

**UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI**

**Piotr Świerczyński**

**POZYCJA PRAWNA WIERZYCIELA  
W EGZEKWCOWANIU OBOWIĄZKÓW  
ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH**

**Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem  
dr hab. Piotra Szreniawskiego, prof. UMCS**

**LUBLIN 2018**

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW.....</b>	<b>6</b>
<b>WSTĘP .....</b>	<b>8</b>
<b>ROZDZIAŁ I - OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA I KATEGORYZACJA POZYCJI PRAWNEJ WIERZYCIELA.....</b>	<b>17</b>
<b>1. Pojęcie wierzyciela, wierzyciela publicznoprawnego i prywatnoprawnego, wierzyciela publicznego i prywatnego.....</b>	<b>17</b>
1.1. Pojęcie wierzyciela w systemie prawa publicznego i prywatnego .....	17
1.2. Pojęcie wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym .....	19
<b>2. Kategorie wierzycieli publicznoprawnych.....</b>	<b>27</b>
2.1. Kategoryzacja wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji .....	27
2.1.1. Organ administracji publicznej.....	27
2.1.2. Instytucja .....	34
2.1.3. Podmiot prawa prywatnego.....	36
2.1.4. Państwo członkowskie UE i państwo trzecie .....	38
2.2. Kategoryzacja wierzycieli w egzekucji administracyjnej z nieruchomości .....	40
2.2.1. Wierzyciel egzekwujący .....	40
2.2.2. Wierzyciel finansujący.....	41
2.2.3. Wierzyciel hipoteczny oraz wierzyciele prywatnoprawni.....	42
2.3. Inni uczestnicy administracyjnego postępowania egzekucyjnego o roli podobnej do roli wierzyciela publicznoprawnego .....	43
<b>3. Wierzyciel publicznoprawny a wierzyciel prywatnoprawny .....</b>	<b>47</b>
3.1. Wierzyciel publicznoprawny a wierzyciel publiczny będący wierzycielem prywatnoprawnym .....	47
3.2. Udział wierzycieli prywatnoprawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.....	49
3.3. Udział wierzyciela publicznoprawnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym .....	50
<b>ROZDZIAŁ II - KSZTAŁTOWANIE POZYCJI PRAWNEJ WIERZYCIELA W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM.....</b>	<b>53</b>
<b>1. Wierzyciel w okresie do dnia 23 kwietnia 1928 r.....</b>	<b>53</b>
<b>2. Wierzyciel w okresie od 24 kwietnia 1928 r. do 31 grudnia 1966 r.....</b>	<b>58</b>
<b>3. Wierzyciel pod rządem ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.....</b>	<b>68</b>

<b>ROZDZIAŁ III - WYMIAR AKSJOLOGICZNY POZYCJI PRAWNEJ WIERZYCIELA.....</b>	<b>74</b>
1. Wierzyciel publicznoprawny w świetle idei i wartości prawnych.....	74
2. Wierzyciel publicznoprawny w kontekście międzynarodowych i konstytucyjnych standardów praw i wolności człowieka i obywatela .....	91
3. Wierzyciel publicznoprawny w kontekście zasad prawa .....	99
3.1. Stosowanie uniwersalnych zasad prawa przez wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.....	99
3.2. Wierzyciel w kontekście zasad postępowania egzekucyjnego w administracji .....	106
3.3. Wierzyciel w kontekście zasad ogólnego postępowania administracyjnego .....	114
<b>ROZDZIAŁ IV - PODMIOTOWOŚĆ PRAWNA WIERZYCIELA .....</b>	<b>120</b>
1. Uwagi ogólne o podmiotowości prawnej wierzyciela.....	120
2. Wierzyciel jako podmiot stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej .....	128
3. Wierzyciel jako podmiot administracyjnego postępowania egzekucyjnego.....	136
4. Charakterystyka podmiotowości wierzyciela jako źródła jego zakresu działania .....	139
4.1. Zakres działania wierzyciela.....	139
4.2. Zakres działania wierzyciela odpowiadający w swej treści obowiązkowi .....	141
4.3. Zakres działania wierzyciela odpowiadający w swej treści uprawnieniom .....	145
4.4. Powiązanie zakresu działania wierzyciela z jego odpowiedzialnością .....	152
<b>ROZDZIAŁ V - OBOWIĄZEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM.....</b>	<b>155</b>
1. Pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego .....	155
2. Obowiązek administracyjnoprawny jako przedmiot egzekucji administracyjnej.....	159
3. Rodzaje obowiązków administracyjnoprawnych podlegających egzekucji administracyjnej .....	163
3.1. Kategoryzacja obowiązków ze względu na przedmiot .....	163
3.1.1. Obowiązki publicznoprawne o charakterze <i>stricte</i> administracyjnoprawnym .....	163
3.1.1.1. Obowiązki prawnobudowlane .....	163
3.1.1.2. Obowiązki z zakresu edukacji .....	167
3.1.1.3. Obowiązki z zakresu ochrony zdrowia.....	170
3.1.1.4. Inne obowiązki publicznoprawne o charakterze <i>stricte</i> administracyjnoprawnym.....	177

3.1.2. Obowiązki o charakterze innym niż administracyjnoprawny .....	180
3.1.2.1. Obowiązki o charakterze podatkowym i finansowym .....	180
3.1.2.2. Obowiązki z zakresu prawa pracy.....	181
3.1.2.3. Obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych.....	184
3.1.2.4. Obowiązki o charakterze karnoprawnym .....	187
3.1.2.5. Obowiązki o charakterze cywilnoprawnym .....	190
3.2. Kategoryzacja obowiązków ze względu na ich rodzaj.....	198
3.2.1. Obowiązki pieniężne.....	198
3.2.1.1. Administracyjne sankcje pieniężne .....	198
3.2.1.2. Opłaty administracyjne.....	205
3.2.1.3. Koszty postępowania.....	207
3.2.1.4. Kwoty nienależnie pobranych świadczeń.....	210
3.2.2. Obowiązki o charakterze niepieniężnym .....	215
3.2.2.1. Obowiązki polegające na działaniu i zaniechaniu .....	215
3.2.2.2. Obowiązki o charakterze osobistym i nieosobistym .....	220
3.2.2.3. Obowiązki o charakterze natychmiastowym i nienatychmiastowym .....	223
3.2.2.4. Wybrane przypadki obowiązków o charakterze niepieniężnym.....	228
3.2.2.4.1. Wydanie, ujawnienie, okazanie i zniszczenie rzeczy ruchomej.....	228
3.2.2.4.2. Wydanie nieruchomości i opróżnienie lokalu lub innego pomieszczenia .....	234
3.2.2.4.3. Obowiązki wynikające z przepisów prawa budowlanego.....	241
3.3. Kategoryzacja obowiązków administracyjnoprawnych ze względu na ich źródło .....	242
3.3.1. Obowiązki wynikające z przepisów prawa.....	242
3.3.2. Obowiązki wynikające z konstytucyjnych rozstrzygnięć .....	248
3.3.3. Obowiązki wynikające z konsensualnych form działania administracji publicznej .....	252
<b>4. Byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego.....</b>	<b>255</b>
4.1. Powstanie obowiązku administracyjnoprawnego .....	255
4.2. Wstrzymanie wykonalności obowiązku administracyjnoprawnego .....	259
4.3. Wygaśnięcie obowiązku .....	268
<b>ROZDZIAŁ VI - WARTOŚCIOWANIE POZYCJI PRAWNEJ WIERZycIELA W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM.....</b>	<b>278</b>
<b>1. Pojęcie wartościowania pozycji prawnej .....</b>	<b>278</b>
<b>2. Sposoby wartościowania pozycji prawnej .....</b>	<b>279</b>
<b>3. Wyznaczniki stopniowania pozycji prawnej.....</b>	<b>280</b>
<b>4. Modele gradacji pozycji prawnej .....</b>	<b>281</b>

<b>5. Pozycja prawna wierzyciela na poszczególnych etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego.....</b>	<b>284</b>
5.1. Pozycja prawna wierzyciela przed zastosowaniem egzekucji administracyjnej.....	284
5.2. Pozycja prawna wierzyciela w fazie stosowania egzekucji administracyjnej.....	291
5.3. Pozycja prawna wierzyciela po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej	294
<b>6. Wartościowanie pozycji prawnej wierzyciela względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego .....</b>	<b>299</b>
6.1. Uprzywilejowana pozycja prawna wierzyciela .....	299
6.2. Równorzędna pozycja prawna wierzyciela .....	311
6.3. Podporządkowana pozycja prawna wierzyciela .....	312
<b>7. Powiązanie rodzaju, przedmiotu i źródła obowiązku administracyjnoprawnego ze stopniowaniem pozycji prawnej wierzyciela .....</b>	<b>319</b>
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>322</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>337</b>
<b>WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH, ORZECZEŃ I INNYCH DOKUMENTÓW .....</b>	<b>352</b>
<b>1. Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>352</b>
<b>2. Wykaz orzeczeń sądowych .....</b>	<b>363</b>
<b>3. Wykaz orzeczeń organów administracji.....</b>	<b>372</b>
<b>4. Wykaz pozostałych dokumentów .....</b>	<b>373</b>

## **Wykaz skrótów**

**k.c. / kodeks cywilny** - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.);

**k.k.w.** - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.);

**k.p.a.** - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.);

**k.p.c. / kodeks postępowania cywilnego** - Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.);

**Konstytucja RP** - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.);

**nowelizacja czerwcowa / nowela czerwcowa/ustawa nowelizująca k.p.a.** - Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935);

**NSA** - Naczelny Sąd Administracyjny;

**Ordynacja podatkowa / o.p.** - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.);

**p.b. / prawo budowlane** - Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.);

**p.o. / Prawo oświatowe** - Ustawa z dnia z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.);

**p.p.s.a.** - Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.);

**rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji** - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 342);

**rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych** - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1483 ze zm.);

**SN** - Sąd Najwyższy;

**u.f.p.** - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.);

**u.g.n.** - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.);

**u.p.e.a. / ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji** - Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.);

**u.p.i.p.** - Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 623 ze zm.);

**u.p.o.o.RP** - Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1459 ze zm.);

**u.p.s.** - Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.);

**u.s.u.s.** - Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.);

**u.ś.o.z.** - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1510 ze zm.);

**u.ś.r.** - Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.);

**u.w.p. / ustawa o wzajemnej pomocy / nowelizacja z 2013 r.** - Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (j.t. Dz. z 2018 r., poz. 425);

**ustawa o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich** - Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.);

**WSA** - Wojewódzki Sąd Administracyjny.

## Wstęp

Tematyka pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz jego podmiotowości nie doczekała się jak dotąd żadnej monografii czy też wyodrębnionej rozprawy naukowej. Opracowania dotyczące statusu prawnego wierzyciela ukazywały się dotychczas jedynie jako podrozdziały w szerszych opracowaniach tematycznych dotyczących administracyjnego postępowania egzekucyjnego lub też jako artykuły w czasopismach naukowych<sup>1</sup>. Tymczasem problematyka związana z dochodzeniem przez wierzyciela wykonania obowiązków publicznoprawnych jest bardzo aktualna, zaś jej omówienie coraz bardziej pożądane, zwłaszcza w obliczu regulacji, które stosunkowo niedawno weszły w życie, tj. przepisów ustawy o wzajemnej pomocy oraz rozporządzenia w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych, a także nowelizacji u.p.e.a. z ostatnich trzech lat. Akty te bowiem w sposób znaczący zmodyfikowały status prawny wierzyciela egzekwującego wykonanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym, który odtąd powinien wykazywać się znacznie bardziej daleko idącą aktywnością w dochodzeniu przysługujących mu należności. W szczególności pożądane wydaje się być opracowanie dotyczące pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, z uwagi na fakt, iż obowiązki te są najbardziej liczne, a przy tym zróżnicowane, co wymaga dokonania pewnej ich analizy w powiązaniu z zagadnieniem ich dochodzenia przez wierzyciela.

Konkludując, zagadnienie pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym jest nie tylko zagadnieniem interesującym, ale jak dotąd nie wystarczająco przebadanym. W obliczu zaszłych ostatnio zmian prawnych, tym bardziej warto przyjrzeć się specyfice wierzyciela oraz realizowanych przez niego zadań zwłaszcza przez pryzmat jego pozycji prawnej, która co do zasady nie jest jednolita, ale poddawana jest różnorodnym, dynamicznym przeobrażeniom, podlegając przy tym wartościowaniu, w zależności od tego wobec jakiego podmiotu występuje. Ponadto przepisy u.p.e.a. wspominają o wierzycielu dwieście trzydzieści sześć razy, co pośrednio wskazuje na jego niezwykle istotną rolę procesową w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

---

<sup>1</sup> Przykładami mogą tutaj być: M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*[w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153-165; P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 53-72.



Przywołane okoliczności uzasadniają zatem wybór omawianej problematyki jako tematu badań, który został podjęty w rozprawie doktorskiej.

Jak już wyżej wspomniano, zagadnienie pozycji prawnej wierzyciela to w kwestiach szczegółowych tematyka sporadycznie podejmowana w polskiej literaturze prawniczej. Do kwestii związanych z omówieniem statusu prawnego wierzyciela, odnosili się m.in. w swoich kompleksowych opracowaniach dotyczących administracyjnego postępowania egzekucyjnego: A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 366-370; M. Masternak, *Podmioty biorące udział w postępowaniu egzekucyjnym* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 81-84; R. Suwaj, *Podmioty postępowania egzekucyjnego* [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 26-28; J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 52-55. Bardziej szczegółowo status prawny wierzyciela został omówiony natomiast w artykułach naukowych: M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153-165; P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017 r., s. 53-72. Pogłębioną analizę pozycji prawnej wierzyciela odnaleźć można w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo wymienić tutaj można: wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II FSK 733/12, LEX nr 1447066; wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., i SA/Wr 569/97, „Prawo Bankowe” 1999 r., nr 5, poz. 36; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475; wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II FSK 1568/12, LEX nr 1479159; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2012 r., i SA/Gl 442/12, LEX nr 1247659; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2012 r., III SA/Po 149/10, LEX nr 757157; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., i SA/Bk 398/10, LEX nr 747319. Dogłębnej analizie nie poddano już jednak samego orzecznictwa sądów administracyjnych w omawianym zakresie.

Zamierzeniem badań podjętych w pracy jest zatem podejście bardziej szczegółowe, lecz jednocześnie kompleksowe, mające na celu pogłębioną analizę pozycji prawnej

wierzyciela w aspekcie jego aktywności w dochodzeniu realizacji obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Szczególny nacisk zostanie położony na omówienie zagadnienia wartościowania pozycji prawnej wierzyciela. Przesądza to o założonym celu, przedmiocie i obszarze badań oraz o postawionych tezach badawczych.

Głównym celem badań podejmowanych w pracy jest próba identyfikacji i analizy pozycji prawnej wierzyciela, co do której - pomimo obowiązywania przepisów ją regulujących już od ponad pięćdziesięciu lat - istnieją liczne wątpliwości oraz istotne problemy prawne. W ramach tak wyznaczonego celu badań, podstawowym ich przedmiotem jest podjęcie próby opracowania pierwszej obszerniejszej pozycji dotyczącej *stricte* problematyki statusu prawnego wierzyciela, dochodzącego wykonania obowiązków w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Jednakże omówienie pozycji prawnej wierzyciela w odniesieniu do całego systemu prawa polskiego byłoby ponad wszelką wątpliwość zbyt obszerne i nad wyraz wielowątkowe, dlatego też przedmiotem badań uczyniono pozycję prawną wierzyciela jedynie w odniesieniu do egzekwowania obowiązków administracyjnoprawnych. Rozległość i złożoność problematyki, będącej przedmiotem badań nad pozycją prawną wierzyciela, w ogólności przesądziła bowiem o niemożliwości dokonania pełnej analizy wszelkich aspektów analizowanego statusu prawnego.

Wyraźnie zatem należy wskazać, iż główny obszar badań podjętych w pracy dotyczy aktywności wierzycielskiej w realizowaniu obowiązków *stricte* administracyjnoprawnych. Poza obszarem rozważań pozostaną zatem kwestie związane z egzekwowaniem obowiązków podatkowych i prawnofinansowych, obowiązków z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych czy też obowiązków o charakterze karnoprawnym czy cywilnoprawnym. W odniesieniu do tego rodzaju obowiązków treść rozprawy zostanie ograniczona jedynie do zasygnalizowania ich istnienia, jako przykładów obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, lecz innych niż te o charakterze administracyjnoprawnym.

Analiza pozycji prawnej wierzyciela w omawianym zakresie obejmie głównie poziom regulacji prawnych rangi ustawowej i wykonawczej, jednakże łącznie z ich odniesieniem do uregulowań rangi konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej. Ponadto przedmiotem analizy uczynione zostaną aksjologiczne podstawy, a także historyczne determinanty wykreowania pozycji prawnej wierzyciela w obowiązującym kształcie prawnym, obejmujące tak poziom idei i wartości, jak również kwestie praw człowieka i zasad prawnych odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do zakresu działania wierzyciela publicznoprawnego. Nie ulega

bowiem wątpliwości, iż całokształt obecnego statusu prawnego wierzyciela jest rezultatem określonego procesu dziejowego, a także skutkiem oddziaływania innych porządków prawnych na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazany jest zatem określenie wierzyciela jako wytworu wielowiekowej tradycji prawnej, ukonstytuowanej na tle porządków prawnych innych państw, a także na tle prawa międzynarodowego obejmującego międzynarodowy system ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Obszarem badań uczynione zostały trzy kluczowe kwestie, sprowadzające się do określenia podmiotowości prawnej wierzyciela, odniesienia tejże podmiotowości do odpowiedzialności za wyegzekwowanie obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz do zagadnienia gradacji pozycji prawnej wierzyciela.

W ramach tak wyznaczonego celu, przedmiotu i obszaru badań podjęta zostanie w pracy próba udowodnienia następujących trzech tez badawczych, z których pierwsza jest tezą główną, zaś pozostałe dwie są tezami pobocznymi, jako wynikające bezpośrednio z udowodnienia tezy pierwszej. Najpierw dowiedzione zostanie, iż w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela. Pozycja ta jest bowiem wielowymiarowa, kształtująca się odmiennie na różnych etapach postępowania egzekucyjnego w administracji, a także w innych postępowaniach, w których wierzyciel incydentalnie bierze udział jako ich uczestnik. Pozycja ta prezentuje się także dynamicznie w odniesieniu do różnych podmiotów i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Po drugie, pozycja prawna wierzyciela poddawana jest wartościowaniu, w efekcie którego zajmuje on bądź to pozycję uprzywilejowaną, bądź równorzędną bądź też podporządkowaną względem pozostałych uczestników obrotu prawnego. Wreszcie po trzecie pozycja prawna wierzyciela jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi.

Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział pierwszy dotyczy teoretycznych rozważań odnoszących się do ogólnej charakterystyki i kategoryzacji pozycji prawnej wierzyciela. Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest omówienie pojęcia wierzyciela i wyodrębnienie z niego pojęcia wierzyciela publicznoprawnego, prywatnoprawnego, publicznego i prywatnego. W dalszej części rozdziału analizie poddana zostanie kategoryzacja wierzyciela publicznoprawnego. Finalnie omówiona zostanie pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego, dochodzącego wykonania obowiązków o charakterze

administracyjnoprawnym w postępowaniach innych niż administracyjne postępowanie egzekucyjne, a także ukazanie momentów styczności wierzyciela publicznoprawnego z wierzycielem publicznym i prywatnym.

Drugi rozdział traktuje o kształtowaniu pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w polskim porządku prawnym. W tym kontekście analizie poddano trzy okresy, dla których cezury czasowe wyznaczają dwie daty: 24 kwietnia 1928 r. – data wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji oraz 1 stycznia 1967 r. – data wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W trzecim rozdziale pracy analizie poddano pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście aksjologicznych podstaw obowiązującego porządku prawnego. Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań odnoszących się do aksjologii w omawianym zakresie stało się przedstawienie idei i wartości, którymi kierował się ustawodawca, kreując prawną podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego. Następnie omówione zostaną kwestie dotyczące statusu prawnego wierzyciela w kontekście poszanowania międzynarodowych i konstytucyjnych standardów praw i wolności człowieka i obywatela. Wreszcie przeprowadzona zostanie dogłębna analiza zasad prawnych, mających przemożny wpływ na działalność wierzyciela publicznoprawnego, gdzie najpierw omówiona zostanie pozycja prawna wierzyciela w kontekście uniwersalnych (ogólnych) zasad prawa, następnie w kontekście zasad właściwych dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego i wreszcie w kontekście zasad postępowania administracyjnego.

Kolejny, czwarty rozdział traktuje na temat podmiotowości prawnej wierzyciela publicznoprawnego, która – co już zostało powyżej powiedziane – jest niejednorodna, a jej wielowymiarowość ma przemożny wpływ na kształtowanie pozycji prawnej samego wierzyciela. Szczególny nacisk zostanie położony na analizę podmiotowości publicznoprawnej wierzyciela. Rozważaniom poddana zostanie również podmiotowość procesowa i materialna wierzyciela publicznoprawnego. Następnie omówione zostaną zagadnienia dotyczące podmiotowości wierzyciela publicznoprawnego rozumianego jako podmiot stosunku administracyjnoprawnego, w którym obowiązek powstaje w wyniku relacji pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym za pośrednictwem indywidualnego aktu władczego oraz jako uczestnika sytuacji administracyjnoprawnej, w której obowiązek wynika bezpośrednio z przepisu prawa. Rozległej analizie poddana

zostanie również podmiotowość prawna wierzyciela publicznoprawnego na tle i w relacji do podmiotowości innych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego, gdyż to właśnie na tle i w relacji do innych uczestników można wyprowadzić konkretne wnioski dotyczące pozycji prawnej. W końcowej części rozdziału scharakteryzowana zostanie podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego jako źródła jego zakresu działania, przez który należy rozumieć zarówno jego prawa, jak i obowiązki. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zarówno podmiotowość, jak i pozycja uczestników jakiegokolwiek stosunku prawnego, determinowana jest m.in. poprzez ich odniesienie do pozostałych podmiotów tego stosunku. Wynika to chociażby z tej zależności, że im więcej uprawnień zostanie przydanych jednej ze stron, tym więcej obowiązków spoczywa na pozostałych uczestnikach obrotu. Obowiązki i uprawnienia wierzyciela publicznoprawnego są zatem zależne w swej rozpiętości i jakości od stosunku prawnego, w którym ten wierzyciel akurat występuje. Jakość i rozpiętość jednych i drugich determinuje z kolei pozycję prawną wierzyciela w obrębie danego stosunku.

Przedmiotem rozdziału piątego rozprawy jest analiza obowiązku administracyjnoprawnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W pierwszej kolejności omówione zostało pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego, przechodząc od jego rozumienia w kontekście prawa publicznego, przez rozumienie w kontekście prawa administracyjnego, a dochodząc do jego postrzegania w aspekcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Następnie przedmiotem badań uczyniona została kategoryzacja obowiązków administracyjnoprawnych według trzech następujących kryteriów: ze względu na materię, ze względu na ich rodzaj oraz z uwagi na ich źródło. Kolejnym momentem analizy będą rozważania na temat wymagalności obowiązków administracyjnoprawnych, rozumianej jako okres, w którym wierzyciel może dochodzić wykonania obowiązku, obejmujący czas pomiędzy powstaniem obowiązku a jego zanikiem. Analizie poddane zostaną również kwestie odnoszące się do wykonalności, ostateczności i prawomocności danego obowiązku.

Kończący pracę rozdział szósty dotyczy problemów związanych z wartościowaniem pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W pierwszej kolejności omówione zostanie pojęcie wartościowania pozycji prawnej, a także jego sposoby, wyznaczniki i modele. W tym aspekcie można wyróżnić wartościowanie za pomocą prawotwórstwa, w wyniku stosowania prawa, a także poprzez badanie ugruntowanej praktyki oraz poglądów doktryny, w wyniku których pozycja prawna

danego podmiotu może stać się uprzywilejowana wobec innych, równorzędna z nimi tudzież podporządkowana wobec nich. W tym zakresie szczególnie istotnym jest właśnie omówienie pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w kontekście jej stopniowania w obszarze prawa publicznego, zwłaszcza w obszarze administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Pozycja prawna wierzyciela podlega bowiem stopniowaniu nie tylko w odniesieniu do innych podmiotów i uczestników postępowania, ale również na poszczególnych etapach postępowania. Momentem finalizującym przedmiotowy rozdział oraz całą rozprawę doktorską stało się omówienie powiązania rodzaju, przedmiotu i źródła obowiązku ze stopniowaniem pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego.

Problem naukowy, a także przedmiot badań wpłynęły na przyjęte metody badawcze. Realizacja tematu rozprawy dokonywana jest głównie z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, której istota polega na analizie językowo-logicznej przepisów prawa obowiązującego, tworzącego przedmiot badawczy rozprawy oraz z zastosowaniem metody analizy i krytyki piśmiennictwa i orzecznictwa. Zabieg powyższy pozwoli na ustalenie ogólnych i szczególnych właściwości badanego statusu prawnego wierzyciela. Jako metoda pomocnicza zastosowana zostanie metoda historyczna, uwzględniająca czynnik czasu i zmienności kultur, jako determinanty przemian prawa oraz społecznych zachowań stanowiących reakcję na obowiązywanie norm prawnych.

Wierzyciel publicznoprawny jest jednym z trzech obligatoryjnych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, obok zobowiązanego oraz organu egzekucyjnego. Dla poznania istoty pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego konieczne jest podjęcie próby jego zdefiniowania oraz określenia podstawowych jego cech, składających się całościowo na pojęcie wierzyciela publicznoprawnego. Instytucja ta powołana została dla zrealizowania konkretnego zadania w strukturze państwa, sprowadzającego się finalnie do współuczestnictwa w budowaniu respektu każdej jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także wobec wydawanych przez jego organy indywidualnych aktów prawnych. Środkiem do osiągnięcia tego celu w ostatecznym rozrachunku może stać się przymus, niemniej jednak to właśnie od wierzyciela zależy, czy do jego zastosowania będzie musiało dojść. Wierzyciel dysponuje bowiem szeregiem prerogatyw, których umiejętne wykorzystanie może doprowadzić do wykonania obowiązku bez konieczności wszczynania w tym zakresie administracyjnego postępowania

egzekucyjnego. Wszystko to składa się na konieczność usytuowania wierzyciela w określonym porządku aksjologicznym, rozumianym jako system pewnych wartości.

Przedmiotem badań uczyniono pozycję prawną, jaką dysponuje wierzyciel publicznoprawny w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych. Znamionnym bowiem jest, iż wierzyciel publicznoprawny ma zarysowaną przepisami pozycję prawną nie tylko w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ale również w ramach innych postępowań (karnym, cywilnym, sądownoadministracyjnym, postępowaniach szczególnych), a także w ramach dziedzin prawa materialnego, w których również może występować jako podmiot sprawujący funkcje władcze, jednakże dysponujący przy tym określoną paletą praw i obowiązków (np. jako pokrzywdzony wierzyciel może skierować skargę pauliańską przeciwko osobom trzecim). Jest ponadto wiele takich sytuacji, w których pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego jest niedookreślona, choć jej uregulowania wymagałyby względy natury praktycznej. Niemniej jednak z uwagi na rozległość problematyki związanej z pozycją prawną wierzyciela publicznoprawnego w całym polskim porządku prawnym, wskazanym wydaje się dla potrzeb rozprawy doktorskiej ograniczenie rozważań do zakresu egzekwowania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym.

Zarówno cel, przedmiot, jak i obszar badań, ukierunkowane zostały na udowodnienie postawionych tez badawczych, z których pierwsza z nich głosi, iż w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego. Pozycja ta jest bowiem wielowymiarowa, kształtująca się różnorodnie w odniesieniu do innych podmiotów i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Po drugie, pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego poddawana jest wartościowaniu, w efekcie którego zajmuje on bądź to pozycję uprzywilejowaną, bądź równorzędną, bądź też podporządkowaną względem pozostałych uczestników obrotu prawnego. Wreszcie po trzecie pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi.

Jak wynika z przedstawionej analizy określenie pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w aspekcie dochodzenia realizacji obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym nie jest zadaniem łatwym do realizacji. Niniejsza rozprawa nie pretenduje przy tym do wyczerpania czy nawet całościowego omówienia przedmiotowej

problematyki. Niemniej jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa zapoczątkuje ona cenną dyskusję w tym zakresie.

Wyniki powyżej zarysowanej pracy badawczej będą mogły zostać wykorzystane na szeroką skalę w prowadzonych aktualnie wszelkich postępowaniach z udziałem wierzyciela publicznoprawnego, w których dochodzi on wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, jak również jako materiał przy sporządzaniu opinii prawnych. Tematyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie cieszy się bowiem zbyt dużą popularnością wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Problematyka pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego nie doczekała się natomiast w polskiej literaturze jeszcze ani jednej publikacji książkowej. Istotność podejmowanej problematyki jest tym bardziej istotna, że wyniki toczonych w jej obszarze rozważań mogą rodzić skutki natury praktycznej, w tym fiskalnej, dotyczące chociażby istnienia obowiązku uiszczania różnego rodzaju opłat publicznoprawnych (sądowych, skarbowych, ewidencyjnych) po stronie wierzyciela. Również osoby pełniące funkcję wierzycieli publicznoprawnych, będących zazwyczaj organami administracji publicznej, nie dysponują wyczerpującą wiedzą na temat przysługujących im uprawnień oraz ciężących na nich obowiązków. Brak publikacji w omawianym przedmiocie powoduje w konsekwencji brak profesjonalnej dyskusji naukowej i wymiany poglądów, co jest również przyczyną względnej ubogości rozwiązań prawnych w tej kwestii. Dlatego też praca badawcza traktująca o pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego i wynikających z niej konsekwencjach prawnych wydaje się być konieczna.



## Rozdział I - Ogólna charakterystyka i kategoryzacja pozycji prawnej wierzyciela

### 1. Pojęcie wierzyciela, wierzyciela publicznoprawnego i prywatnoprawnego, wierzyciela publicznego i prywatnego

#### 1.1. Pojęcie wierzyciela w systemie prawa publicznego i prywatnego

Systematyka przywołana w tytule niniejszego podrozdziału została ukierunkowana na uporządkowanie terminologii, jaka będzie stosowana w dalszych częściach rozprawy doktorskiej. Nie jest to jednak próba wdrażania nowych pojęć do wokabularza administratywisty, a jedynie idea precyzyjnego wyrażania się na łamach tejże rozprawy, które nie będzie nastrożać jej czytelnikowi żadnych wątpliwości, co do znaczenia poszczególnych słów i pojęć, ani co do tego, o którym wierzycielu w danym momencie przedmiotowa rozprawa traktuje. Tego rodzaju wstęp wydaje się konieczny, z uwagi na fakt, że dotychczas w doktrynie nie dokonano jeszcze oficjalnie takiego rozróżnienia. Tymczasem ze względu na potrzebę posługiwania się pojęciem „wierzyciel” w różnych znaczeniach, tego rodzaju zabieg jest niezbędny.

Warto jednocześnie wskazać na fakt, że poszczególni przedstawiciele doktryny próbowali już dotychczas oddzielić instytucję wierzyciela występującego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym od instytucji wierzyciela występującego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, używając do tego celu stosownych przymiotników. Przykładowo W. Grzeškiewicz i D. R. Kijowski używają na oznaczenie tego pierwszego pojęcia „wierzyciela administracyjnego”<sup>2</sup>, zaś A. Dalkowska pojęcia „wierzyciela publicznoprawnego”<sup>3</sup>.

Dla potrzeb przeprowadzenia analizy pozycji prawnej wierzyciela w zakresie egzekwowania przez niego obowiązków administracyjnoprawnych rozróżniono cztery kategorie wierzycieli: wierzycieli publicznoprawnych, wierzycieli prywatnoprawnych,

---

<sup>2</sup> W. Grzeškiewicz, D. R. Kijowski, *Komentarz do art. 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz LEX* (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 199.

<sup>3</sup> Pojęcie wierzyciela publicznoprawnego zostało przez nią wielokrotnie użyte chociażby w następujących opracowaniach: A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 27, 127, 154, 163, 206, 211, 214, 215, 220; A. Dalkowska, *Skutki rozszerzonej egzekucji administracyjnej dla wierzyciela publicznoprawnego w następstwie wyroku pauliańskiego*[w:] *Wszelkie prawo stanowione jest dla ludzi. Księga jubileuszowa Sędziego Doktora Zbigniewa Szczurka*, Sopot 2014, s. 110-129. Pojęcie wierzyciela prywatnego używa A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 154.

wierzycieli publicznych i wierzycieli prywatnych. Sygnalizacyjnie już w tym miejscu należy zaznaczyć, że rozważania ujęte w rozprawie będą ogniskować się na wierzycielu publicznoprawnym, tj. wierzycielu w rozumieniu przepisu art. 1a pkt 13 u.p.e.a.

Pojęciem wierzyciela posługują się zarówno przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Z reguły w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występuje wierzyciel, który w treści rozprawy będzie nazywany wierzycielem publicznoprawnym, niemniej jednak od tej reguły istnieją pewne wyjątki. Tak samo uczestnikiem sądowego postępowania egzekucyjnego, regulowanego przepisami k.p.c., z zasady jest wierzyciel, który w treści rozprawy będzie nazywany wierzycielem prywatnoprawnym, jednak i ta zasada nie znajduje zawsze zastosowania. Zarówno bowiem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym incydentalnie uczestnikiem postępowania stać się może wierzyciel prywatnoprawny (np. wierzyciel hipoteczny podczas stosowania środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z nieruchomości), jak i w sądowym postępowaniu egzekucyjnym uczestnikiem procesowym może być wierzyciel publicznoprawny (np. przy zbiegu egzekucji). Bywa nawet i tak, że wierzyciel publicznoprawny staje się podmiotem materialnego stosunku cywilnoprawnego, a następnie uczestnikiem postępowania cywilnego przed sądem, jak ma to miejsce w sprawach ze skargi pauliańskiej. Przy braku wprowadzenia pewnego rozróżnienia między tymi pojęciami, w trakcie analizy pozycji prawnej wierzyciela, może pojawić się trudny do rozwiązania impas.

Powyżej przytoczona systematyka nie wyczerpuje jednak bogactwa pojęciowego, jakim cechuje się pojęcie „wierzyciel”. Wierzyciel prywatnoprawny może być bowiem wierzycielem publicznym, jak i wierzycielem prywatnym. Pod pojęciem wierzyciela publicznego, należy rozumieć wierzyciela będącego bądź to Skarbem Państwa z realizującym jego uprawnienia *statio fisci*, bądź jednostką samorządu terytorialnego z realizującym jej uprawnienia *statio municipii*, bądź też wreszcie państwowe osoby prawne (np. Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych). Wierzyciel prywatny to natomiast każdy inny wierzyciel niż wierzyciel publiczny. Podział na wierzycieli publicznych i prywatnych znajduje zastosowanie w postępowaniu sądowym, niemniej jednak jego przywołanie w rozprawie jest potrzebne chociażby dla wykazania, że wierzyciel publicznoprawny i wierzyciel publiczny to dwa odrębne rozumienia pojęcia „wierzyciel”. Oczywiście zarówno wierzyciel publicznoprawny,

jak i wierzyciel publiczny występują w szeroko pojętym interesie publicznym, zaś prywatnoprawny wierzyciel prywatny w interesie prywatnym tegoż wierzyciela. Jednakże wierzyciel prywatny to pojęcie zakresowo węższe od wierzyciela prywatnoprawnego i *de facto* w nim się zawierające. Wierzyciel prywatnoprawny to zatem kategoria obejmująca swym zasięgiem zarówno wierzycieli publicznych, jak i prywatnych, którzy dochodzą swoich roszczeń w sądowym (cywilnym, prywatnym) postępowaniu egzekucyjnym celem wyegzekwowania wykonania zobowiązania cywilnoprawnego, zaś wierzyciel publicznoprawny to zupełnie odrębna kategoria wierzyciela, dochodzącego wykonania obowiązku publicznoprawnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Przechodząc do analizy pojęcia wierzyciela publicznoprawnego, należy stwierdzić, że zgodnie z definicją zawartą w przepisie art. 1a pkt 13 u.p.e.a. wierzycielem publicznoprawnym może być podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Podmiotem uprawnionym w rozumieniu tego przepisu może być jednakże nie tylko organ administracji publicznej, ale również podmiot prywatny, w tym nawet osoba fizyczna, o ile tylko w ramach swoich prerogatyw, jest ona uprawniona do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Pomimo to osoba fizyczna w tym wypadku nie staje się wierzycielem prywatnym, zaś organ administracji publicznej nie pełni funkcji wierzyciela publicznego – oboje pełnią natomiast rolę wierzyciela publicznoprawnego.

## 1.2. Pojęcie wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia wierzyciela publicznoprawnego, należy rozpocząć od określenia płaszczyzny, w obrębie której jego analiza powinna przebiegać. Rozważania w tej kwestii mogą bowiem się toczyć w obrębie trzech wspomagających się nawzajem płaszczyzn: językowej, normatywnej i naukowej. Warto jednak podkreślić służebną w tym zakresie rolę płaszczyzn językowej i naukowej wobec płaszczyzny normatywnej<sup>4</sup>. W ramach pierwszej z nich możemy przeprowadzić badania sprowadzające się do analizy etymologicznej i językoznawczej omawianego pojęcia, co pozwoli na określenie wagi znaczeniowej, jaką to pojęcie ze sobą niesie. Nomenklatura i porządek drugiej

---

<sup>4</sup> Zwraca na to uwagę P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej*[w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 23.

z płaszczyzn pomogą w określeniu położenia pojęcia wierzyciela publicznoprawnego w obowiązującym systemie prawa, co jest najbardziej istotne dla osiągnięcia celu niniejszego opracowania. Z kolei w oparciu o tak poczynione rozważania, można rozpocząć badania nad pojęciem wierzyciela publicznoprawnego w płaszczyźnie naukowej, co pozwoli na wyjście poza ramy językowe i legislacyjne a tym samym na wypracowanie nowych idei, być może przydatnych dla dalszych analiz doktrynalnych.

Przystępując do rozważań językowych można w tym miejscu przytoczyć encyklopedyczne rozumienie pojęcia wierzyciel, zgodnie z którym jest nim „strona stosunku zobowiązaniowego, która może się domagać od dłużnika określonego świadczenia”<sup>5</sup>. Z kolei w znaczeniu słownikowym, termin „wierzyciel” oznacza „osobę fizyczną lub prawną, uprawnioną do żądania określonego świadczenia od dłużnika”, a także „osobę, u której ktoś zaciągnął dług”<sup>6</sup>. Językowe rozumienie pojęcia „wierzyciel” utożsamiane jest zatem jedynie z jego znaczeniem cywilnoprawnym, rozumianym jako strona uprawniona do świadczenia w stosunku obligacyjnym<sup>7</sup>. Kontynuując rozważania w płaszczyźnie językowej, warto pochylić się nad etymologią wyrazów składających się na pojęcie wierzyciela publicznoprawnego. Słowo „wierzyciel” pochodzi od słowa wiara (tak samo łac. słowo *creditor* pochodzi od słowa *credo* a niem. *Gläubiger* od *glauben*)<sup>8</sup>. Wierzyciel oznacza zatem kogoś, kto zaufał, kogoś kto dał wiarę komuś innemu. Z kolei przymiotnik „publicznoprawny” jest konstrukcją już nie etymologiczną, ale *stricte* doktrynalną, wypracowaną przez przedstawicieli nauki prawa. „Publicznoprawny” oznacza tyle, co przeciwieństwo złożenia „prywatnoprawny”. Publicznoprawny, a zatem niezwiązany z interesem, ani ze sferą praw i obowiązków istniejących pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, lecz przypisany do relacji istniejącej pomiędzy podmiotem publicznoprawnym (organem państwa, jednostki samorządu terytorialnego) a podrzędną w stosunku do tego podmiotu jednostką. Z powyższego można wysnuć wniosek, że wierzycielem publicznoprawnym jest podmiot publicznoprawny, który dał wiarę jednostce, iż ta spełni świadczenie, do którego jest zobowiązana.

---

<sup>5</sup> Zob. *Leksykon PWN*, (red.) B. Kaczorowski, Warszawa 2004, s. 1132.

<sup>6</sup> *Por. Słownik języka polskiego*, tom III, (red.) M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 711.

<sup>7</sup> *Por. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 50; H. Witczak, A. Kawałko, *Zobowiązania*, Warszawa 2008, s. 4; art. 353 k.c. określa wierzyciela jako mogącego żądać świadczenia od dłużnika.

<sup>8</sup> *Por. A. Brückner, Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1970, s. 618.

Przechodząc do rozważań w płaszczyźnie normatywnej, pojęcie wierzyciela publicznoprawnego określa przepis art. 1 a pkt 13 u.p.e.a., zgodnie z którym jest nim podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. W pierwszej kolejności zwraca uwagę użycie słowa „podmiot” w przytoczonej powyżej definicji normatywnej. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że ustawodawca chciał przypisać wierzycielowi publicznoprawnemu podmiotowość materialną na wzór wierzyciela cywilnoprawnego, który zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i procesowej występuje jako osoba (fizyczna, prawna, ułomna osoba prawna), strona stosunku zobowiązaniowego (aspekt materialny), która może się domagać od dłużnika określonego świadczenia (aspekt procesowy). W aspekcie cywilnoprawnym wierzyciel materialny i wierzyciel procesowy jest więc tym samym podmiotem. Wierzycielem w sądowym postępowaniu egzekucyjnym jest bowiem osoba wskazana w sądowym tytule wykonawczym, jako uprawniona do świadczenia, na której rzecz zostało wszczęte sądowe postępowanie egzekucyjne<sup>9</sup>. Innymi słowy wierzycielem cywilnoprawnym w aspekcie procesowym jest *de facto* wierzyciel materialny dysponujący dodatkowo tytułem wykonawczym, wydanym na jego rzecz oraz będący uczestnikiem wszczętego sądowego postępowania egzekucyjnego.

Powyższe nie znajduje jednak analogii w konstrukcji prawnej wierzyciela publicznoprawnego, który w tym kontekście zdaje się być instytucją ściśle procesową, stworzoną jedynie dla potrzeb administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zaś jego działania „mają na celu realizację interesu ogólnego, a nie jednostkowego interesu wierzyciela”<sup>10</sup>. Jest tak również wtedy, gdy egzekucja faktycznie toczy się na rzecz innej osoby niż podmiot publicznoprawny, która rzeczywiście wnioskuje do wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Nie staje się ona przez to wierzycielem w rozumieniu u.p.e.a., lecz pozostaje nim nadal organ, który wystąpił z wnioskiem o wszczęcie egzekucji oraz który wystawił i skierował tytuł wykonawczy do organu egzekucyjnego<sup>11</sup>. Taki wniosek wynika bezpośrednio z dalszej lektury omawianej ustawy egzekucyjnej. Przepis art. 5 § 1 u.p.e.a. stanowi, iż co do zasady uprawnionym do żądania wykonania obowiązków

---

<sup>9</sup> E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970, s. 94.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475. W rozdziale IV niniejszej rozprawy autor rozważa podmiotowość wierzyciela z nieco innej perspektywy.

<sup>11</sup> M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej[w:] System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 154.

wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego jest właściwy do orzekania organ i instancji. Od przytoczonej powyżej zasady system polskiego prawa zna sporo wyjątków, których przybyło zwłaszcza na przełomie ostatnich trzech lat. Sporo z nich przewiduje dalsza część przepisu art. 5 u.p.e.a. Na inny wyjątek wskazywał przepis art. 25 ust. 1 uchylonej już ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, który stanowił, iż z chwilą doręczenia decyzji przez organ kontroli skarbowej organowi podatkowemu właściwemu dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania kontrolnego, ów organ podatkowy stawał się wierzycielem obowiązków wynikających z tej decyzji. Aktualnie wyjątek taki przewiduje przepis art. 59 g ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>12</sup>, zgodnie z którym uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku zapłaty kary za stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w prowadzeniu budowy<sup>13</sup> jest wojewoda, pomimo że kompetentnym do wydania postanowienia o nałożeniu kary jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego zgodnie z przepisem art. 83 ust. 1 w zw. z art. 59 g ust. 1 ustawy – Prawo budowlane<sup>14</sup>. Wszystkie jednak przytoczone powyżej przykłady wierzycieli, zarówno tych będących regułą, jak i wyjątkami od reguły, implikują wspólne twierdzenie, iż z zasady wierzycielem publicznoprawnym nie jest podmiot w znaczeniu materialnym (państwo, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa lub samorządowa osoba prawna), ale jego organ, który jest uprawniony w zakresie przyznanych mu kompetencji do reprezentacji podmiotu materialnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W rzeczywistości zatem wierzycielem publicznoprawnym jest nie tyle sam podmiot prawa w znaczeniu cywilnoprawnym, co raczej wykonawca jego wierzycielskich uprawnień<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

<sup>13</sup> Nieprawidłowości te polegają na prowadzeniu budowy niezgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59a ust. 1 ustawy – Prawo budowlane).

<sup>14</sup> Przykład ten podaje R. Suwaj, *Podmioty postępowania egzekucyjnego*[w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 27.

<sup>15</sup> Zob. J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 53, który twierdzi: „Wierzycielem nie jest podmiot, na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, lecz organ lub instytucja, któremu u.p.e.a. powierza realizowanie tej funkcji”. Tak też K. Sobieralski, *Przedmiot i podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości*[w:] R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010, s. 53, który wskazuje: „Skoro przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki o charakterze publicznoprawnym, realizowane na rzecz podmiotu publicznoprawnego (Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), to podmiot pełniący funkcję wierzyciela działa nie we własnym interesie, lecz w imieniu tego podmiotu publicznoprawnego i na jego rzecz”. z kolei M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*[w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153-154, wskazuje: „Można zatem sformułować tezę, iż wierzycielem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, co do zasady, nie

Jednocześnie należy przyznać słuszość twierdzeniom podnoszonym przez P. Rączkę i T. Jędrzejewskiego, którzy wskazują: „Należy podkreślić, że w kontekście tak sformułowanej definicji pojęcie wierzyciela w rozumieniu przepisów ustawy egzekucyjnej nie zostało ograniczone wyłącznie do podmiotów uczestniczących w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, ale obejmuje również podmioty uprawnione w świetle relacji materialnoprawnych, które nie podjęły działań na gruncie regulacji procesowej”<sup>16</sup>. W tym kontekście podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego nie ma charakteru wyłącznie procesowego, ale również materialny - jego byt wykracza bowiem poza ramy administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel publicznoprawny posiada już ten status zanim skieruje do zobowiązanego jakąkolwiek czynność ukierunkowaną na wykonanie ciążącego na nim obowiązku - pozostaje nim również po zakończeniu administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Warto w tym miejscu pochylić się nad konstrukcją prawną wierzyciela publicznoprawnego, rozumianego jako organ. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, iż zazwyczaj organem tym jest organ administracji publicznej<sup>17</sup>, co jednak nie jest regułą nieznajdującą wyjątków. Warto wskazać w tym miejscu, że organem tym może być np. organ ścigania - prokurator zlecający wykonanie zabezpieczenia<sup>18</sup> albo organ Służby Więziennej - dyrektor aresztu śledczego dochodzący naprawienia szkody w mieniu zakładu karnego<sup>19</sup>. Wierzycielem publicznoprawnym jednak z pewnością nie może być kierownik jednostki organizacyjnej wspomagającej aparat pomocniczy organu, taki jak np. komendant straży miejskiej<sup>20</sup>, dyrektor miejskiego zarządu dróg<sup>21</sup> albo dyrektor miejskiego ośrodka pomocy

---

jest podmiot na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, lecz jest nim organ lub instytucja, któremu ustawa powierza realizowanie tej funkcji”.

<sup>16</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 54.

<sup>17</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Zasada obligatoryjności egzekucji administracyjnej - rzeczywistość czy fikcja?*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 12, s. 37.

<sup>18</sup> Por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475; wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II FSK 2495/11, LEX nr 1364156.

<sup>19</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r., i SA/Gl 721/12, LEX nr 1277865; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., III SA/Wr 335/12, LEX nr 1249720.

<sup>20</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2011 r., V SA/Wa 2509/10, LEX nr 995982.

<sup>21</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2013 r., i SA/Gd 1201/12, LEX nr 1282386 - odmienne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 11 sierpnia 2010 r., III SA/Po 149/10, LEX nr 757157: „Zarządca Dróg Miejskich jako komunalna jednostka budżetowa, za pomocą której prezydent miasta wykonuje swoje obowiązki zarządcy dróg miejskich może też występować w charakterze wierzyciela w prowadzonym

rodzinie<sup>22</sup> czy też kierownik izby wytrzeźwień<sup>23</sup> – w tych bowiem przypadkach funkcję wierzyciela pełni odpowiednio starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu.

W porządku prawnym obowiązującym w Polsce możliwe jest jednak jeszcze dalej idące odstępstwo od przytoczonej zasady, polegające na przyznaniu statusu wierzyciela publicznoprawnego podmiotowi materialnemu, na którego rzecz ma być prowadzona egzekucja oraz podmiotowi dysponującemu interesem prawnym, jakim może być podmiot prawa prywatnego (osoba fizyczna, prawna, ułomna osoba prawna)<sup>24</sup> a nawet podmiot w znaczeniu prawa międzynarodowego (państwo obce). Zgodnie z przepisem art. 5 § 1 pkt 2 *in principio* u.p.e.a., dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa, uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków jest co prawda nadal organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana

---

postępowaniu egzekucyjnym w kwestii opłaty za parkowanie pojazdów”. W uzasadnieniu wskazywał już jednak, że „(...) Zarząd Dróg Miejskich miał odpowiednie upoważnienie do działania w niniejszym postępowaniu egzekucyjnym w imieniu Prezydenta Miasta”, co potwierdzałoby stanowisko, że właściwym organem występującym w roli wierzyciela powinien być Prezydent Miasta, zaś Zarządca Dróg Miejskich mógł jedynie przyjąć upoważnienie do wykonywania prerogatyw wierzycielskich - podobnie K. Sobieralski, *Wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 6, s. 40. Jednakże WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., i SA/Bk 398/10, LEX nr 747319, słusznie stwierdził, że „działanie z upoważnienia właściwego organu nie oznacza przejścia statusu organu”. Aktualnie, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., tj. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 1269 ze zm.), obowiązuje przepis art. 17b u.p.e.a., zgodnie z którym „właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej tej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela. Na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracownikowi tej jednostki”. Owo upoważnienie nie czyni jednak z umocowanego kierownika, czy też pracownika jednostki organizacyjnej wierzyciela publicznoprawnego.

<sup>22</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., i SA/Bk 398/10, LEX nr 747319.

<sup>23</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2012 r., i SA/Bk 339/12, LEX nr 1233215; wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II FSK 1568/12, LEX nr 1479159. Odmiennie stanowisko zajął tutaj WSA w Gliwicach w wyrokach z dnia 26 listopada 2012 r., i SA/GI 442/12, LEX nr 1247659 oraz z dnia 23 października 2013 r., i SA/GI 1389/12, LEX nr 1383736. z kolei pośrednie między nimi stanowisko zajęły: NSA w wyroku z dnia 26 lutego 2014 r., II FSK 733/12, LEX nr 1447066 oraz WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., i SA/Gd 91/14, LEX nr 1467412, w których przyjęto, że „zakres kompetencji i działania dyrektora ośrodka określa pełnomocnictwo udzielone mu na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”.

<sup>24</sup> J. Olszanowski wyklucza taką możliwość stwierdzając: „Dopowiedzieć należy, że wierzycielem na gruncie egzekucji administracyjnej może być jedynie podmiot administracji publicznej lub organ (instytucja) wykonujący funkcje władcze. Inne podmioty, np. osoba fizyczna czy osoba prawna, mogą występować w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jedynie „za pośrednictwem” wierzyciela, który ma za zadanie podjęcie działań w celu realizacji interesu ogólnego, a nie jednostkowego, jak w postępowaniu cywilnym” - Zob. J. Olszanowski, *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2016, s. 84 oraz powołany tam wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r., i SA/Wa 1162/05, LEX nr 193308.



do czuwania nad wykonaniem obowiązku, jednakże druga część wskazanego przepisu stanowi, że w przypadku braku takiego organu lub jego beczynności uprawnienie to przechodzi na podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Z uwagi na fakt, że organ administracji publicznej nie ma własnego interesu prawnego, lecz występuje w szeroko pojętym interesie ogólnym, podmiotem na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku będzie zawsze podmiot prawa prywatnego<sup>25</sup>. Odstępstwo to, wprowadzone przepisem art. 3 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa<sup>26</sup>, zmieniło obowiązującą do 31 grudnia 1998 r. żelazną regułę, zgodnie z którą jedynie organ administracji publicznej mógł być wierzycielem w rozumieniu u.p.e.a.<sup>27</sup> W opinii K. Sobieralskiego przyznanie jednostce możliwości uzyskania statusu wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym budzi jednak pewne wątpliwości, albowiem w konsekwencji podmiot prywatny uzyskał tym samym prawo „do domagania się stosowania przymusu państwowego wobec innych jednostek”<sup>28</sup>. Można jednakże nie podzielić tego zastrzeżenia, albowiem w sądowym postępowaniu egzekucyjnym wierzyciel, będący podmiotem prawa prywatnego, również korzysta z możliwości domagania się od sądowych organów egzekucyjnych zastosowania środków przymusu przeciwko innej jednostce nazywanej dłużnikiem. Jedynie podmiot stosujący ten przymus jest inny, gdyż reprezentuje on władzę sądowniczą, a nie wykonawczą, niemniej jednak tak jedna jak i druga władza reprezentuje w swych działaniach państwo i działa w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie warto zauważyć, że ustawodawca przyznając analizowaną możliwość na gruncie u.p.e.a. podmiotom prywatnym, uczynił w ten sposób krok w kierunku ujednolicenia postępowań egzekucyjnych: administracyjnego i sądowego, co być może w dłuższej perspektywie służyć będzie przejrzystości polskiego systemu prawa.

---

<sup>25</sup> Por. M. Masternak, *Podmioty biorące udział w postępowaniu egzekucyjnym*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 82.

<sup>26</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

<sup>27</sup> Reguła ta, pomimo jej ustawowego zniesienia, pokutowała jeszcze przez kilka lat w orzecznictwie sądów administracyjnych – patrz: wyrok WSA w Warszawie z 21 lutego 2006 r., i SA/Wa 1162/05.

<sup>28</sup> K. Sobieralski, *Przedmiot i podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości*[w:] R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010, s. 52.

Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 u.p.e.a., uprawnione do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków jest również państwo członkowskie Unii Europejskiej inne niż Rzeczpospolita Polska lub państwo trzecie (spoza UE), jednakże w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek tego państwa nie stosuje się przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska lub przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 5 § 3 u.p.e.a.). Prawa i obowiązki państwa obcego są obecnie realizowane poprzez organy wymienione w przepisie art. 5 ust. 1 ustawy o wzajemnej pomocy, zgodnie z którym zadania z zakresu wzajemnej pomocy wykonują : minister właściwy do spraw finansów publicznych, centralne biuro łącznikowe, wierzyciel, naczelnik urzędu skarbowego i organ egzekucyjny. Do momentu wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy, tj. do dnia 21 listopada 2013 r., wykonywaniem praw i obowiązków państwa obcego, polegającym na przyjmowaniu od obcego państwa wniosku o udzielenie pomocy w sprawach dotyczących należności pieniężnych był tzw. organ wykonujący w rozumieniu przepisu art. 1 a pkt 8 b u.p.e.a. nie może ująć uwadze wyraźne podobieństwo funkcji, jaką pełnił organ wykonujący (obecnie organy określone w art. 5 ust. 1 ustawy o wzajemnej pomocy) i wierzyciel publicznoprawny w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W jednym i drugim przypadku funkcją tą było wykonywanie uprawnień i obowiązków podmiotu materialnego, przy czym w pierwszym przypadku nazwa podmiotu odzwierciedla realną rolę, jaką pełni organ wykonujący w egzekucji administracyjnej, zaś w drugim oznaczenie „wierzyciela publicznoprawnego” nie odpowiada ciężarowi nomenklatury, jaki słowo „wierzyciel” ze sobą niesie.

Przechodząc do trzeciej płaszczyzny rozpatrywania pojęcia wierzyciela publicznoprawnego – do płaszczyzny naukowej, można wysunąć śmiałą tezę, że *de lege ferenda*, lepszym rozwiązaniem byłoby określenie organu uprawnionego do żądania wykonania obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej, omówionym powyżej oznaczeniem organu wykonującego albo określeniem wnioskodawcy - władzy administracyjnej, tak jak to miało miejsce na gruncie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji<sup>29</sup>. Użycie pojęcia

---

<sup>29</sup> Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 342 ze zm. - na gruncie tego rozporządzenia, uprawnienia aktualnego wierzyciela publicznoprawnego częściowo wykonywała władza administracyjna wnioskująca do władzy egzekucyjnej o zastosowanie przymusu administracyjnego a częściowo władza egzekucyjna, która była kompetentna do zarządzenia egzekucji - szerzej na ten temat traktuje rozdział II rozprawy.

wierzyciela w analizowanym przypadku jest bowiem mylące i wprowadza chaos do istniejącego porządku prawnego. Wyobrazić sobie można w tym miejscu sytuację, w której wierzyciel publicznoprawny posiada tę samą wagę znaczeniową, co wierzyciel w znaczeniu cywilnoprawnym, a zatem podmiot prawa materialnego, który może dochodzić przysługujących mu należności lub świadczeń, ponieważ leży to bezpośrednio w jego interesie prawnym. Wówczas wierzycielem publicznoprawnym byłby Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego tudzież państwowa osoba prawna, działający na swoją rzecz i w swoim interesie, tj. na rzecz i w interesie ogółu obywateli lub ogółu mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Natomiast organ administracji publicznej uprawniony do żądania wykonania obowiązków byłby jedynie organem wykonującym uprawnienia wierzycielskie, tzn. przedstawicielem podmiotu publicznoprawnego. Wszak również w aktualnie obowiązującym stanie prawnym wierzyciel publicznoprawny jest *de facto* wykonawcą uprawnień i obowiązków prawdziwego wierzyciela, jakim jest państwo lub jednostka samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uczynić kolejny krok w stronę ujednoczenia postępowań egzekucyjnych: administracyjnego i sądowego, co z kolei wyeliminowałoby problemy teoretyczne i praktyczne, jakie obecnie powstają w sytuacjach styczności obu tych postępowań.

## **2. Kategorie wierzycieli publicznoprawnych**

### **2.1. Kategoryzacja wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

#### **2.1.1. Organ administracji publicznej**

Niniejszy podrozdział skategoryzuje wierzycieli publicznoprawnych, dzieląc ich w pierwszej kolejności na trzy kategorie. Pierwsza kategoria obejmować będzie określenie wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji w ogólności - w tym charakterze występują bowiem organy administracji publicznej, instytucje, podmioty prawa prywatnego, państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa trzecie. Druga kategoria obejmuje podział wierzycieli do jakiego dochodzi przy egzekucji z nieruchomości - podział ten obejmuje: wierzycieli egzekwujących, wierzycieli finansujących, wierzycieli hipotecznych oraz wierzycieli prywatnoprawnych. Trzecią kategorię stanowią podmioty o roli

podobnej do roli wierzyciela publicznoprawnego, których można określać mianem „quasi-wierzycieli”.

Na swego rodzaju typologię wierzycieli publicznoprawnych napotkać można w przepisie art. 5 u.p.e.a. Przepis ten dość precyzyjnie określa bowiem, jaki podmiot<sup>30</sup> jest uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej poszczególnych obowiązków. Wskazana w tym przepisie typologia oparta jest w pierwszej kolejności na przyporządkowaniu podmiotów uprawnionych do określonych kategorii obciążeń publicznoprawnych. Przykładowo w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego, rolę wierzyciela pełni właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Z kolei w odniesieniu do obowiązków zapłaty należności pieniężnych państwa członkowskiego, wynikających z tytułu administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nałożonych na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, rolę wierzyciela odgrywa zgodnie z przepisem art. 5 § 2a u.p.e.a. Państwowa Inspekcja Pracy. Z powyższego wynika pierwszy bezpośredni wniosek, iż wierzyciela identyfikuje obowiązek podlegający wykonaniu. Aby zatem w konkretnym przypadku poprawnie określić podmiot pełniący rolę wierzyciela publicznoprawnego, konieczną jest dokładna wiedza na temat treści obowiązku podlegającego wykonaniu.

Samo dokładne rozróżnienie treści obowiązków nie wystarczy jednak zawsze do precyzyjnego określenia wierzyciela. W wielu przypadkach w odniesieniu do kilku obowiązków tej samej treści rolę wierzyciela pełnić będą różne podmioty. Przykładowo, żądać wykonania obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego może bądź to starosta powiatowy/ prezydent miasta na prawach powiatu, bądź wojewoda, bądź też powiatowy inspektor nadzoru budowlanego albo też organ administracji wyspecjalizowanej, jakim jest dyrektor okręgowego urzędu górniczego w odniesieniu do obiektów budowlanych szczególnego rodzaju, takich jak np. obiekty budowlane zakładów górniczych, co do których rozbiórkę można orzec w decyzji o likwidacji zakładu górniczego, zgodnie z przepisem

---

<sup>30</sup> Wyrażenie podmiot zostało w tym miejscu użyte w rozumieniu podmiotowości publicznoprawnej i w takim rozumieniu będzie ono używane w dalszej części rozprawy.

art. 129 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze<sup>31</sup>. Wówczas zastosować należy regułę określoną w przepisie art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a., zgodnie z którą w odniesieniu do obowiązków, których źródłem jest rozstrzygnięcie organów administracji rządowej lub samorządowej, rolę wierzyciela pełni organ, który w pierwszej instancji jest właściwy do wydania takiego rozstrzygnięcia. W zależności od tego czy obowiązek rozbiórki został orzeczony jako warunek w decyzji o pozwoleniu na budowę przez starostę powiatowego, czy też w decyzji o rozbiórce przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, żądać wykonania obowiązku rozbiórki będzie mógł pierwszy bądź drugi z wyżej wymienionych organów. Z kolei w odniesieniu do tymczasowych obiektów budowlanych, co do których proces inwestycyjny może zostać rozpoczęty w oparciu o zgłoszenie, w stosunku do którego starosta/prezydent miasta nie zgłosił swojego sprzeciwu, wierzycielem bezpośrednio w oparciu o przepisy prawa będzie starosta/prezydent miasta. Niemniej jednak w przypadku bezczynności tychże organów, rolę wierzyciela będzie mógł odgrywać podmiot którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku, a zatem sąsiad, którego nieruchomości pozostaje w zasięgu oddziaływania takiego obiektu i który przykładowo w przypadku jego zawalenia, poniesie konkretne szkody w mieniu czy też krzywdę na osobie. Przywołany przykład obowiązku rozbiórki w sposób dobitny dowodzi, iż wierzycielem obowiązków o tej samej treści mogą być różne podmioty.

Powyższe rozważania implikują twierdzenie, iż dla prawidłowej identyfikacji wierzyciela niezbędna jest wiedza w dwóch obszarach: w pierwszej kolejności w obszarze treści obowiązku, zaś w drugiej w obszarze jego źródła. To bowiem od treści obowiązku zależeć będzie, czy istotnym dla określenia podmiotu uprawnionego do żądania jego wykonania będzie również jego źródło. W pewnych przypadkach, wiedza jedynie o treści obowiązku będzie wystarczająca dla określenia jego wierzyciela. W pozostałej grupie sytuacji, konieczne będzie jednak zasięgnięcie informacji o jego źródle rozumianym bądź to jako indywidualne rozstrzygnięcie organu lub sądu, bądź też jako przepis prawa.

Najbardziej powszechnym przypadkiem jest sytuacja, w której rolę wierzyciela publicznoprawnego odgrywa organ administracji publicznej. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., pod pojęciem organów administracji publicznej należy rozumieć: 1) organy administracji rządowej (ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej

---

<sup>31</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.

(zespolonej i niezespolonej), 2) organy jednostek samorządu terytorialnego oraz 3) organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Z powyższego przepisu wynika wyraźnie podział organów administracji publicznej na cztery grupy, do których M. Stahl zalicza: „organy administracji państwowej (należące do sfery wykonawczej, ale pozostające poza aparatem administracji rządowej), organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej (...)”, a także „organy innych podmiotów publicznych”<sup>32</sup>. Z przywołanego wyliczenia wynika natomiast, że pojęcie administracji publicznej jest szersze od pojęcia administracji państwowej<sup>33</sup>. Do organów administracji państwowej zaliczyć zatem można: Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Państwową Komisję Wyborczą i komisarzy wyborczych, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych<sup>34</sup>. Do organów administracji państwowej I. Lipowicz zalicza również organy administracji kontroli państwowej (Najwyższą Izbę Kontroli, samorządowe kolegia odwoławcze oraz regionalne izby obrachunkowe), a także incydentalnie organy ustawodawcze oraz organy wymiaru sprawiedliwości sprawujące administrację, jako „swoistą działalność uboczną”<sup>35</sup>. W istocie bywa bowiem, że prezes określonego sądu lub trybunału albo Marszałek Sejmu lub Senatu wykonuje rolę organu administracji publicznej chociażby w sprawach dostępu do informacji publicznej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>36</sup>, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności zaś organy władzy publicznej. Pojęcie organów władzy publicznej, choć zakresowo szersze od pojęcia organów administracji publicznej, nie wyłącza jak widać możliwości administrowania przez te organy określonym przedmiotowo zakresem spraw.

---

<sup>32</sup> M. Stahl, *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów*[w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 61. Takiego poglądu nie podziela J. Boć, który kategorię organów administracji rządowej wciela do kategorii organów administracji państwowej - Zob. J. Boć, *Administracja państwowa, w tym rządowa*[w:] *Prawo administracyjne* (red.) J. Boć, Warszawa 2007, s. 142.

<sup>33</sup> I. Lipowicz, *Ustrój administracji rządowej*[w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa* (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 196.

<sup>34</sup> Funkcję pomocniczą w formułowaniu katalogu organów administracji państwowej stanowić może przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2142 ze zm.).

<sup>35</sup> I. Lipowicz, *Ustrój administracji rządowej*[w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa* (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 199-200.

<sup>36</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.

Powyższe potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne<sup>37</sup>. Z kolei nie wszystkie organy władzy wykonawczej zaliczają się kompleksowo do organów administracji państwowej a tym samym publicznej. Przykładowo Prezydent RP, choć jest przedstawicielem egzekutywy, nie jest organem administracji publicznej, na co wskazał wyraźnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, odrzucając skargę na bezczynność Prezydenta RP<sup>38</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. „Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a. jest w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ i instancji (...)”. W przepisie tym mowa jest o wierzycielach obowiązków wynikających z indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (decyzji i postanowień) organów administracji samorządowej<sup>39</sup> oraz organów administracji rządowej - zarówno zespolonej, jak i niezespolonej. Przepis ten swoją treścią nie obejmuje natomiast obowiązków wynikających z rozstrzygnięć administracyjnych organów administracji państwowej oraz organów innych niż wykonawcza władz oraz podmiotów publicznych. O wierzycielach obowiązków wynikających z rozstrzygnięć tych ostatnich jest mowa w przepisie art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. Zgodnie z treścią tego przepisu dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana

---

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II SAB/Wa 221/17, LEX nr 2424836, w którym stwierdzono, że Prezes Sądu Okręgowego jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 lutego 2018 r., II SAB/Go 137/17, LEX nr 2455893, gdzie wskazano: „Postanowienie o umorzeniu dochodzenia w konkretnie określonej sprawie jest dokumentem stanowiącym informację publiczną, albowiem stanowi o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej sprawy, wyraża zatem pogląd tego organu w materii tej sprawy. W tym zakresie rzezone postanowienie ma ten sam walor, co orzeczenia ostateczne innych organów, jak np. decyzje organów państwowych czy wyroki sądów”. W odniesieniu do organów władzy ustawodawczej warto wskazać na wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1038/14, LEX nr 1745691, w którym podkreślono, że „nie budzi (...) wątpliwości fakt, że Marszałek Sejmu jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej”.

<sup>38</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2009 r., VII SAB/Wa 64/09, LEX nr 528865.

<sup>39</sup> Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. pod pojęciem organów jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Co do zaliczenia samorządowych kolegiów odwoławczych do grupy organów jednostek samorządu terytorialnego słuszne wątpliwości zgłaszał W. Chróścielewski - zaliczać się one bowiem powinny do administracji państwowej. Tym niemniej na gruncie k.p.a. konieczne było ich funkcjonalne zakwalifikowanie do grupy organów jednostek samorządu terytorialnego - Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 53-54.

do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Część powyższego przepisu, odnosząca się do wierzycieli obowiązków wynikających z rozstrzygnięć „innych organów” - innych, tzn. niezawierających się w kategorii organów administracji rządowej i samorządowej, odnosi się również do organów administracji państwowej. Chodzi tutaj m.in. o rozstrzygnięcia takich organów jak Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej<sup>40</sup>, komisarz wyborczy czy Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Ten ostatni może w drodze decyzji administracyjnej nałożyć na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji obowiązek zaniechania przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji. Wierzycielem tegoż obowiązku o charakterze niepieniężnym jest w tym przypadku sam Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a zatem inny organ w rozumieniu przepisu art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a.<sup>41</sup>. Z kolei treść przepisu, odnosząca się do obowiązków wynikających z orzeczeń sądów, dotyczyć może obowiązku zwrotu korzyści majątkowej przyjętej przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy<sup>42</sup>. W przypadku braku dobrowolnego zwrotu takiej korzyści przez komitet wyborczy, Państwowa Komisja Wyborcza lub komisarz wyborczy, również będący organami administracji państwowej, najpierw wnioskuje do naczelnika urzędu skarbowego, aby ten wystąpił do miejscowo sobie właściwego sądu okręgowego z wnioskiem o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej lub jej równowartości oraz wydanie tej korzyści majątkowej lub zapłatę jej równowartości. Po wydaniu takiego orzeczenia przez sąd, Państwowa Komisja Wyborcza lub komisarz wyborczy - już teraz występujący w roli wierzyciela publicznoprawnego - powinny wystąpić do naczelnika urzędu skarbowego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej<sup>43</sup>.

W dalszej części przepisu art. 5 § 1 pkt 3-5 u.p.e.a. rolę wierzyciela odgrywają takie organy jak np. minister właściwy do spraw finansów publicznych dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw

---

<sup>40</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, w którym stwierdzono, iż przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483) zaliczające pracowników Regionalnych Izb Obrachunkowych i Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w poczet pracowników służby cywilnej są niezgodne z Konstytucją.

<sup>41</sup> Por. przepis art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1414 ze zm.).

<sup>42</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.

<sup>43</sup> Por. przepis art. 149 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.).



finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne<sup>44</sup> oraz art. 16 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym<sup>45</sup>. Z kolei w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej albo rozliczeń zamknięcia, a także w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego, funkcję wierzyciela pełni właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Istnieją również takie obowiązki, których egzekwowania może dochodzić tylko jeden określony naczelnik urzędu skarbowego - przykładowo tylko naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby Szefa Krajowej Administracji Skarbowej może dochodzić wykonania obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień. Podobnie tylko naczelnik urzędu skarbowego, właściwy według adresu siedziby dyrektora izby administracji skarbowej, może dochodzić wykonania obowiązków wynikających z wydanych przez tego dyrektora izby administracji skarbowej decyzji lub postanowień. Z uwagi jednak na charakter omówionych w tym akapicie obowiązków, który można określić jako podatkowy, prawnofinansowy, prawnokarny tudzież z zakresu prawa pracy, tak czy inaczej cechujący obowiązki z innych kategorii, niż będące przedmiotem rozprawy doktorskiej obowiązki administracyjnoprawne, wierzyciele tychże obowiązków nie będą stanowili przedmiotu dalszych rozważań.

Reasumując podrozdział można stwierdzić, że rolę wierzyciela może pełnić bądź to organ administracji, który uprzednio nałożył obowiązek na zobowiązanego - wówczas organ ten kontynuuje proces administrowania używając przy tym innych form działania niż w fazie jurysdykcyjnej - bądź też organ administracji, który co prawda nie nałożył obowiązku, ale administruje tą sferą spraw, w ramach której nałożono obowiązek. Może zaistnieć również taka sytuacja, w której funkcję wierzyciela będzie realizował organ reprezentujący wierzyciela w znaczeniu materialnoprawnym odgrywając przy tym rolę swoistego pełnomocnika tegoż wierzyciela (mowa tutaj np. o dyrektorze Oddziału

---

<sup>44</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2022 ze zm.

<sup>45</sup> j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1436 ze zm.

Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - organie państwowej osoby prawnej)<sup>46</sup>.

### 2.1.2. Instytucja

Zgodnie z przepisem art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. „uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a. jest dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku (...)”.

W analizowanym przepisie wspomniano m.in. o instytucji.

Pojęcie instytucji może być rozumiane przynajmniej dwojako. Po pierwsze pod tym pojęciem można rozumieć „zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie”<sup>47</sup>. Po drugie tego samego pojęcia można używać dla określenia zespołu norm prawnych, które regulują określoną grupę stosunków społecznych, albo składających się na określony sposób postępowania<sup>48</sup>. O ile pierwsze z wymienionych znaczeń jest używane potocznie, o tyle drugie znajduje swoje zastosowanie w teorii prawa. Tym niemniej pojęcie instytucji zastosowane w przepisie art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. odnosi się do pierwszego z omówionych powyżej znaczeń.

W taki sposób rozumiana instytucja, a zatem zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw, aby stać się wierzycielem publicznoprawnym określonego obowiązku, musi być bezpośrednio zainteresowany w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołany do czuwania nad wykonaniem tegoż obowiązku. Instytucją bezpośrednio zainteresowaną w wykonaniu obowiązku przez zobowiązanego jest np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do obowiązków wynikających zarówno z decyzji Dyrektorów Oddziałów ZUS, jak i bezpośrednio z przepisów prawa. Ponadto warto wskazać na przykład, gdy przepis u.p.e.a. wprost wskazuje na Państwową Inspekcję Pracy jako uprawnioną do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. g u.p.e.a.

Z kolei przykładem instytucji powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku jest Dyrektor Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A. Zgodnie bowiem

---

<sup>46</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 165.

<sup>47</sup> *Słownik języka polskiego. t. I* (red.) M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 796.

<sup>48</sup> *Leksykon PWN* (red.) B. Kaczorowski, Warszawa 2004, s. 462.

z przepisem art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>49</sup> uprawnionymi do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej są kierownicy jednostek operatora wyznaczonego w rozumieniu przepisów z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Z uwagi na fakt, że decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dokonano wyboru operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016-2025 w postaci Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie<sup>50</sup>, ta instytucja jest powołana do czuwania nad wykonaniem owych obowiązków. Co istotne w omawianym przypadku, instytucja ta nie wykonuje swoich uprawnień *de facto* na swoją rzecz czy też w swoim interesie, lecz nadal w interesie publicznym, co odróżnia ją od kategorii wierzycieli prywatnoprawnych.

Z innego rodzaju przykładem instytucji powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku spotkać się można na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>51</sup>, np. w przypadku obowiązku udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej. W przypadku, gdy właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na takie czynności swojej zgody, wówczas Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje go do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania tychże czynności wymieniając w tejże decyzji konkretny podmiot prawa prywatnego, któremu ma zostać udostępniona nieruchomość. W przypadku, gdy właściciel lub inny podmiot uprawniony do władania nieruchomością nie udostępni dobrowolnie swojej nieruchomości, zaś starosta powiatowy, który wydał decyzję, pozostanie w bezczynności wierzycielskiej, wówczas tenże podmiot prawa prywatnego, który wnioskował do Starosty o wydanie w.w. decyzji i na którego rzecz taka decyzja została następnie wydana, zgodnie z przepisem art. 124b ust. 1 i 5 u.g.n. jest uprawniony do wystosowania upomnienia i wystawienia tytułu wykonawczego, a zatem do wykonywania uprawnień wierzyciela publicznoprawnego. Pomimo jednak,

---

<sup>49</sup> j.t. Dz.U. z 2014, poz. 1204 ze zm.

<sup>50</sup> Por. decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r., znak: DRP.WKP.710.2.2015.26,27.

<sup>51</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.

iż w omawianym przypadku to podmiot prywatnoprawny (zazwyczaj przedsiębiorca przesyłowy lub przedsiębiorca wykonujący usługi na jego rzecz) pełni rolę wierzyciela publicznoprawnego z uwagi na bezczynność organu, mogącego żądać zainicjowania administracyjnego postępowania egzekucyjnego, nadal działa on w interesie publicznym, tj. przykładowo celem zabezpieczenia sieci przesyłowej przed jej zerwaniem, np. poprzez regularne przycinanie drzew rosnących poniżej linii elektrycznej niskiego napięcia. Tego rodzaju zabiegi służą bowiem wszystkim korzystającym z tej sieci elektrycznej, a zatem interesowi publicznemu.

### 2.1.3. Podmiot prawa prywatnego

Zgodnie z przywołanym już kilkakrotnie przepisem art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. wierzycielem publicznoprawnym dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa jest (w przypadku braku organu lub instytucji bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku lub w przypadku bezczynności takiego organu lub instytucji) podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. W przepisie tym jest zatem również mowa o podmiocie prawa prywatnego będącego zarazem wierzycielem publicznoprawnym, uprawnionym do żądania wykonania obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej, niemniej jednak na swoją rzecz tudzież w swoim interesie. Przedstawiciele doktryny podkreślają bowiem, że „takie ukształtowanie regulacji prawnej normującej podmioty uprawnione do żądania wykonania obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej powoduje, że status wierzyciela w tym postępowaniu nabywają podmioty o różnorodnym charakterze, począwszy od organów administracji publicznej, na podmiotach prywatnych (w tym osobach fizycznych) czy państwach obcych skończywszy”<sup>52</sup>. Rola odgrywana przez wierzyciela publicznoprawnego będącego podmiotem prawa prywatnego

---

<sup>52</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 57 - Zob. również P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 164-165.

jest wówczas „tożsama z rolą wierzyciela w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze cywilnoprawnym”<sup>53</sup>.

Tego rodzaju podmiot może niejako wstąpić w prawa i obowiązki wierzyciela publicznoprawnego, ale tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, może to nastąpić w przypadku braku organu lub instytucji bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Po drugie, jest to możliwe w przypadku bezczynności takiego organu lub instytucji. Pierwszy przypadek ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w których na skutek luk w prawie, nie byłoby można ustalić właściwego podmiotu uprawnionego do żądania wykonania obowiązku. Z kolei drugi przypadek określa sytuację, w której uprawnionym do żądania wykonania obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej jest *de facto* organ lub instytucja, niemniej jednak niejako w ich zastępstwie i to tylko w przypadku ich bezczynności działać może również podmiot prawa prywatnego. Wskazać przy tym należy, że obie możliwości mogą znaleźć zastosowanie jedynie w przypadku, gdy dany obowiązek będzie wynikał z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa. Tym samym omawiane możliwości nie znajdą zastosowania w sytuacji, w której rozstrzygnięcie będące źródłem obowiązku publicznoprawnego wydał organ administracji rządowej lub samorządowej - wówczas bowiem to organ, który wydał dane rozstrzygnięcie w pierwszej instancji będzie zawsze wierzycielem publicznoprawnym, zaś w przypadku jego bezczynności, zgodnie z przepisem art. 6 § 1a u.p.e.a. podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku będzie mógł złożyć jedynie skargę na bezczynność wierzyciela.

Zarówno w przypadku braku organu lub instytucji bezpośrednio zainteresowanych wykonaniem przez zobowiązanego obowiązku albo powołanych do czuwania nad wykonaniem obowiązku, jak i w przypadku ich bezczynności, uprawnionymi do żądania wykonania obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej są dwa rodzaje podmiotów. Pierwszym jest podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie. Z kolei drugim typem podmiotu jest podmiot, którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku.

---

<sup>53</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 165.

J. Olszanowski wskazuje w tym zakresie na przykład egzekucji abonamentu radiowo-telewizyjnego, która zgodnie z przepisem art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>54</sup>, wszczynana jest na żądanie kierownika jednostki operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe<sup>55</sup>, tj. kierownika jednostki operatora pocztowego obowiązanej do świadczenia usług powszechnych (art. 2 pkt 13 ustawy – Prawo pocztowe)<sup>56</sup>. Jak to zostało już jednak wspomniane, jest to raczej przykład instytucji powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku aniżeli przykład podmiotu, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku.

#### **2.1.4. Państwo członkowskie UE i państwo trzecie**

Przepisy u.p.e.a. przewidują także możliwość, wedle której nie tylko podmioty prawa krajowego, ale również podmioty prawa międzynarodowego mogą występować w roli wierzyciela publicznoprawnego. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 u.p.e.a., państwo członkowskie Unii Europejskiej inne niż Rzeczpospolita Polska<sup>57</sup> jest uprawnione do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków zapłaty należności pieniężnych tego państwa wynikających z następujących tytułów: 1) podatków i należności celnych pobieranych przez to państwo lub w jego imieniu, przez jego jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej, 2) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami, 3) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru, 4) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w punktach 1-3, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych

<sup>54</sup> j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1204 ze zm.

<sup>55</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1481 ze zm.

<sup>56</sup> Zob. J. Olszanowski, *Egzekucja...*, op. cit., s. 53.

<sup>57</sup> Zgodnie z rozumieniem pojęcia „państwo członkowskie” określonym w przepisie art. 1a pkt 8c u.p.e.a.

lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych, 5) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie należności pieniężnych, o których mowa w pkt 1, 6) odsetek i kosztów związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa powyżej, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy.

Zgodnie z przywołanym już powyżej przepisem art. 5 § 2 u.p.e.a., również państwo trzecie<sup>58</sup> jest uprawnione do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku zapłaty należności pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

Co istotne, zgodnie z przepisem art. 5 § 3 u.p.e.a., w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska lub przepisy ustawy stanowią inaczej. Można zatem wskazać, że rola omawianych państw występujących w charakterze wierzyciela publicznoprawnego ogranicza się do podjęcia działań ukierunkowanych wyłącznie na wszczęcie postępowania<sup>59</sup>. Istotne znaczenie odgrywają tutaj przepisy ustawy o wzajemnej pomocy.

---

<sup>58</sup> Pod pojęciem państwa trzeciego należy rozumieć państwo niebędące członkiem Unii Europejskiej w rozumieniu przepisu art. 1a pkt 8d u.p.e.a.

<sup>59</sup> Por. P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 57 - autorzy ci wskazują: „Powyższe z jednej strony uzasadniają względy praktyczne, które wykluczają przewidziany przepisami ustawy egzekucyjnej udział w czynnościach procesowych państwa obcego, a z drugiej także ograniczenia w zakresie związania podmiotów niepozostających pod jurysdykcją polskich organów administracyjnych obowiązkami obarczającymi wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym”. Dlatego też na państwie obcym nie spoczywa chociażby obowiązek doręczenia zobowiązanemu upomnienia przed wystawieniem tytułu wykonawczego.

## **2.2. Kategoryzacja wierzycieli w egzekucji administracyjnej z nieruchomości**

### **2.2.1. Wierzyciel egzekwujący**

W sytuacjach, w których celem wyegzekwowania obowiązku o charakterze pieniężnym, wszczęta została egzekucja z nieruchomości, wierzyciel publicznoprawny może występować w różnych rolach, a także współuczestniczyć w postępowaniu z wierzycielami innych kategorii. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w rozdziale 7 działu II, regulującym egzekucję z nieruchomości, wyróżniają bowiem w ramach instytucji wierzyciela publicznoprawnego dwie wysublimowane jego kategorie: wierzyciela finansującego oraz wierzyciela egzekwującego. Przepisy te pozwalają również uczestniczyć w tym postępowaniu wierzycielowi hipotecznemu, a także wierzycielom prywatnoprawnym. Celem dopełnienia treści rozważań, należy poczynić kilka uwag na temat tych podmiotów oraz określić ich znaczenia.

Wierzyciel egzekwujący, podobnie jak finansujący jest jednym z uczestników postępowania egzekucyjnego z nieruchomości, wymienionym w przepisie art. 110 b pkt 2 u.p.e.a. Określenie jego cech jest w pewnej mierze spójne z określeniem, jakie przydaje mu doktryna prawa cywilnego procesowego, gdzie wierzycielem egzekwującym jest podmiot, który wszczął egzekucję, w odróżnieniu od wierzycieli, którzy nie wystąpili o jej wszczęcie, a mimo to egzekucja toczy się na ich rzecz. O ile jednak, w sądowym postępowaniu egzekucyjnym wierzyciel egzekwujący może występować w ramach realizacji każdego środka egzekucyjnego, o tyle w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym tego rodzaju rola wierzyciela jest zarezerwowana jedynie dla egzekucji z nieruchomości. Przepisy u.p.e.a. nie zawierają definicji legalnej wierzyciela egzekwującego, dlatego też należy wyprowadzić ją z funkcji, jaką pełni on na jej gruncie. Generalnie, wierzyciel egzekwujący jest tak naprawdę wierzycielem w rozumieniu art. 1a pkt 13 u.p.e.a., a zatem podmiotem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku, który skorzystał ze swego uprawnienia i spowodował wszczęcie egzekucji administracyjnej. Jest on uczestnikiem postępowania, który bierze udział w podziale wyegzekwowanych na skutek egzekucji z nieruchomości kwot (art. 115 c § 1 u.p.e.a.).

Z reguły wierzyciel egzekwujący jest jednocześnie wierzycielem finansującym, pokrywającym zaliczkowo wydatki związane z podejmowanymi przez organ egzekucyjny czynnościami. Jednakże w sytuacji, gdy wierzycielem egzekwującym jest naczelnik urzędu



skarbowego albo państwo obce, wówczas mamy do czynienia z wierzycielami egzekwującymi niefinansującymi<sup>60</sup>. Z powyższego wynika, że zarówno instytucja prawna wierzyciela finansującego, jak i egzekwującego, jest tworem czysto procesowym, służącym jedynie oznaczeniu jego funkcji, a przez to przyporządkowaniu mu określonych uprawnień i obowiązków. Podczas gdy rolą wierzyciela egzekwującego jest dochodzić (egzekwować) wykonania obowiązku przez zobowiązanego, funkcją wierzyciela finansującego jest tę egzekucję sfinansować.

### 2.2.2. Wierzyciel finansujący

Zgodnie z przepisem art. 110 § 3 a u.p.e.a., wierzycielem finansującym jest wierzyciel niebędący naczelnikiem urzędu skarbowego, państwem członkowskim, państwem trzecim lub Państwową Inspekcją Pracy. Rolą wierzyciela finansującego jest sukcesywne wpłacanie zaliczki do organu egzekucyjnego, w miarę podejmowania przez ten organ kolejnych czynności egzekucyjnych. Wysokość poszczególnych wpłat zaliczki określa organ egzekucyjny na podstawie przewidywanych wydatków. Jeżeli do egzekucji z nieruchomości przystąpili kolejni wierzyciele finansujący, wówczas organ egzekucyjny określa również dla nich wysokość wpłat zaliczki, jednakże proporcjonalnie tylko do tych czynności, które dopiero będą podejmowane już po ich przystąpieniu. Przystępujący wierzyciele finansujący nie mają zatem obowiązku regulowania czy też wyrównywania wpłat już poniesionych przez dotychczasowego wierzyciela finansującego. Współfinansują oni jedynie te wydatki, które powstały po ich przystąpieniu<sup>61</sup>. Wysokość wpłat zaliczki poszczególnych wierzycieli finansujących jest określana w proporcji odpowiadającej stosunkowi ich należności pieniężnych do łącznej kwoty należności pieniężnych wszystkich wierzycieli finansujących. Łączna kwota zaliczki należna od jednego wierzyciela finansującego nie może być większa niż 5% egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i nie większa niż 11 400 zł, z tym że kwotę odsetek przyjmuje się na dzień ustalenia pierwszej zaliczki. Organ egzekucyjny zwraca zaliczkę wierzycielowi przy podziale kwot uzyskanych z egzekucji do wysokości wyegzekwowanych kwot na pokrycie wydatków

---

<sup>60</sup> K. Sobieralski, op. cit., s. 57.

<sup>61</sup> K. Sobieralski, *Przedmiot i podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości*[w:] R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010, s. 57.

egzekucyjnych. W przypadku niewpłacenia zaliczki, organ egzekucyjny wzywa wierzyciela finansującego do jej wpłacenia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu nie przystępuje do egzekucji z nieruchomości.

### **2.2.3. Wierzyciel hipoteczny oraz wierzyciele prywatnoprawni**

Wierzyciel hipoteczny, którego wspomina przepis art. 111 i § 2 u.p.e.a., jako uprawnionego do przejęcia nieruchomości w przypadku, gdy nikt nie przystąpił do drugiej jej licytacji, różni się od pozostałych wyżej wymienionych kategorii wierzycieli. Wierzycielem hipotecznym może być bowiem każdy wierzyciel oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego. Nie musi być to przy tym wierzytelność wynikająca ze stosunku prywatnoprawnego ale również publicznoprawnego. Tym samym wierzycielem hipotecznym może być zarówno podmiot prawa publicznego, np. organ administracji publicznej, jak i podmiot prawa prywatnego, np. osoba fizyczna. Jest to bowiem *de facto* podmiot, uregulowany przepisami ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>62</sup>, dysponujący zabezpieczeniem swojej wierzytelności w postaci ograniczonego prawa rzeczowego do nieruchomości dłużnika, z której może on dochodzić zaspokojenia, bez względu na to, czyją ta nieruchomość stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela tej nieruchomości. W doktrynie podkreślano jednak, że podmiot ten nie jest wierzycielem w rozumieniu przepisu art. 1a pkt 13 u.p.e.a., gdyż nie przysługuje mu prawo żądania wykonania obowiązku w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, który to pogląd należy podzielić<sup>63</sup>. Odmiennie stanowisko w tym zakresie prezentuje jednak judykatura. W wyrokach sądów administracyjnych wskazuje się bowiem wprost: „Wierzyciel hipoteczny nie będący organem administracji publicznej, wystawiającym tytuł wykonawczy i składającym wniosek o egzekucję obowiązku wynikającego z tego tytułu, jest wierzycielem w rozumieniu art. 1a pkt 13 w zw. z art. 66 § 3 u.p.e.a., gdyż przysługuje mu prawo żądania od organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne egzekucji pieniężnej z nieruchomości o uwzględnienie w planie podziału kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości

---

<sup>62</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.

<sup>63</sup> M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji...*, *op. cit.*, s. 155.

należności/wierzytelności przysługującej mu od zobowiązanego, a zabezpieczonej hipoteką”<sup>64</sup>.

Podobnie jest w przypadku wierzycieli wymienionych w przepisie art. 115 c § 1 pkt 1 u.p.e.a., który przydaje prawo uczestnictwa w podziale kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości oprócz wierzycielom egzekwującym również wierzycielom składającym tytuł wykonawczy z dowodem doręczenia dłużnikowi wezwania do zapłaty oraz wierzycielom, którzy uzyskali zabezpieczenie powództwa, jeżeli zgłosili się najpóźniej w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu własności nieruchomości. Wierzyciele opisani w tym przepisie są podmiotami sądowego postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, których udział w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma charakter incydentalny. Z pewnością nie przysługuje im jednak prawo zainicjowania egzekucji administracyjnej. Uprawnienie takie przysługuje bowiem tylko wierzycielowi egzekwującemu<sup>65</sup>.

### **2.3. Inni uczestnicy administracyjnego postępowania egzekucyjnego o roli podobnej do roli wierzyciela publicznoprawnego**

Traktując o innych uczestnikach administracyjnego postępowania egzekucyjnego o roli podobnej do roli wierzyciela publicznoprawnego, należy mieć na myśli podmioty, których interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku<sup>66</sup>, o których to podmiotach wspominają przepisy art. 5 § 1 pkt 2 in fine, art. 6 § 2 i art. 54 § 2 u.p.e.a. Z uwagi na podobieństwo tegoż podmiotu do instytucji wierzyciela prywatnoprawnego, jak i z uwagi na możliwość jego występowania, w charakterze wierzyciela publicznoprawnego, o czym była już mowa powyżej, a także z uwagi na jego

---

<sup>64</sup> Patrz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 maja 2010 r., i SA/GI 217/10, LEX nr 673181 oraz wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II FSK 2133/10, LEX nr 1244156.

<sup>65</sup> M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji...*, op. cit., s. 155.

<sup>66</sup> Szeroko podmiot ten został opisany w: A. Dalkowska, P. Świerczyński, *Ochrona praw podmiotu, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 163-176.

rozległe redakcyjnie oznaczenie, można zastosować synonimiczny skrót redakcyjny i używać na określenie owego podmiotu również oznaczenia „quasi-wierzyciel”<sup>67</sup>.

Jak już była o tym mowa powyżej, pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego jest zupełnie inna niż pozycja prawna wierzyciela prywatnoprawnego. Wierzyciel prywatnoprawny działa bowiem w swoim imieniu i realizuje swój własny interes prawny będąc przy tym uprawnionym do żądania od dłużnika spełnienia świadczenia na swoją rzecz. Tymczasem wierzyciel publicznoprawny działa w szeroko pojętym interesie społecznym<sup>68</sup>, będąc uprawnionym do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia nie na swoją rzecz i nie w swoim interesie<sup>69</sup>, ale na rzecz ogółu. W sytuacji zaś, gdy ustawodawca – w drodze wyjątku – wyznaczył drogę administracyjnego postępowania egzekucyjnego dla dochodzenia przez jednostki należności cywilnoprawnych (np. odszkodowań) tudzież w sytuacji, w której jeden obywatel jest bardziej zainteresowany wykonaniem obowiązku publicznoprawnego od całej reszty obywateli (np. sąsiad nieruchomości zabudowanej wysokim budynkiem grożącym zawaleniem jest bardziej zainteresowany wykonaniem

---

<sup>67</sup> Tego rodzaju zabieg redakcyjny był już stosowany w innych publikacjach naukowych, np. Z. Leoński i R. Hauser opisywali instytucję „wierzyciela w znaczeniu faktycznym” (Por. Z. Leoński, R. Hauser, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz* (red.) R. Hauser, a Skoczylas, Warszawa 2016, s. 50-51). A. Skoczylas w odniesieniu do omawianego podmiotu użył określenia „osoba trzecia” (Por. A. Skoczylas, *czy istnieje „prawo” do egzekucji administracyjnej*, [w:] *Jednostka a państwo* (red.) J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmich, Białystok 2008, s. 215-225; tak też wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1997 r., i SA/Lu 1214/96, LEX nr 31859). Na kłopotliwe kwestie związane z posługiwaniem się terminem „osoba trzecia” zwrócił uwagę sam A. Skoczylas, wskazując na poglądy A. Korzeniowskiej, która pojęciem „osoba trzecia” obejmuje wszelkie podmioty niezdefiniowane w art. 1a u.p.e.a. a występujące w administracyjnej procedurze egzekucyjnej – w ich skład zdaniem autorki wchodzi również quasi-wierzyciel. W poglądach przedstawicieli doktryny spotkać można również pojęcie quasi-organu egzekucyjnego, które np. P. Przybysz odnosi do pracodawcy zobowiązanego, organu rentowego wypłacającego zobowiązanemu świadczenie oraz do banku prowadzącego rachunek bankowy zobowiązanego – Por. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 120-121. z kolei w judykaturze używane jest pojęcie quasi-egzekutora które np. WSA w Olsztynie odnosi do dłużnika zajętej wierzytelności – Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2015 r., i SA/Ol 452/15, LEX nr 1929448. Pojęciem quasi-egzekutora posługuje się również: K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego* (red.) T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 278 oraz P. Ostojki, *Dłużnik zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 4, s. 137.

<sup>68</sup> J. Zimmerman pomiędzy interesem społecznym a interesem publicznym stawia znak równości – Por. J. Zimmerman, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 72. Odmienny pogląd reprezentuje A. Duda, twierdząc, że pojęcia te niosą ze sobą odmienny ciężar gatunkowy i wskazane jest zachowywanie konsekwencji w posługiwaniu się jednym z tych dwóch pojęć w ramach danego aktu prawnego lub publikacji naukowej – Por. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 19-26.

<sup>69</sup> W doktrynie podkreśla się, że organ administracji publicznej nie ma swoich interesów prawnych – Por. M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, s. Fudowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 156-157; Zob. też: W. Grzeškiewicz [w:] D. R. Kijowski (red.), *Ustawa..., op. cit.*, s. 206.

obowiązku rozbiórki tego budynku od obywateli mieszkających w dalszej odległości od tego budynku)<sup>70</sup>, dla ochrony praw tych jednostek, ustawodawca wprowadził instytucję quasi-wierzyciela.

W postanowieniu z dnia 22 marca 2016 r. Sąd Okręgowy w Kielcach poruszył niezwykle istotną kwestię dotyczącą sytuacji osoby bezpośrednio zainteresowanej wykonaniem obowiązku, której cechy charakterystyczne mogłyby czynić z niej wierzyciela w ujęciu cywilistycznym czy też w ogóle materialnoprawnym. Ów Sąd wskazał: „Skoro administracyjne postępowanie egzekucyjne ma na celu głównie doprowadzenie do przymusowego wykonania publicznoprawnych obowiązków o charakterze pieniężnym, to - zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. - wierzycielem w tym postępowaniu jest organ administracji rządowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego, właściwy do orzekania w pierwszej instancji w postępowaniu jurysdykcyjnym w sprawie rozstrzygniętej decyzją lub postanowieniem, z których wynika dany obowiązek. W odniesieniu do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość jest nim starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (a w miastach na prawach powiatu - prezydent miasta). W tak ukształtowanym modelu postępowania egzekucyjnego nie ma natomiast miejsca dla wywłaszczonego - podmiotu najbardziej zainteresowanego jako osoby poszkodowanej dokonaniem wywłaszczeniem - w żądaniu wykonania przez dłużnika obowiązku wypłacenia odszkodowania. W świetle postanowień art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. nie może on być wierzycielem, a ustawa nie przewiduje żadnej innej sformalizowanej możliwości uruchomienia przez niego postępowania egzekucyjnego ani żadnej formy jego udziału w tym postępowaniu jako podmiotu o określonym statusie prawnym. W tej sytuacji wywłaszczonemu, jako wierzycielowi cywilnoprawnego stosunku odszkodowania, pozostaje jedynie możliwość zgłaszania w toku postępowania egzekucyjnego skarg i wniosków z działu VIII k.p.a. - stosownie do postanowień art. 18 u.p.e.a. (zob.: *Wykonanie zobowiązania odszkodowawczego* [w:] T. Woś: *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis 2011). Jakkolwiek przewidziane w u.p.e.a. możliwości żądania przez osobę fizyczną wyegzekwowania należności wynikających z decyzji administracyjnej nie są zadowalające z perspektywy cywilistycznej interpretacji pojęcia wierzyciela, to jednak nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, iż rozwiązania te nie zapewniają przymusowej realizacji należności wnioskodawcy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzeba

---

<sup>70</sup> Por. A. Skoczylas, *czy istnieje „prawo” do egzekucji administracyjnej*, [w:] *Jednostka a państwo* (red.) J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008, s. 215.

uwzględnić odmienność tego postępowania od postępowania cywilnego, przy czym inny sposób egzekwowania należności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie oznacza, że jest on mniej efektywny”<sup>71</sup>. Podzielając całkowicie przywołane stanowisko, należy jednocześnie podtrzymać stanowisko, że ustawodawca przewidział w przepisie art. 5 § 1 pkt 2 in fine u.p.e.a. sytuacje, w których wierzyciel cywilnoprawny może stać się wierzycielem publicznoprawnym.

W pozostałym zakresie quasi-wierzyciel na wszystkich etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest uzależniony od poczynań tudzież zaniechań wierzyciela publicznoprawnego. Na tym ostatnim ciąży bowiem obowiązek działania na rzecz quasi-wierzyciela, zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. wierzyciel publicznoprawny będzie przy tym zobowiązany do prowadzenia wspomnianych działań pomimo, iż sama procedura egzekucyjna będzie dotyczyła interesu quasi-wierzyciela a nie interesu publicznego. Warto jednakże podkreślić, że quasi-wierzyciel (o ile nie stanie się wierzycielem), nie jest nigdy stroną ani podmiotem administracyjnego postępowania egzekucyjnego na żadnym jego etapie<sup>72</sup>. Jest to zatem jedynie jedna z wielu osób trzecich, której w ramach omawianego postępowania przyznane zostały pewne uprawnienia dla ochrony jej interesu prawnego tudzież faktycznego. Podmiot ten nie uczestniczy jednak w toczącym się postępowaniu egzekucyjnym, stąd też ani organ egzekucyjny ani wierzyciel nie są zobligowani do traktowania go jako podmiotu postępowania, zaś on sam nie ma możliwości brania w nim aktywnego udziału. W doktrynie panuje jednak zgoda co do tego, aby uwzględniać quasi-wierzyciela w gronie uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego<sup>73</sup>.

Poza wspomnianym już uprawnieniem do ewentualnego wstąpienia przez quasi-wierzyciela w prawa i obowiązki wierzyciela publicznoprawnego, należy wskazać jeszcze na przewidzianą w przepisie art. 6 § 2 u.p.e.a. możliwość złożenia przez niego skargi na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz na wskazaną w przepisie art. 54 § 2 u.p.e.a. możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego.

---

<sup>71</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 22 marca 2016 r., II Cz 2000/15.

<sup>72</sup> Możliwość przekształcenia quasi-wierzyciela w wierzyciela publicznoprawnego przewiduje w swoich rozważaniach *de lege ferenda* W. Grześkiewicz i D. R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 205-209.

<sup>73</sup> Por. A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji[w:] System...*, *op. cit.*, s. 392-394; J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 60.

### 3. Wierzyciel publicznoprawny a wierzyciel prywatnoprawny

#### 3.1. Wierzyciel publicznoprawny a wierzyciel publiczny będący wierzycielem prywatnoprawnym

Jak już to zostało wskazane na początku rozdziału, dla potrzeb przeprowadzenia prawidłowej analizy pozycji prawnej wierzyciela w zakresie egzekwowania przez niego obowiązków administracyjnoprawnych, uznano za niezbędne rozróżnienie czterech kategorii wierzycieli: wierzycieli publicznoprawnych, wierzycieli prywatnoprawnych, wierzycieli publicznych i wierzycieli prywatnych. Pod pojęciem wierzyciela publicznoprawnego należy rozumieć wierzyciela, o którym mowa w przepisie art. 1a pkt 13 u.p.e.a., a zatem podmiot uprawniony do żądania od zobowiązanego wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Z kolei pojęcie wierzyciela prywatnoprawnego należy zdefiniować jako podmiot wyposażony w zdolność prawną, uprawniony do żądania od innego podmiotu posiadającego taką zdolność (nazywanego dłużnikiem) - zachowania się zgodnego z uprawnieniem tego pierwszego<sup>74</sup>. Warunkiem bycia wierzycielem prywatnoprawnym jest zatem zdolność prawna, rozumiana jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa prywatnego<sup>75</sup>. Z kolei warunkiem funkcjonowania w charakterze wierzyciela prywatnoprawnego, a zatem dysponowania swoimi wierzycielskimi uprawnieniami jest zdolność do czynności prawnych, rozumiana jako kwalifikacja osoby do dokonywania swoistych działań konwencjonalnych, nazywanych czynnościami prawnymi<sup>76</sup>. Dalsze szczegółowe rozróżnienie omawianych pojęć przy użyciu przykładów praktycznych z zakresu występowania jednej i drugiej kategorii wierzyciela w administracyjnym i sądowym postępowaniu egzekucyjnym pozwoli jeszcze dobitniej zobrazować różnice pomiędzy nimi a jednocześnie ukaze potrzebę ich terminologicznego wyodrębnienia.

Bogactwo definicyjne pojęcia „wierzyciel” jest znacznie bardziej obfite, niżby się mogło wydawać. Przyjąć należy, że wierzyciel może być wierzycielem publicznym jak i wierzycielem prywatnym, choć obaj ci wierzyciele są wierzycielami prywatnoprawnymi.

---

<sup>74</sup> Por. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 57-58.

<sup>75</sup> Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2007, s. 143-144.

<sup>76</sup> Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, *op. cit.*, s. 144.

Pojęcie wierzyciela publicznego należy przy tym odnieść do pojęcia podmiotu publicznego. Podmiotem publicznym jest bądź to Skarb Państwa z realizującymi jego uprawnienia *stationes fisci*, bądź jednostka samorządu terytorialnego z realizującymi jej uprawnienia *stationes municipii*, bądź też wreszcie państwowe osoby prawne (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Agencja Mienia Wojskowego). Tego rodzaju podmioty publiczne mogą występować w roli prywatnoprawnych wierzycieli publicznych, jeżeli tylko są one uprawnione do żądania od swoich dłużników zachowania się w określony sposób. Choć wierzyciele publiczni dysponują uprawnieniem do dochodzenia wykonania obowiązków na swoją rzecz, to jednak czynią to w interesie publicznym, a zatem dla dobra wspólnego. Wierzyciel prywatny to natomiast każdy inny wierzyciel niż wierzyciel publiczny, dochodzący wykonania obowiązku na swoją rzecz, ale dla zaspokojenia również swojego interesu prywatnego. Podział na podmioty publiczne i prywatne, i tym samym na wierzycieli publicznych i prywatnych nie tylko znajduje zastosowanie w postępowaniu sądowym, ale również w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wyobrazić sobie bowiem warto taką sytuację, w której postępowanie egzekucyjne w administracji dotyczy administracyjnoprawnego obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>77</sup>). Wierzycielem publicznoprawnym tego obowiązku jest co do zasady wójt, burmistrz, prezydent miasta, jako że to oni w większości przypadków są uprawnieni do wydawania w pierwszej instancji decyzji administracyjnych orzekających ten obowiązek (art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Wpływy z tychże kar pieniężnych stanowią w całości dochód gmin, jako że gminy wykonują zadania z zakresu ochrony przyrody jako zadania własne. W ramach toczącej się egzekucji administracyjnej przedmiotowego obowiązku, koniecznym stało się użycie środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z określonej nieruchomości. Jednakże na teźże nieruchomości zabezpieczona hipotecznie została wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. W takiej sytuacji uczestnikami postępowania egzekucyjnego w administracji byłby zarówno wójt, burmistrz, prezydent miasta występujący w charakterze wierzyciela publicznoprawnego (wierzyciela egzekwującego i zarazem finansującego) oraz Skarb Państwa reprezentowany

---

<sup>77</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 142 ze zm.



przez starostę danego powiatu, występujący w charakterze prywatnoprawnego wierzyciela publicznego (wierzyciela hipotecznego).

Oczywiście zarówno wierzyciel publicznoprawny, jak i prywatnoprawny wierzyciel publiczny, występują w szeroko pojętym interesie publicznym, zaś wierzyciel prywatny w interesie prywatnym tegoż wierzyciela. Wierzyciel prywatnoprawny to zatem kategoria obejmująca swym zasięgiem zarówno wierzycieli publicznych, jak i prywatnych, którzy dochodzą swoich roszczeń co do zasady w sądowym (cywilnym, prywatnym) postępowaniu egzekucyjnym celem wyegzekwowania wykonania zobowiązania cywilnoprawnego, zaś wierzyciel publicznoprawny to zupełnie odrębna kategoria wierzyciela, dochodzącego wykonania obowiązku publicznoprawnego co do zasady w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

### **3.2. Udział wierzycieli prywatnoprawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym**

Zasadą jest, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występuje wierzyciel publicznoprawny. Tym niemniej od tej reguły istnieją pewne wyjątki. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym incydentalnie uczestnikiem postępowania stać się może bowiem wierzyciel prywatnoprawny. Warto w tym zakresie wskazać na kilka przykładów.

Już powyżej przywołany został przykład prywatnoprawnego wierzyciela hipotecznego jako uczestnika administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w którym doszło do zastosowania środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z nieruchomości. Idąc dalej tym tropem, co do zasady przy stosowaniu egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym<sup>78</sup> może dojść do tzw. zbiegu egzekucji, w wyniku którego uczestnikiem administracyjnego postępowania egzekucyjnego staje się również wierzyciel w dotychczas toczącym się odrębnie sądowym postępowaniu egzekucyjnym.

---

<sup>78</sup> Dojść może przykładowo do zbiegu egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym - np. obowiązku wydania dokumentu, gdy zarówno Sąd w toczącym się postępowaniu cywilnym (art. 208 § 1 pkt 5 w zw. z art. 187 § 2 pkt 3 k.p.c.) jak i organ administracji publicznej w toczącym się postępowaniu administracyjnym (Por. art. 85 § 2 k.p.a.) równoległe zażądają okazania dokumentu dla potrzeb postępowania dowodowego - Zob. J. Olszanowski, *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2016, s. 160-168.

Warto wspomnieć również o pojawiającym się kilkakrotnie w treści przepisów u.p.e.a. wierzycielu zajętej wierzytelności (np. adresacie przekazu pocztowego - por. art. 92 u.p.e.a.), którym w istocie jest zobowiązany.

Z kolei w toczonej w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego egzekucji z nieruchomości, w podziale kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości biorą udział oprócz wierzycieli egzekwujących również: 1) wierzyciele składający tytuł wykonawczy z dowodem doręczenia dłużnikowi wezwania do zapłaty oraz wierzyciele, którzy uzyskali zabezpieczenie powództwa, jeżeli zgłosili się najpóźniej w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu własności nieruchomości; 2) osoby, które przed zajęciem nieruchomości nabyły do niej prawa stwierdzone w protokole opisu i oszacowania wartości nieruchomości lub prawa których zostały zgłoszone i udowodnione najpóźniej w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu własności; 3) pracownicy co do stwierdzonych dokumentem należności za pracę, jeżeli zgłosili swe roszczenia przed sporządzeniem planu podziału (por. art. 115c § 1 u.p.e.a.).

### **3.3. Udział wierzyciela publicznoprawnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym**

Podobnie jak uczestnikiem postępowania egzekucyjnego w administracji może być wierzyciel prywatnoprawny, tak też w sądowym postępowaniu egzekucyjnym uczestnikiem procesowym może być wierzyciel publicznoprawny. Występowanie wierzyciela publicznoprawnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, będącym częścią postępowania cywilnego uregulowanego w k.p.c. wiąże się ściśle ze zmianą jego sytuacji prawnej, dotąd wyczerpująco uregulowanej w przepisach u.p.e.a., zaś z chwilą zainicjowania tego postępowania określanej bądź to całościowo bądź też częściowo przez przepisy k.p.c. a nawet przez przepisy k.c.

Z uwagi na fakt, że stroną postępowania przed sądem cywilnym musi być podmiot wyposażony w zdolność procesową, a zatem w pełną zdolność do czynności prawnych (art. 65 k.p.c.), dochodzić musi niejako do swego rodzaju transformacji wierzyciela publicznoprawnego o charakterze procesowym – przykładowo Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w wierzyciela cywilnoprawnego – Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tudzież Starosty Kieleckiego w Skarb Państwa – Starostę Kieleckiego lub Powiat Kielecki (w zależności od tego, czy źródłem dochodzonej należności jest orzeczenie wydane w wykonaniu zadań z zakresu administracji rządowej czy samorządowej). Przedmiotowa transformacja pozwala

rozstrzygać kwestie natury praktycznej, dotyczące chociażby istnienia obowiązku uiszczania opłat sądowych po stronie wierzyciela, albowiem zgodnie z przepisem art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>79</sup> „Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat”, zaś po stronie jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych osób prawnych taki obowiązek jak najbardziej istnieje. Przyjmując, że w analizowanym przypadku wierzyciel publicznoprawny – Prezydent Miasta Kielce, nie przeszedłby ów swego rodzaju przeobrażenia przy inicjacji postępowania cywilnego, wówczas nierozstrzygnięte byłyby wątpliwości, czy jest on zobowiązany do uiszczania opłat sądowych czy też nie.

Z przepisów dwóch w/w ustaw: k.p.c. i u.p.e.a. można wywieść przynajmniej kilka sytuacji, w których wierzyciel publicznoprawny może stać się uczestnikiem postępowania cywilnego, zaś sąd powszechny determinantem przebiegu postępowania egzekucyjnego w administracji<sup>80</sup>. W pierwszej kolejności należy wymienić instytucję zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej (art. 763 k.p.c. i art. 12 oraz 62 u.p.e.a.), a także wynikającą z niej możliwość wystosowania skargi na czynności komornika (767 k.p.c.). Następnie wskazać trzeba na: 1) instytucję wyjawienia majątku (art. 71 u.p.e.a. w zw. z art. 913-921<sup>2</sup> k.p.c.), 2) powództwo o ustalenie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej (art. 189 k.p.c. i art. 32a § 1 oraz 35a u.p.e.a.), 3) instytucje powództw przeciwegzekucyjnych (powództwo ekscydencyjne, powództwo opozycyjne), 4) możliwość wnioskowania o wpis hipoteki przymusowej do księgi wieczystej, 5) możliwość wnioskowania o stwierdzenie nabycia spadku, 6) możliwość wnioskowania o wpis ostrzeżenia do księgi wieczystej, 7) wreszcie możliwość inicjowania postępowania rejestrowego w zakresie wpisu zobowiązanego do rejestru dłużników. Wspomnieć można również o postępowaniu sądowym w sprawie umorzenia dokumentu bez którego okazania zobowiązany nie może realizować wierzytelności z rachunku bankowego, które wierzyciel publicznoprawny jest obowiązany zainicjować w terminie 14 dni od dnia zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego związanego z dokumentem (por. art. 86 § 1 u.p.e.a.). Wskazać również należy na instytucję skargi pauliańskiej (*actio pauliana*), jaką wierzyciel publicznoprawny może skierować przeciwko osobie trzeciej, na którą zobowiązany przeniósł własność rzeczy z pokrzywdzeniem tegoż wierzyciela. W tym ostatnim przypadku wierzyciel występuje

---

<sup>79</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 300 ze zm.

<sup>80</sup> K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 572; za P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 119-120.

nie tylko jako uczestnik postępowania cywilnego (stosunku cywilnego formalnego), ale również jako podmiot stosunku cywilnoprawnego materialnego<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Pozycję prawną wierzyciela jako uczestnika tych postępowań autor niniejszej rozprawy opisał w publikacji: P. Świerczyński, *Wierzyciel publicznoprawny jako uczestnik postępowania cywilnego - wybrane zagadnienia*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 73-86.

## Rozdział II - Kształtowanie pozycji prawnej wierzyciela w polskim porządku prawnym

### 1. Wierzyciel w okresie do dnia 23 kwietnia 1928 r.

Instytucja wierzyciela należności publicznoprawnych od wieków była *de facto stricte* powiązana z działaniem każdego organizmu państwowego, który przecież nie mógłby funkcjonować bez poboru odpowiednich danin, uiszczanych przez jego obywateli. W starożytnych Atenach po reformach Solona poborem podatków zajmowali się kolokreci<sup>82</sup>, zaś w starożytnym Rzymie, który nie wykształcił własnego aparatu fiskalnego, ściąganiem należności publicznoprawnych zajmowali się ich dzierżawcy, nazywani publikanami<sup>83</sup>.

Instytucja wierzyciela publicznoprawnego w dziejach Państwa Polskiego z początku niedostrzegana i faktycznie wtopiona w instytucję organu egzekucyjnego tudzież poborcy, stopniowo zaczęła się krystalizować. Jak każda instytucja znajdująca zastosowanie w dynamice obrotu prawnego, również i ta konstrukcja, dziś *stricte* procesowa, przechodziła swoistą ewolucję, której trud opisania podjęto w kolejnych podrozdziałach. Ów opis podzielony został na trzy okresy, dla których cezury czasowe wyznaczają dwie daty: 24 kwietnia 1928 r. – data wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji oraz 1 stycznia 1967 r. – data wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Owe cezury czasowe są dla omawianej instytucji wierzyciela datami o szczególnym znaczeniu. Dopiero bowiem z chwilą wejścia w życie rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji można mówić o początku procesowego krystalizowania się tejże instytucji i jej rozróżnieniu od organu egzekucyjnego. Druga z kolei cezura czasowa stanowi początek wyodrębniania tegoż podmiotu administracyjnego postępowania egzekucyjnego w kształcie, jaki w istocie jest znany po dzień dzisiejszy.

W miarę rozwoju aparatu państwowego Państwa Polskiego, już w czasach wczesnośredniowiecznych poważną rolę odgrywał skarbnik, który zawiadywał skarbem monarszy. Obok niego funkcjonowali mincerze, którzy oprócz pełnienia zarządu nad pieniędzmi i kruszcami pozostającymi w mennicy, dysponowali kompetencjami

---

<sup>82</sup> M. Z. Jedlicki, *Powszechna Historia Państwa i Prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Warszawa 1955, s. 14.

<sup>83</sup> M. Jaczynowska, *Dzieje Imperium Romanum*, Warszawa 1995, s. 88-90.

do ściągania dochodów z regaliów płynących w pieniądzu<sup>84</sup>. W państwie patrymonialnym nie oddzielano wydatków monarchy od wydatków państwowych, dlatego też dochody skarbowe, na które poza regaliami składały się również daniny i służebności, a także myta i cła oraz sądowe kary pieniężne, przeznaczane były nie tylko na utrzymanie funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na bieżące potrzeby samego monarchy i jego dworu<sup>85</sup>.

Następnie w czasach monarchii stanowej, której wyrazem prawnoustrojowym stała się Korona Królestwa Polskiego (*Corona Regni Poloniae*), wyodrębniona jako podmiot państwowy oddzielny od osoby monarchy, funkcję skarbnika wykonywał podskarbi krakowski, który zaczął tytułować się królewskim, a następnie koronnym oraz jego zastępca - podskarbi nadworny<sup>86</sup>. Podstawą dochodów skarbu były rozległe dobra królewskie, z których dochody wzrosły szczególnie za rządów Kazimierza Wielkiego, na skutek przeprowadzenia rewindykacji dóbr od szlachty i Kościoła, a także w wyniku częstych konfiskat dóbr, przeprowadzanych na podstawie wyroków sądowych<sup>87</sup>.

W kolejnym w dziejach Państwa Polskiego etapie ustrojowym nazywanym Rzeczpospolitą Szlachecką, nadal skarbem królewskim zawiadywał podskarbi koronny wraz ze swym zastępcą - podskarbis nadwornym<sup>88</sup>. Wprowadzenie wojsk zaciężnych, które były opłacane z podatków nakładanych okazjonalnie właśnie na ten cel doprowadziło w konsekwencji do wydzielenia wydatków państwowych od skarbu królewskiego, czego dobitnym wyrazem było uchwalenie konstytucji sejmowej z 1507 r., zgodnie z którą sumy z podatków na wojsko miały być przechowywane oddzielnie od skarbu królewskiego i która zabraniała czerpania z nich na potrzeby dworu. Dalszym efektem powyższych przemian było uchwalenie ustawy o utrzymaniu wojska zaciężnego z 1563 r. Na podstawie tej ustawy utworzono odrębny skarb z siedzibą w Rawie Mazowieckiej (tzw. skarb rawski), do którego wpływały dochody z tzw. kwarty, przeznaczane następnie wyłącznie na utrzymanie tzw. wojska kwarcianego. Dochody te rozliczane były następnie przez Podskarbiego przed Komisją Skarbową (później nazywaną Trybunałem Skarbowym lub Radomskim) wyłanianą przez Sejm, a także przed samym Sejmem, gdzie Podskarbi sprawozdawał rachunki

---

<sup>84</sup> J. Bardach, *Monarchia Patrymonialna*[w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 66-67.

<sup>85</sup> J. Bardach, *Monarchia Patrymonialna...*, *op. cit.*, s. 70-74.

<sup>86</sup> J. Bardach, *Monarchia Stanowa...*, *op. cit.*, s. 112-117.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> J. Bardach, *Rzeczpospolita Szlachecka...*, *op. cit.*, s. 227.

z gospodarki funduszami państwowymi. Jednocześnie Sejm, uchwalając podatek przeznaczony na wydatki związane z wojskiem, powoływał ze swego grona poborców i szafarzy, którzy wespół z podskarbisem ściągali podatki oraz wydatkowali sumy zgromadzone z ich poboru. Egzekwowaniem podatków zajmowali się również deputaci wojskowi<sup>89</sup>. W taki oto sposób doszło do podziału na skarb pospolity (przeznaczony na potrzeby związane z utrzymaniem aparatu państwa) i nadworny (przeznaczony na zaspokajanie prywatnych potrzeb króla i jego dworu). Do skarbu pospolitego poza wspomnianą już kwartą wpływały również: dochody z mennicy, czynsze dzierżawne z królewskich ziem, podatki (stanowiące dochód niestały, okazjonalny), dochody z Prus Królewskich i z księstw lennych: Prus Książęcych i Kurlandii, a także cła<sup>90</sup>.

Wraz z początkami kształtującej się monarchii konstytucyjnej na ziemiach polskich, począwszy od reform zapoczątkowanych w 1764 r., których apogeum przypadło na obrady tzw. Sejmu Czteroletniego aż do konfederacji targowickiej i grodzieńskiej, zajęto się również budową nowożytnej administracji skarbowej, w ramach której powołano oddzielnie: Komisję Skarbową Koronną i Komisję Skarbową Księstwa Litewskiego. Poza zadaniami typowo fiskalnymi komisje te postawiony miały cel „uszcześliwiania kraju” oraz kształtowania „wygody publicznej” ku „lepszemu pożytkowi Rzeczypospolitej”. Komisje te zajmowały się zatem również zadaniami z zakresu znanej dzisiaj administracji publicznej, w tym m.in. pracami nad infrastrukturą (budową dróg, uszlusowaniem rzek), popieraniem rozwoju przemysłu i handlu, etc. W kompetencji komisji mieściło się również sądownictwo skarbowe. Począwszy od 1775 r. gospodarka dobrami publicznymi odbywała się częściowo w oparciu o plan budżetowy, zaś plan pełnego budżetowania zarysował się dopiero podczas Sejmu Czteroletniego<sup>91</sup>.

Z powyższego opisu dziejów Państwa Polskiego z czasów Pierwszej Rzeczypospolitej można wysnuć wniosek o tym, iż pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego przedstawiała się w tym okresie dość mgliście, z pewnością zbyt pobieżnie, aby mówić o jej typowym ukonstytuowaniu.

---

<sup>89</sup> J. Bardach, *Rzeczpospolita Szlachecka...*, *op. cit.*, s. 232.

<sup>90</sup> J. Bardach, *Rzeczpospolita Szlachecka...*, *op. cit.*, s. 233-238.

<sup>91</sup> B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 293-295.

Po trzecim rozbiórze ziemie polskie weszły pod jurysdykcję trzech państw zaborczych, co spowodowało rozdrobnienie uregulowań dotyczących egzekucji należności dla państw zaborczych w stopniu, który bardzo utrudnia ich zbiorcze zestawienie i opisanie. W tym miejscu warto mieć również na uwadze, że czasy rozbiorów nie były jednolite, lecz w okresie 123 lat dochodziło do przeróżnych przemian ustrojowych i prawnych na rozebranych ziemiach polskich. Z tego też względu odstąpiono od precyzyjnego opisu pozycji prawnej wierzyciela w tych czasach. Warto jednak wskazać, że w chwili odzyskiwania przez Polskę w 1918 r. niepodległości, brak było jednolitej regulacji prawnej dotyczącej postępowania egzekucyjnego w administracji, gdyż obowiązywały w tym zakresie niejednolite, fragmentaryczne przepisy państw zaborczych<sup>92</sup>. Cytując za J. Grzymałą-Pokrzywnickim, w województwach zachodnich wchodzących wcześniej w skład zaboru pruskiego „obowiązywały w zakresie egzekucji administracyjnej politycznej przepisy rozporządzenia z 15 listopada 1899 r.<sup>93</sup>, w województwach południowych przepisy patentu cesarskiego z 20 kwietnia 1854 r.<sup>94</sup>, a na pozostałych terenach nie było właściwie określonych przepisów w tej dziedzinie”<sup>95</sup>.

Pierwszym krokiem ukierunkowanym na unifikację przepisów z zakresu administracyjnego postępowania egzekucyjnego było podjęcie ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych<sup>96</sup>. Następnie wdrożono przepisy wykonawcze do tejże ustawy w postaci rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 24 czerwca 1925 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Sprawiedliwości w celu wykonania ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych<sup>97</sup> oraz instrukcji wykonawczej z dnia 17 maja 1925 r.<sup>98</sup> Na gruncie wspomnianych aktów prawnych kompetencje organów uprawnionych

---

<sup>92</sup> A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] R. Hauser, z Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014, s. 336; J. Radwanowicz, *Uwagi o przymusie administracyjnym*[w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej* (red. E. Ura), Rzeszów 2001, s. 382; M. Masternak, *Zagadnienia ogólne*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, (red.), Toruń 2013, s. 17.

<sup>93</sup> Zb. ust. pruskich str. 545.

<sup>94</sup> Dz. u. p. nr 96.

<sup>95</sup> J. Grzymała Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia z dziedziny postępowania przymusowego w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 6, s. 194.

<sup>96</sup> Dz.U. R.P. z 1924 r. nr 5, poz. 37.

<sup>97</sup> Dz.U. R.P. z 1925 r. nr 83, poz. 576.

<sup>98</sup> Dz.Urz. Min. Skarbu z 1925 r. nr 5, poz. 168.



m.in. do ściągania zaległości miały tzw. organy wykonawcze władz skarbowych, na które składali się: buchalterzy-kontrolerzy, sekwestраторzy, strażnicy celni, urzędnicy kontroli skarbowej oraz delegowani urzędnicy skarbowi<sup>99</sup>. Akty te regulowały jednak tylko i wyłącznie przymusowe wykonanie należności pieniężnych, pozostawiając jednocześnie problematykę egzekwowania obowiązków o charakterze niepieniężnym rozproszonym regulacjom polskim oraz krajów zaborczych.

Krótko przed wyznaczoną cezurą czasową Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał rozporządzenie z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>100</sup>, którego przepisy art. 112 i 113 regulowały doraźnie najbardziej potrzebne uprawnienia egzekucyjne władz administracji ogólnej. Omawiany akt prawny znał już pojęcie zobowiązanego i dostrzegał konieczność wcześniejszego jego upomnienia przed przejściem do przymusowego wykonania jego obowiązków. Akt ten określał również tryb postępowania, jakie należało przeprowadzić celem wdrożenia zarządzeń władz administracyjnych. Na podstawie przepisów tego rozporządzenia nie doszło jednak jeszcze do instytucjonalnego wyodrębnienia pozycji prawnej wierzyciela należności publicznoprawnych od organu kompetentnego do ściągnięcia owych należności ze zobowiązanego. Dobitnymi dowodami owego braku rozróżnienia jest przepis art. 112 pkt 2 w.w. rozporządzenia, zgodnie z którym w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym, „po upływie terminu, określonego przez władzę, względnie niewykonania bezzwłocznego, władza może zarządzić wykonanie czynności przez osobę trzecią i ściągnąć od zobowiązanego koszty, związane z wykonaniem”. Z kolei w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym, zgodnie z przepisem art. 112 pkt 6 tego rozporządzenia, „należności pieniężne w zakresie administracji ogólnej, nałożone prawomocnie, władze administracyjne ściągają za pośrednictwem własnych organów, albo organów gminnych”. Co do zasady ta sama władza była zatem umocowana najpierw do zarządzenia wykonania obowiązku przez zobowiązanego, następnie w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym do zlecenia jego wykonania osobie trzeciej, gdy sam zobowiązany pozostawał bezczynny zaś w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym do ściągnięcia za pośrednictwem własnych organów owych należności. Finalnie w odniesieniu do obu

---

<sup>99</sup> M. Masternak, *Zagadnienia ogólne[w:] Administracyjne...*, op. cit., s. 17-18; Zob. też J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji[w:] System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 67.

<sup>100</sup> Dz.U. R.P. z 1928 r. nr 11, poz. 86.

rodzajów obowiązków ten sam organ, który zarządził ich wykonanie i przeprowadził egzekucję, mógł również ściągnąć ze zobowiązanego koszty postępowania przymusowego. Wyjątkowo tylko władza administracyjna mogła zdecydować o powierzeniu ściągnięcia należności organom gminnym, czyniąc z nich *de facto* jedynie poborcę dochodzonych należności pieniężnych.

## 2. Wierzyciel w okresie od 24 kwietnia 1928 r. do 31 grudnia 1966 r.

W dniu 22 marca 1928 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej - Ignacy Mościcki wydał rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji (dalej: rozporządzenie), ogłoszone następnie w 36 numerze Dziennika Ustaw, pod pozycją 342. Obowiązywało ono od dnia 24 kwietnia 1928 r. Na obszarze całej II Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego<sup>101</sup>. Wejście w życie rozporządzenia zostało bardzo ciepło przyjęte przez przedstawicieli doktryny<sup>102</sup>, z których jeden w swojej publikacji pisał: „W ten sposób doczekała się wreszcie jednolitego uregulowania dziedzina niezmiernie ważna, w której dotąd obowiązywały różnorodne normy, odziedziczone po rządach zaborczych, przeważnie przestarzałe, pełne reminiscencyj ery państwa policyjnego, uchylone już nawet tam gdzie powstały (np. znane rozporządzenie cesarskie austrj. z roku 1854 uchylone w Austrii ustawą z 21 lipca 1925)»<sup>103</sup>. Owo rozporządzenie stanowiło akt wzorowany na rozwiązaniach austriackich kodyfikacji<sup>104</sup> i wprowadzało Polskę do grona nielicznych państw, które już w okresie międzywojennym miały zunifikowane administracyjne postępowanie

---

<sup>101</sup> W tym województwie nadal obowiązywały przepisy zaborcze niemieckie, a to: rozporządzenie z 15 listopada 1899 r., instrukcja do tego rozporządzenia z 20 listopada 1899 r., rozporządzenie z 21 kwietnia 1921 r. oraz ordynacja podatkowa Rzeszy z 19 lutego 1919 r. (Reichsabgabenordnung) i austriackie - przyp. za J. Grzymała Pokrzywnicki, *op. cit.*, s. 195.

<sup>102</sup> K. Jandy-Jendrośka wskazuje nawet, że „w literaturze okresu międzywojennego nie znajdujemy krytycznej analizy tego rozporządzenia. Nieliczne publikacje dotyczące tej materii miały raczej charakter opisowy i afirmujący” - Zob. K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego[w:] System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 267.

<sup>103</sup> R. Hausner, *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4, s. 297.

<sup>104</sup> Głównie na krótkiej, liczącej 13 paragrafów austriackiej ustawie z 21 lipca 1925 r. o egzekucji administracyjnej (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) - przyp. za Z. Leoński[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, (red. R. Hauser, A. Skoczylas), 8. Wyd., Warszawa 2016, s. 9; Zob. także Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 4 oraz J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r...*, *op. cit.*, s. 68-69.

egzekucyjne<sup>105</sup>. Tym samym oparto model egzekwowania rozstrzygnięć (zarządzeń) pochodzących od organów administracji na systemie kontynentalnym, w którym „władzom administracyjnym przysługuje prawo bezpośredniego i samoistnego stosowania przymusu, bez upoważnienia sądowego, wobec każdego, kto dobrowolnie nie chce spełnić legalnego ich zarządzenia”<sup>106</sup>.

Omawiane rozporządzenie w znacznym stopniu zunifikowało przepisy z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji, stanowiąc *de facto* jego pierwszą w Polsce kodyfikację<sup>107</sup>, niemniej jednak, poza odrębnością województwa śląskiego w tym zakresie, również „egzekucja należności zakładów instytucyj i ubezpieczeń społecznych odbywała się nadal w trybie przepisów zaborczych tam, gdzie one istniały, a tam gdzie ich nie było – właściwie bez żadnej procedury”<sup>108</sup>. Z kolei egzekucja należności z tytułu podatków i opłat komunalnych odbywała się co do zasady według instrukcji Ministerstwa Skarbu z 30 maja 1926 r.<sup>109</sup>, regulujących egzekucję skarbową. Zgodnie zatem z treścią przepisu art. 61 rozporządzenia pozostały nadal w mocy inne niż zawarte w tymże rozporządzeniu przepisy, regulujące materię postępowania egzekucyjnego w administracji<sup>110</sup>.

Wydanie przedmiotowego rozporządzenia przypadło „w okresie ożywionej pracy legislacyjnej aparatu państwowego”, w czasie gdy dość pobieżnie sporządzano materiały ustawodawcze<sup>111</sup>, stąd też samo uzasadnienie projektu tego rozporządzenia jest również lapidarne i mało treściwe. Niemniej jednak podczas prac nad rozporządzeniem o postępowaniu przymusowym w administracji nie dostrzeżono jeszcze potrzeby pojęciowego i organizacyjnego wyodrębnienia pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego. Zauważalnym okazało się jedynie utworzenie dwóch podmiotów, które przyznanymi

---

<sup>105</sup> M. Masternak, *Zagadnienia ogólne[w:] Administracyjne..., op. cit.*, s. 18.

<sup>106</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 126. Poza systemem kontynentalnym S. Kasznica wyróżnił jeszcze system anglosaski, w którym „władzy administracyjnej w zasadzie nie przysługuje samoistne prawo stosowania przymusu”, zaś gdy jego użycie okazałoby się jednak konieczne, wówczas władza administracyjna „winna zwrócić się do sądu o upoważnienie do użycia przymusu”.

<sup>107</sup> J. Borkowski, *Recenzja książki R. Hausera - Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1989, nr 3, s. 109.

<sup>108</sup> J. Grzymała Pokrzywnicki, *op. cit.*, s. 195.

<sup>109</sup> Dz. Urz. Ministra Skarbu z 1926 r., nr 15.

<sup>110</sup> Tak też R. Hausner, *Postępowanie..., op. cit.*, s. 298.

<sup>111</sup> Por. K. Myślińska, *Geneza powstania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym*, „Folia Historica Cracoviensia” 2012, vol. XVIII, s. 257 i 269.

prerogatywami odpowiadały w pewnym stopniu statusowi prawnemu dzisiaj znanego wierzyciela publicznoprawnego. Mowa tutaj o: władzy administracyjnej oraz władzy egzekucyjnej.

Zgodnie z przepisem art. 1 lit. b rozporządzenia, regulowało ono sposób wprowadzania w życie za pomocą odpowiednich środków przymusowych orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych, wydawanych przez nie w celu wykonywania ustaw i rozporządzeń. Przepis art. 2 rozporządzenia nakazywał natomiast pod pojęciem władz administracyjnych rozumieć wszystkie władze, urzędy i organa państwowe i komunalne w zakresie swych funkcji publicznoprawnych, określonych w przepisach o ustroju tych władz, oraz w szczegółowych ustawach i rozporządzeniach.

Z kolei pod pojęciem władzy egzekucyjnej Prezydent RP rozumiał władzę, do kompetencji której należało zarządzenie egzekucji (por. art. 7 ust. 1 rozporządzenia). Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 rozporządzenia władzą egzekucyjną w powiecie była powiatowa władza administracji ogólnej, o ile owo rozporządzenie nie przewidywało wyjątków. J. Grzymała Pokrzywnicki interpretując ów przepis art. 8 rozporządzenia widział dwie możliwości rozumowania: „albo wyjść z założenia, że intencją ustawodawcy było utrzymanie postępowania egzekucyjnego w możliwie jednych rękach, a mianowicie władz administracji ogólnej względnie komunalnych, i dążyć konsekwentnie do ograniczenia mnogości władz egzekucyjnych - albo przyjąć koncepcję niemiecką, że zasadniczo władzami egzekucyjnymi mogą być również władze i instytucje egzekwujące („orzekające” względnie „stanowiące o tytule egzekucyjnym”)<sup>112</sup>. Z powyższych możliwości należy wybrać pierwszą z nich, jako uzasadnioną.

Władza administracyjna nie mogła skutecznie żądać wykonania obowiązku - uprawniona była jedynie do skierowania tytułu egzekucyjnego (nazywanego również tytułem wykonawczym<sup>113</sup>) do władzy egzekucyjnej z wnioskiem o wszczęcie egzekucji. Należy przy tym zauważyć, że katalog podmiotów mogących występować w postępowaniu przymusowym w charakterze władzy administracyjnej był otwarty<sup>114</sup>. Tylko władza

---

<sup>112</sup> J. Grzymała Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia...*, op. cit., s. 195.

<sup>113</sup> Por. W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstów obowiązujących przepisów, Warszawa 1932, s. 39.

<sup>114</sup> Jednakże w dzisiejszym stanie prawnym, organy które wydały dany akt administracyjny rodzący określone obowiązki po stronie ich adresatów, a nie będące jednocześnie wierzycielami, w praktyce zwracają się do wierzyciela z wnioskiem o zainicjowanie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, choć nie przewidują tego wprost przepisy u.p.e.a.

egzekucyjna była natomiast kompetentna do wydania zarządzenia egzekucyjnego, władna do weryfikacji obowiązku określonego przez tytuł egzekucyjny i tym samym umocowana do efektywnego zażądania wszczęcia postępowania przymusowego. Jak wskazywał J. Grzymała Pokrzywnicki, władza orzekająca stała daleko od toczącego się postępowania egzekucyjnego, a także nie ponosiła odpowiedzialności za sposób przeprowadzenia egzekucji<sup>115</sup>. Reguła ta jednak doznawała uszczerbku w sytuacjach przewidzianych w przepisach art. 9 i 13 rozporządzenia, kiedy to władza administracyjna występowała w charakterze władzy egzekucyjnej tudzież nawet organu egzekucyjnego.

Już z powyższych argumentów wynika, że na gruncie omawianego rozporządzenia prerogatywy i role uczestników postępowania przymusowego w administracji zostały rozłożone w zupełnie odmienny sposób, niż ma to miejsce w ramach aktualnie obowiązującej u.p.e.a. Częścią uprawnień obecnie znanego wierzyciela publicznoprawnego dysponowała władza administracyjna, a częścią władza egzekucyjna. Można jednocześnie pokusić się o stwierdzenie, że kompetencje ówczesnej władzy egzekucyjnej przejęli na gruncie aktualnie obowiązującego u.p.e.a. częściowo wierzyciel a częściowo organ egzekucyjny. Dostrzec jednakże należy znikomość uprawnień władzy administracyjnej, która co do zasady sprowadzała się jedynie do skierowania tytułu egzekucyjnego do decyzji władzy egzekucyjnej<sup>116</sup>, wykonywanej przez powiatową władzę administracji ogólnej.

Ową powiatową władzą administracji ogólnej był podobnie jak dzisiaj starosta, tu jednak występujący jako organ administracji rządowej, podlegający bezpośrednio wojewodzie, mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Pełnił funkcję przedstawiciela rządu w powiecie oraz szefa administracji ogólnej i działów zespolonych z administracją ogólną. Powiatową władzę administracji ogólnej w miastach wydzielonych, liczących powyżej 75 tysięcy mieszkańców, sprawował od 1932 r. starosta grodzki. Z kolei w Gdyni od 1932 r. funkcję kierownika administracji powiatu miejskiego pełnił Komisarz Rządu<sup>117</sup>. Do powiatowej władzy administracji ogólnej należało m.in. ostateczne rozstrzygnięcie odwołań w sprawach egzekucyjnych, o ile tylko były one kierowane przeciwko organom gminnym (por. art. 20 lit. b rozporządzenia). Skoncentrowanie w jej ręku kompetencji do zainicjowania

---

<sup>115</sup> Por. J. Grzymała Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 198.

<sup>116</sup> Z pewnymi wyjątkami określonymi w przepisach art. 9 i 13 rozporządzenia, dokładniej omówionymi w dalszej części podrozdziału.

<sup>117</sup> Por. M. Pietrzak, *Druza Rzeczpospolita[w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak (red.), Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 514-515.

przemiennej większości postępowań egzekucyjnych w administracji służyło sprawności tychże postępowań oraz zmniejszeniu ich kosztów, a także jednolitej w tym zakresie judykaturze<sup>118</sup>. Władza egzekucyjna była tym samym zarazem organem nadrzędnym w stosunku do organów egzekucyjnych, którymi co do zasady były organy gminne. Wyjątkowo tylko organem odwoławczym w zakresie spraw egzekucyjnych był wojewoda w odniesieniu do odwołań wniesionych przez zobowiązanego na zarządzenia egzekucyjne władz egzekucyjnych oraz Komisarz Rządu co do odwołań przeciw zarządzeniom egzekucyjnym magistratu miasta stołecznego Warszawy.

Schemat inicjowania postępowania przymusowego w administracji wyglądał zatem następująco: władza administracyjna wnioskowała do władzy egzekucyjnej o zarządzenie egzekucji, zaś ta ostatnia zlecała organom egzekucyjnym jej przeprowadzenie. Wyjątkowo jednak, zgodnie z przepisem art. 9 rozporządzenia władze państwowe i komunalne mogły kierować swoje tytuły egzekucyjne obejmujące żądanie przeprowadzenia egzekucji z pominięciem władzy egzekucyjnej, a zatem bezpośrednio do władz gminnych, o ile tylko wartość świadczenia tudzież przedmiotu egzekucji nie przekraczała kwoty oznaczonej przez wojewodę w drodze rozporządzenia. Z kolei przepis art. 13 rozporządzenia przewidywał możliwość zastosowania również przez władze administracyjne środka egzekucyjnego w postaci przymusu bezpośredniego, ale tylko w wypadkach niecierpiących zwłoki<sup>119</sup>. Powyższe implikuje poruszony już powyżej problem w jednoznacznym określeniu, która z analizowanych władz: administracyjna czy egzekucyjna wypełniała rolę aktualnie znanego wierzyciela publicznoprawnego.

Omawiane rozporządzenie regulowało procedurę przymusowego wykonywania obowiązków o charakterze zarówno pieniężnym, jak i niepieniężnym, głównie świadczeń natury publicznoprawnej nakładanych przez osoby (instytucje) prawa publicznego, ale również dopuszczało w drodze wyjątku egzekwowanie tytułów prywatnoprawnych pochodzących od innych instytucji, takich jak: spółki drogowo, stowarzyszenia dozoru kotłów

---

<sup>118</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 301.

<sup>119</sup> J. Grzymała Pokrzywnicki zauważał w tym przypadku problem natury praktycznej: z uwagi na brak zarządzenia egzekucyjnego i brak władzy egzekucyjnej, zobowiązany tracił prawo do odwołania się - brak było bowiem zarówno przedmiotu odwołania (zarządzenia egzekucyjnego) jak i podmiotu, do którego mógł ów zobowiązany się odwołać - Por. J. Grzymała Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 196.

czy też spółki wodne<sup>120</sup>. Przewidywało instytucję zagrożenia, formułowanego co do zasady w postaci pisma skierowanego przez władzę egzekucyjną do zobowiązanego, informującego go o zamierzonym zastosowaniu środków egzekucyjnych. Samo postępowanie egzekucyjne toczyło się zaś na podstawie zarządzenia egzekucyjnego.

Obok egzekucji administracyjnej w ówczesnym stanie prawnym funkcjonowały również: egzekucja sądowa i egzekucja skarbowa<sup>121</sup>, przy czym egzekucja administracyjna pełniła w pewnym stopniu rolę służebną wobec egzekucji sądowej. Świadczy o tym chociażby treść przepisu art. 26 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym w razie potrzeby zastosowania innych środków egzekucyjnych, niż te wymienione w art. 26 ust. 1 (np. egzekucji z nieruchomości), władza egzekucyjna była zmuszona zwrócić się o ich zastosowanie do sądu. Dlatego też R. Hausner wywodził, że „objaw woli, będący przedmiotem egzekucji administracyjnej, może być nie tylko aktem władzy administracyjnej, lecz także sądowej, w szczególności wówczas, gdy w postępowaniu administracyjnym obowiązujące przepisy pozwalają lub nakazują spełnianie pewnych specjalnych czynności przez sądy”<sup>122</sup>. Ponadto świadczył o tym również fakt odwoływania się przez przepisy rozporządzenia do przepisów o egzekucji sądowej, jak np. w przepisie art. 28 rozporządzenia, który wyłączał spod egzekucji administracyjnej majątek ruchomy, wyłączony od egzekucyjnego zajęcia na mocy przepisów obowiązujących przy egzekucji sądowej. Na gruncie postępowania przymusowego w administracji, w charakterze organów egzekucyjnych mogli występować: komornicy sądowi, egzekutorzy skarbowi, na pewnych obszarach również egzekutorzy administracyjni, egzekutorzy miejscy oraz sołtysi<sup>123</sup>.

Pozycja prawna władzy egzekucyjnej na gruncie omawianego rozporządzenia była szczególnie silna. Świadczy o tym m.in. fakt, że zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 rozporządzenia, władza egzekucyjna mogła dochodząc świadczenia pieniężnego przekraczającego kwotę 10.000 zł, przekazać tytuł egzekucyjny właściwemu sądowi celem wdrożenia egzekucji według przepisów obowiązujących dla sądowego postępowania egzekucyjnego. Władza egzekucyjna mogła zatem na gruncie analizowanego aktu prawnego

---

<sup>120</sup> Zob. J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r...*, *op. cit.*, s. 69; tak też W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna). Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstów obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932, s. 15-23.

<sup>121</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 299.

<sup>122</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 299.

<sup>123</sup> Por. J. Grzymała Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 196.

niemalże swobodnie korzystać z zasady alternatywy egzekucyjnej<sup>124</sup>, o ile tylko dochodzona kwota przekraczała wartość 10.000 zł. Co więcej, z zasady tej mogły korzystać również instytucje bezpośrednio zainteresowane wykonaniem obowiązku. Zgodnie bowiem z przepisem art. 11 rozporządzenia, instytucjom, którym przysługiwało prawo egzekucji w trybie administracyjnym, mogły zamiast do władz egzekucyjnych, przesłać tytuł egzekucyjny do sądu, celem wdrożenia egzekucji według przepisów obowiązujących dla sądowego postępowania egzekucyjnego. Ponadto organom egzekucyjnym nie przysługiwało prawo badania ważności zarządzenia egzekucyjnego. Na dane zarządzenie egzekucyjne, temu przeciw komu skierowana była egzekucja (zobowiązanemu), a także instytucji wnioskującej o jego wydanie (władzy administracyjnej), przysługiwało odwołanie stanowiące odpowiednik dzisiejszych zarzutów od tytułu wykonawczego. Jednakże przysługiwało ono tylko wówczas, gdy zarządzenie egzekucyjne było niezgodne z tytułem egzekucyjnym, gdy sama egzekucja była niedopuszczalna oraz gdy zarządzono środki przymusowe, które bądź to nie były przewidziane w omawianym rozporządzeniu, bądź też były sprzeczne z postanowieniami art. 5 rozporządzenia (por. art. 18 rozporządzenia). Władza egzekucyjna mogła również wydać „w granicach niezbędnej potrzeby tymczasowe zarządzenia dla zabezpieczenia wykonania (dopełnienia), o ile zachodzi niebezpieczeństwo, że osoba zobowiązana uchyli się od świadczenia za pomocą dyspozycji przedmiotami majątkowymi, za pomocą umów z osobami trzecimi lub w inny sposób, albo będzie uniemożliwiać względnie utrudniać wykonanie” (por. art. 17 rozporządzenia). Tymczasowe zarządzenia - *nota bene* natychmiast wykonalne - mogłyby być na pierwszy rzut oka swego rodzaju odpowiednikiem dzisiejszego postanowienia zabezpieczającego, które aktualnie może wydać organ egzekucyjny, zaś wówczas do jego wydania była kompetentna władza egzekucyjna. Takiego postawienia sprawy stanowczo nie akceptował jednak M. Rosolski, który zauważał wyraźną różnicę pomiędzy czynnościami egzekucyjnymi dla zabezpieczenia egzekucji stanowczej (składającymi się na tzw. egzekucję zabezpieczającą), dokonywanymi przez organy egzekucyjne, a tymczasowymi zarządzeniami wydawanymi przez władze egzekucyjne, na które składały się: „1. wzięcie w przechowanie pieniędzy lub innych ruchomości fizycznych, 2. zakaz pozbywania ruchomości fizycznych, 3. zapowiedzenie (kondykt) na wierzytelnościach pieniężnych lub roszczeniach prawnych”<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Szerzej na temat tej zasady w podrozdziale poświęconym obowiązkom z zakresu ubezpieczeń społecznych.

<sup>125</sup> M. Rosolski, *Tymczasowe zarządzenia w postępowaniu przymusowym w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 7, s. 244. Autor ten wskazywał, że instytucja zarządzenia



Niemniej jednak wszystkie wskazane powyżej prerogatywy władzy egzekucyjnej stanowią o jej niezwykle mocnej pozycji prawnej, która *de facto* determinowała kształt, stopień represyjności i tempo przeprowadzanemu następnie postępowaniu egzekucyjnemu, nazywanemu wówczas przymusowym. Organ egzekucyjny był jedynie wykonawcą zarządzeń władzy egzekucyjnej.

Czasami dochodziło jednak do wypadków wskazanych w przepisie art. 50 ust. 3 rozporządzenia, w których nawet władze administracyjne, same, bez uczestnictwa organów egzekucyjnych, wykonywały orzeczenia wyższych instancji i same obejmowały bezpośrednie ich wykonanie, będąc przy tym uprawnionymi do stosowania przymusu bezpośredniego.

Uprawnienia zobowiązanego były skąpe, zaś wniesienie przez niego odwołania od zarządzenia egzekucyjnego nie wstrzymywało postępowania egzekucyjnego. Władza egzekucyjna mogła ponadto według swego uznania, o ile tylko wartość należności publicznoprawnej przekraczała kwotę 10.000 zł, dokonać wyboru trybu procedury egzekucyjnej i skierować ową należność zarówno do administracyjnego, jak i sądowego postępowania egzekucyjnego. Jeżeli przyjąć, że ówczesna władza egzekucyjna byłaby odpowiednikiem dzisiejszego wierzyciela publicznoprawnego, to nie ulega wątpliwości, że byłaby ona wielokrotnie silniejsza od dzisiejszej pozycji tegoż podmiotu. Gdyby zaś przyjąć, że to władza administracyjna była owym odpowiednikiem dzisiejszego wierzyciela, wówczas trzeba byłoby uznać, że ówczesna pozycja prawna tegoż podmiotu była wielokrotnie słabsza od dzisiejszej. Tym niemniej status prawny władzy egzekucyjnej doznawał wyjątkowo uszczerbku na korzyść władzy administracyjnej, a to w wypadkach wskazanych w przepisach art. 9, 13 oraz 50 ust. 3 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji, o których była mowa powyżej.

Omawiane rozporządzenie w części odnoszącej się do obowiązków o charakterze niepieniężnym obowiązywało i było stosowane aż do dnia 1 stycznia 1967 r., tj. do dnia wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zakres zastosowania tego rozporządzenia w Polsce Ludowej był nawet momentami rozszerzany, czego przykładem jest chociażby przepis art. 77 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe<sup>126</sup>, zgodnie z którym decyzje w sprawach

---

tymczasowego wcale nie zabezpieczała wiarygodności pieniężnej, lecz przeznaczona była raczej dla zachowania samej rzeczy (*rei servandae causa*).

<sup>126</sup> Dz.U. z 1959 r. nr 10, poz. 59.

lokalowych oraz orzeczenia sądowe i arbitrażowe w sprawie opróżnienia lokalu wykonywane były przez właściwy dla spraw lokalowych organ prezydium rady narodowej miasta, osiedla lub gromady jako władzę egzekucyjną w trybie postępowania przymusowego w administracji.

Obszar zastosowania powyżej omówionego rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji został zawężony na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych<sup>127</sup>, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych<sup>128</sup>. Wskazane akty prawne oficjalnie wyodrębniły bowiem procedurę egzekwowania skarbowych świadczeń pieniężnych, do których ściągania uprawnione były wyłącznie urzędy skarbowe (por. art. 1 ust. 1 w.w. ustawy). Tym niemniej wcześniej egzekucja skarbowa na terenie województw centralnych i wschodnich była w pewnym stopniu regulowana przez powyżej wspomnianą już instrukcję Ministerstwa Skarbu z 30 maja 1926 r., choć J. Grzymała Pokrzywnicki słusznie wywodzi, że trudno temu aktowi nadać walor powszechnie obowiązującej procedury egzekucyjnej<sup>129</sup>. Wskazana powyżej ustawa przewidywała również możliwość zastosowania tzw. alternatywy egzekucyjnej, w ramach której na polecenie władzy sądowej lub prokuratorskiej grzywny, kary pieniężne, nawiązki, opłaty i koszty orzeczone w sądowym postępowaniu karnym mogły być ściągane bądź to na podstawie przepisów omawianej ustawy, bądź też na zasadzie dotychczasowych przepisów przez sądowe organy egzekucyjne (art. 2 ustawy).

Z kolei na gruncie uregulowań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych ponownie zaakcentowane zostały pozostałości po państwach zaborczych, o czym świadczy wyłączenie spod właściwości urzędów skarbowych możliwości dochodzenia w trybie administracyjnym następujących należności pieniężnych: należności ściąganych na mocy orzeczeń wydanych w postępowaniu cywilnym przez sądy grodzkie w byłym zaborze rosyjskim (§ 1 lit. b), kar porządkowych, nakładanych w postępowaniu niespornym w byłym zaborze pruskim (§ 1 lit. c), kosztów postępowania sądowego cywilnego w byłym zaborze pruskim (§ 1 lit. d).

---

<sup>127</sup> Dz.U. z 1932 r. nr 32, poz. 328.

<sup>128</sup> Dz.U. z 1932 r. nr 62, poz. 581.

<sup>129</sup> J. Grzymała Pokrzywnicki, *op. cit.*, s. 195.

Zarysowana w okresie dwudziestolecia międzywojennego koncepcja dwutorowej egzekucji administracyjnej była stosowana również po II wojnie światowej<sup>130</sup>. Dopiero na skutek wejścia w życie dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych<sup>131</sup> dokonano modyfikacji owej koncepcji, zgodnie z którą dekretem regulowane było postępowanie egzekucyjne w zakresie obowiązków o charakterze pieniężnym zaś rozporządzeniem o postępowaniu przymusowym w administracji z 22 marca 1928 r. regulowane było egzekwowanie obowiązków o charakterze niepieniężnym. Jednocześnie utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych. Na mocy analizowanego dekretu doszło zatem do scalenia egzekucji świadczeń pieniężnych skarbowych i pozostałych świadczeń pieniężnych, dochodzonych w trybie egzekucji administracyjnej<sup>132</sup>. Dekret ten był szczególnie istotny dla wykreowania pozycji prawnej wierzyciela, gdyż użyto w nim po raz pierwszy pojęcia „wierzyciel”<sup>133</sup>. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 tego dekretu wierzycielem jest władza lub instytucja uprawniona na podstawie obowiązujących przepisów do żądania ściągnięcia świadczeń pieniężnych w trybie administracyjnym. Wierzyciel był zatem organem odrębnym od władzy egzekucyjnej, której rolę z kolei pełniły urzędy skarbowe lub inne organy administracji skarbowej jako władze pierwszej instancji oraz izby skarbowe jako władze drugiej instancji. Choć w istocie wierzyciel zajął w tym zakresie pozycję władzy administracyjnej, jego pozycja była silniejsza - był on bowiem uprawniony do żądania ściągnięcia świadczeń pieniężnych w trybie administracyjnym, a nie tylko do wnioskowania o jego zastosowanie. Wniosek wierzyciela stał się tym samym wiążący dla władzy egzekucyjnej.

Zgodnie z przepisem art. 24 ust.1 dekretu, egzekucję wszczynano na wniosek wierzyciela, skierowany do właściwego urzędu skarbowego. Rola organów egzekucyjnych została sprowadzona wprost do roli poborców skarbowych lub innych funkcjonariuszy upoważnionych przez władzę egzekucyjną do przeprowadzenia czynności egzekucyjnych

---

<sup>130</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r.*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>131</sup> Dz.U. z 1947 r. nr 21, poz. 84.

<sup>132</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego[w:] System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 268.

<sup>133</sup> P. Przybysz wskazuje nawet, iż pozycja prawna wierzyciela pod rządem dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych była bardziej uprzywilejowana niż pozycja prawna wierzyciela w aktualnej postaci - Zob. P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 172-173.

(por. art. 3 ust. 1 dekretu). Ów dekret znał również pojęcie wierzyciela zastępczego, jakiego używano na określenie zarządów gmin miejskich lub wiejskich pobierających należności innych wierzycieli w ich zastępstwie i dysponujących upoważnieniami do ich zastępowania w postępowaniu egzekucyjnym (por. art. 25 dekretu). Egzekwowanie obowiązków o charakterze niepieniężnym nadal przebiegało jednak tak jak dotychczas. Egzekucja obowiązków bez względu na ich charakter odbywała się w oparciu o tytuły egzekucyjne, którymi były: „a) obowiązujące przepisy prawne, o ile z nich bezpośrednio wynika obowiązek świadczenia (zaniechania, znoszenia) bez potrzeby wydania przez władzę administracyjną specjalnego aktu; b) zarządzenia ogólne władzy, przewidziane przez prawo a skierowane bądź do ogółu, bądź do określonej grupy osób; c) orzeczenia, zarządzenia, nakazy i zakazy, dotyczące poszczególnych osób, a przewidziane przez prawo”<sup>134</sup>. Dekret rozróżniał ponadto tytuły egzekucyjne od tytułów wykonawczych stanowiąc w art. 19 ust. 2, że „tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony klauzulą wykonalności”.

Omawiany dekret z 1947 r. został znacząco znowelizowany przez ustawę z dnia 25 lutego 1958 r. o zmianie dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych<sup>135</sup>, która weszła w życie z dniem 8 marca 1958 r. Na skutek tej nowelizacji rozszerzono uprawnienia do stosowania egzekucji administracyjnej również na co niektórych wierzycieli. Przykładowo stosować mogły egzekucję następujące instytucje: izby wytrzeźwień, dyrekcje okręgowe kolei państwowych, inspektoraty Państwowego Zakładu Ubezpieczeń, urzędy pocztowo-telekomunikacyjne. Co więcej, w ramach omawianej egzekucji administracyjnej instytucje te mogły dochodzić nie tylko należności o charakterze publicznoprawnym, ale także cywilnoprawnym<sup>136</sup>.

### **3. Wierzyciel pod rządem ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Z dniem 1 stycznia 1967 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, opublikowana w 24 numerze Dziennika

---

<sup>134</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 128.

<sup>135</sup> Dz.U. z 1958 r. nr 11, poz. 38.

<sup>136</sup> Por. K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego[w:] System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 269.

Ustawa pod pozycją 151. Zastąpiła ona uregulowania kilku aktów prawnych, w tym w szczególności: rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych oraz art. 37 dekretu z dnia 26 października 1950 r. (por. art. 174 § 1 i 2 u.p.e.a.) o zobowiązaniach podatkowych. Co jednak istotne, do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w przedmiotowej ustawie pozostały w mocy przepisy dotychczasowe, jeżeli tylko nie były z tą ustawą sprzeczne (por. art. 174 § 3 u.p.e.a.). J. Borkowski wskazywał, że kolejna po 1928 r. kodyfikacja postępowania przymusowego miała wejść w życie równolegle do Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r., niemniej jednak z uwagi na złożoność materii egzekucyjnej nastąpiła ona dopiero sześć lat później<sup>137</sup>.

Omawiana ustawa określiła pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego, stwierdzając w art. 5, że uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2, zwanym dalej wierzycielem, jest: 1) dla obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji państwowej - właściwy do orzekania organ i instancji, 2) dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa - organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Wspomniany przepis w swej pierwotnej wersji łączył zatem zarówno definicję wierzyciela, stanowiąc, że jest nim uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a., jak i określał konkretnie organy, które mają pełnić funkcję wierzyciela w odniesieniu do poszczególnych grup obowiązków. W takiej wersji instytucja wierzyciela przetrwała bez żadnych zmian kolejnych 23 lata, aż do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>138</sup>, która dostosowała przepis do nowej terminologii prawnej, zastępując określenie administracji państwowej określeniem administracji rządowej oraz dodając do grona organów wykonujących funkcję wierzyciela organy gminy.

---

<sup>137</sup> J. Borkowski, *Recenzja książki R. Hausera, op. cit.*, s. 109.

<sup>138</sup> Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198.

Wraz z rozwojem idei samorządności terytorialnej te ostatnie zostały następnie zastąpione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, którą to zmianę wprowadziła ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa<sup>139</sup>. Ustawa ta dodała również instytucję tzw. quasi-wierzyciela, tj. podmiotu, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku, a zatem podmiotu odpowiadającego swą pozycją prawną instytucji wierzyciela w znaczeniu materialnym a nie procesowym, który stawał się jednak warunkowo wierzycielem publicznoprawnym ale tylko w przypadku braku jednostki bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku tudzież w przypadku jej beczynności.

Następnie wraz z rozwojem współpracy państwa polskiego na arenie międzynarodowej, dodano do przepisu art. 5 u.p.e.a. § 2, zgodnie z którym pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego przydano również organowi lub instytucji państwa obcego na zasadach i w zakresie określonych w ustawie lub ratyfikowanej umowie międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska<sup>140</sup>.

Ustawą nowelizującą u.p.e.a. z dnia 6 września 2001 r.<sup>141</sup> wprowadzono przepis art. 1a u.p.e.a., obejmujący słowniczek pojęć używanych na gruncie ustawy egzekucyjnej. Zawarto w nim również definicję pojęcia wierzyciela w kształcie, jaki obowiązuje po dziś dzień, wyłączając ją jednocześnie z treści przepisu art. 5 u.p.e.a.

Na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>142</sup> do grona organów uprawnionych do żądania wykonania obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej dołączony został minister właściwy do spraw finansów publicznych dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych

---

<sup>139</sup> Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126.

<sup>140</sup> Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy - Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz. 1315).

<sup>141</sup> Dz.U. z 2001 r. nr 125, poz. 1368.

<sup>142</sup> Dz.U. z 2002 r. nr 216, poz. 1824.

wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa<sup>143</sup>.

Kolejnym aktem nowelizującym u.p.e.a. była ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych<sup>144</sup>, która w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych oraz z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych ustanowiła wierzyciela w postaci właściwego dla tego naczelnika dyrektora izby celnej. Począwszy od 1 stycznia 2004 r., na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>145</sup> katalog obowiązków, dla egzekwowania których wierzycielem jest tenże organ został poszerzony o obowiązki wynikające również z deklaracji albo informacji o opłacie paliwowej.

Następnie na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>146</sup> znów uległa zmianie pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego<sup>147</sup>, z uwagi na kolejną nowelizację przepisu art. 5 u.p.e.a., który został poszerzony o § 2 o następującym brzmieniu: „Uprawnionym do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 i 9, jest również obce państwo. Prawa i obowiązki takiego państwa wykonuje organ wykonujący, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej”. Stanowiło to swoiste przygotowanie dla Rzeczypospolitej Polskiej do jej przystąpienia do Unii Europejskiej, a także stanowiło wynik coraz bardziej intensywnej współpracy Polski z innymi państwami na arenie międzynarodowej<sup>148</sup>. Przepis ten niemal dziesięć lat później uległ modyfikacji

---

<sup>143</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2022 ze zm.

<sup>144</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 137, poz. 1302.

<sup>145</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 217, poz. 2124.

<sup>146</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 193, poz. 1884.

<sup>147</sup> Por. A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji[w:] System prawa administracyjnego, T. 9, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 338.

<sup>148</sup> Ibidem.

na skutek ustawy z dnia 21 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>149</sup>, po której określenie „państwo obce” zastąpiono określeniem „państwo członkowskie lub państwo trzecie” dla urzeczywistnienia prawnych różnic co do uprawnień i obowiązków spoczywających na państwie członkowskim Unii Europejskiej i państwie spoza Unii Europejskiej, występującym w charakterze wierzyciela publicznoprawnego. Jednocześnie dodano przepis § 3 omawianego art. 5, zgodnie z którym „w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej”. D. Kijowski uważa jednak tę nowelizację za zbędną, choć uznana została przez ustawodawcę za konieczną<sup>150</sup>.

Z dniem 1 kwietnia 2015 r., na skutek ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw<sup>151</sup> poszerzono właściwość rzeczową występującego w charakterze wierzyciela publicznoprawnego dyrektora izby celnej o obowiązki wynikające z informacji o dopłatach, a także z wydanych przez dyrektora urzędu kontroli skarbowej decyzji w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin.

Z kolei na skutek ustawy 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej<sup>152</sup>, z dniem 1 stycznia 2016 r. do art. 5 § 1 dodano punkt 5, na mocy którego wierzycielem obowiązków wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, stał się właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Owa właściwość rzeczowa naczelnika urzędu skarbowego nie objęła jednak grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego.

Z dniem 18 czerwca 2016 r., na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług<sup>153</sup>, uprawnioną do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków wynikających z nałożonych

---

<sup>149</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1289.

<sup>150</sup> D. R. Kijowski[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 199.

<sup>151</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 211.

<sup>152</sup> Dz.U. z 2015, poz. 1269.

<sup>153</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 868.



na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nałożonych w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, stała się Państwowa Inspekcja Pracy.

Wreszcie ostatnią nowelizacją, wprowadzoną z dniem 1 marca 2017 r., na skutek ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>154</sup>, przebudowano w zupełności strukturę podmiotową i przedmiotową przepisu art. 5 § 1 pkt 4 u.p.e.a. W miejsce obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej albo informacji o dopłatach, z wydanych przez dyrektora urzędu kontroli skarbowej decyzji w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin, dla których uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej był właściwy dyrektor izby celnej wstawiono obowiązki wynikające z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej albo rozliczeń zamknięcia, dla których wierzycielem jest aktualnie właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Ponadto dodano do art. 5 § 1 pkt 4 u.p.e.a. punkty 4a i 4b dodając do grona organów uprawnionych do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej naczelnika urzędu skarbowego właściwego według adresu siedziby Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dla obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień, a także naczelnika urzędu skarbowego właściwego według adresu siedziby dyrektora izby administracji skarbowej dla obowiązków wynikających z wydanych przez dyrektora izby administracji skarbowej decyzji lub postanowień.

---

<sup>154</sup> j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.

## Rozdział III - Wymiar aksjologiczny pozycji prawnej wierzyciela

### 1. Wierzyciel publicznoprawny w świetle idei i wartości prawnych

Usytuowanie wierzyciela publicznoprawnego w aksjologii obowiązującego systemu prawa nie jest zabiegiem prostym i wymaga przeprowadzenia analizy jego pozycji prawnej z punktu widzenia filozofii i teorii prawa, jak również od strony poszanowania godności ludzkiej, z której wynikają prawa i wolności człowieka i obywatela. Właściwym jest również rozeznanie tejże pozycji w kontekście obowiązujących w danym porządku zasad prawnych, właściwych bądź to dla całego systemu prawnego, bądź też dla wydzielonej w jego ramach gałęzi prawa.

Próbując wpleść pozycję prawną wierzyciela dochodzącego realizacji obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym w świat idei i wartości prawnych, warto w pierwszej kolejności zastanowić się, czy sama instytucja wierzyciela jest w ogóle potrzebna. Czy upominanie się przez wierzycieli o wykonanie obowiązków przez zobowiązanych jest niezbędne? czy przymusowe dochodzenie wykonywania obowiązków przez adresatów norm prawnych jest konieczne? czy też nie powinna przeważać idea państwa, w którym odpowiedzialni obywatele dobrowolnie wykonują ciążące na nich obowiązki, bez konieczności przymuszania ich do tego? Wypada również powtórzyć za Monteskiuszem odwieczne pytanie: skoro utopie tworzą państwa idealne, to czy niezbędne jest ich budowanie wraz z władzą dysponującą przymusem na ich czele?<sup>155</sup> Wszak założeniem idealnego modelu państwa jest dobrowolne wykonywanie przez adresatów norm prawnych i orzeczeń organów państwa obowiązków przez nie nałożonych<sup>156</sup>. Państwo, w którym idea ta zostałaby w pełni zachowana, nie wymagałoby stosowania środków przymusu, a z biegiem czasu również same normy prawne i orzeczenia je konkretyzujące a już tym bardziej przymuszające do ich wykonania, okazałyby się zbędne. Taki model państwa może się również kojarzyć z utopią, stanowiącą analogię do wizji państwa idealnego Platona<sup>157</sup>, w której wszyscy obywatele państwa realizują wartość sprawiedliwości i każdy z nich wykonuje to, do czego usprawnia

<sup>155</sup> Monteskiusz, o *duchu praw*, (tłum.) T. Boy-Żeleński, Warszawa 2002, s. 170; Zob. też J. Puślecki, z *dziejów myśli utopijnej od XVI do XIX wieku*[w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Ł. Machaj, Wrocław 2012, s. 189.

<sup>156</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 19.

<sup>157</sup> Nie ulega jednak wątpliwości, że nawet w swojej utopijnej wizji państwa Platon upatrywał wartość nie tylko w wolności ale również w przymusie twierdząc: „[prawo] harmonizując obywateli namową i przymusem, skłania ich do tego, żeby się z sobą dzielili tym pożytkiem, jaki każdy potrafi przynieść dla wspólnego dobra”. - Por. Platon, *Państwo*[w:] Platon, *Państwo, Prawa*, (tłum.) W. Witwicki, Kęty 1999, s. 226.

ich natura, a tym samym prawo<sup>158</sup>. W rzeczywistości bowiem przymus i wolność koegzystują ze sobą, wzajemnie się uzupełniają. Tylko bowiem w utopijnych spekulacjach może występować tylko wolność albo tylko przymus - w realnym świecie oba te wymiary ludzkiego życia występują razem<sup>159</sup>. Zdaniem R. Tokarczyka, bywają i takie sytuacje, w których przymus można utożsamić z wolnością. Jest tak wówczas, gdy przymus umożliwia osiągnięcie prawa sprawiedliwego poszerzając dostępność do różnego rodzaju przestrzeni, a także wówczas gdy ma na celu utrzymanie organizacji dostarczającej niezbędnych do życia dóbr i usług<sup>160</sup>. Podobnie twierdzi M. Szyszkowska, wskazując, że prawo właśnie dzięki sile przymusu stwarza „tamę dla możliwych zachowań agresywnych, które w każdej chwili są zdolne naruszyć czyjąś wolność. (...) Siła przymuszająca i karząca prawa pozytywnego stwarza gwarancję wolności jednostek (...)”<sup>161</sup>.

Idea państwa, w którym obywatele dobrowolnie wykonują ciężące na nich obowiązki, jest w pewnym stopniu powiązana z ideą odpowiedzialności, której pojęcie z kolei opiera się *de facto* na autonomii człowieka. W ramach tejże autonomii człowiek może cieszyć się pewną dozą wolności. Podmiot odpowiedzialny, a zatem taki, na którym ciążyą pewne obowiązki, a który jest jednocześnie świadomy tychże obowiązków i ma poczucie powinności, że powinny być one wykonane, musi być bowiem jednocześnie wolny w swych zamiarach, decyzjach i ich realizacji. Inaczej, w wypadku braku takiej wolności, ów podmiot nie byłby podmiotem odpowiedzialnym, a jedynie bezrozumnym wykonawcą poleceń. Dlatego też skoro odpowiedzialność wiąże się z wolnością, toteż przymus anuluje nie tylko dobrowolność, ale i odpowiedzialność<sup>162</sup>. Przymus jest bowiem przeciwieństwem wolności, zaś skrajny przymus nazywany również przemocą ową wolność unicestwia<sup>163</sup>. Podobnie Y. Simon prezentował pogląd, według którego przymus jest przeciwieństwem dobrowolności, niemniej jednak prawowity obywatel, działający na rzecz dobra wspólnego, powinien

---

<sup>158</sup> M. Maciejewski, *Szkic z dziejów idei sprawiedliwości od czasów starożytnych do współczesności*[w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Ł. Machaj, Wrocław 2012, s. 9; Zob. też J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 70-71.

<sup>159</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 289.

<sup>160</sup> Ibidem, s. 290.

<sup>161</sup> M. Szyszkowska, *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1995 r., s. 111-112.

<sup>162</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 272; Podobnie Y. Simon prezentował pogląd, według którego przymus jest przeciwieństwem dobrowolności, zaś sytuacja, w której jedynie strach i własny interes warunkują posłuszeństwo prawu „oznacza koniec społeczeństwa cywilnego” - Por. Y. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, (tłum.) R. Legutko, Kraków 1993, s. 102.

<sup>163</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 288.

podporządkować się prawu, niezależnie od swoich preferencji<sup>164</sup>. G. Radbruch za G. Jellinkiem wskazywał: „jak to możliwe, aby z faktu wpływała norma, a z prawodawczej woli państwa lub społeczeństwa wpływał obowiązek prawny, skoro wydaje się, że połączenie woli z władzą rodzić może co najwyżej przymus, nigdy zaś powinność?”<sup>165</sup>. Podmiot, który dobrowolnie realizuje ciężące na nim obowiązki jest ich świadomy a jednocześnie w ramach swojej wolności ukierunkowuje swój akt woli na ich wykonanie – jest to zatem podmiot odpowiedzialny. Względem takiego podmiotu używanie przymusu nie jest konieczne – dobrowolnie wykonuje on bowiem obowiązki, jakie na nim ciążyą. Taki przymus jest nieodzowny tylko wobec osób nieodpowiedzialnych. Jak stwierdza klasyk administratywistyki – St. Kasznica: „Potrzeba zastosowania przymusu w postępowaniu administracyjnym zjawia się wtedy, gdy strona nie chce dobrowolnie wykonać legalnego zarządzenia władzy do niej skierowanego; wówczas wola władzy musi być przeparta środkami przymusowymi”<sup>166</sup>.

Od odpowiedzialności można się uwolnić m.in. właśnie poprzez dobrowolne wykonanie obowiązku. Szczególną postacią odpowiedzialności jest odpowiedzialność prawna, będąca konsekwencją niewykonania obowiązków prawnych. Państwo dysponuje kompetencją do nakładania poprzez tworzone prawo obowiązków na swoich obywateli, zaś ich wykonywanie zabezpieczone jest właśnie przymusem państwowym. Zdaniem R. Tokarczyka sama „świadomość istnienia takiej odpowiedzialności przyczynia się do osiągnięcia względnej skuteczności prawa” zaś „możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności prawnej za pomocą przymusu państwowego wyróżnia ją jednoznacznie wśród innych rodzajów odpowiedzialności”<sup>167</sup>. Podczas gdy egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie norm prawnych przybiera postać przymusu fizycznego, wymuszanie działania tudzież zaniechania prawnie odpowiedzialnego będącego przejawem posłuszeństwa prawu jest osiągnięte co do zasady przy użyciu przymusu psychicznego<sup>168</sup>.

W tym kontekście warto wspomnieć również o wytworzonym przez doktrynę podziale odpowiedzialności na dwa jej rodzaje: abstrakcyjną z jej pojęciowym odpowiednikiem

---

<sup>164</sup> Y. Simon, *Ogólna teoria władzy*, (tłum.) M. Szopski, Kraków 1998, s. 33.

<sup>165</sup> G. Radbruch, *Filozofia prawa*, (tłum.) E. Nowak, Warszawa 2009, s. 85.

<sup>166</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 125-126.

<sup>167</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 274.

<sup>168</sup> *Ibidem*, s. 274.

w postaci zakresu normowania i skonkretyzowaną, której definicyjnie odpowiada kwalifikacja normatywna. Podczas gdy odpowiedzialność abstrakcyjna umiejscowiona w zakresie normowania wyprzedza sprawstwo występujące bądź to w formie działania, bądź zaniechania na przekór obowiązującej ogólnej normie prawnej, odpowiedzialność skonkretyzowana występuje po zaistnieniu aktu sprawstwa i stanowi kwalifikację normatywną tego sprawstwa. Odpowiedzialność abstrakcyjna pozostaje w sferze ogólnych norm i nie generuje ani ujemnych ocen, ani też działań mogących być przykrymi dla jednostki tą odpowiedzialnością obciążonej. Takie oceny i ewentualnie konieczność zastosowania przymusu przez organy państwa powoduje dopiero odpowiedzialność skonkretyzowana, na skutek zastosowania kwalifikacji normatywnej<sup>169</sup>.

Warto też w tym miejscu wskazać na autonomiczne i heteronomiczne źródła odpowiedzialności, gdzie z pierwszego źródła wynikają sytuacje, gdy podmiot bądź to sam działa odpowiedzialnie, bądź też sam bierze na siebie odpowiedzialność za działania nieodpowiedzialne zaś drugie źródło implikuje takie stany, gdy ktoś jest odpowiedzialny za określony stan rzeczy, lecz do odpowiedzialności pociągany jest przez organy państwa<sup>170</sup>. O ile jednak odpowiedzialność wynikająca ze źródła autonomicznego jest odpowiedzialnością w gruncie rzeczy hipotetyczną i abstrakcyjną, o tyle odpowiedzialność mająca swe źródło heteronomiczne jest odpowiedzialnością skonkretyzowaną. Sytuacja, w której dany podmiot jest pociągany do odpowiedzialności jest skrajnym przejawem heteronomicznego źródła odpowiedzialności. Uprawnienie do pociągania kogoś do odpowiedzialności jest dobitnym urzeczywistnieniem władzy państwowej i jest realizowane przez wyspecjalizowane organy państwowe w oparciu i w granicach przepisów prawa<sup>171</sup>. Podmioty odpowiedzialne autonomicznie, same wykonują zatem ciężące na nich obowiązki - wobec podmiotów nieodpowiedzialnych konieczne jest użycie heteronomicznego źródła odpowiedzialności, obejmującego m.in. wykorzystanie przymusu.

Wyróżnić można również cztery zakresy odpowiedzialności: przedmiotowy, podmiotowy, temporalny i terytorialny. Zakresy te określają właściwość danego organu państwa w wymierzaniu sprawiedliwości, a zatem również w pociąganiu do odpowiedzialności. Właściwość rzeczowa obejmuje zakres przedmiotowy, podmiotowy

---

<sup>169</sup> Ibidem, s. 276.

<sup>170</sup> Por. R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1972, s. 27; Zob. także R. Tokarczyk, , *op.cit.*, s. 276.

<sup>171</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 277.

i temporalny, zaś właściwość miejscowa - zakres terytorialny, a zatem określa obszar, na jakim dany obowiązek może być egzekwowany.

Konieczność zastosowania wobec podmiotu odpowiedzialności sankcji za przekroczenie tudzież niedopełnienie norm prawnych może w pewnym aspekcie świadczyć o braku ich perswazyjności. Owa konieczność przejścia od odpowiedzialności abstrakcyjnej do odpowiedzialności skonkretyzowanej oznacza bowiem, iż obowiązujący system normatywny nie przekonał podmiotów odpowiedzialności do dobrowolnego jego przestrzegania, okazał się zatem za mało atrakcyjny i w konsekwencji niewystarczająco perswazyjny. Być może ów podmiot odpowiedzialności doszedł w ramach chłodnej kalkulacji do wniosku, że naruszenie owego systemu będzie dla niego bardziej korzystne niż postępowanie zgodnie z tym systemem. Warto w tym miejscu powtórzyć najpierw za G. Radbruchem, że skuteczność prawa może brać się stąd, że „prawo przez długotrwałą perswazję wyrobiło u swoich adresatów odruch właściwego działania i zyskało ich aprobatę; ale mogło być im także narzucone drogą przymusu i sankcji karnych”<sup>172</sup> a następnie za R. Tokarczykiem: „Gdy treści norm zyskują szeroką aprobatę ich adresatów, dobrowolna akceptacja spycha przymusowość na marginesy kultury normatywnej”<sup>173</sup>. Skuteczność władzy polega bowiem w znacznej mierze na „zdolności do nakłaniania jednostek do wykonywania ich obowiązków (...)”<sup>174</sup>. Nakłaniając obywatela do dobrowolnego wykonania ciężącego na nim obowiązku, państwo niejednokrotnie powinno wypełnić rolę służebną względem obywatela, niejako pomagając mu (choćby informacją, dobrą radą) ten obowiązek zrealizować. Wówczas taki obywatel nie tylko wykona swój publicznoprawny obowiązek, ale często również będzie wdzięczny państwu za okazaną pomoc, zgodnie z twierdzeniem N. Machiavellego: „ludzie doznawszy dobrodziejstwa od tego, po kim spodziewali się tylko złego, tym bardziej czują się temu dobroczyńcy zobowiązani (...)”<sup>175</sup>. Z tego zapewne powodu, J. Starościak powołując się na poglądy K. Opalka i J. Wróblewskiego wskazywał, że „prawo dojrzałego społeczeństwa coraz częściej musi być adresowane do lojalnego obywatela, a w porządkowaniu stosunków społecznych uwzględniać

---

<sup>172</sup> G. Radbruch, *Filozofia prawa*, (tłum.) E. Nowak, Warszawa 2009, s. 87.

<sup>173</sup> R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000, s. 76.

<sup>174</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 85.

<sup>175</sup> N. Machiavelli, *Księżę*, (tłum.) W. Rzymowski, Wrocław - Warszawa - Kraków 1969, s. 43.

powstawanie korzystnych motywacji wykonywania nakazów prawnych, nie tylko zaś zapewniać realizację prawa pod groźbą zastosowania przymusu”<sup>176</sup>.

Tak czy inaczej możliwym skutkiem niedoskonałości systemu prawnego może okazać się konieczność zastosowania przez państwo siły, przymusu psychicznego, a nawet fizycznego dla zapewnienia skuteczności prawa. Rzeczywistość pokazuje zatem, że zastosowanie przymusu przez państwo okazuje się nieuchronne. Dlatego też można powtórzyć za J. Herzem, że „przymus jest prawem życia, a społeczeństwo bez przymusu jest nieosiągalne”<sup>177</sup>. Przeciwnego zdania był Y. Simon, który prezentując pogląd, wedle którego przymus jest przeciwieństwem dobrowolności, twierdził jednocześnie, że sytuacja, w której jedynie strach i własny interes warunkują posłuszeństwo prawu „oznacza koniec społeczeństwa cywilnego”<sup>178</sup>. Nie tylko bowiem „u ludzi o wysokiej moralności, lecz również u tych określanych mianem przeciętnych obywateli, występuje swoista świadomość obowiązku posłuszeństwa władzom publicznym, a przynajmniej niejasne poczucie, że przy istniejącym stanie rzeczy ludzie powszechnie uznawani za przedstawicieli społeczeństwa mają prawo wydawać polecenia w granicach swoich funkcji wyznaczonych prawem”<sup>179</sup>. Choć nie sposób temu ostatniemu twierdzeniu odmówić słuszności, to jednak nie rozwiązuje ono problemu tej części obywateli, których cechuje niski poziom moralny, a którzy nie uznają jakichkolwiek norm, regulujących współistnienie ludzi w społeczeństwie.

Powyższe nie stanowi jednak argumentu za tym, aby nie zmierzać w kierunku zrealizowania idei państwa, w którym obywatele dobrowolnie ponoszą swoje ciężary publiczne. Dążąc do takiego modelu państwa, należy zacząć od wdrażania idei zaufania obywateli do państwa i prawa. W państwie, w którym obywatele obdarzają swoich rządzących, jak i wytwory ich działalności (generalne i indywidualne akty prawne) zaufaniem, skuteczność państwa i prawa jest bardzo wysoka. Uczciwy obywatel przekonany o słuszności nałożonego na niego obowiązku nie podejmuje z reguły działań ukierunkowanych na uchylenie się od jego wykonania. Stąd też podstawą do stopniowego wdrażania idei państwa, w którym obywatele dobrowolnie wykonują ciążące na nich

---

<sup>176</sup> Zob. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] [w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 29 oraz K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 160-162.

<sup>177</sup> J. Herz, *International Politics in the Atomic Age*, New York 1959, s. 96; przyp. za R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 287.

<sup>178</sup> Por. Y. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, (tłum.) R. Legutko, Kraków 1993, s. 102.

<sup>179</sup> Ibidem, s. 102.

obowiązki jest uprzednie stworzenie takiego aparatu władzy, który będzie akceptowalny dla zarządzanego przezeń społeczeństwa oraz wprowadzenie takiego prawa, które w powszechnym rozumieniu tego społeczeństwa będzie prawem słusznym. Obowiązki nałożone przepisami prawa, które w ogólnym przekonaniu obywateli są obowiązkami niesprawiedliwymi, albo nawet krzywdzącymi dla pewnej grupy podmiotów nie będą dobrowolnie wykonywane, nawet jeśli ich wykonanie zostało usankcjonowane zastosowaniem konkretnych środków przymusu. Można tutaj wskazać na przykład listu otwartego H. Sienkiewicza do króla pruskiego Wilhelma II, który paralelizując łacińską sentencję „*summum ius, summa iniuria*” (najwyższe prawo to najwyższa niesprawiedliwość), wskazywał: „Nieprawe prawa niegodne są swej nazwy. Wyjątkowe ustawy, łamiące poczucie słuszności, to oszczep na obu końcach ostro okuty. (...) Rząd, który pozwala sobie na wszystko, uczy poddanych, że i przeciw niemu można sobie na wszystko pozwolić”<sup>180</sup>.

Patrząc na analizowany problem z innego punktu widzenia, można powiązać ideę zaufania obywateli do państwa i prawa z oczekiwaniem jednych obywateli, że pozostali obywatele będą tak samo jak ci pierwsi wykonywać swoje prawem nakazane obowiązki. Państwo powinno stać na straży równości w wykonywaniu obowiązków przez wszystkich. Ma to tym bardziej istotne znaczenie w sytuacjach, gdy niewykonywanie prawnego obowiązku przez jednego obywatela skutkuje pogorszeniem sytuacji innego obywatela. Państwo nie powinno wówczas dopuszczać do egzekwowania jego słuszych roszczeń na własną rękę - prowadziłyby to bowiem do samosądów i anarchii<sup>181</sup>. O ile zatem zobowiązany do wykonania obowiązku nie chce wykonać go dobrowolnie, przez co cierpi interes prywatny lub publiczny, wówczas uprawniony podmiot ma prawo oczekiwać i żądać od organów państwa przeprowadzenia skutecznej egzekucji. W sytuacji, gdy organy państwa taką skuteczną egzekucję przeprowadzą, wówczas w obywatelu (w przypadku interesu prywatnego) tudzież w narodzie (w przypadku interesu publicznego), wzbudzone zostanie zaufanie do państwa i prawa i tym samym wzmocniony zostanie ich autorytet.

Jak już wskazano powyżej w ślad za R. Tokarczykiem, demokratyczne państwo prawa dysponuje kompetencją do nakładania poprzez tworzone prawo obowiązków na swoich obywateli, zaś ich wykonywanie zabezpieczone jest przymusem państwowym. Sama

---

<sup>180</sup> H. Sienkiewicz, *List otwarty do Jego Cesarskiej Mości Wilhelma II króla pruskiego*, „Czas” 1906, Rocznik LIX, nr 270, s. 1.

<sup>181</sup> Por. J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r.*, *op. cit.*, s. 69.



zaś świadomość istnienia odpowiedzialności prawnej za ich niewykonanie „przyczynia się do osiągnięcia względnej skuteczności prawa”<sup>182</sup>. Przy rozpatrywaniu użyteczności stosowania przymusu prawnego i tym samym sankcji prawnej „należy najpierw odróżnić obowiązywanie prawa od jego przestrzegania. Obowiązywanie prawa wskazuje na jego charakter prawny, zaś przestrzeganie go na to, czy faktycznie funkcjonuje ono w życiu społecznym. Zawodność tego funkcjonowania powoduje konieczność wymuszania zachowania zgodnego z ustanowionym porządkiem. Wymuszanie następuje poprzez stosowanie przymusu prawnego, w różnym zakresie tożsamego z sankcją prawną”<sup>183</sup>.

Cytując dalej za klasykiem, przymus jest niczym innym jak „relacją przymuszającego z przymuszanym, kierowanych określonymi motywami”<sup>184</sup>. Przymuszany, popadając w sytuację przymusową, kieruje się chłodną kalkulacją myślową, sprowadzającą się do porównania konsekwencji zastosowania się do woli przymuszającego z konsekwencjami działania wbrew tej woli. Przymuszający, stosując przymus, ogranicza swobodę przymuszanego, korzystając ze swojej przewagi fizycznej, organizacyjnej, psychicznej. Jeżeli ta przewaga znajduje swoje źródło w normach prawnych, wówczas można powiedzieć, że ten przymus jest legitymizowany albo że jest po prostu prawny.

Oczywistym zdaje się stwierdzenie, iż dla skuteczności prawa nie wystarczy, aby obowiązki zostały przez to prawo nałożone na obywateli. Dlatego też w pierwszej kolejności każda norma prawna obejmująca swym zakresem nałożenie obowiązku na dany podmiot, powinna być poza swoją hipotezą i dyspozycją wyposażona również w sankcję, rozumianą jako negatywne następstwo dla podmiotu odpowiedzialności, wynikające z przekroczenia tudzież niedopełnienia przezeń norm prawnych<sup>185</sup>. Po drugie, organy państwa powinny dysponować środkami, które dadzą tym organom możliwość wymuszenia na obywatelach wykonanie tychże obowiązków. Na tę konieczność wielokrotnie wskazywano w doktrynie, twierdząc, iż „akty administracyjne, jeśli mają być skuteczne, muszą posiadać sankcję. Jeśli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ

---

<sup>182</sup> Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 274

<sup>183</sup> Por. *Ibidem*, s. 301; Zob. także H. Kelsen, *General Theory of Law*, Cambridge 1949, s. 15.

<sup>184</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op.cit.*, s. 286.

<sup>185</sup> Według W. Langa przez sankcję należy rozumieć właśnie „zapowiedź zastosowania przymusu w wypadku niespełnienia dyspozycji normy prawnej” - Por. W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989, s. 72.

administracji musi mieć środki do przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”<sup>186</sup>.

Sankcje prawne są sankcjami skupionymi w normach prawnych w odróżnieniu od sankcji moralnych, będących sankcjami rozproszonymi. Realizacja owej sankcji prawnej jest skuteczna dlatego, że jej wykonanie jest chronione przymusem państwowym w odróżnieniu od sankcji moralnych, których realizacja jest zabezpieczona tylko wrażliwością moralną społeczeństwa. Dodatkowo w ramach sankcji prawnych można wyróżnić sankcje represyjne, sankcje egzekucyjne oraz sankcje nieważności. Sankcje represyjne, zawarte głównie w normach prawa karnego określają negatywne konsekwencje dla osób, które naruszyły porządek prawny. Sankcje egzekucyjne polegają na skłanianiu adresata normy prawnej do wykonania ciężącego na nim obowiązku albo też zaniechania działań niezgodnych z prawem. Finalnie sankcja nieważności skutkuje anulowaniem określonych aktów prawnych na skutek naruszenia porządku prawnego<sup>187</sup>. W ramach rozprawy, rozważania będą dotyczyły głównie sankcji egzekucyjnych, znanych zarówno w sądowej jak i administracyjnej procedurze egzekucyjnej, stale zważając na ich - co do zasady - nakłaniający, a nie represyjny charakter. Nie ulega jednak wątpliwości, że niewykonanie prawnego obowiązku może doprowadzić do równoległej konkretyzacji wszystkich wymienionych powyżej rodzajów sankcji, co sygnalizuje chociażby omówiona w dalszej części rozdziału zasada niezależności środków egzekucyjnych od środków represyjnych.

Powyższe wskazuje bezpośrednio na konieczność stosowania przymusu celem zachowania idei skuteczności prawa. W gruncie rzeczy bowiem idea państwa, w którym wszyscy obywatele dobrowolnie wykonują ciężące na nich obowiązki, jest utopią. Pozostałe wymienione powyżej wartości mogą pozostać jednak zachowane, zaś do wskazanej powyżej idei państwa można się w znacznym stopniu przybliżyć, jeżeli tylko idea skuteczności prawa zabezpieczona zostanie efektywnymi, a zatem wyposażonymi w sankcje instytucjami prawa. Z kolei pojęcie sankcji kojarzyć się powinno bezpośrednio z możliwością zastosowania pewnego przymusu, ukierunkowanego na zabezpieczenie wykonania dyspozycji normy prawnej.

---

<sup>186</sup> M. Zimmermann[w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400 - cytat przywołany następnie w: Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1969, nr 3, s. 55 oraz A. Dalkowska, *Zabezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>187</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op. cit.*, s. 281, 302.

Jak już to zostało powyżej wspomniane, przymus jest postrzegany jako przeciwieństwo wolności, tym niemniej zarówno przymus jak i wolność skazane są na współistnienie w demokratycznym porządku prawnym. Za pomocą przymusu, będącego jedną z form sprawowania władzy, można przecież także poszerzać wolność np. tych osób, które przemocą zostały ograniczone w swej wolności przez bezprawne zachowania innych osób. Stąd też zarówno przymus jak i wolność podlegają wartościowaniu i są skazane na koegzystencję. Wskazywał na to nawet piewca idei wolności, klasyk empiryzmu w duchu liberalizmu i humanitaryzmu<sup>188</sup> - J. St. Mill, twierdząc, że z faktu życia w społeczeństwie pojawiają się po stronie jednostki konkretne obowiązki. Dlatego też społeczeństwo zasługuje na należyłą odpłatę ze strony jednostki poprzez przestrzeganie przez nią prawa, pracę i ponoszenie ofiary na rzecz jego obrony. W sytuacji zaś gdy jednostka nie zamierza się wywiązywać z tych obowiązków, wówczas społeczeństwo może je egzekwować<sup>189</sup>. Przymus i wolność są zatem nieodłącznymi elementami funkcjonowania państwa.

Przechodząc do analizy samego przymusu, w literaturze prawniczej występuje on z różnego rodzaju przymiotnikami. Można tym samym wyróżnić wiele rodzajów przymusu. W pierwszej kolejności można podzielić przymus na przymus prawny (normatywny) i bezprawny. Przymus prawny obejmuje w swej istocie wszystkie środki prawne, zmuszające adresatów prawa do jego przestrzegania. Środki te określa państwo, dlatego też przymus prawny jest co do zasady synonimem przymusu państwowego, który z kolei rozumiany jest jako podrodzaj przymusu grupowego, w ramach którego grupa ludzi, czy też pewien organ w imieniu tej grupy występujący (np. organ państwa) może przymusić podmiot przymuszany do zachowania porządku (np. prawnego), przez tą grupę utworzonego i strzeżonego. Główną funkcją przymusu prawnego jest zapewnienie skuteczności prawu tak w sferze psychologicznej, jak i behawioralnej. Gdy obywatele państwa mają poczucie powinności zgodnie z nakazami i zakazami wynikającymi z norm prawnych, wówczas można mówić o psychologicznej skuteczności przymusu prawnego. Z kolei gdy obywatele faktycznie przestrzegają norm prawnych, wówczas można mówić o skuteczności behawioralnej przymusu prawnego.

---

<sup>188</sup> Por. W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, T. 3, *Filozofia XIX wieku i współczesna*, Warszawa 1995, s. 27.

<sup>189</sup> J. St. Mill, o *wolności*, (tłum.) A. Kurlandzka, Warszawa 1999, s. 9; Zob. również: A. Plichta, *Koncepcja wolności Johna Stuarta Milla*[w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Ł. Machaj, Wrocław 2012, s. 9; Zob. też J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 87.

W dziejach myśli filozoficznej przypisywano przymusowi prawnemu różne pozycje, poddając go niejako procesowi wartościowania. R. Tokarczyk wyróżnia trzy grupy, na jakie można podzielić rozważania w tym zakresie. Do pierwszej można zaliczyć rozważania mieszczące się w koncepcji umowy społecznej, w ramach której rola przymusu prawnego została sprowadzona do niezbędnego minimum, deprecjonując tym samym jego wartość, zaś skuteczność prawa kojarząc jedynie z dobrowolnością adresatów norm prawnych oraz innymi nieprzymusowymi środkami oddziaływania na nich. Przykładowo sofisci twierdzili, że skoro nie istnieje poznanie obiektywne, państwo nie ma prawa autorytarnie nakładać na obywateli jakichkolwiek obowiązków – takowe powinny wynikać z umowy pomiędzy obywatelami a państwem<sup>190</sup>. Podobnie J. J. Rousseau twierdził, że nowe społeczeństwo powinno oprzeć swą organizację na umowie społecznej, której podstawą miałyby być zasada wolności, znosząca panowanie jednych nad drugimi<sup>191</sup>. W ramach drugiej grupy obejmującej rozważania powstałe na gruncie koncepcji prawa naturalnego, wartość przymusu prawnego nie jest ani lekceważona ani też przeceniana. Przedstawiciele tej grupy uważali bowiem, że nie tylko przymus prawny zapewnia skuteczność prawu, ale nie mniej istotną rolę odgrywa przymus wewnętrzny, w tym nade wszystko przymus moralny, wzbudzany przez takie cnoty jak głos sumienia czy miłosierdzie. Przykładowo uznawany za przedstawiciela prawnonaturalnych wizji okresu Odrodzenia – N. Machiavelli, opisując człowieka, nie twierdził wcale, aby całkiem wyswobodzony człowiek miał predyspozycje do dobrego postępowania – według niego sprawa ta miała się zupełnie odwrotnie. Dlatego też podkreślał, że „nie dobra natura tworzy dobrego człowieka, ale wpływa na to prawo i przymus”<sup>192</sup>. Nie uważał jednak, aby przymus państwowy był wszystkim, dlatego też twierdził, że znacznie bardziej pożytecznym dla ludzi byłoby, gdyby przestrzegali porządku prawnego dobrowolnie. Współtwórca dynamicznej koncepcji prawnonaturalnej – Cz. Strzeszewski<sup>193</sup>, odnosząc się do kwestii obowiązków obywatelskich stwierdza: „Odpowiednikami praw obywatelskich są obowiązki obywatela względem państwa. Należy do nich przede wszystkim: 1. obowiązek służby cywilnej; 2. obowiązek służby wojskowej;

---

<sup>190</sup> M. Kuziak, s. Rzepczyński, T. Tomasiak, D. Sikorski, T. Sucharski, *Słownik myśli filozoficznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 44-45.

<sup>191</sup> M. Kuziak, s. Rzepczyński, T. Tomasiak, D. Sikorski, T. Sucharski, *Słownik ...*, *op. cit.*, s. 201-202.

<sup>192</sup> Por. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 147.

<sup>193</sup> J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 187-188.

3. obowiązek podatkowy”<sup>194</sup>. W odniesieniu do tego ostatniego wskazuje jednak, że „w zagadnieniu podatkowym występuje bardzo wyraźnie sprawiedliwość rozdzielcza. niesprawiedliwy podatek jest naruszeniem tej kategorii sprawiedliwości, gdyż nierównomiernie rozkłada na poszczególnych obywateli świadczenia na rzecz państwa. Podatnik nie jest obowiązany moralnie do płacenia podatku, który narusza jego uprawnienia osobowe (prawo do życia, prawo do udziału w kulturze) lub rodzinne (prawo do zaspokojenia potrzeb rodziny)”<sup>195</sup>. Zwrócenie uwagi na fakt, że na obywatelu ciąży obowiązek mający nie tylko charakter prawny, ale również moralny, a jednocześnie ukazanie etycznych granic tych obowiązków, po przekroczeniu których obywatel jest zwolniony z ich ponoszenia podkreśliło zarówno wartość przymusu jak i wolności. W trzeciej grupie zawrzeć należy z kolei m.in. przedstawicieli pozytywizmu prawniczego, którzy podkreślali rolę przymusu prawnego dla uzyskiwania zjawiska przestrzegania prawa, twierdząc wprost, że to „siła jest prawem” i ta sama „siła tworzy prawo”. Przykładowo przedstawiciel tzw. twardego pozytywizmu - J. Austin twierdził, że zarówno abstrakcyjna norma prawna jak i konkretyzujący tę normę rozkaz powinny obejmować skierowane do ich adresatów wskazania (nakazy i zakazy), na straży realizacji których stałyby określone sankcje w postaci zagrożenia użycia konkretnego przymusu<sup>196</sup>. Prawo według niego jest zatem niczym innym, jak rozkazem suwerena skierowanym do obywateli pod groźbą zastosowania przymusu<sup>197</sup>. W przypadku, gdyby norma bądź rozkaz nie obejmowały sankcji za niepodporządkowanie się im, wówczas nie byłyby one częścią prawa. Prawo bez sankcji jego zdaniem nie jest bowiem prawem<sup>198</sup>. G. Jellinek dostrzegając istotne znaczenie siły państwowej, traktował ją jako gwaranta zrealizowania norm prawnych<sup>199</sup>. Wreszcie sympatyzujący z Kołem Wiedeńskim,

---

<sup>194</sup> Cz. Strzeszewski, *Katolicka Nauka Społeczna*, Warszawa 1985, s. 526.

<sup>195</sup> Ibidem, s. 526.

<sup>196</sup> J. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, Londyn 1954, s. 134.

<sup>197</sup> Ibidem, s. 193; Por. L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 34.

<sup>198</sup> J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 359; bywa, że aktualnie w literaturze przedmiotu przedstawiciele traktujący o egzekwowaniu obowiązków w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym również wskazują, że „o istnieniu obowiązku decyduje treść przepisu prawa. Przewidziane zachowanie jest obowiązkowe, jeżeli jego niewykonanie jest zagrożone przymusem państwowym” - Por. L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie studia administracyjno-prawne” 2010, z. VII, s. 20; wcześniej wskazywał na to J. Lang stwierdzając, że o tym, kiedy istnieje obowiązek prawny decyduje przepis prawa, zaś dane zachowanie jest obowiązkowe tylko wówczas, gdy jego niewykonanie będzie zagrożone użyciem przymusu państwowego - Por. J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1969, nr 87, t. XXIII „Prawo”, s. 9.

<sup>199</sup> J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 366.

przedstawiciel neopozytywizmu, twórca nurtu normatywistycznego idealizmu - H. Kelsen<sup>200</sup> twierdził, że warunkiem obowiązywania normy prawnej jest jej efektywność, gwarantowana poprzez zawieranie w przepisach prawa nie tylko norm sankcjonowanych, określających powinność danego działania, ale również norm sankcjonujących, określających konkretną dolegliwość - sankcję za nieprzestrzeganie normy sankcjonowanej. Zatem cechą konstytutywną prawa stał się według H. Kelsena przymus<sup>201</sup>. Próbując pogodzić poglądy tych trzech grup myślicieli, a jednocześnie próbując zjednać przymus i wolność osiągając stan ich permanentnego i idealnego balansu, można dojść do smutnego wniosku, że w rzeczywistości jest to ostatecznie niemożliwe, gdyż obie te idee ścierają się ze sobą nieustannie, pozostając w niezwykle dynamicznej do siebie relacji, zbliżającej się ewentualnie bardziej lub mniej do owego ideału równowagi, co niestety można obiektywnie i racjonalnie ocenić dopiero z dystansu upływu czasu.

Traktując dalej o przymusie państwowym, warto ponownie wskazać, że co do zasady jest on realizowany za pośrednictwem przymusu prawnego, niemniej jednak zdarzają się sytuacje, gdy państwo sięga również po środki przymusu bezprawnego, występującego w formie przemocy lub groźby, sprawiając tym samym, że nie wszystkie zachowania ze strony organów państwa są zgodne z prawem<sup>202</sup>. Z przemocą państwową mamy do czynienia wówczas, gdy przymus państwowy wykracza poza granice legalności, a zatem poza ramy określone normami prawnymi. W dalszej części rozdziału, przy omawianiu zasady praworządności, będzie mowa o tym, że organ państwa, w tym również organ administracji publicznej każdorazowo musi działać w granicach i na podstawie prawa. Wówczas gdy przymus państwowy jest stosowany w tych granicach i na tej podstawie, można mówić o przymusie prawnym. W sytuacji zaś, gdy postępowanie przymuszające organu nie znajduje swojej podstawy w prawie albo nie mieści się w jego granicach, wówczas taki przymus jest przymusem bezprawnym, przejawiającym się co do zasady w formie przemocy państwowej. Przemoc taka jest stosowana przez państwo w stanach wyjątkowych, ale też

---

<sup>200</sup> Por. W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, T. 3, *Filozofia XIX wieku i współczesna*, Warszawa 1995, s. 344, 367.

<sup>201</sup> J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012 r., s. 379, 381-383; warto jednak wskazać również na przedstawicieli tzw. pozytywizmu miękkiego oraz pozytywistów instytucjonalnych, którzy nie postrzegali przymusu jako warunku *sine qua non* do zaistnienia normy prawnej - twierdzili bowiem, że tzw. normy wyposażone w sankcję nieważności lub tzw. normy programowe są również obowiązujące i jako takie należy je zaliczyć w poczet norm prawnych - Zob. H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, (tłum.) J. Woleński, Warszawa 1998, s. 118; Zob. również: M. Korycka-Zirk, *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, t. 6, s. 81.

<sup>202</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia...*, *op. cit.*, s. 297.

zdarza się, że poszczególni funkcjonariusze publiczni działając w charakterze organu państwa przekraczają swoje uprawnienia stosując tym samym przemoc państwową lub nie dopełniają swoich obowiązków, przyzwalając tym samym na stosowanie przemocy wobec podmiotów, dysponujących przecież uprawnieniem do skorzystania z ochrony państwa.

W literaturze prawniczej znany jest również przymus administracyjny, a zatem przymus państwowy, realizowany przez organy administracji publicznej. Przymus ten może przybrać formę bezpośredniego przymusu administracyjnego (wejście na teren nieruchomości, przymusowe szczepienia ochronne, opróżnienie lokalu, przymus poddania się leczeniu, przymus izolacji, kwarantanny, wykonanie zastępcze, itp.) oraz pośredniego przymusu administracyjnego (grzywna w celu przymuszenia, egzekucja z wynagrodzenia za pracę, z ruchomości i nieruchomości, etc.).

Czasami można spotkać się również z pojęciem przymusu egzekucyjnego, o którym warto wspomnieć w kontekście poruszanej w niniejszej dysertacji problematyki. Przymus ten jest realizowany przez organy egzekucyjne, powołane do tego przez państwo, celem wyegzekwowania obowiązków, zawartych w tytule wykonawczym. Częściowo pojęcie przymusu egzekucyjnego pokrywa się z pojęciem przymusu administracyjnego. Należy jednak wskazać w tym miejscu, że istotną rolę w stosowaniu przymusu egzekucyjnego odgrywa każdorazowo wierzyciel zarówno ten publicznoprawny jak i prywatnoprawny. On to co do zasady, poprzez skonkretyzowanie obowiązku, wynikającego wcześniej z ogólnie sformułowanej normy prawnej, a następnie poprzez skierowanie tytułu wykonawczego do egzekucji, staje się podmiotem inicjującym stosowanie przymusu egzekucyjnego.

Wyodrębniono również pojęcie przymusu aktualnego i potencjalnego, gdzie ten pierwszy jest przymusem jeszcze w pełni niedokonanym, realizowanym aktualnie na skutek egzekwowania skonkretyzowanej (np. na skutek ostatecznej i wykonalnej decyzji administracyjnej) normy prawnej. Przymus potencjalny wynika natomiast z ogólnych, nieskonkretyzowanych jeszcze norm prawnych i może zostać ewentualnie zastosowany w przyszłości wobec podmiotu postępującego wbrew tym normom. Obywatele pozostają stale pod oddziaływaniem potencjalnego przymusu prawnego, będącego zarazem przymusem państwowym. W przypadku jednak gdy dany obywatel naruszy daną normę prawną, powodując jednocześnie jej konkretyzację, wówczas przymus państwowy z potencjalnego przybiera formę przymusu aktualnego.

Można mówić o przymusie fizycznym (oddziaływującym na ciało przymuszanego) i psychicznym (wpływającym na psychikę przymuszanego). O ile przymus fizyczny kojarzyć się powinien z przymusem bezpośrednim, zewnętrznym, o tyle przymus psychiczny obejmuje w swej treści przymus pośredni, wewnętrzny. W przypadku przymusu wewnętrznego, często brak jest podmiotu przymuszającego - podmiot przymuszany jest bowiem wówczas sam dla siebie podmiotem przymuszającym, zaś ów przymus wewnętrzny wynika z jego przekonania, że tak a nie inaczej należy (wypada) postąpić.

Jak widać wszystkie wymienione powyżej rodzaje przymusów mają odrębne znaczenia, zaś ich przymiotniki odzwierciedlają pewien ciężar gatunkowy każdego z nich. Pomagają one w charakteryzacji zjawiska przymusu w ogóle i w szczególności, co służy wdrażaniu idei przymusu i skuteczności prawa w rzeczywistość.

Można zaryzykować stwierdzenie, że przymus jest narzędziem niezbędnym do ochrony praworządności w państwie prawa. Już w dwudziestolecie międzywojennym przekonywano liberalnych obrońców swobód obywatelskich, że „ogólny porządek w państwie o praworządnym ustroju musi być zapewniony, a jednym z filarów porządku jest możliwość zastosowania przymusu”<sup>203</sup>. R. Hausner definiował przymus jako czynność władczą, „wkraczającą w sferę prawną jednostki w celu zrealizowania woli państwa albo wyposażonych we władzę korporacji względnie osób”<sup>204</sup>. Instrumenty przymusu stosowane przez organy państwa są przez pewnych przedstawicieli doktryny niemieckiej traktowane jako swoista część tzw. „prawa implementacji”. Przykładowo E. Schmidt-Aßmann twierdzi: „Ważną częścią prawa implementacji jest administracyjne prawo wykonawcze: przymusowe ściąganie, przymus administracyjny i orzeczenie grzywny są dobrze przedstawione dogmatycznie w odniesieniu do ich założeń i granic. Uformowanie prawne, zabezpieczenia postępowaniowe oraz wzorce norm proporcjonalności i równości w stosowaniu prawa wskazują tutaj na to, czego można oczekiwać od wykonania w państwie prawa. Także zastosowanie instrumentów jest przez nie prawnie sterowane, kiedy wyznaczone jest określone następstwo faz egzekucji i środków przymusu”<sup>205</sup>. Jak dalej traktuje ów przedstawiciel niemieckiej jurysprudencji: „Prawo musi się stale zajmować

---

<sup>203</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r....*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>204</sup> R. Hausner, *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4, s. 298.

<sup>205</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku - założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, (tłum.) A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 408.



skutecznością swojej realizacji, w każdym razie na tyle, na ile jego wykonanie nie może zostać generalnie poddane w wątpliwość. Związkowy Sąd Konstytucyjny dokonał w związku z tym, w odniesieniu do prawa podatkowego, z całą ostrością rozróżnienia pomiędzy stanem faktycznym ustawy oraz strukturą implementacji: „Jeżeli badana regulacja oddziałuje wobec sterowanego stanu faktycznego na tyle przeciwnie, że wymóg sterowania w dużym stopniu może nie zostać zrealizowany, a rezultat ten należy przypisać ustawodawcy, to spowodowane przez to zaprzeczenie równości prowadzi do sprzeczności z konstytucją także tych norm prawa materialnego”. To prawnokonstytucyjne *iunctim* jest godne uwagi także poza prawem podatkowym - w innych dziedzinach, które zdane są szczególnie na wykonywanie ustawy obejmujące całościowo jakiś obszar oraz umiarkowane standardy<sup>206</sup>.

Przechodząc ze świata idei do naszej prawnej rzeczywistości warto wskazać, że na gruncie rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, o przymusie administracyjnym pisał J. Szreniawski, odnosząc się do toczonej w dwudziestolecie międzywojennym dyskusji, czy przymus administracyjny nie jest sprzeczny z treścią obowiązującej wówczas Konstytucji Marcowej z 1921 r. Udowodniano wówczas m.in. wynikającą z art. 44 Konstytucji podstawę prawną do użycia przez Prezydenta RP i władze administracyjne przymusu dla zapewnienia wykonania przepisów<sup>207</sup>. W ten sposób przymus państwowy uzyskał miano przymusu prawnego.

W zarysowanym kontekście szczególnie istotną wydaje się rola wierzyciela publicznoprawnego, bez którego aktywności, skuteczność realizacji prawa mogłaby pozostawać jedynie w sferze postulatów. W tym miejscu należy jednak postawić pytanie, czy wierzyciel ten dysponuje instrumentami przymusu, czy też są one zarezerwowane jedynie dla organu egzekucyjnego. Wartą uwagi jest pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego w sytuacji, w której przymus państwowy, w tym również przymus egzekucyjny, np. z uwagi na konieczność zastosowania natychmiastowych rozwiązań, przybiera wyłącznie formę ustną. Można w tym momencie wspomnieć o sytuacji, w której pracodawca nie chce wypłacić pracownikowi wynagrodzenia, pomimo iż nie ma sporu pomiędzy pracownikiem a pracodawcą co do należności jak i wysokości wynagrodzenia, a jedynie co do jego wypłaty. Wówczas inspektor pracy może wydać ustne polecenie pracodawcy i nakazać mu wypłatę

---

<sup>206</sup> Ibidem, s. 410; Por. również W. Kluth, [w:] H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht Bd. 2*, München 2000, § 64 Rn. 10 i n.

<sup>207</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r.*, *op. cit.*, s. 69.

należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi. Ów nakaz będący w istocie decyzją administracyjną podlega natychmiastowemu wykonaniu<sup>208</sup>.

Warto w tym miejscu poruszyć również problematykę przymusu bezpośredniego, którego zastosowanie zdaniem powyżej cytowanego już klasyka „może się zwracać bądź przeciw osobom i wówczas może być połączone z ograniczeniami ich wolności osobistej, a nawet prowadzić do zupełnego zniszczenia, albo może dotyczyć przedmiotów (odebranie dokumentu, branie wody do gaszenia pożaru, niszczenie budynku przez straż ogniową itp.), które w takim razie władza dysponuje tak jak właściciel, a nawet w szerszym od niego zakresie (gdyż właściciel do pewnych rodzajów rozporządzania swoją własnością potrzebuje zezwolenia władzy)”<sup>209</sup>. Powyższe stwierdzenie, choć wyrażone na gruncie nieobowiązującego już rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, znajduje zastosowanie na gruncie aktualnego stanu prawnego. Można w tym miejscu poddać analizie aktualnie obowiązujące przepisy odnoszące się do pożarów, klęsk żywiołowych, nielegalnych zgromadzeń i bójek podczas imprez masowych, wymagających podjęcia interwencji siłowych przez powołanych do tego funkcjonariuszy. Jednakże przymus bezpośredni tym się różni od pozostałych omawianych w niniejszym podrozdziale przymusów, iż sam stanowi wyodrębniony środek egzekucyjny. Jest on najbardziej dolegliwym spośród wszystkich środków egzekucyjnym, służącym przymusowemu wykonaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym, występującym obok takich środków jak: grzywna w celu przymuszenia czy wykonanie zastępcze. Szczególnym trybem zastosowania przymusu bezpośredniego jest z kolei instytucja przymusu natychmiastowego, stwarzającego możliwość natychmiastowego użycia przymusu bezpośredniego, bez konieczności doręczania zobowiązanemu żadnych dokumentów, takich jak upomnienie, tytuł wykonawczy czy postanowienie o zastosowaniu danego środka egzekucyjnego, a jedynie po ustnym wezwaniu zobowiązanego do wykonania obowiązku<sup>210</sup>.

Jedynie sygnalizacyjnie warto wskazać, że niegdyś wspomniano w literaturze przedmiotu o przymusie policyjnym oraz o przymusie absolutnym, rozumianymi jako

---

<sup>208</sup> Por. art. 11 pkt 7 u.p.i.p. - szerzej na ten temat w podrozdziale poświęconym obowiązkom z zakresu prawa pracy.

<sup>209</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 300.

<sup>210</sup> T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 249-250.

maksymalny przymus fizyczny, jaki może zostać zastosowany przez funkcjonariuszy publicznych do stosowania tego przymusu powołanych. W literaturze okresu międzywojennego pojęcie tzw. *przymusu absolutnego* rozumiane było jako wyjątek od konieczności toczenia postępowania egzekucyjnego w administracji po uprzednim wydaniu i na podstawie tytułu wykonawczego. Ów przymus absolutny był stosowany „w interesie utrzymania publicznego bezpieczeństwa, spokoju i porządku (...) tylko w wypadkach niecierpiących zwłoki” bez tytułu wykonawczego<sup>211</sup>. W pewnym zakresie pojęcie to stanowiło zatem swoisty synonim przymusu natychmiastowego. Podobnie pojęcie przymusu policyjnego określało przymus służący utrzymaniu ładu i porządku publicznego<sup>212</sup> – dziś jest ono przez niektórych używane dla określenia przymusu bezpośredniego stosowanego przez funkcjonariuszy szeroko pojętych służb policji państwowej, określonych w przepisie art. 20 § 2 u.p.e.a., dla zrealizowania ich ustnych poleceń określających obowiązek, jeżeli zwłoka w jego wykonaniu groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny (por. art. 117 u.p.e.a.)<sup>213</sup>.

## **2. Wierzyciel publicznoprawny w kontekście międzynarodowych i konstytucyjnych standardów praw i wolności człowieka i obywatela**

Próbując usytuować pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście międzynarodowych standardów praw i wolności człowieka i obywatela, warto w pierwszej kolejności wskazać czym są prawa człowieka, a czym są wolności obywatelskie. Prawa człowieka, nazywane również prawami podstawowymi należy rozumieć jako fundamentalne wartości, które nie zostały ustanowione ani przez państwo ani przez społeczność międzynarodową, lecz zostały przez nie zastane jako wynikające bezpośrednio z godności każdej osoby ludzkiej (*human dignity*)<sup>214</sup>. Niemieccy przedstawiciele filozofii prawa, rozwijanej w kontekstach antropologii, podkreślają zasadnicze znaczenie godności jako

---

<sup>211</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 301.

<sup>212</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r.*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>213</sup> Przykładowo określenia takiego używa P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015 r., s. 470-472; Szerzej na ten temat Zob. A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017, 415-427.

<sup>214</sup> M. Szyszkowska, *Europejska...*, *op. cit.*, s. 115.

źródła praw człowieka<sup>215</sup>. Źródło owych praw upatrywane właśnie w owej godności sprawia, że prawa te nie są zależne od wyników jakichkolwiek głosowań czy też innych procesów, w ramach których kształtowane jest prawo stanowione. Wynikają one bowiem z prawa natury, dlatego też sama koncepcja praw człowieka formowała się w ścisłym związku z teorią prawa natury<sup>216</sup>. Prawa człowieka są miarą negatywną prawa stanowionego, determinującą jego kształt, jako że normy prawa stanowionego ani też ich stosowanie nie powinny naruszać praw człowieka. Generują one bowiem obszary, w które prawo stanowione ani też władza państwa wraz z jej atrybutem w postaci przymusu nie może ingerować<sup>217</sup>. Zasięg tych obszarów odnosi się do każdego człowieka - każda jednostka ma do pełnej dyspozycji ten właśnie obszar, którym nie musi się dzielić ani z innymi ludźmi, ani z żadnymi instytucjami. W obszarze tym znajdują się zarówno prawa człowieka, jak i prawa obywatelskie, rozumiane jako bezwzględne uprawnienia do zachowania określonych dóbr: życia, zdrowia, własności, prywatności. Prawa człowieka dotyczą samego jego indywiduum, rozumianego jako konkretna jednostka, niepowiązana w relacji z państwem. W skład tych praw wchodzi przykładowo: prawo do życia, prawo do własności, prawo do prywatności, etc. Prawa obywatelskie natomiast odnoszą się do człowieka-obywatela, dysponującego względem swojego państwa określonymi prerogatywami<sup>218</sup>. Prawa człowieka chronią jednostkę niezależnie od toczącego się procesu dziejowego i politycznego. Pomimo iż świat się zmienia a wraz z nim ewoluują treści norm prawnych, prawa człowieka są wartościami do tego stopnia fundamentalnymi, że trzeba „ich definicję odgrodzić od procesu politycznego i uchronić przed wpływem demokratycznej większości. (...) w prawidłowo zorganizowanym społeczeństwie przysługuje im ochrona konstytucyjna”<sup>219</sup>.

Prawom tym w swoisty sposób odpowiadają wolności, również mieszczące się w przywołanym powyżej obszarze. O ile jednak prawa człowieka oznaczały uprawnienia do określonych nienaruszalnych dóbr, tak przez wolności człowieka należy rozumieć ochronę przed określonymi zachowaniami ze strony innych ludzi lub ze strony państwa i jego

---

<sup>215</sup> Por. W. Brugger, *Das antropologische Kreuz der Entscheidung in Politik und Recht*[w:] W. Brugger, U. Neumann, s. Kirste (eds.), *Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a. Main 2008, s. 50–71; przyp. za R. Tokarczyk, *Filozofia prawa a filozofia ogólna*, „Teki Komisji Prawniczej - OL PAN” 2010, nr III, s. 224.

<sup>216</sup> M. Szyszkowska, *Europejska...*, *op. cit.*, s. 115.

<sup>217</sup> Ciekawą definicję praw człowieka podaje W. Osiatyński, określając je jako mechanizm chroniący jednostki przed państwową ingerencją, a przynajmniej sprawiający, że „staje się ona mniej arbitralna i bolesna” - Por. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 299.

<sup>218</sup> M. Szyszkowska, *Europejska...*, *op. cit.*, s. 116.

<sup>219</sup> *Ibidem*, s. 300.

organów, które owe prawa człowieka by naruszały. Członkowie społeczeństwa mają zatem również „prawo do ochrony przed represjami ze strony innych sił niż państwo. Ochrona taka przybiera zwykle postać egzekwowanych przez państwo ustaw. Jeśli brak takich ustaw, możliwe jest horyzontalne zastosowanie międzynarodowych praw człowieka”<sup>220</sup>. Przykładowo można wymienić: wolność religijną czy też wolność wyznania i światopoglądu, rozumianą jako ochronę przed narzucaniem człowiekowi treści religijnych lub światopoglądowych, które ten musiałby wyznawać; wolność prasy, rozumianą jako ochronę dla dziennikarzy oraz odbiorców przekazu medialnego przed narzucaniem treści, jakie powinny się znaleźć w tym przekazy; wolność od bycia przymuszonym do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje, wolność od prześladowań i dyskryminacji, etc. W tak określonym kręgu wolności, każdy człowiek może korzystać w sposób nieograniczony ze swoich praw, korzystając jednocześnie z ochrony przed jakąkolwiek ingerencją, mogącą ten krąg naruszyć.

Oczywistym jest jednak przy tym, że krąg wolności jednego człowieka nie może naruszać kręgu wolności drugiego człowieka - granicą praw i wolności jednych są zatem prawa i wolności drugich. Wielokrotnie też w doktrynie podnoszono, że interes wszystkich obywateli jest nadrzędny w stosunku do partykularnych interesów poszczególnych jednostek<sup>221</sup>. Tym niemniej jednostka wobec ogółu reprezentowanego przez państwo również jest wyposażona w określone prawa i wolności. Państwo stanowiąc prawo a następnie je stosując obowiązane jest zaś do ich uszanowania. W ślad za W. Osiatyńskim można uznać prawa człowieka za „tarczę chroniącą jednostkę przed nieuzasadnionym przymusem i ingerencją państwa w obszar zastrzeżony dla jej osobistych decyzji”<sup>222</sup>. Jednakże poszczególni obywatele, wiedząc, że imperium państwa jest w zakresie ingerencji w ich prawa i wolności ograniczone, wykorzystują instytucję praw człowieka, niejednokrotnie ją nadużywając. Pożytek dla siebie samych czynią przy tym używając instrumentarium państwa, w tym również szeroko pojętego aparatu sprawiedliwości oraz przewidzianych prawem środków prawnych. Zdaniem R. Tokarczyka tzw. „metaprawa” w rodzaju prawa naturalnego lub praw człowieka „mogą uzasadniać nieposłuszeństwo prawu stanowionemu. W czasach nam współczesnych, zwłaszcza różne koncepcje praw człowieka stanowią często

---

<sup>220</sup> W. Osiatyński, *Prawa..., op. cit.*, s. 302.

<sup>221</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 r..., op. cit.*, s. 69.

<sup>222</sup> W. Osiatyński, *Prawa..., op. cit.*, s. 299.

używaną, niekiedy nadużywaną miarę oceny przymusu rządowego, uzasadniającą moralność przemocy antyrządowej. Społeczeństwa demokratyczne dążą nie tylko do eliminowania przemocy, ale i ograniczania roli przymusu prawnego. Atakują to, co autorytarne, sympatyzując z tym co liberalne”<sup>223</sup>. Z kolei W. Osiatyński wskazuje, że prawa człowieka „traktowane jak karta atutowa wchodzą w konflikt z demokracją, naruszając jej funkcjonowanie i krępując publiczną debatę o wartościach i zasobach. Nadużywanie praw ogranicza debatę i utrudnia kompromis”<sup>224</sup>. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że „jednostki będą nadużywać swych praw, wykorzystując je przeciw uzasadnionym interesom wspólnoty. Kiedy prawa zamieniają się w roszczeniowość i poczucie, że wszystko się nam należy, oraz w egoizm, wolno uznać, że naruszają obopólne zobowiązania i moralną tkankę wspólnoty”<sup>225</sup>. Komunitariańscy krytycy twierdzą natomiast, że prawa człowieka osłabiają społeczności lokalne, doprowadzając przy tym do sytuacji, w której pewne jednostkowe interesy zdobywają przewagę nad dobrem zbiorowym<sup>226</sup>.

Tak czy inaczej prawa i wolności człowieka zostały zaakceptowane i stały się częścią systemów prawnych większości państw na świecie. Stało się to m.in. za przyczyną umiędzynarodowienia idei praw człowieka. W aspekcie uniwersalnej ochrony praw człowieka, po zakończeniu II Wojny Światowej społeczność międzynarodowa zdecydowana nie dopuścić do kolejnego masowego pogwałcenia ludzkiej godności, uchwaliła w dniu 26 czerwca 1945 r. w San Francisco Kartę Narodów Zjednoczonych, zawierając w jej preambule zobowiązanie do przywrócenia wiary „w podstawowe prawa człowieka, w dostojność i wartość jego osoby, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet oraz w równość praw narodów wielkich i małych”<sup>227</sup>. Wypełniając owo zobowiązanie powołano Komisję Praw Człowieka, która opracowała projekt Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC), przyjętej następnie w formie rezolucji przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Jako rezolucja PDPC nie miała formalnie od samego początku charakteru wiążącego, stanowiła jednak punkt wyjścia dla kształtowania się prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka, recypowanej następnie do konstytucji

<sup>223</sup> R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 304.

<sup>224</sup> W. Osiatyński, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 300.

<sup>225</sup> *Ibidem*, s. 303.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

<sup>227</sup> Oryginalne brzmienie jest następujące: „We the Peoples of the United Nations determined (...) to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small (...)” - Por. Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90.

państw. Aktualnie uważa się, że posiada ona moc prawnie wiążącą, w wyniku przekształcenia jej postanowień w zwyczaj międzynarodowy<sup>228</sup>. W PDPC wskazano na takie prawa jak: prawo do życia, prawo do wolności, do bezpieczeństwa (art. 3 PDPC), do sądu i do sprawiedliwych rozstrzygnięć organów władzy państwowej (art. 8, 9, 11 PDPC) czy wreszcie prawo do prywatności (art. 12 PDPC)<sup>229</sup>.

Następnie Komisja Praw Człowieka opracowała projekty Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, które w 1954 r. przekazała Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ do zatwierdzenia. W dniu 16 grudnia 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP). Oba paktory wspólnie z PDPC tworzą Międzynarodową Kartę Praw Człowieka<sup>230</sup>. W MPPOiP wprowadzono między innymi zakaz zmuszania do pracy przymusowej lub obowiązkowej (art. 8) oraz poddawania przymusowi, który stanowiłby zamach na wolność posiadania lub przyjmowania wyznania albo przekonań według własnego wyboru. Z kolei MPPGSiK uznał prawo każdego do zabezpieczenia społecznego oraz nałożył na państwa obowiązek poprawy higieny środowiska a także zapobiegania chorobom epidemicznym<sup>231</sup>. Na straży przestrzegania przez państwa praw człowieka Narody Zjednoczone postawiły szereg swoich agend, z których wymienić w szczególności należy Radę Praw Człowieka oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka<sup>232</sup>.

Prawa człowieka zostały również poddane ochronie w aspekcie regionalnym. W tym kontekście ograniczyć się można do wskazania na uchwaloną w dniu 4 listopada 1950 r., w Rzymie Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nazywanej również Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPC). Ochroną objęto w niej prawo

---

<sup>228</sup> J. Symonides, *Ludność w prawie międzynarodowym*[w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 269-271.

<sup>229</sup> Tekst PDPC przetłumaczony na język polski jest dostępny online: [http://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) (dostęp: 2018-06-02).

<sup>230</sup> J. Symonides, *Ludność...*, *op. cit.*, s. 269-270.

<sup>231</sup> Teksty obu paktów w języku polskim są dostępne online: <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy-Pakt-Praw-gosp-spol-kult.pdf>; [https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy\\_Pakt\\_Praw\\_Obywatelskich\\_i\\_Politycznych.pdf](https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf) (dostęp: 2018-06-02).

<sup>232</sup> Szerzej na ten temat Zob. R.S. Clark, a United Nations High Commissioner For Human Rights, The Hague 1972; P. Świerczyński, Wysoki Komisarz ONZ do spraw ochrony praw człowieka, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska - Sectio G - IUS” 2015, Vol. 62, No 1, s. 71-83.

do życia (art. 2), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6), prawo do poszanowania życia prywatnego (art. 8), prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13). Na straży poszanowania tych praw postawiono Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu, który w przypadku stwierdzenia naruszenia EKPC przez dane państwo jest wyposażony w kompetencję przyznania pokrzywdzonej jednostce słusznego zadośćuczynienia (art. 41).

Również w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej prawa i wolności człowieka i obywatela zostały uznane za jego nieodłączną część i jako takie winny być przez organy państwa respektowane. Również w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego znajdują one swoje zastosowanie.

W pierwszej kolejności warto mieć na uwadze, że egzekwowanie obowiązków administracyjnoprawnych częstokroć jest istotne z perspektywy prawa do życia każdego człowieka. Dla zobrazowania tej zależności można wskazać na przykład niezastosowania się do programu obowiązkowych szczepień. W sytuacji gdyby wierzyciel publicznoprawny pozostał bierny i nie zainicjował administracyjnego postępowania egzekucyjnego celem wymuszenia na opornych obywatelach poddawania się szczepionkom, wówczas ryzyko powstania epidemii i tym samym ryzyko utraty zdrowia a nawet życia mogłoby zagrozić wielu ludziom. Podobnie byłoby wówczas gdyby wierzyciel nie zainicjował postępowania egzekucyjnego zmierzającego do rozbiórki obiektu budowlanego (np. wadliwie skonstruowanego budynku galerii handlowej) grożącego zawaleniem się, wówczas życie mogłoby stracić wiele osób. Czynna postawa ze strony wierzyciela publicznoprawnego jest zatem niezwykle istotna z punktu widzenia prawa do życia.

Analizując dalej przedmiotową materię warto sygnalizacyjnie wspomnieć również o prawie do własności. Wierzyciel publicznoprawny nie występuje bowiem zawsze jako podmiot domagający się wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, ale również cywilnoprawnym. Działa wówczas bądź to w interesie publicznym domagając się np. zwrotu kwot nienależnie pobranych przez zobowiązanego, bądź w interesie prywatnym, przykładowo inicjując względem zobowiązanej gminy postępowanie przymusowe, mające na celu wyegzekwowanie odszkodowania na rzecz osoby wywłaszczonej z nieruchomości. W takich przypadkach można o wierzycielu śmiało powiedzieć, że staje się wówczas strażnikiem prawa do własności.



Pozycja prawna wierzyciela może być również analizowana w kontekście prawa do sądu. Analizie takiej Sąd Najwyższy, a także Europejski Trybunał Praw Człowieka, poddał przepis nieobowiązującego już przepisu art. 160 k.p.a. w zw. z art. 777 pkt 3 k.p.c. z uwagi na trudności w egzekwowaniu decyzji administracyjnych orzekających odszkodowanie w sądowej bądź administracyjnej procedurze egzekucyjnej. Sąd Najwyższy uznał, że „choć ustawodawca – nie realizując postulatu jasności legislacyjnej – nie zastrzegł *explicite*, że ostateczna decyzja administracyjna wydana w trybie art. 160 k.p.a. ma walor tytułu egzekucyjnego podlegającego wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, to niemniej jednak na podstawie całokształtu ujęcia normatywnego omawianego zagadnienia, w szczególności zaś z uwagi na zawarte w art. 160 § 5 k.p.a. sformułowanie zamykające poszkodowanemu drogę sądową, jeżeli zaakceptuje on kwotę przyznanego mu odszkodowania, należy uznać, że treść normatywna wymienionego artykułu obejmuje *implicite* także stwierdzenie, że wskazana decyzja stanowi tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 pkt 3 k.p.c. Należy zauważyć, że konkluzja ta koreluje z poglądem wyrażonym przez Trybunał Praw Człowieka na tle art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w sprawach Di Pede przeciwko Włochom oraz małżonków Zappia przeciwko Włochom (orzeczenia z dnia 26 września 1996 r.). Trybunał ten mianowicie stanął na stanowisku, że postępowanie egzekucyjne jest naturalnym przedłużeniem fazy orzekającej i że spór cywilny nie kończy się na wydaniu wyroku. W konsekwencji przyjął, że w obu wymienionych sprawach doszło do naruszenia art. 6 Konwencji. Chodzi bowiem o to, że pojęcie „prawo dostępu do sądu” należy rozumieć szeroko, a zatem w sensie pozbawienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Prawa tego nie można więc ograniczać jedynie do możliwości wytoczenia sprawy sądowej i uzyskania samego rozstrzygnięcia”<sup>233</sup>. Zdaniem S. Pilipca, należy wyróżnić pięć nierozzerwalnych elementów składających się na prawo do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, rozumianego jako możliwości zainicjowania postępowania przed sądem, 2) prawo do rzetelnego postępowania, 3) prawo do rozstrzygnięcia sądowego wydanego w rozsądnym terminie, 4) prawo do obrony, 5) prawo do wysłuchania obejmującego prawo do wyrażenia stanowiska oraz do zasięgnięcia informacji<sup>234</sup>. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że zobowiązany dysponując tak rozumianym prawem do sądu, jest uprawniony do dochodzenia od wierzyciela

---

<sup>233</sup> Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, OSNC z 1997 r. nr 8, poz. 98.

<sup>234</sup> Por. S. Pilipiec, *Zasada prawa do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska- Sectio G - IUS” 2003/2004, Vol. 50/51, s. 153.

odszkodowania za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego (por. art. 168 b § 1 u.p.e.a.). Zobowiązany może również dochodzić odszkodowania od wierzyciela, za szkodę wyrządzoną na skutek niezgodnego z prawem ujawnienia w rejestrze danych, takich jak imię i nazwisko, data urodzenia, nr PESEL czy nr NIP (por. art. 168 b § 3 w zw. z art. 18 b § 2 u.p.e.a.). Wówczas zobowiązany w oparciu o przepisy k.c. będzie mógł wyegzekwować na wierzycielu swoje prawo do sądu.

Wierzyciel w ramach swojej aktywności nie powinien naruszać również innych praw zobowiązanego, takich jak np. prawo do prywatności, rozumianej także jako prawo do ochrony jego danych osobowych. Wierzyciel administrując tymi danymi powinien m.in. zadbać o to aby dane te były przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo i umożliwić zobowiązanemu dostęp do nich na każdym etapie ich przetwarzania.

Wierzyciel zobowiązany jest także do respektowania prawa zobowiązanego do zabezpieczenia socjalnego oraz do odpowiedniego poziomu życia. Wierzyciel powinien je mieć na uwadze, wskazując organowi egzekucyjnemu środki egzekucyjne, jakie winien zastosować wobec zobowiązanego.

Wreszcie każdy zobowiązany ma prawo względem wierzyciela do informacji o jego działaniu. Wierzyciel jest obowiązany udostępnić na żądanie zobowiązanego akta sprawy, umożliwić mu dokonanie fotokopii czy też odpisów tych akt.

Wszystkie te prawa i wolności w pewnym stopniu chronią zobowiązanego przed nadużywaniem władzy przez organy państwa pełniące rolę wierzyciela i organu egzekucyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Nie zawsze ta ochrona jest wystarczająca. Z drugiej jednak strony przepisy u.p.e.a. chronią w pewnej mierze interes publiczny przed nadużywaniem praw przez zobowiązanych, jednak i te regulacje okazują się często zawodne. Przyznać zatem należy rację W. Osiatyńskiemu, że same prawa i wolności człowieka, a także koegzystujący z nimi system norm prawnych, nie wystarczą dla zabezpieczenia państwa i jego obywateli przed wzajemnymi nadużyciami. Niezbędna jest bowiem tutaj również zwykła ludzka przyzwoitość, wzajemne poszanowanie dla tradycji, religii, obyczajów, moralności, wyznawanie wspólnych standardów i wrażliwość na prywatne oczekiwania. Nie wszystkie prawa człowieka nadają się do przymusowego wykonania. Prawo dziecka „do bycia kochanym to najelementarniejsze prawo człowieka, jednak nie sposób

go wyegzekwować. Chociaż możemy chronić dzieci przed wykorzystaniem, to nie możemy zmusić dorosłych do ich kochania. Stosowniejszy byłby tu język zobowiązań podyktowany przez moralne autorytety społeczne, nawet jeśli tych norm moralnych nie da się wyegzekwować sędownie”<sup>235</sup>.

### 3. Wierzyciel publicznoprawny w kontekście zasad prawa

#### 3.1. Stosowanie uniwersalnych zasad prawa przez wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Każdy system prawa - zarówno jako kompleksowa całość uregulowań prawnych obowiązująca w danym państwie, jak i poszczególne dziedziny prawa - opiera się na określonych, ogólnych i abstrakcyjnych zasadach. Zasady te stanowią swego rodzaju normy programowe, idee regulatywne systemu prawa<sup>236</sup>. Jest wiele koncepcji na temat zakresu pojęciowego zasad prawa. A. Bałaban wskazuje, że całkowite odróżnienie zwykłej normy prawnej (zasady - normy) od zasady prawa (zasady postulatu)<sup>237</sup> nie wydaje się możliwe, ponieważ „w istocie każda norma jest zasadą (regułą postępowania), a normie konstytucyjnej przysługuje domniemanie rangi zasady ustroju”<sup>238</sup>. Istnieje również pogląd, według którego do zasad prawnych należy zaliczyć wszelkie prawa i wolności obywatelskie, również te niemożliwe do zagwarantowania, będące w istocie „nakazami optymalizacyjnymi”<sup>239</sup>. Z kolei L. Morawski twierdzi, że o tym, co zalicza się w krąg zasad prawnych „decyduje ostatecznie kształtujący się z biegiem czasu konsens w praktyce

---

<sup>235</sup> W. Osiatyński, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 304.

<sup>236</sup> L. Morawski, *Filozofia...*, *op. cit.*, s. 231.

<sup>237</sup> M. Zieliński twierdzi, że zasada prawa nie jest tylko postulatem, ale jest taką samą normą prawną jak inne (zwykle) normy prawne: „Zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym są: (1) normami prawnymi; (2) obowiązującymi w systemie prawnym, a nie tylko postulatami (na co już wcześniej zwracał uwagę Jerzy Wróblewski); (3) odróżniającymi się od innych (zwykłych) norm systemu prawnego jakąś szczególną doniosłością (wagą ich treści)” - Por. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne[w:] Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, (red.) A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 23.

<sup>238</sup> A. Bałaban, *Katalog zasad naczelnych Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego,[w:] Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 41-42.

<sup>239</sup> R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 18; R. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main, 1978, s. 15.

i doktrynie<sup>240</sup>. Zasady prawa można według niego odróżnić od zwykłych norm prawnych trojako. Po pierwsze, zwykłe normy są konkretne i mają określony zakres zastosowania, podczas gdy zasady prawa są formułowane ogólnikowo. Po drugie, zastosowanie zwykłej normy opiera się na schemacie „albo... albo” – jeżeli przesłanki wyrażone w normie zostały spełnione, należy ją zastosować, jeżeli zaś nie to nie należy jej stosować. Z kolei zastosowanie zasad prawnych powinno być oparte na schemacie „mniej... bardziej” – organ stosujący zasadę musi rozważyć, czy daną zasadę należy zastosować, czy też pozwolić dojść do głosu innej zasadzie. Jeżeli organ ten dojdzie do wniosku, że „ważniejsze racje przemawiają za niezastosowaniem zasady niż za jej zastosowaniem, to powinien od zastosowania zasady odstąpić<sup>241</sup>. Wreszcie po trzecie zwykłe normy w razie konfliktu z innymi normami muszą albo zostać uznane za nieobowiązujące, albo za wyjątek od tych norm. W przypadku zasad, celem wyjścia z impasu, organ państwa powinien zastosować reguły wykładni (np. *argumentum ad absurdum*) oraz reguły kolizyjne (np. *lex specialis derogat legi generali*). Niedefinitywny charakter zasad prawa sprawia, że można od nich odstąpić, gdy przemawiają za tym istotne argumenty. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swych orzeczeniach, że przykładowo zasada nieretroakcji nie ma absolutnego charakteru i wolno od niej odstąpić, gdy w danym przypadku wymagają tego względy słuszności<sup>242</sup>. W rozprawie oparto się na ostatniej z wymienionych konceptualizacji.

Wierzyciel publicznoprawny jest obowiązany do postępowania w zgodzie zarówno z ogólnymi (uniwersalnymi) zasadami prawa, zawartymi zazwyczaj w postanowieniach Konstytucji RP, jak i z zasadami właściwymi dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego (partykularnymi zasadami prawa). Jednakże z uwagi na zawarte w przepisie art. 18 u.p.e.a. odesłanie do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych w u.p.e.a. przepisów k.p.a., ów wierzyciel jest również zobligowany do poszanowania zasad ogólnego postępowania administracyjnego. Jedne z tych zasad zostały bezpośrednio skonstruowane w konkretnych przepisach prawa (zasady *explicite*). Inne zaś nie zostały wysłowione wprost w przepisie, lecz wyprowadzane przez interpretację i wnioskowania

---

<sup>240</sup> L. Morawski, *Filozofia...*, *op. cit.*, s. 231-232.

<sup>241</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>242</sup> Por. postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34; zob też orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK 1992/1/1.

logiczne z jednego bądź szeregu różnych przepisów prawa (zasady *implicite*)<sup>243</sup>. Pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego na gruncie tych zasad zostanie zobrazowana poniżej.

Zdaniem A. Bałabana, uniwersalne zasady prawa nie powinny być postrzegane jako indywidualny wytwór jednego autora, ale jako *communis opinio doctorum*. Jako takie powinny spełniać m.in. następujące wymogi: wynikać z dorobku konstytucjonalizmu, opierać się na prawidłowej wykładni norm konstytucyjnych, uwzględniać orzecznictwo sądów, w tym w szczególności Trybunału Konstytucyjnego oraz trybunałów międzynarodowych. Wyróżniając dwa pojęcia: literę prawa i ducha prawa, uniwersalne zasady prawa bliższe są drugiemu z nich<sup>244</sup>.

Wśród ogólnych zasad prawa szczególną rolę odgrywają zasady naczelné Konstytucji RP, nazywane również podstawowymi zasadami ustroju lub konstytucyjnymi zasadami ustroju. W polskiej doktrynie niestety brak jest jednolitego określenia zarówno katalogu zasad naczelných Konstytucji RP, jak i ich wzajemnej hierarchii<sup>245</sup>. Niniejsze opracowanie nie stanowi próby opowiedzenia się po stronie któregoś z tych katalogów, ale jedynie staranie o ukazanie na tle niektórych z tych zasad pozycji prawnej wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Jedną z ogólných zasad prawa, będących jednocześnie naczelną zasadą konstytucyjną jest zasada państwa prawa, nazywana też zasadą demokratycznego państwa prawnego. P. Sarnecki, G. Kryszewski, K. Prokop i inni przedstawiciele doktryny odróżniają zasadę państwa prawa od zasady praworządności twierdząc, że ta druga jest jedynie przejawem pierwszej. Bywa bowiem tak, że w danym systemie prawa panują normy okrutne, nieludzkie, przyzwalające na zbrodnicze czyny w majestacie prawa. Przestrzeganie takich norm nie ma zaś nic wspólnego z zasadą demokratycznego państwa prawa. Zdaniem P. Sarneckiego zasadę państwa prawa zachowują państwa, które recypowały do swoich porządków prawnych postanowienia Międzynarodowej Karty Praw Człowieka. Z kolei L. Garlicki uważa, że dla zachowania tej zasady koniecznym jest również, aby istniała jasność co jest prawem i gdzie jego normy można odnaleźć, jakie są procedury jego tworzenia (zasada przyzwoitej legislacji) i wreszcie - jakie jest znaczenie składających się na nie norm (zasada określoności

---

<sup>243</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>244</sup> A. Bałaban, *Katalog...*, *op. cit.*, s. 44.

<sup>245</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 54.

prawa)<sup>246</sup>. Zarówno L. Garlicki jak i G. Kryszewski i K. Prokop twierdzą, że zasada państwa prawnego łączy w sobie cały konglomerat innych naczelných zasad ustrojowych, takich jak: zasada zakazu retroakcji, zasada przyzwoitej legislacji, zasada określoności prawa, zasada praworządności, zasada ochrony praw słuszenie nabytych<sup>247</sup>. W państwie prawa klarownym jest również, że utworzone prawo należy stosować, dlatego też w doktrynie prawa egzekucyjnego wskazuje się, że procedura zabezpieczenia i wykonania zobowiązań określonych przez prawo lub wynikających z indywidualnych aktów wydanych przez organy państwowe, stanowi jeden z najważniejszych filarów praworządności<sup>248</sup>.

P. Sarnecki jako pierwszą z zasad ustrojowych wymienia zasadę: „Rzeczpospolita wspólnym dobrem wszystkich obywateli”, wynikającą zarówno z art. 1 Konstytucji RP, jak i z jej preambuły. Zgodnie z tą zasadą każdy obywatel może nie tylko korzystać z wszelkich urządzeń i instytucji wytworzonych przez państwo polskie, lecz także powinien czynić wysiłki na rzecz ich trwania i rozwoju<sup>249</sup>. Z zasady tej można wywieść również obowiązek obywateli RP współpracowania z wierzycielem i organem egzekucyjnym celem wyegzekwowania na zobowiązanym wykonania przez niego ciężącego na nim obowiązku. W sytuacji zatem, gdy dany obywatel powźmie informację o osobie, zapadłej na groźną chorobę zakaźną a jednocześnie widzi, że organy państwa nie dysponują tą informacją, przez co nie podjęły stosownych działań ukierunkowanych na zapobieżenie epidemii, powinien on - mając na uwadze zasadę, że Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli - sam zawiadomić w ramach aktywności obywatelskiej stosowne organy, domagając się odizolowania owej osoby od reszty społeczeństwa. W doktrynie prawa egzekucyjnego wskazuje się bowiem, że „wykonanie obowiązku leży przede wszystkim w interesie ogółu i zabezpieczenie wykonania tych obowiązków administracyjnoprawnych jest sprawą zasadniczej wagi”<sup>250</sup>. Powyższe uzmysławia, że wizja państwa jako wspólnego dobra wszystkich obywateli nie pozwala na ograniczenie tej państwowości jedynie

---

<sup>246</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 63-66; Zob. też G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 117-141.

<sup>247</sup> Por. G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, *op. cit.*, s. 129-138; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 62-66.

<sup>248</sup> K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1996, s. 18.

<sup>249</sup> P. Sarnecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 70-71.

<sup>250</sup> J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 245 - cytat przywołany za: A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 20.

do organów państwowych, ale powinna być rozumiana również jako swoiste zrzeczenie obywateli tę państwowość utwierdzających<sup>251</sup>.

W ramach swej aktywności, wierzyciel powinien respektować zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości wobec prawa. Władza państwowa nie może zatem ograniczać się do roli biernego obserwatora żywiołowego rozwoju życia społecznego, lecz zobowiązana jest do podejmowania interwencji a nawet jego korygowania celem wyrównania szans obywateli do zajmowania przez nich i utwierdzania właściwego im miejsca w życiu społecznym. Miejsce to podlega ochronie ze strony państwa urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, albowiem na skutek działania okoliczności niesprawiedliwych i nieobiektywnych mogłoby ono zostać sprowadzone na margines życia społecznego. Dlatego też państwo urzeczywistniające wspomnianą zasadę staje przykładowo po stronie pracownika i zabezpiecza jego interesy, chroniąc go przed niesprawiedliwymi postępowaniami ze strony pracodawców, przykładowo bezprawnie wstrzymujących wypłatę wynagrodzeń. Niemniej jednak państwo nie może przejąć całkowitej kontroli nad życiem społecznym – to prowadzi bowiem do tzw. państwa policyjnego. Państwo, w którym urzeczywistniana jest zasada sprawiedliwości społecznej to zatem państwo wdrażające ideę państwa pomocniczego, nieobojętnego na ludzką krzywdę i pomagającego najbardziej potrzebującym wyjść z losowych zawilości życia, niemniej jednak niezastępującego indywidualnych zabiegów jednostki o poprawę własnego bytu<sup>252</sup>. Państwo to wprowadza arystotelesowską ideę sprawiedliwości dystrybutywnej, zgodnie z którą podług proporcji geometrycznej osoby równe otrzymują w podziale dobra równe, a osoby nierówne – dobra nierówne<sup>253</sup>. Podział dóbr następuje zatem nie według zasady: „wszystkim po równo”, ale według reguły: „każdemu według jego potrzeb, zasług, wysiłku, wyników pracy”. Dlatego też przejawem wspomnianej zasady jest także przestrzeganie zasady równości wobec prawa, która przykładowo oznacza, że wierzyciel nie może względem zobowiązanych o tym samym położeniu faktycznym i prawnym, stosować różnych rozwiązań. W szczególności nie powinien pobłażać określonym zobowiązany, podczas gdy wobec innych intensywność podejmowanych działań wydobywczych byłaby znacznie bardziej wzmożona.

---

<sup>251</sup> P. Sarnecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 70-71.

<sup>252</sup> Zob. M. Lipowicz, *Idea sprawiedliwości w myśli Karola Marksa*, „IDEA – Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2014, nr XXVI, s. 99-110.

<sup>253</sup> Por. M. A. Wesoły, *Księga Arystotelesa „O sprawiedliwości” (Eth. Nic. V)*, „Filo-Sofija” 2017, nr 36, s. 99-125.

Rozwiązania stosowane przez wierzyciela publicznoprawnego powinny być również zgodne z zasadą proporcjonalności, będącą tzw. zasadą *implicite*, tzn. wyprowadzoną trybem wykładni z kilku przepisów Konstytucji RP, lecz w żadnym z nich wprost niewskazaną. Zasada ta kładzie „szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia”<sup>254</sup>. Zgodnie z poglądami prezentowanymi przez przedstawicieli doktryny: „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”<sup>255</sup>. W sytuacji zatem, gdy zobowiązany winien będzie państwu uiszczenie opłaty skarbowej w wysokości kilkunastu złotych, wierzyciel nie powinien od razu podejmować zbyt radykalnych działań, ukierunkowanych na odzyskanie należności. W takiej sytuacji powinien ewidentnie rozpocząć od działań informacyjnych, sprowadzających się do wysłania monitu w formie wiadomości tekstowej SMS lub wiadomości e-mail, jeżeli tylko wierzyciel dysponuje takimi danymi kontaktowymi.

Finalnie warto wspomnieć jeszcze o konstytucyjnym nakazie przestrzegania prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Z nakazu tego wynika m.in. obowiązek wierzyciela publicznoprawnego do właściwego obchodzenia się w realizacji swoich wierzycielskich prerogatyw względem personelu dyplomatycznego. Zgodnie z przepisem art. 14 u.p.e.a. regulującym kwestię ochrony przed egzekucją administracyjną przysługującej dyplomatom, przeciwko osobom, które korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych i w zakresie przewidzianym przez ustawy, umowy lub powszechnie ustalone zwyczaje międzynarodowe nie podlegają orzecznictwu organów polskich, nie może być prowadzona egzekucja administracyjna, chyba że chodzi o sprawę, w której osoby te podlegają orzecznictwu polskich organów administracyjnych. Z kolei przeciwko osobom, które podlegają orzecznictwu organów polskich w rezultacie zrzeczenia się ich przywileju lub immunitetu przez państwo wysyłające lub odpowiednią organizację międzynarodową, może być prowadzona egzekucja administracyjna tylko w przypadku

---

<sup>254</sup> Por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A z 2004, nr 6, poz. 56; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU z 1999 r. nr 4, poz. 72.

<sup>255</sup> S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74; Zob. też Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, dostęp online: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie\\_tez\\_dotyczacych\\_zasady\\_proporcjonalnosci\\_w\\_zakresie\\_pawa\\_publicznego.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie_tez_dotyczacych_zasady_proporcjonalnosci_w_zakresie_pawa_publicznego.pdf) (dostęp: 2018-06-02).



wyraźnego zrzeczenia się przywileju lub immunitetu także w odniesieniu do egzekucji administracyjnej. Jednakże w tego rodzaju przypadkach, niedopuszczalna jest egzekucja z mienia przeznaczonego do użytku służbowego ani też stosowanie środków egzekucyjnych w stosunku do osoby zobowiązanego. W razie wątpliwości co do stosowania przepisów u.p.e.a. organ egzekucyjny zwraca się do ministra właściwego do spraw zagranicznych, który rozstrzyga w drodze postanowienia, czy zobowiązany korzysta z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych. Bezpośrednie odwołania do prawa międzynarodowego i jego instytucji można odnaleźć także w przepisach art. 2 § 1 pkt 9 oraz art. 5 § 3 u.p.e.a. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 9 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają również należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Przepis art. 5 § 3 u.p.e.a. stanowi natomiast, iż „w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej”. Warto również wspomnieć w analizowanym kontekście o wzajemnej pomocy w zakresie egzekucji administracyjnej, jakiej udzielają sobie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W polskim porządku prawnym tę kwestię reguluje ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>256</sup> będąca wdrożeniem dyrektywy Rady Unii Europejskiej 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń<sup>257</sup>. Wskazane regulacje są niezwykle istotne, jako że jeszcze do niedawna w Polsce i innych państwach członkowskich UE, obowiązek udzielenia pomocy obcemu państwu lub możliwość skorzystania z jego pomocy powstawała tylko wówczas, gdy ratyfikowana umowa międzynarodowa, lub prawo obcego państwa zobowiązywało do udzielenia podobnej pomocy państwu proszącemu lub mającemu okazać tę pomoc, zgodnie z zasadą wzajemności.

---

<sup>256</sup> j.t. Dz. z 2018 r., poz. 425 ze zm.

<sup>257</sup> Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2010, str. 1.

### 3.2. Wierzyciel w kontekście zasad postępowania egzekucyjnego w administracji

R. Hauser pod pojęciem zasad postępowania egzekucyjnego rozumie „ pewne instytucje prawne, którym ustawodawca przyznał znaczenie zasadnicze”<sup>258</sup>. Zaznacza przy tym, że w krąg tych zasad nie wchodzi wszystkie instytucje uregulowane w rozdziale pierwszym działu pierwszego u.p.e.a., zatytułowanym „Zasady ogólne”.

Przepisy u.p.e.a. nie zawierają wyczerpującego katalogu zasad postępowania egzekucyjnego. Ich wyliczenie i nazewnictwo są bowiem dorobkiem doktryny, stąd też trudno doszukiwać się jednolitości w tej kwestii. Jedne z zasad wynikają wprost z konkretnego przepisu u.p.e.a. (np. zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej - zasada *explicite*), inne zaś zostały wydobyte z całokształtu norm administracyjnej procedury egzekucyjnej (np. zasada celowości - zasada *implicite*)<sup>259</sup>. Celem niniejszej pracy nie jest jednak omawianie wszystkich zasad, jakie znajdują zastosowanie na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ale jedynie tych, które odnoszą się do pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego. Dlatego też ograniczono się do ukazania jego pozycji na gruncie następujących zasad: zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, zasady celowości, zasady niezbędności, zasady zagrożenia, zasady gospodarnego prowadzenia egzekucji, zasady stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku, zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie oraz zasady niezależności środków egzekucyjnych od środków represyjnych.

W pierwszej kolejności warto wskazać na zasadę najwyraźniej kształtującą pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego, a zatem zasadę prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej. Zasada ta, wyartykułowana w przepisie art. 6 u.p.e.a., nakazuje wierzycielowi podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w każdym przypadku, gdy zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku. Omawiana reguła w najbardziej chyba wyrazisty sposób odróżnia pozycję prawną wierzyciela prywatnoprawnego od wierzyciela publicznoprawnego. Wierzyciel prywatnoprawny sam bowiem decyduje, kierując się wyłącznie swoją wolą oraz chłodną kalkulacją finansową, czy inicjować sądowe postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi. Wielokrotnie

<sup>258</sup> R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 49.

<sup>259</sup> M. Masternak, *Zasady postępowania egzekucyjnego*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 46.

wierzyciel prywatnoprawny, kierując się zasadą dyspozycyjności i widząc, że wierzytelność jest znikoma tudzież powziąwszy uzasadnione przypuszczenie na temat trudnej sytuacji materialnej dłużnika odstępuje od dochodzenia swojej wierzytelności. W przypadku wierzyciela publicznoprawnego nie jest to możliwe. Nawet w sytuacji, gdy należność publicznoprawna opiewa na kilka groszy, wierzyciel publicznoprawny jest obowiązany zainicjować postępowanie egzekucyjne w administracji, przesyłając zobowiązanemu upomnienie (generujące koszty na aktualnym poziomie 11,60 zł) a następnie wystawiając tytuł wykonawczy i przesyłając go do organu egzekucyjnego wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Również kiedy wierzyciel publicznoprawny jest niemal pewien, że od danego zobowiązanego organ egzekucyjny nie wyegzekwuje choćby części należności z uwagi na niewypłacalność zobowiązanego, nie zwalnia to wierzyciela z obowiązku inicjowania postępowania egzekucyjnego, gdyż to dopiero organ egzekucyjny może ów fakt niewypłacalności stwierdzić, wydając postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w oparciu o przepis art. 59 § 2 u.p.e.a., tj. z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Omawiana zasada podyktowana jest tym, że zadaniem wierzyciela publicznoprawnego jest dochodzenie wykonania obowiązków bądź to na rzecz państwa lub jednostki samorządu terytorialnego bądź to w szeroko pojętym interesie społecznym. Zdarza się jednak i tak, gdy w administracyjnej procedurze egzekucyjnej realizowane są obowiązki o charakterze cywilnoprawnym (np. odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości) tudzież obowiązki publicznoprawne, co do których zainteresowanym w ich wykonaniu jest *de facto* jeden lub kilka podmiotów (np. rozbiórka zrujnowanego obiektu budowlanego, który może przewrócić się na obiekt sąsiedni). Wówczas prywatny interes tych podmiotów jest uzależniony od realizacji omawianego obowiązku przez wierzyciela publicznoprawnego. W sytuacji gdy wierzyciel dopuszcza się beczynności w jego realizacji, wówczas owym podmiotom, których interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (nazywanym „quasi-wierzycielami”) przysługuje w oparciu o przepis art. 6 § 1a u.p.e.a. skarga na beczynność wierzyciela.

W dalszej kolejności należy omówić pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego na gruncie zasady celowości, zasady niezbędności oraz zasady stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku. Poczynając od zasady celowości a zarazem stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku, zostały one wyrażone już na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym

w administracji, którego art. 5 stanowił: „W administracyjnym postępowaniu przymusem należy stosować zawsze najłagodniejszy środek przymusowy, który według oceny władzy prowadzi do celu”. Jednakże już R. Hausner w 1928 r. wskazywał, że zasada ta nie wyklucza prawa władzy do zastosowania jako pierwszego środka ostrzejszego, jeżeli tylko w jej ocenie środek łagodniejszy będzie z pewnością bezskuteczny<sup>260</sup>. Jednocześnie to samo rozporządzenie określiło również zasadę niezbędności, umieszczając ją w przepisie art. 6 rozporządzenia, zgodnie z którym zastosowanie przymusu administracyjnego należało utrzymać w granicach niezbędnej potrzeby i zaprzestać natychmiast z chwilą „osiągnięcia zamierzonych skutków, w szczególności jeśli obowiązku dopełniono, albo jeśli dopełnienie go stało się bezprzedmiotowe, lub dla zobowiązanego niemożliwe do wykonania”. Przepis art. 6 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia dookreślał jednocześnie zasadę celowości, stwierdzając, że środek przymusowy, którego zastosowaniem zagrożono, nie będzie stosowany, jeśli zagrożenie cel swój osiągnęło. Dlatego też zasadę celowości, zasadę niezbędności oraz zasadę najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku należy omawiać wspólnie, jako nawzajem się ograniczające i dopełniające. Aktualnie zasada celowości nie jest skodyfikowana w żadnym odrębnym przepisie u.p.e.a., lecz jest wyprowadzana z całokształtu unormowań administracyjnej procedury egzekucyjnej. Tym niemniej oznacza ona, że jedynym celem prowadzenia egzekucji administracyjnej jest doprowadzenie do wykonania przez zobowiązanego obowiązków na nim ciążących. Celem tym natomiast nie jest wyrządzenie zobowiązanemu dolegliwości. Nie oznacza to bynajmniej, aby w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji organ egzekucyjny na wniosek wierzyciela nie mógł stosować dolegliwych środków egzekucyjnych - mają one jednak pozostać środkami w dążeniu do celu, jakim jest wyegzekwowanie obowiązków, nie zaś celem samym w sobie.

Z kolei zasada niezbędności, sformułowana w przepisie art. 7 § 3 u.p.e.a., sprowadzająca możliwość toczenia egzekucji administracyjnej tylko do przypadków, gdy jest to konieczne dla wykonania obowiązków ciążących na zobowiązanym, wyklucza jednocześnie stosowanie środków egzekucyjnych w sytuacjach, gdy cel egzekucji został już osiągnięty na skutek wykonania obowiązku albo też wówczas, gdy wykonanie obowiązku okazało się bezprzedmiotowe. Tym samym wierzyciel nie może dochodzić m.in. wykonania

---

<sup>260</sup> R. Hausner, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 301.

obowiązku usunięcia nieprawidłowości w obiekcie budowlanym (por. art. 66 ust. 1 pkt 1 p.b.), który na skutek klęski żywiołowej (np. nagłego osuwiska ziemnego) uległ całkowitej katastrofie budowlanej, z uwagi na fakt, że nie ma już w takiej sytuacji przedmiotu (obiektu budowlanego) w którym dany obowiązek miałby zostać zrealizowany<sup>261</sup>.

Podobna do powyższych zasad: celowości i niezbędności jest zasada stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku<sup>262</sup>, zgodnie z którą wierzyciel może sugerować, zaś organ egzekucyjny stosować jedynie środki niezbędne do wykonania egzekwowanego obowiązku. W sytuacji, gdy do wyboru jest kilka środków egzekucyjnych, wówczas należy zastosować w pierwszej kolejności ten najłagodniejszy, chyba że oczywistym jest, iż przy zastosowaniu takiego środka zobowiązany i tak obowiązku nie wykona. Gdy jednak organ egzekucyjny ma do wyboru tylko jeden środek egzekucyjny, jest zobligowany go zastosować, nawet wówczas, gdy wywoła on bardzo dotkliwą dolegliwość dla zobowiązanego. Stopień uciążliwości każdego środka egzekucyjnego podlega swobodnej ocenie organu egzekucyjnego przy uwzględnieniu sugestii wierzyciela. Ów stopień nie wynika jednak z kolejności, w jakiej ustawodawca wymienił środki egzekucyjne, ale raczej z okoliczności konkretnej sprawy<sup>263</sup>. Wierzyciel zaś zgodnie z przepisem art. 28 u.p.e.a. może we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej wskazać środek egzekucyjny, zaś gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, wówczas wierzyciel nie tylko może, ale jest zobligowany to uczynić. Oczywiście organ egzekucyjny nie jest związany tym wskazaniem - może dobrać inne środki egzekucyjne, jeżeli uzna, że inny środek będzie mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a mimo to prowadzić będzie bezpośrednio do wykonania obowiązku. W przypadku jednak, gdy organ egzekucyjny nie podporządkuje się wskazaniom wierzyciela, wówczas jest zobowiązany go o tym zawiadomić.

Doktryna sformułowała również bardzo podobną do powyżej omówionej zasady stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku - zasadę gospodarnego prowadzenia egzekucji. Zgodnie z tą zasadą, należy prowadzić

---

<sup>261</sup> Por. J. Mazurkiewicz, *Osuwiska - aspekty prawne związane z zaistnieniem zjawiska osuwania się mas ziemnych na terenach zabudowanych*, <http://www.budownictwo.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/osuwiska-aspekty-prawne-zwiazane-z-zaistnieniem-zjawiska-osuwania-sie-mas-ziemnych-na-terenach-zabudowanych> (dostęp online aktualny na 2018-05-28).

<sup>262</sup> Zasada ta przez s. Kasznicę była również nazywana „zasadą stopniowania” - Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 128.

<sup>263</sup> M. Masternak, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 50-51.

egzekucję administracyjną w sposób jak najmniej kosztowny dla zobowiązanego. M. Masternak twierdzi, że zasada ta odnosi się nie tylko do organu egzekucyjnego, ale do wielu innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym, w tym m.in. do wierzyciela publicznoprawnego<sup>264</sup>. Przejawem tej zasady jest m.in. odpowiedzialność wierzyciela i organu egzekucyjnego za szkody wyrządzone zobowiązanemu na skutek wadliwie wszczętej i przeprowadzonej egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego. Odpowiedzialność ta ma charakter *stricte* cywilnoprawny i wymierzana jest w oparciu o przepisy k.c. do których odsyła przepis art. 168b u.p.e.a.

Przepis art. 7 § 1 u.p.e.a. statuuje zasadę stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie zakazuje nie tylko organowi egzekucyjnemu wykraczanie poza katalog zamknięty środków egzekucyjnych wymienionych w u.p.e.a., ale również wierzycielowi sugerowanie w tytule wykonawczym zastosowania takich środków. Nawet wówczas, gdy dany środek egzekucyjny wydaje się wierzycielowi bardziej efektywny a jednocześnie mniej uciążliwy dla zobowiązanego, wierzyciel nie jest uprawniony do wskazywania takiego środka a organ egzekucyjny do jego stosowania<sup>265</sup>.

Również zasada zagrożenia była już znana pod rządami rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, którego przepis art. 16 stanowił o konieczności poprzedzenia zastosowania środków przymusowych zagrożeniem, w którym należało wymienić termin, po upływie którego przymus byłby zastosowany oraz wskazać środek przymusowy. Zagrożenie to mogło być zawarte bądź w tytule egzekucyjnym bądź w osobnym piśmie. Z kolei w przypadkach zaistnienia konieczności zastosowania przymusu bezpośredniego bez tytułu wykonawczego, a także tam, gdzie tytułem egzekucyjnym był obowiązujący przepis prawa, zagrożenie mogło zostać zakomunikowane ustnie. Przepis art. 27 wspomnianego rozporządzenia zobowiązywał natomiast do poprzedzenia egzekucji świadczeń pieniężnych upomnieniem zobowiązanego, obejmującym zagrożenie wdrożenia po upływie siedmiu dni środków egzekucyjnych. Aktualnie po wspomnianych instytucjach zagrożenia i upomnienia pozostało formalnie jedynie upomnienie, stosowane jednakże zarówno w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Do wystawienia takiego upomnienia

---

<sup>264</sup> M. Masternak, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 63-64.

<sup>265</sup> *Ibidem*, s. 49.

uprawniony a jednocześnie zobligowany jest wierzyciel publicznoprawny. Niemniej jednak zarówno ustawa egzekucyjna jak i rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przewiduje możliwość stosowania tzw. działań informacyjnych. Zgodnie bowiem z przepisem § 4 ust. 1 tegoż rozporządzenia, jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, zarówno przed przesłaniem upomnienia, jak i tytułu wykonawczego, w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Tego rodzaju działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks (por. § 4 ust. 2 rozporządzenia). Stosując pewną paralelę do podrozdziału dotyczącego pozycji prawnej wierzyciela w kontekście idei i wartości, należy wskazać, iż sama zasada zagrożenia wynika z faktu, że u podstaw polskiego systemu postępowania administracyjnego leży założenie, wedle którego obowiązki administracyjnoprawne winny być co do zasady wykonywane dobrowolnie, zaś przymus może być użyty jedynie w ostateczności. To założenie, stanowiące w istocie próbę pogodzenia idei wolności z ideą przymusu, urzeczywistnia się w wynikającym z przepisu art. 15 § 1 u.p.e.a. warunku toczenia egzekucji administracyjnej dopiero po uprzedzeniu zobowiązanego, że w przypadku, gdy obowiązek nie wykona dobrowolnie, wówczas wykonany on zostanie przymusowo. Szczególnie ważną w tym wypadku rolę wierzyciela jest przekazanie tej informacji w sposób na tyle sugestywny i perswazyjny, aby cel w postaci nakłonienia zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku został osiągnięty. Dla wypełnienia analizowanej zasady istotnym jest to, aby wierzyciel dopiero po uzyskaniu przez obowiązek waloru wymagalności - a zatem po upływie terminu na jego zrealizowanie, wynikającym bądź to z indywidualnego aktu prawnego, bądź to z mocy prawa - przesłał pisemne upomnienie. Ponadto wszczęcie postępowania egzekucyjnego jest dopuszczalne po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia zobowiązanemu. Ustawodawca stosując psychologiczne podejście do obywatela i próbując nakłonić go do dobrowolnego wykonywania ciężących na nim obowiązków nakazuje zatem nie tylko pisemnie przypomnieć zobowiązanemu o niewykonanym obowiązkach, ale również wyznaczyć mu dodatkowy termin na jego wykonanie. Co istotne, naruszenie zasady zagrożenia i wszczęcie postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego upomnienia stanowi podstawę do umorzenia postępowania

(por. art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.a.). Wierzyciel może jednak odstąpić od przesyłania zobowiązanemu upomnienia nie naruszając przy tym zasady zagrożenia w wypadkach przewidzianych przez przepisy szczególne lub w rozporządzeniu wykonawczym, wydanym na podstawie przepisu art. 15 § 5 u.p.e.a. Aktualnie kwestię anulowania zastosowania zasady zagrożenia w odniesieniu do należności pieniężnych reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia<sup>266</sup>. Przykładami takich należności pieniężnych są: koszty upomnienia, koszty egzekucyjne, grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym czy też odszkodowania orzeczone w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych. Innymi przykładami są opłaty abonamentowe RTV, które zgodnie z ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>267</sup> są należnościami, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa. Uprzedniego upomnienia nie wymaga również wszczęcie postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do obowiązku zapłaty kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji przez komendanta placówki Straży Granicznej na przewoźnika, który drogą powietrzną lub morską przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane (por. art. 462 ust. 1, 5 i 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach)<sup>268</sup>.

Zasada niezależności środków egzekucyjnych od środków represyjnych była już znana na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, którego art. 6 ust. 3 stanowił: „Środki przymusowe będą stosowane niezależnie od kar czy to administracyjnych, czy sądowych, przewidzianych w poszczególnych przepisach za ich przekroczenie lub naruszenie”. Aktualnie statuuje ją przepis art. 16 u.p.e.a., który wskazuje, że „zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary

---

<sup>266</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 131 ze zm.

<sup>267</sup> j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1204 ze zm.

<sup>268</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2206 ze zm.



w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku”. Przy takim brzmieniu przepisu i porównaniu go do brzmienia przepisu przedwojennego rozporządzenia, mogą pojawić się wątpliwości: czy zastosowanie środka egzekucyjnego będzie stało na przeszkodzie zastosowaniu sankcji cywilnoprawnej, o której przepis art. 16 u.p.e.a. nie wspomina.

Tym niemniej warto w ślad za brzmieniem przepisu wskazać na fakt, że co do zasady zarówno wierzyciel jak i organ egzekucyjny są organami administracji publicznej. Zgodnie zaś z treścią przepisu art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe<sup>269</sup>, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Niezwykle istotnym jest zatem, aby osoby pełniące funkcje kierownicze w organie występującym w roli wierzyciela lub organu egzekucyjnego nie pozostały beczynnymi w reakcji na przestępne działania zobowiązanego, podejmując jedynie działania z zakresu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Niezadośćuczynienie owemu obowiązkowi zawiadomienia generuje bowiem odpowiedzialność karną osoby piastującej funkcję organu będącego wierzycielem lub organem egzekucyjnym z tytułu niedopełnienia obowiązków, które to przestępstwo zostało spenalizowane w przepisie art. 231 § 1 k.k. Przepis art. 16 u.p.e.a. przypomina zatem w pewnym stopniu również o treści przepisu art. 304 § 2 k.p.k., aby osoby pełniące funkcje kierownicze w organie występującym w roli wierzyciela lub organu egzekucyjnego nie powstrzymywały się - czy to z litości, czy też w uznaniu, że zobowiązany poniósł już wystarczające konsekwencje swojej niesubordynacji prawnej - od zawiadamiania o przestępstwie, o którym wiedzę posiadli.

---

<sup>269</sup> Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2007 r., SNO 42/07, LEX nr 471786 obowiązek prawny zawiadomienia o przestępstwie ciąży na osobach pełniących funkcje kierownicze w instytucji państwowej, nie zaś na każdej osobie w tej instytucji zatrudnionej - Zob. też A. Ziębiński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2007 r., sygn. SNO 42/07*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 5.

### 3.3. Wierzyciel w kontekście zasad ogólnego postępowania administracyjnego

Zasady znajdujące zastosowanie na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego bywają recypowane do administracyjnej procedury egzekucyjnej. Mechanizm ten znajduje uzasadnienie w tym, iż skoro administracyjne postępowanie egzekucyjne jest kolejnym etapem postępowania administracyjnego i stanowi w istocie jego dopełnienie, to obydwie te procedury powinny opierać się na tych samych regułach. O zastosowaniu zasad ogólnego postępowania administracyjnego na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi przepis art. 18 u.p.e.a., zgodnie z którym jeżeli przepisy u.p.e.a. nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. na gruncie u.p.e.a. oznacza, że pewne przepisy będą stosowane wprost, inne z uwzględnieniem odmienności pomiędzy instytucjami zawartymi w u.p.e.a. a tymi uregulowanymi w k.p.a., wreszcie pozostałe przepisy k.p.a. nie będą w ogóle stosowane na gruncie u.p.e.a., z uwagi na niemożliwość ich pogodzenia z naturą i specyfiką postępowania przymusowego. Tak rozumiane odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. na gruncie u.p.e.a. znajduje swoje odzwierciedlenie również w stosowaniu zasad ogólnego postępowania administracyjnego na gruncie aktualnie obowiązującego administracyjnego postępowania przymusowego. Z tego też powodu w ramach u.p.e.a. wyklucza się m.in. zastosowanie zasady ugodowego załatwiania spraw, o której stanowi przepis art. 13 k.p.a., ponieważ postępowanie egzekucyjne w administracji jest postępowaniem *stricte* wykonawczym i nie ma w nim miejsca na pojednawcze rozstrzyganie spraw. Wprost stosuje się zasady: legalności działania (praworządności), przekonywania, pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, informowania stron, szybkości i prostoty postępowania. Wreszcie w ograniczonym zakresie zastosowanie znajdują zasady: pisemności, czynnego udziału stron w postępowaniu, dwuinstancyjności oraz prawdy obiektywnej<sup>270</sup>. Do stosowania tych zasad obowiązany jest nie tylko organ egzekucyjny, ale również wierzyciel, stąd też omówienie części z nich w kontekście wierzycielskiej aktywności na gruncie u.p.e.a. wydaje się być konieczne.

Poczynając od zasad, które znajdują bezpośrednie zastosowanie na gruncie u.p.e.a., należy jedynie sygnalizacyjnie wskazać na zasadę legalności działania, będącej lustrzanym

---

<sup>270</sup> M. Masternak, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 46.

odbiciem omówionej już konstytucyjnej zasady praworządności. Zgodnie z tą zasadą funkcjonariusze publiczni pełniący również rolę organów państwowych powinni działać w oparciu o przepisy prawa, mając do dyspozycji możliwie niewielki zakres swobodnego uznania<sup>271</sup>. Podjęcie akcji urzędowej powinno mieć zatem miejsce nie wówczas, gdy prawo takiej akcji nie zabrania, ale dopiero wtedy, gdy taką akcję nakazuje, przy spełnieniu określonych przesłanek i na podstawie przyznanej danemu organowi kompetencji do jej zainicjowania. Naruszenie analizowanej zasady przez wierzyciela sporządzającego przykładowo stanowisko w sprawie zarzutów od tytułu wykonawczego może doprowadzić do zastosowania sankcji nieważności przez organ wyższego stopnia, który w oparciu o przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. może stwierdzić nieważność takiego postanowienia. Wierzyciel może ją także naruszyć, nie wydając żadnego rozstrzygnięcia w sprawie, a jedynie składając w oparciu o przepis art. 35 § 1 u.p.e.a., wiążący dla organu egzekucyjnego, wniosek o podjęcie postępowania egzekucyjnego, zawieszonoego na skutek wniesienia zarzutów od tytułu wykonawczego. Składając taki wniosek wierzyciel powinien bowiem być niemalże pewien, że zgłoszone w zarzutach od tytułu wykonawczego argumenty są oczywiście bezzasadne. Jeżeli zaś wierzyciel przypuszcza, że argumenty zawarte w zarzutach mogą wyrzucić zamierzony przez zobowiązanego skutek a mimo to składa analizowany wniosek celem wyegzekwowania obowiązku i położenia tamy obstrukcji stosowanej przez zobowiązanego, wówczas można mówić o tzw. nadużyciu prawa przez wierzyciela, a zatem wykorzystaniu go w celu innym, niż ten, dla którego zostało ono ustanowione<sup>272</sup>.

Wierzyciel zgodnie z zasadą szybkości powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia a tam, gdzie nie jest wymagane zbieranie dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinien załatwić sprawę niezwłocznie<sup>273</sup>. Wierzyciel otrzymując zatem przekazane przez organ egzekucyjny zarzuty zobowiązanego celem zajęcia przez niego stanowiska i widząc przy tym, że argumenty w tych zarzutach zawarte są oczywiście bezzasadne, co nie wymaga przeprowadzenia żadnych dowodów ani zebrania żadnych informacji lub wyjaśnień, powinien

---

<sup>271</sup> P. Sarnecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 73-75.

<sup>272</sup> Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne[w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>273</sup> Zob. K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, *passim*.

niezwłocznie załatwić sprawę wydając postanowienie w sprawie stanowiska. Wierzyciel, podobnie jak każdy inny organ administracji publicznej, nie może zatem kierować się wyłącznie terminami określonymi w przepisie art. 35 k.p.a., czekając beczynnie na końcówkę miesięcznego terminu - naraża się bowiem wówczas na skargę na beczynność wierzyciela.

Dochodząc wykonania obowiązku przez zobowiązanego, wierzyciel już od samego początku powinien stosować się do zasady przekonywania, określonej w art. 11 k.p.a. Organ administracji publicznej rozstrzygający sprawę, który co do zasady następnie przybiera funkcję wierzyciela publicznoprawnego, powinien zatem już na etapie ogólnego postępowania administracyjnego wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasada przekonywania jest zatem wprowadzeniem do stosowania zasady stosowanej na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego - zasady zagrożenia. Zanim bowiem dojdzie do zastosowania instytucji upomnienia, wierzyciel może przecież, stosownie do przepisu art. 6 § 1b u.p.e.a. oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, jeżeli tylko zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, zarówno przed przesłaniem upomnienia, jak i tytułu wykonawczego, w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Tego rodzaju działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks (por. § 4 ust. 2 rozporządzenia). Stosując ponownie paralelę do podrozdziału dotyczącego pozycji prawnej wierzyciela w kontekście idei i wartości, należy wskazać, iż również zasada przekonywania wynika z faktu, że u podstaw polskiego systemu postępowania administracyjnego leży założenie, wedle którego obowiązki administracyjnoprawne winny być co do zasady wykonywane dobrowolnie, zaś przymus może być użyty jedynie w ostateczności. Szczególnie ważną w tym wypadku rolę wierzyciela jest przekonanie zobowiązanego w sposób na tyle sugestywny i perswazyjny, aby cel w postaci nakłonienia zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku został osiągnięty. Istotną rolę mogą odegrać tutaj również działania społeczno-organizatorskie, za pomocą których przykładowo stacje sanitarno-epidemiologiczne zmierzają

do wyjaśnienia zasadności wdrażania programów szczepień ochronnych, co ma na celu doprowadzenie do takiej sytuacji, w której egzekwowanie obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym nie będzie w ogóle konieczne<sup>274</sup>.

Przekonując obywatela państwo wzbudza w nim zaufanie, zaś gdy po czasie zorientuje się, że posłuch wobec państwa przyniósł mu więcej korzyści niż szkody, wówczas owo zaufanie zostaje pogłębione. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, wyrażona w przepisie art. 8 k.p.a., nakazuje organom administracji publicznej, a zatem również wierzycielowi, tak postępować, aby wzbudzać zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedmiotową zasadę należy rozumieć m.in. w ten sposób, że w razie wątpliwości należy rozstrzygać sprawę na korzyść obywatela<sup>275</sup>. Aktualnie kwestię tę reguluje nowo wprowadzona w przepisie art. 81a k.p.a. zasada *in dubio pro libertatis*. Wierzyciel publicznoprawny w ramach swojej aktywności nie powinien również dopuszczać do takich sytuacji, w których wobec różnych zobowiązanych, lecz znajdujących się w takich samych stanach faktycznych i prawnych, sugerowane były organowi egzekucyjnemu do zastosowania różne środki egzekucyjne, tudzież owa aktywność wierzycielska byłaby w różnym stopniu zintensyfikowana<sup>276</sup>.

Zgodnie z zasadą pisemności, wyrażoną w przepisie art. 14 § 1 k.p.a., sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>277</sup>, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Omawiana zasada obejmuje zatem aktualnie nie tylko formę pisemną ale także równoważną do niej formę dokumentu elektronicznego. Skoro zatem forma dokumentu elektronicznego stanowi równoważną alternatywę dla formy pisemnej (a nie wyjątek, tak jak forma ustna), postuluje się, aby przedmiotowa zasada uzyskała nowe miano zasady załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego<sup>278</sup>. Tę ostatnią formę definiuje wspomniana już ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania

---

<sup>274</sup> M. Janik, *Policja Sanitarna*, Warszawa 2012, s. 211.

<sup>275</sup> Por. wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., II SA. 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91.

<sup>276</sup> Por. wyrok NSA z dnia 22 października 1987 r., IV SA 422/87, LEX nr 1687477.

<sup>277</sup> j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 570

<sup>278</sup> M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 86.

publiczne, której art. 3 pkt 2 wskazuje, że pod pojęciem dokumentu elektronicznego należy rozumieć stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. W formie tak rozumianego dokumentu elektronicznego wierzyciel publicznoprawny może formułować wezwania, zawiadomienia, a także inne pisma. Z drugiej strony również zobowiązany, a także inne podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji, mogą składać wierzycielowi swoje podania i pisma w formie dokumentu elektronicznego, niemniej jednak wówczas powinny one zostać opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej<sup>279</sup>.

Zgodnie z omawianą zasadą, wszelkie zdarzenia zaistniałe w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy<sup>280</sup>. Wierzyciel jednakże nie jest co do zasady obowiązany do prowadzenia metryki sprawy<sup>281</sup>. Taki obowiązek powstaje po stronie wierzyciela dopiero z chwilą zainicjowania postępowania na skutek wniesienia jakiegoś środka ochrony prawnej (np. zarzutów od tytułu wykonawczego, przekazanych następnie wierzycielowi celem wydania przez niego stanowiska w formie postanowienia) przez któryś z podmiotów toczącego się postępowania egzekucyjnego w administracji. Zgodnie bowiem z okólnikiem Ministerstwa Finansów<sup>282</sup> obowiązek prowadzenia metryki sprawy dotyczy co prawda spraw indywidualnych załatwianych w formie stosownego rozstrzygnięcia na gruncie przepisów u.p.e.a., nie znajduje jednakże zastosowania „do poszczególnych tytułów wykonawczych, które nie rozstrzygają żadnej sprawy administracyjnej”. Wierzyciel zgodnie z omawianą zasadą jest natomiast obowiązany do prowadzenia akt sprawy oraz nadania im numeru

---

<sup>279</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1579 ze zm.

<sup>280</sup> Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne*[w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>281</sup> Wzór metryki określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r., poz. 246). Wyłączenia od konieczności prowadzenia metryki sprawy określa rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (Dz.U. z 2012 r., poz. 269), którego Lp. 3 Załącznika nr 1 określa wykaz podstaw prawnych rozstrzygnięć spraw zawartych w u.p.e.a., w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony.

<sup>282</sup> Por. okólnik Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów z dnia 15 marca 2012 r., znak: AP13/841/295/DOL/2012/1843.

kancelaryjnego, zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną<sup>283</sup>. Zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego znajduje jednak ograniczone zastosowanie na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ustępując często zasadzie szybkości postępowania<sup>284</sup>. Analizując bowiem pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście zasady szybkości postępowania, warto zwrócić uwagę na egzekwowanie określonych obowiązków administracyjnoprawnych w trybie natychmiastowym, bez zachowania przy tym niektórych pozostałych zasad, m.in. zasady pisemności. Oczekiwana w danych naglących wypadkach szybkość postępowania nakazuje wówczas opierać zastosowanie przymusu jedynie na ustnych poleceniach.

---

<sup>283</sup> Kwestię tę reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. nr 14, poz. 67). Zgodnie z tą instrukcją akta sprawy mogą być prowadzone zarówno w systemie tradycyjnym realizując zasadę pisemności jak i w systemie teleinformatycznym (EZD) realizując zasadę działania w formie dokumentu elektronicznego.

<sup>284</sup> Choć niewątpliwie stosowanie dokumentu elektronicznego w działaniach administracji publicznej intensyfikuje postępowanie administracyjne i tym samym służy zachowaniu zasady szybkości postępowania - Por. M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 82; tak też K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017 r., s. 269 i n.

## Rozdział IV – Podmiotowość prawna wierzyciela

### 1. Uwagi ogólne o podmiotowości prawnej wierzyciela

W literaturze wskazuje się, że u podstawy konstrukcji pozycji prawnej czy też statusu prawnego danego podmiotu leży „prawno-przedmiotowa koncepcja podmiotowości administracyjno-prawnej. Jednostka występuje wobec administracji państwowej z pozycji podmiotu prawa, co daje możliwość nadawania jej uprawnień i nakładania na nią obowiązków (...)”<sup>285</sup>.

Zagadnienie podmiotowości prawnej nie jest wbrew pozorom zagadnieniem jedynie z obszaru prawa prywatnego, ale tak naprawdę problemem całego systemu prawa. W doktrynie prawa administracyjnego problematyka podmiotowości zarysowuje się bardzo różnorodnie, począwszy od tendencji całkowicie negujących instytucję podmiotowości prawnej w prawie publicznym, przez poglądy umiarkowane, uznające pojęcie podmiotowości, lecz jej nieprzeceniające aż po rozważania odnoszące się do owej podmiotowości z szacunkiem należnym instytucji niezbędnej dla uprawiania nauki prawa administracyjnego. Ponadto jedni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego utożsamiają pojęcie podmiotowości publicznoprawnej z pojęciem osobowości publicznoprawnej, inni zaś uważają je za zupełnie oddzielne kategorie. Z uwagi na wskazaną wielość poglądów panujących w doktrynie na temat podmiotowości prawnej, w tym administracyjnoprawnej, ograniczono się do wskazania na odmienności pomiędzy nimi, bez podejmowania prób rozstrzygnięcia, który z tych poglądów jest bardziej lub mniej słuszny.

Według E. Ochendowskiego „Państwo jest pierwotnym podmiotem administracji, który jednocześnie dysponuje własnym, pierwotnym władztwem. Państwo realizuje należące do niego zadania administracyjne w części przez własne organy, w części zaś przez mniej lub bardziej samodzielne podmioty administracji. Gdy podmioty administracji są nie tylko pod względem organizacyjnym, ale również pod względem prawnym usamodzielnione, to wtedy są one osobami prawa publicznego”<sup>286</sup>. Tym samym w kontekście podmiotowości pierwotnej, w doktrynie prawa administracyjnego pojawiło się pojęcie „osobowości publicznoprawnej”. Również w odniesieniu do niego zdania przedstawicieli doktryny są podzielone. Jedni uznają je za potrzebne, inni stwierdzają, że osobowość cywilnoprawna

<sup>285</sup> M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 29.

<sup>286</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 231.



jest jedna w całym obszarze prawa<sup>287</sup>. P. Radzewicz twierdzi, że pojęcia „podmiot prawa publicznego” i „osoba prawa publicznego” nie są tożsame. Według niego podmiotem prawa publicznego jest każdy wyodrębniony prawnie podmiot, na którym ciążyą określone obowiązki publicznoprawne, natomiast osobą prawa publicznego może być tylko państwo. Obok państwa nie ma bowiem „miejsca dla innej osoby prawa publicznego, która dysponowałaby władzą pierwotną (niepochodną) i nieograniczoną”<sup>288</sup>. Tym samym odmawia on przyznania osobowości publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego.

Przeciwnego zdania jest M. Stahl, która twierdzi, że osobą prawa publicznego jest zarówno państwo jak i pośrednie podmioty „władzy publicznej, na których rzecz państwo przekazuje część swego *imperium*”<sup>289</sup>. Autorka wskazuje, że pojęcie „podmiotu prawa publicznego” jest bardziej ogólne niż pojęcie „osoby prawa publicznego” i „jeśli osobowość prawna (określona przepisami Kodeksu cywilnego) ma charakter instytucji prawa powszechnego, to tym bardziej brak podstaw do tego, by osobie prawnej, której byt opiera się na prawie publicznym, odmawiać na płaszczyźnie teoretycznoprawnej (w okresie międzywojennym pojęcie osobowości publicznoprawnej było nie tylko pojęciem prawniczym, ale i prawnym<sup>290</sup>) statusu osoby prawnej nie tylko prawa cywilnego, ale i prawa publicznego”<sup>291</sup>. M. Stahl odwołuje się w ten sposób do tez stawianych przez T. Bigo, który twierdził, że instytucje prawa cywilnego i administracyjnego przenikają się nawzajem, zaś osobowość prawna jest tożsama w całym obszarze prawa i oznacza możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków<sup>292</sup>. Podobnie R. Longchamps de Berier wskazywał, że istotą osób prawnych jest zdolność prawna do bycia podmiotem praw i obowiązków, zaś pojęcie podmiotu prawa obejmuje poza tą zdolnością również zdolność do działań prawnych, a zatem

---

<sup>287</sup> P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 6, s. 17-18.

<sup>288</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>289</sup> M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna) i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących*[w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 55.

<sup>290</sup> Aktualnie w polskim systemie prawa nie jest używane pojęcie „osobowości publicznoprawnej”, dlatego też pojęcie to nie jest pojęciem prawnym - mimo to jest ono przedmiotem rozważań doktrynalnych, czyniąc z niego pojęcie prawnicze. W pobliskich systemach prawnych, np. w Niemczech funkcjonuje natomiast owo pojęcie i jest używane nawet w treści konstytucji - Zob. S. Fundowicz, *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech*[w:] *Współczesne problemy prawa publicznego* (red.) Fundowicz s., Lublin 1999, s. 55.

<sup>291</sup> M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 55-56.

<sup>292</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 27.

podejmowania decyzji i wyrażania swej woli na zewnątrz<sup>293</sup>. Z. Leoński stwierdzał z kolei, że podmiot administrowany nie musi dysponować osobowością w ujęciu prawa cywilnego, lecz „wystarczy tzw. osobowość prawa administracyjnego, która sprowadza się do istnienia interesu wyodrębnionego i chronionego przez prawo”<sup>294</sup>. Według tego autora podmiotem administrowanym może być tym samym: osoba fizyczna, osoba prawna, grupa tych osób, jednostka organizacyjna a niekiedy nawet inne organy administracji<sup>295</sup>. M. Grążawski dopuszcza natomiast możliwość przyznawania osobowości prawnej jednostkom zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, zaś stosowanie tego zabiegu w odniesieniu do administracji uważa za mechanizm dążący do przekreślenia praw podmiotowych jednostki. Zarówno państwo, jak i administracja, może działać jedynie w granicach przyznanych jej mocą prawa przedmiotowego kompetencji i nie dysponują one ogólnym upoważnieniem do podejmowania działań. Tym samym państwo oraz zdecentralizowane podmioty administracji publicznej mogą jedynie posiadać podmiotowość administracyjnoprawną<sup>296</sup>. Natomiast w ujęciu S. Fundowicza, istnieje wiele teorii w zakresie kryteriów określenia osób prawnych prawa publicznego. Autor ten opowiada się przy tym za „kryterium wykonywania zadań publicznych z określeniem lub domniemaniem natury prawnej”<sup>297</sup>. Zgodnie z kryterium wykonywania zadań publicznych, „osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność”<sup>298</sup>. Zgodnie natomiast z kryterium określenia lub domniemania natury prawnej, osobami prawa publicznego są bądź te osoby prawne, które są za takie uznawane przez normy prawa pozytywnego, albo - w razie braku takich norm prawnych - takie, które w ramach obrotu prawnego są powszechnie uznawane za osoby prawa publicznego, albo też - w razie braku takiego powszechnego uznania - takie, które w oparciu o niepodważalne domniemanie są osobami prawa publicznego, jeżeli normy prawa pozytywnego nie klasyfikują jednocześnie tych ostatnich, jako osób prawa prywatnego.

---

<sup>293</sup> R. Longchamps de Berier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 107.

<sup>294</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Poznań 1985, s. 15.

<sup>295</sup> Ibidem.

<sup>296</sup> M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*[w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka* (red.) I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 229-232.

<sup>297</sup> Por. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 2 (31), s. 64-65 oraz S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 33.

<sup>298</sup> Ibidem.

Tym samym S. Fundowicz rozróżnia osoby prawa publicznego od osób prawa prywatnego, klasyfikując je, jako zupełnie odmienne od siebie grupy osób prawnych<sup>299</sup>. Według tegoż autora, do osób prawnych prawa prywatnego zaliczyć można te osoby prawne, które „są przez prawo pozytywne określone jako osoby prawne prawa prywatnego, a mianowicie te, które przez normę prawną, szczególnie ustawę, są określone jako osoby prawne prawa prywatnego albo w przypadku braku takiej normy prawnej te, które w ramach obrotu prawnego powszechnie są uważane osobami prawnymi prawa prywatnego”<sup>300</sup>. W oparciu o tak skonstruowane kryteria S. Fundowicz do osób prawnych prawa publicznego zalicza m.in.: korporacje prawa publicznego (Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki, Polska Akademia Nauk), zakłady prawa publicznego (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury) oraz fundacje prawa publicznego (Fundacja - Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Fundacja „Zakłady Kórnickie”, Fundacja - Centrum Badania Opinii Społecznej, Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”). Autor rozważa również zaliczenie do nich przedsiębiorstw państwowych, agencji, czy spółek prawa handlowego, opowiadając się jednak bardziej za ich usytuowaniem w gronie osób prawnych prawa prywatnego<sup>301</sup>.

J. Supeł osobowość prawa administracyjnego przyznaje każdemu podmiotowi administrowanemu, zaś podmiotowość administracyjnoprawną przypisuje podmiotom administrującym, wyposażonym w zdolność władczego kształtowania treści stosunku administracyjnoprawnego. Według niego podmiotowość administracyjnoprawna jest zatem możliwością kształtowania treści stosunków administracyjnoprawnych i tym samym sytuacji prawnych podmiotów administrowanych. W tego rodzaju podmiotowość wyposażone są: państwo, jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty prywatne, wykonujące zadania publiczne na podstawie przepisów ustawy. Podczas gdy podmioty administrowane wyposażone w osobowość prawa administracyjnego istnieją niezależnie od podmiotów administrujących, o tyle podmioty administrujące dysponują podmiotowością

---

<sup>299</sup> S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3-5; Zob. też S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 2 (31), s. 64-73 oraz S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 33.

<sup>300</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 33 - jednocześnie autor ten podkreśla, że pewnym nadużyciem jest stawianie tezy, jakoby osobowość prawna przyznana gminie, była instytucją prawa cywilnego i rodziła określone skutki w sferze tego prawa. za niedopuszczalne uznaje on również łączenie tej osobowości „wyłącznie z wyposażeniem gmin we własny majątek”.

<sup>301</sup> Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii powinno być jednak według S. Fundowicza oparte na prawidłach konkretnego przypadku - Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 233-283.

administracyjnoprawną tylko wówczas, gdy zostanie im przekazana kompetencja do administrowania określonym przedmiotowo zakresem spraw<sup>302</sup>. J. Starościak przyznawał natomiast podmiotowość prawną każdemu z organów państwa, jako „wyodrębnionym podmiotom (nosicielom) określonych kompetencji”, zdolnym do nawiązywania pomiędzy sobą stosunków administracyjnoprawnych. Twierdził on bowiem, że „prawo reguluje prawa i obowiązki każdego z organów państwa (ich suma dopiero daje zakres działania państwa). Każdy z tych organów jest zatem prawnie usytuowany wobec każdego innego organu”<sup>303</sup>. Tym samym do uznania podmiotowości administracyjnoprawnej według autora niezbędnym jest jedynie samo organizacyjne wyodrębnienie uczestników stosunku, zaś o sposobie tego wyodrębnienia, przesądzają każdorazowo przepisy prawa administracyjnego<sup>304</sup>. Wskazywał on ponadto, że „do tego aby być podmiotem stosunku administracyjnoprawnego, nie jest wymagane wyposażenie podmiotu w osobowość prawa cywilnego. Wystarcza podmiotowość prawa administracyjnego”<sup>305</sup>. Podkreślał on przy tym, że „podmiotem stosunku administracyjnoprawnego może być tylko organ państwowy, nie zaś jego pracownik. Podmiotem kompetencji jest bowiem zawsze określony organ państwowy. Pracownik administracji jest jedynie upoważniony do reprezentowania organu, i to tylko w takim zakresie, w jakim upoważnił go do tego regulamin funkcjonowania organu. Sam pracownik, konkretny pracownik, nie jest nigdy wyposażony w określone kompetencje administracyjnoprawne”<sup>306</sup>.

Podobnie jak większość wskazanych powyżej autorów, J. Niczyporuk podkreśla, że podmiotowość administracyjnoprawna wynika z norm prawa administracyjnego, zaś jej treścią jest zdolność do występowania w obrocie prawnym jako odrębny podmiot praw i obowiązków, przy czym nie każdy podmiot prawa administracyjnego musi dysponować

---

<sup>302</sup> J. Supeł, w *sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*[w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego* (red.) Z. Cieślak, z Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 593-595.

<sup>303</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 14 - J. Starościak dopuszczał ponadto, w ślad za francuską nauką prawa administracyjnego, możliwość zawiązywania pomiędzy organami porozumień administracyjnych, zaliczając nawiązane w ramach nich relacje do stosunków administracyjnoprawnych - tamże, s. 9. Podkreślał on także, że w prawie administracyjnym zdolność prawna nie jest równoznaczna ze zdolnością do działań prawnych.

<sup>304</sup> *Ibidem*, s. 18-19.

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> *Ibidem*, s. 19.

osobowością prawa administracyjnego. Podmiotowość administracyjnoprawna mieści się w szerszym zakresowo pojęciu podmiotowości publicznoprawnej.

Finalnie przywołać warto pogląd M. Stahl, która podkreśla, że „pojęcia podmiotowości administracyjnoprawnej i szerszej, podmiotowości publicznoprawnej oraz związanej z nimi osobowości publicznoprawnej (osób prawa publicznego) nie mają jednoznacznie ustalonego zakresu znaczeniowego”<sup>307</sup>. Wskazuje jednak przy tym, że pewne atrybuty osoby prawa publicznego zostały w doktrynie ostatecznie ustalone, zaliczając do nich: 1) ustawową podstawę udziału w sprawowaniu władzy publicznej, 2) działanie z mocy ustawy, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w interesie publicznym, przy użyciu środków, jakimi posługują się organy państwowe, 3) możliwość posługiwania się władztwem administracyjnym, 4) podległość nadzorowi administracji państwowej, 5) dążenie do realizacji dobra wspólnego<sup>308</sup>.

Warto również spojrzeć na podmiotowość prawną w jej aspekcie procesowym i materialnym. Aspekt materialny został szczegółowo opisany powyżej. Aspekt procesowy podmiotowości prawnej wiąże się ze zdolnością określonego podmiotu do samodzielnego pełnienia roli procesowej oraz dokonywania czynności w określonej przepisami prawa procedurze. W tym kontekście podmiotowością procesową dysponują zarówno organy administracji, jak i podmioty administrowane. Jak jednak wskazuje M. Stahl, „na pojęcie podmiotu prawa składa się zarówno zdolność prawna, jak i zdolność do działań prawnych (zdolność powzięcia woli i wyrażenia jej na zewnątrz), stanowiące pewną jednolitą całość”<sup>309</sup>.

Analiza pozycji prawnej wierzyciela powinna tym samym uwzględniać, a nawet opierać się na obu aspektach jego prawnej podmiotowości. Badając aspekt materialny podmiotowości wierzyciela publicznoprawnego, w oparciu o powyżej przytoczoną konceptualizację M. Stahl, można wskazać, że każdorazowo działa on w oparciu o przepisy ustawy, przy użyciu środków, jakimi posługują się organy państwowe, dysponując przy tym pewną dozą władztwa administracyjnego. Jego działania służą interesowi publicznemu i dążą do realizacji dobra wspólnego, będąc przy tym nadzorowanymi przez różne organy administracji. Tym niemniej wierzyciel nie działa w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, lecz w imieniu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innych

---

<sup>307</sup> M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 60.

<sup>308</sup> M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 60.

<sup>309</sup> *Ibidem*, s. 57.

podmiotów wyposażonych w osobowość prawną prawa publicznego. Wierzyciel ponadto wypełniając swoją procesową rolę momentami korzysta ze swoich procesowych uprawnień (np. z prawa składania zażaleń na postanowienia organu egzekucyjnego), momentami zaś ze swoich kompetencji (np. gdy wyraża stanowisko w sprawie złożonych przez zobowiązanego zarzutów od tytułu wykonawczego). W tym kontekście reguła, że organ nie posiada swoich uprawnień, gdyż te zlewają się z jego kompetencjami nie znajduje zastosowania<sup>310</sup>. W aspekcie procesowym wierzyciel wypełnia zatem przewidzianą w u.p.e.a. procesową rolę, dysponując określoną gamą uprawnień a jednocześnie będąc kompetentnym do podejmowania władczych czynności procesowych, w przewidzianej w u.p.e.a. procedurze. Wierzyciel tym samym nie będąc osobą prawną prawa publicznego jest podmiotem prawa publicznego zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Można zatem w oparciu o powyższe rozważania śmiało twierdzić, że wierzyciel publicznoprawny posiada podmiotowość publicznoprawną, gdyż poruczona mu została kompetencja do administrowania określonym przedmiotowo zakresem spraw - żądania od zobowiązanych wykonania określonych obowiązków, a gdy te dobrowolnie nie zostaną wykonane, do wszczynania w imieniu osób prawnych prawa publicznego administracyjnego postępowania egzekucyjnego a następnie dokonywania innych działań prawnych mających na celu wyegzekwowanie od zobowiązanego realizacji jego obowiązku.

Zgodnie z tym, co zostało wskazane w pierwszym rozdziale, rolę wierzyciela publicznoprawnego pełni co do zasady organ administracji publicznej, ale zasada ta znajduje swoje wyjątki. Jak słusznie zwrócono na to uwagę w doktrynie, pojęcie organu administracji publicznej należy do najbardziej podstawowych pojęć, jakimi posługuje się nauka prawa administracyjnego<sup>311</sup>. M. Stahl stwierdza z kolei, że „współczesna administracja publiczna w ujęciu podmiotowym składa się z systemu organów, a także innych podmiotów publicznych powołanych do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, powiązanych różnymi więzami i podlegających różnym regulacjom prawnym”<sup>312</sup>. Podobnie

---

<sup>310</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak również na prawa organu administrującego. Przykładowo M. Jaroszyński wskazuje na „prawo do decyzji, jako kryterium nadające danej jednostce organizacyjnej aparatu państwowego charakter organu państwowego” - Por. M. Jaroszyński, *z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 171.

<sup>311</sup> Por. J. P. Tarno, E. Cisowska-Sakrajda, *Recenzje - Prawo administracyjne. Część ogólna; Część ustrojowa, Część procesowa* (red.) Z. Niewiadomski, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 63.

<sup>312</sup> R. Michalska-Badziak, *Pojęcie podmiotów administrujących, aparatu administracyjnego i systemu administracji publicznej*[w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 209.

jak współczesna administracja publiczna, zróżnicowana jest także podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego. Tym niemniej podstawową formą tej podmiotowości jest organ administracji publicznej. Próbę zdefiniowania organów administracji podejmowało wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W rozprawie oparto się na definicji sformułowanej przez M. Jaroszyńskiego, który odróżnił organy administracji od organów władzy państwowej. Według niego organy władzy państwowej zostały powołane bezpośrednio na mocy postanowień Konstytucji RP zaś katalog tych organów zawarty w Konstytucji RP jest wyczerpujący<sup>313</sup>. Organy władzy państwowej mogą przy tym wykonywać również czynności o charakterze administracyjnym, co jednak nie czyni z nich organów administracji. Organami administracji są bowiem tylko te organy, które „są powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania funkcji o charakterze administracyjnym”<sup>314</sup>. Mogą one być powoływane wprost w przepisach Konstytucji RP, a także w drodze aktów normatywnych niższego rzędu (ustawy, dekrety)<sup>315</sup>. M. Jaroszyński wyróżnia także organy administracji państwowej, które według niego muszą odpowiadać określonym warunkom. Według tego autora organ administracji państwowej „musi posiadać formę organizacyjną i być wyposażony przez przepisy prawne w określony zakres kompetencji, polegający na wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej”<sup>316</sup>. Ponadto taki organ musi wykonywać zwierzchnią władzę państwową za pośrednictwem prawnych form działania administracji, które muszą stanowić wyłączne lub główne zadanie tego organu<sup>317</sup>. Tym samym według M. Jaroszyńskiego „organ państwowy musi odpowiadać następującym warunkom: 1) ściśle umiejscowienie w organizacji aparatu państwowego (wyodrębnienie organizacyjne); 2) wyposażenie przez przepisy prawne w określone, własne kompetencje (...); 3) kompetencje muszą polegać na wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej (...)”<sup>318</sup>.

---

<sup>313</sup> M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji*[w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, w Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 166. Jako organy władzy państwowej M. Jaroszyński wskazuje: Sejm, Radę Państwa oraz rady narodowe jako terenowe organy władzy państwowej.

<sup>314</sup> M. Jaroszyński używa pojęcia „organy administracji państwowej” w znaczeniu odpowiadającym pojęciu „organów administracji publicznej”. Po reaktywacji samorządu terytorialnego ówczesna administracja państwowa przestała być jednolita, co spowodowało konieczność weryfikacji nomenklatury.

<sup>315</sup> M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji...*, *op. cit.*, s. 166-167.

<sup>316</sup> *Ibidem*.

<sup>317</sup> *Ibidem*.

<sup>318</sup> M. Jaroszyński, *z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 183.

Tym niemniej M. Stahl stwierdza, że „podmioty publiczne realizujące zadania administracji publicznej tworzą aparat administracyjny. W skład tego aparatu wchodzi organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne. Podmioty publiczne wchodzące w skład aparatu administracyjnego oraz podmioty niepubliczne wykonujące funkcje administracji publicznej określa się mianem podmiotów administracji (podmiotów administrujących)”<sup>319</sup>. Analogicznie do powyższego stwierdzenia przedstawia się podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego. Wierzyciel może występować bowiem nie tylko w charakterze organu administracji publicznej. Przepis art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. dopuszcza występowanie w charakterze wierzyciela również przez instytucję bezpośrednio zainteresowaną w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołaną do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Ponadto również podmioty niepubliczne, które wykonują funkcję administracji publicznej mogą pełnić rolę wierzyciela (np. Poczta Polska S.A. egzekwująca zapłatę opłat abonamentowych RTV).

## **2. Wierzyciel jako podmiot stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej**

Wśród wielu relacji jakie zachodzą pomiędzy podmiotami życia społecznego, tylko pewna część z nich jest uregulowana przepisami prawa. W państwie demokratycznym prawo reguluje bowiem tylko niektóre stosunki społeczne, w przeciwieństwie do państw autorytarnych czy też tzw. państw policyjnych<sup>320</sup>. Zdaniem Z. Duniewskiej stosunek prawny jest niczym innym jak „unormowaną prawem relacją zachodzącą pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, gdzie zachowanie jednego podmiotu implikuje zachowanie drugiego”<sup>321</sup>. Z kolei J. Starościak, w ślad za O. Joffe i M. Szargorodskim, stwierdza, że stosunek prawny jest wynikiem „uregulowania przez prawo określonych stosunków społecznych czy ekonomicznych zachodzących między ludźmi, a ściślej między podmiotami prawa”<sup>322</sup>. Zdaniem J. Starościaka, prawny charakter tej relacji powoduje, że jej elementem

---

<sup>319</sup> R. Michalska-Badziak, *Pojęcie podmiotów administrujących...*, *op. cit.*, s. 209.

<sup>320</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Poznań 1985, s. 14.

<sup>321</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 56.

<sup>322</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 6; O. Joffe, M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, (tłum.) J. Nowacki, J. Wróblewski, s. 149.



jest występowanie praw i obowiązków. W stosunku prawnym danemu uprawnieniu odpowiada istnienie roszczenia, rozumianego jako prawnie uzasadnione żądanie, którego spełnienie jest zabezpieczone możliwością użycia przymusu<sup>323</sup>.

Jeżeli zaś stosunki prawne wynikają z norm prawa administracyjnego, wówczas przybierają one walor administracyjnoprawnych. Z. Duniewska słusznie wskazuje, że stosunek administracyjnoprawny „zachodzi pomiędzy podmiotem administrującym, dysponującym i posługującym się kompetencją normodawczą, ewentualnie kompetencją do aktualizowania przez swoje działanie czyjegoś zachowania a podmiotem podległym tej kompetencji”<sup>324</sup>. Z kolei Z. Leoński twierdził, że stosunek administracyjnoprawny to „stosunek prawny, w którym mamy do czynienia z nierównorzędnością uczestników tego stosunku”<sup>325</sup>.

Zdaniem Z. Duniewskiej, na stosunek administracyjnoprawny składają się cztery obligatoryjne elementy: podmioty, przedmiot, treść oraz układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami. Choć w doktrynie istnieją pewne rozbieżności w odniesieniu do katalogu tych elementów, w rozprawie oparto się na wskazanej powyżej systematyce<sup>326</sup>.

Podmiotami stosunku są podmiot administrujący oraz co najmniej jeden podmiot administrowany<sup>327</sup>. Podmiot administrujący musi posiadać kompetencję do administrowania podmiotem administrowanym, a zatem również do nawiązania z nim stosunku administracyjnoprawnego<sup>328</sup>. Z kolei podmiot administrowany musi dysponować podmiotowością prawną, a także osobowością prawną prawa administracyjnego,

---

<sup>323</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 17.

<sup>324</sup> Ibidem.

<sup>325</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Poznań 1985 r., s.

<sup>326</sup> Przykładowo Z. Leoński wspomina o trzech elementach, pomijając spośród wskazanych treść stosunku administracyjnoprawnego - Por. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny...*, *op. cit.*, s. 14; podobnie twierdził J. Starościak - Zob. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 16; Jednakże w swoim podręczniku do prawa administracyjnego z 1977 r., do elementów stosunku administracyjnoprawnego zaliczył: przedmiot stosunku, podmioty stosunku, obowiązek prawny oraz uprawnienia - Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 17.

<sup>327</sup> Zdaniem J. Starościaka w stosunku administracyjnoprawnym co najmniej jeden jego podmiot powinien być „organem zarządu państwowego”, dopuszczając tym samym możliwość, że obydwa podmioty tego stosunku mogą być organami administracji publicznej - J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *System prawa administracyjnego*, *op. cit.*, s. 16.

<sup>328</sup> Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 18.

„wyznaczoną istnieniem interesu wyodrębnionego i chronionego przez prawo”<sup>329</sup>. Jest on adresatem „dyspozycji administracyjnej (ogólnej normy prawa lub aktu administracyjnego), który po wyczerpaniu przysługujących mu prawnych środków ochrony obowiązany jest podporządkować się tym dyspozycjom, pod groźbą zastosowania wobec niego środków presji, jakimi dysponuje administracja państwowa”<sup>330</sup>. J. Starościek dopuszcza ponadto możliwość występowania po stronie podmiotu administrowanego również trzeciego uczestnika stosunku administracyjnoprawnego, nieposiadającego jednakże interesu w pozytywnym załatwieniu sprawy, którym jest uczestnik występujący na prawach strony<sup>331</sup>. Zwraca on przy tym uwagę, że występujący w stosunku administracyjnoprawnym organ administracyjny nie jest jego stroną, lecz „czynnikiem kształtującym ten stosunek”<sup>332</sup>.

Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest sprawa administracyjna, a zatem mieszcząca się w sferze kompetencji organów administracji publicznej. Owa kompetencja jest odpowiednikiem cywilnej zdolności do czynności prawnych i mieści w sobie uprawnienie podmiotu administrującego, a jednocześnie jego obowiązek do podejmowania działań władczych względem podmiotu administrowanego<sup>333</sup>.

Treścią stosunku administracyjnoprawnego są wyznaczone normami prawa administracyjnego albo aktem administracyjnym zachowania, w których mieszczą się zarówno uprawnienia (zachowania dozwolone), jak i obowiązki (zachowania nakazane i zakazane), tak podmiotów administrowanych, jak i administrujących. Realizacja tych zachowań posiada prawne gwarancje, zaś w braku jej dobrowolności jest możliwa jej egzekucja.

---

<sup>329</sup> Por. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny...*, *op. cit.*, s.

<sup>330</sup> Por. J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 20.

<sup>331</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>332</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>333</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 57; J. Starościek twierdzi przy tym, że przedmiot stosunku administracyjnoprawnego „musi odpowiadać dwu cechom: sama sprawa należeć musi do sfery działania (kompetencji) administracji państwowej i regulacja tej sfery musi być dopuszczona do regulowania w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych. Przy tym dyspozycje te mogą mieć różny kształt. Może to być bowiem zarządzenie normatywne, konkretna dyspozycja (decyzja czy polecenie służbowe) administracyjna, a wreszcie i administracyjnoprawne porozumienie” - Por. J. Starościek, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] [w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 16.

Układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami stosunku administracyjnoprawnego oparty jest na ich nierównorzędności<sup>334</sup>. Podmiot administrujący zajmuje pozycję nadrzędną w stosunku do podmiotu administrowanego. Nadrzędność ta jest pochodną „możliwości bądź powinności władczego (autorytatywnego), choć zgodnego z prawem jednostronnego kształtowania lub skonkretyzowania pozycji administrowanego, pozostającego w stosunku z administrującym”<sup>335</sup>. W układzie podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym, nie ma tym samym miejsca na koncyliacje, mające na celu wynegocjowanie od organu przez jednostkę przysporzenia określonych praw czy zmniejszenia ciężaru danych obowiązków. Owe prawa i obowiązki są bowiem precyzyjnie określone normami prawa i nie mogą podlegać żadnym negocjacom<sup>336</sup>. Zasadę tę pozornie odkształcają sytuacje, w których może dojść do zawarcia ugody administracyjnej. Jednakże wówczas do negocjacji dochodzi nie pomiędzy podmiotami: administrującym i administrowanym, lecz pomiędzy równorzędnymi podmiotami administrowanymi. Nie można w tym kontekście wspominać również o stosunkach prawnych wynikających z konsensualnych form prawnych działania administracji, gdyż stosunki powstałe na ich gruncie nie posiadają waloru administracyjnoprawnego, lecz cywilnoprawny. Podczas gdy w stosunkach cywilnoprawnych, udział podmiotów tych stosunków jest dobrowolny, uczestnictwo w stosunku administracyjnoprawnym nie zależy od woli jego podmiotów - można tym samym stwierdzić, że jest ono obowiązkowe<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> Odmiennego zdania był J. Starościak, dopuszczając możliwość występowania po obu stronach stosunku administracyjnoprawnego dwóch równorzędnych sobie organów administracyjnych - Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 18 oraz J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] [w:] *System prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 22; Zob. także E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1966, s. 29 - choć sytuacja, w której po obu stronach stosunku administracyjnoprawnego występują organy administracji publicznej jest możliwa (Por. np. art. 69 § 1 u.p.e.a.), to trudno jest stwierdzić, aby układ pomiędzy nimi był w tym stosunku oparty na równorzędności. J. Starościak traktując o równorzędności podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, miał jednak na myśli strony porozumień administracyjnych, które autor niniejszej rozprawy zalicza do stosunków cywilnoprawnych - Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 21.

<sup>335</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 57.

<sup>336</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Warszawa-Poznań 1985, s. 16; przeciwnego zdania był J. Starościak, który twierdził, że „zawsze rozstrzygnięcia administracyjne są wydawane po wysłuchaniu stron, w którym to wysłuchaniu zawarte są elementy pertraktacji czy uzgodnień” - Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 20, a także, iż „nawet najbardziej klasycznie jednostronne rozstrzygnięcia administracyjne faktycznie (...) dochodzą do skutku w wyniku daleko posuniętych pertraktacji, uzgodnień między organem administracyjnym a obywatelem (...)” - Por. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] [w:] *System prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 22.

<sup>337</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 57.

J. Łętowski scharakteryzował stosunek administracyjnoprawny w podobny do powyższego sposób, wskazując, że tego rodzaju stosunek ma indywidualny charakter, ponieważ łączy konkretnie oznaczony podmiot z określonym organem administrującym. Ponadto stosunek ten cechuje władczość jednego podmiotu (administrującego) nad drugim (administrowanym) i powstaje w oparciu o wyraźne dyspozycje zawarte w normach prawnych. Z kolei konflikty powstałe na ich tle są rozstrzygane bądź to w trybie procedury administracyjnej, bądź też sądownoadministracyjnej<sup>338</sup>.

Podobnie jak podmiotowość prawna, tak i stosunki prawne mogą istnieć w warstwie materialnej jak i procesowej (formalnej). Typowy stosunek administracyjnoprawny (przez J. Starościaka nazywany również „stosunkiem właściwym administracyjnoprawnym”) jest stosunkiem materialnym, opartym na przepisach ustawy, określającym prawa i obowiązki podmiotu administrowanego o charakterze materialnoprawnym<sup>339</sup>. Jest to niewątpliwie stosunek trwały, niezależny od toczących się sformalizowanych postępowań, mających na celu urealnienie treści stosunku. Istnieje on tylko i wyłącznie pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym bez możliwości dołączenia do niego podmiotów trzecich, co jest możliwe w administracyjnoprawnych stosunkach procesowych.

Stosunki procesowe powstają natomiast na tle stosunków materialnych, w sytuacji, gdy podmiot administrujący toczy względem podmiotu administrowanego, sformalizowane określonymi regulacjami prawnymi postępowanie. Jak stwierdza J. Starościak, stosunek procesowy (nazywany również proceduralnym) powstaje „w wyniku zakomunikowania zainteresowanemu, że organ administracyjny podejmuje inicjatywę uregulowania określonej sprawy lub złożonego przez zainteresowanego żądania o uregulowanie przez organ państwowy sprawy w trybie administracyjnym, jeśli jest to sprawa indywidualna”<sup>340</sup>. W odróżnieniu od stosunków materialnych, w ramach stosunków procesowych mogą powstawać określone uprawnienia i obowiązki zarówno podmiotu administrowanego jak i administrującego. Podczas gdy prawa i obowiązki materialnoprawne trwają niezależnie od postępowania, w którym zostały ustalone, obowiązki i uprawnienia procesowe powstają

---

<sup>338</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, passim.

<sup>339</sup> Zdaniem J. Starościaka punktem węzłowym stosunku administracyjnoprawnego jest władcze wypowiedzenie się organu administracji publicznej bądź to w formie aktu normatywnego, bądź też w formie decyzji administracyjnej - „bez tego wypowiedzenia się nie ma materialnego stosunku administracyjnoprawnego” - Por. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny[w:] [w:] System prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 21.

<sup>340</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny[w:] [w:] System prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 31.

байд то з хвилю яго wszczęcia, байд на пазнейшым яго этапе, заэ в вiэксзоэи заникаюу з хвилю яго правомочного zakoичzenia<sup>341</sup>. Podobnie istnienie stosunków procesowych „jest uwarunkowane trwaniem tego procesu, tj. nawiązują się w momencie wszczęcia postępowania i kończą z chwilą wydania ostatecznej decyzji czy innego rozstrzygnięcia”<sup>342</sup>. J. Lang również wskazuje na powiązanie stosunku procesowego (nazywanego przezeń proceduralnym) ze stosunkiem materialnym. Stwierdza on, że stosunek procesowy jest nawiązywany „ze względu na potrzebę zindywidualizowania i skonkretyzowania (urealnienia) praw lub obowiązków zawartych w normach prawa materialnego”. Jednocześnie jednak podkreśla, że „inaczej ma się rzecz w przypadku stosunku powstałego na podstawie przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne lub skargowo-wnioskowe. Te stosunki pozbawione są bezpośredniego związku z prawem materialnym”<sup>343</sup>. Podejmując polemikę z tym poglądem, można stwierdzić, że zwłaszcza w przypadku, gdy obowiązki materialne wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy, to właśnie stosunek egzekucyjny jest owym bezpośrednim urealnieniem praw lub obowiązków zawartych w normach prawa materialnego.

Nie sposób nie wspomnieć tutaj jeszcze o szczególnym rodzaju stosunków administracyjnoprawnych procesowych, jakimi są stosunki egzekucyjne<sup>344</sup>. Nieodłączną cechą tych stosunków jest stosowanie określonych środków przymusu. Stosunki te są bezpośrednim następstwem bądź to stosunków administracyjnoprawnych procesowych, w ramach których abstrakcyjna norma prawna została skonkretyzowana względem określonego jej adresata, bądź też wynikają one automatycznie z nieprzestrzegania norm prawnych. Każdorazowo jednak niezbędnym elementem zaistnienia stosunku egzekucyjnego jest brak dobrowolności w wykonaniu obowiązków prawnych nałożonych na podmiot czy to w drodze aktu administracyjnego, czy też bezpośrednio w oparciu o przepisy prawa.

---

<sup>341</sup> Część uprawnień i obowiązków procesowych trwa pomimo правомocnego zakończenia postępowania: np. obowiązek pokrycia kosztów postępowania czy prawo do wniesienia środków prawnych w ramach nadzwyczajnych trybów zaskarżenia.

<sup>342</sup> Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 20.

<sup>343</sup> J. Lang, *Zagadnienia wstępne[w:] Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 26.

<sup>344</sup> Por. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny...*, *op. cit.*, s. 17. Wymienia on również takie rodzaje stosunków administracyjnoprawnych jak: stosunki występujące w układach zależności organizacyjnej oraz stosunki występujące w układach zdecentralizowanych. J. Starościk z kolei dzieli stosunki administracyjnoprawne na: stosunki materialne, stosunki proceduralne oraz stosunki spornoadministracyjne - Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 22. J. Lang podzielił natomiast omawiane stosunki na cztery kategorie: materialnoprawne, ustrojowe, proceduralne i sądowno-procesowe (sporno-administracyjne) - Por. J. Lang, *Zagadnienia wstępne[w:] Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 26-27 - podobnie Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 59.

Tym samym stosunek procesowy, w ramach którego ustalono określony obowiązek nie przekształca się w stosunek egzekucyjny, jeżeli adresat tego obowiązku wykona go w terminie przepisany prawem bądź ustalonym w akcie administracyjnym. Tak samo sytuacja administracyjnoprawna nie ulegnie transformacji w stosunek egzekucyjny, jeżeli zakazy lub nakazy określone bezpośrednio w przepisach prawa będą przez ich adresatów przestrzegane. Znamienne jest przy tym ostatnia z wymienionych sytuacji, gdy stosunek egzekucyjny występuje bez uprzedniego wystąpienia stosunku procesowego, lecz automatycznie wyklucza się z zaistniałej sytuacji prawnej.

Powyższe stanowi asumpt do wskazania podstaw nawiązania stosunków administracyjnoprawnych. Z. Leoński wskazuje, że stosunki materialne mogą wynikać ze stanów faktycznych, rodzących określone obowiązki administracyjnoprawne (np. zapadnięcie na sars powoduje konieczność poddania się izolacji) lub sytuacji prawnych (kupno samochodu rodzi obowiązek jego rejestracji). Stosunki procesowe mogą wynikać bądź to z podania złożonego przez stronę postępowania bądź ze wszczęcia postępowania przez organ z urzędu. Stosunki egzekucyjne każdorazowo wynikają zaś z działań podjętych przez wierzyciela publicznoprawnego, inicjujących administracyjne postępowanie egzekucyjne<sup>345</sup>. Z. Duniewska wskazuje, że stosunki administracyjnoprawne mogą bądź to „wynikać bezpośrednio z mocy prawa, przy zaistnieniu doniosłych na gruncie prawa administracyjnego faktów (zdarzeń lub zachowań)”, bądź też mogą być skutkiem „czynności administracyjnoprawnych, w tym głównie aktów administracyjnych (konkretyzujących normatywnie wyznaczone prawa i obowiązki podmiotów stosunku)”<sup>346</sup>.

Odmiernym, a jednocześnie bardziej pojemnym od pojęcia „stosunku prawnego” jest pojęcie „sytuacji prawnej”. Pojęcie to oznacza rodzaj sytuacji społecznej, w której zdefiniowane pod względem prawnym zostało położenie lub status określonego podmiotu. J. Boć i Z. Duniewska wskazują, że „o sytuacji prawnej danego podmiotu mówić należy zarówno wtedy, gdy dotyczy ona stanu, w którym jest on bezpośrednim adresatem aktu prawotwórczego lub aktu administracyjnego odnoszącego się do tego stanu, jak i wówczas, gdy nie jest on takim adresatem i nie bierze jakiegokolwiek udziału w procesie prawnym, ale którego efekt wpływa na tworzenie, modyfikację lub zniesienie jego sytuacji prawnej

---

<sup>345</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Warszawa-Poznań 1985, s. 18.

<sup>346</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna...*, *op. cit.*, s. 59.

w całości lub w części”<sup>347</sup>. Gdy określoną sytuację faktyczną określają normy administracyjnoprawne, wówczas można mówić o sytuacji administracyjnoprawnej. Wskazać należy, że każdy stosunek administracyjnoprawny istnieje w określonej sytuacji administracyjnoprawnej, lecz nie każda sytuacja administracyjnoprawna zawiera w sobie stosunek administracyjnoprawny. Wszędzie tam, gdzie obowiązek administracyjnoprawny wynika bezpośrednio z przepisów prawa, adresaci tegoż obowiązku pozostają w sytuacji administracyjnoprawnej. W momencie, gdy dany podmiot tego obowiązku nie wykonuje, we wskazanej sytuacji administracyjnoprawnej zaistnieje materialny stosunek administracyjnoprawny, który jednakże przekształci się w administracyjnoprawny stosunek egzekucyjny w momencie, gdy zobowiązanemu doręczony zostanie tytuł wykonawczy. Z kolei wszędzie tam, gdzie konstytutywnym źródłem obowiązku administracyjnoprawnego będzie indywidualny akt administracyjny, tam też sytuacja administracyjnoprawna podmiotu administrowanego i procesowy stosunek administracyjnoprawny tegoż podmiotu z podmiotem administrującym zaistnieją równocześnie, z chwilą zainicjowania postępowania administracyjnego. Można też za J. Bociem wskazać, że podczas gdy „istotą stosunku administracyjnoprawnego są zależne układy zachowań jednego podmiotu stosunku wobec drugiego podmiotu, to istotą sytuacji prawnej jest przysługujące lub nakazane przez prawo zachowanie się podmiotu w danej sytuacji”<sup>348</sup>. O ile zatem w stosunku administracyjnoprawnym występują co najmniej dwa jego podmioty, o tyle w sytuacji administracyjnoprawnej rozważać można jedynie prawa i obowiązki jednego podmiotu<sup>349</sup>.

Próbując ukazać pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście wszystkich wskazanych powyżej elementów stosunku administracyjnoprawnego, można w pierwszej kolejności stwierdzić, że podmiot ten cechuje swego rodzaju dynamika, w ramach której jednym razem staje się on podmiotem administrującym, innym zaś razem podmiotem administrowanym. Są takie momenty, w których występuje on w pozycji podporządkowanej względem innych podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, w innych zaś przypadkach jest on względem nich nadrzędny lub równorzędny. Przedmiotem stosunków administracyjnoprawnych, w jakich występuje wierzyciel publicznoprawny jest co do zasady sprawa wyegzekwowania określonego w przepisie prawa lub w akcie

---

<sup>347</sup> Ibidem, s. 60.

<sup>348</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*[w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 170.

<sup>349</sup> Ibidem.

administracyjnym obowiązku. Z kolei treść tych stosunków jest różna, zależna od etapu administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz stosowanych w nim środków egzekucyjnych i środków prawnych.

### **3. Wierzyciel jako podmiot administracyjnego postępowania egzekucyjnego**

Poza aspektem podmiotowości materialnej wierzyciela istotną jest również jego podmiotowość procesowa, a zatem zdolność do występowania w określonej roli procesowej i dokonywania czynności procesowych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. B. Adamiak twierdzi, że „z chwilą wszczęcia postępowania egzekucyjnego pomiędzy organami egzekucyjnymi, wierzycielem i zobowiązanym powstaje stosunek procesowy, w którego ramach, na podstawie procesowego prawa egzekucyjnego, organ egzekucyjny orzeka o uprawnieniach i obowiązkach wierzyciela i zobowiązanego”. Pozostawanie w tym stosunku procesowym determinuje włączenie do kręgu podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego<sup>350</sup>. Twierdzenie to, choć słuszne, może wzbudzać istotne wątpliwości w części, w jakiej przydaje ono organowi egzekucyjnemu kompetencję do orzekania o uprawnieniach i obowiązkach wierzyciela. W tym kształcie twierdzenie to koresponduje z określaniem zobowiązanego i wierzyciela jako stron postępowania egzekucyjnego, co sama B. Adamiak poddaje krytyce<sup>351</sup>. W istocie bowiem wierzyciel, działając w ramach określonej przepisami prawa kompetencji, sam określa, jaki obowiązek powinien zostać wykonany przez zobowiązanego, a tym samym jakie uprawnienie z tym obowiązkiem związane zostaje przydane osobie prawnej prawa publicznego, na której rzecz dany obowiązek ma zostać wykonany<sup>352</sup>. Organ egzekucyjny nie może tym samym orzekać o materialnych prawach i obowiązkach wierzyciela, gdyż jest on powołany jedynie dla wyegzekwowania już ustalonych praw. Organ egzekucyjny nie może w szczególności ingerować w sferę merytoryczną ustalonego w akcie administracyjnym lub wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa obowiązku. Może jednak aktami władczymi kształtować sferę uprawnień i obowiązków procesowych po stronie zarówno wierzyciela, jak i zobowiązanego.

---

<sup>350</sup> B. Adamiak, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013, s. 525.

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Zazwyczaj jest to państwo lub jednostka samorządu terytorialnego. Jednakże może to być także państwowa lub samorządowa osoba prawna lub inna osoba prawna prawa publicznego.



Wartym omówienia aspektem podmiotowości prawnej wierzyciela jest jego relacja do podmiotowości innych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występują podmioty i uczestnicy tego postępowania. A. Skoczylas do grupy podstawowych podmiotów postępowania egzekucyjnego zalicza: organ egzekucyjny, egzekutora, poborcę skarbowego, wierzyciela i zobowiązanego. W krąg pozostałych podmiotów i uczestników, nie wyodrębniając jednych od drugich, włącza: organy udzielające pomocy i organy asystujące, podmioty uprawnione do wyceny majątku zobowiązanego, podmioty związane ze stosowaniem określonych środków egzekucyjnych (dłużnika zajętej wierzytelności, wykonawcę, dozorcę i zarządcę nieruchomości), świadków, organy nadzoru i kontroli nad egzekucją administracyjną, osoby trzecie, a także prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje społeczne<sup>353</sup>. W. Chróścielewski do podstawowych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego zalicza: organ egzekucyjny, wierzyciela i zobowiązanego, zaś do pozostałych podmiotów: organ rekwizycyjny, organ udzielający pomocy obcemu państwu (organ wykonujący) oraz wnioskujący o udzielenie pomocy przez obce państwo (organ wnioskujący), egzekutora, pomocnicze organy egzekucyjne oraz organy asystencyjne, dłużnika zajętej wierzytelności, biegłego oraz pozostałych uczestników postępowania, takich jak: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna, świadek, dozorca, osoba trzecia<sup>354</sup>. Z kolei B. Adamiak precyzyjnie oddziela podmioty od uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Do pierwszej grupy zalicza tradycyjnie: organ egzekucyjny, wierzyciela i zobowiązanego, ale także osobę trzecią, organizację społeczną, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka<sup>355</sup>. Uczestników postępowania określa natomiast jako niepozostających w stosunku procesowym z organem egzekucyjnym i zalicza do nich: świadków, biegłego skarbowego, dozorcę i zarządcę nieruchomości<sup>356</sup>.

Podmiotowość procesowa wierzyciela publicznoprawnego powinna teoretycznie być nierozzerwalnie związana ze stosunkiem egzekucyjnym, w ramach którego wierzyciel

---

<sup>353</sup> A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 358-398.

<sup>354</sup> W. Chróścielewski, *Podmioty postępowania egzekucyjnego*[w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 299-311.

<sup>355</sup> B. Adamiak, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 525-536.

<sup>356</sup> Ibidem, s. 536.

ten funkcjonuje. Tym niemniej w praktyce, do emanacji tejże podmiotowości dochodzi przecież zanim jeszcze administracyjne postępowanie egzekucyjne zostanie wszczęte. W istocie, jeszcze zanim wystosowane zostanie upomnienie i wystawiony tytuł wykonawczy, a nawet jeszcze przed podjęciem fakultatywnych działań informacyjnych, podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym jest w systemie administracyjnego postępowania egzekucyjnego mianowany wierzycielem. Ponadto już po prawomocnym zakończeniu postępowania egzekucyjnego, wierzyciel może zostać obciążony obowiązkiem poniesienia kosztów egzekucyjnych. Skoro zatem podmiotowość wierzyciela istnieje zanim jeszcze zainicjowany zostanie stosunek egzekucyjny i trwa po jego prawomocnym zakończeniu, musi ona posiadać walor materialnej podmiotowości administracyjnoprawnej, wynikającej z materialnego stosunku administracyjnoprawnego. Wszak podmioty określonego stosunku prawnego nie powinny mieć dłuższej trwałości niż trwałość samego stosunku. Podmiot staje się stroną postępowania administracyjnego wówczas, gdy to postępowanie zostanie zainicjowane, a zatem wówczas, gdy nawiązany zostanie procesowy stosunek administracyjnoprawny. Podobnie uczestnicy cywilnego postępowania procesowego stają się powodem i pozwany dopiero wówczas, gdy do sądu zostanie wniesiony pozew. Natomiast przestępca staje się oskarżonym, dopiero z chwilą wniesienia przez organ ścigania aktu oskarżenia do sądu. Tymczasem wierzyciel publicznoprawny jest już wierzycielem zanim zainicjowane zostanie administracyjne postępowanie egzekucyjne. Powyższe stanowi o materialnej stronie podmiotowości administracyjnej wierzyciela publicznoprawnego. Tym samym można przyznać rację twierdzeniom podnoszonym przez P. Rączkę i T. Jędrzejewskiego, którzy wskazują: „Należy podkreślić, że w kontekście tak sformułowanej definicji pojęcie wierzyciela w rozumieniu przepisów ustawy egzekucyjnej nie zostało ograniczone wyłącznie do podmiotów uczestniczących w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, ale obejmuje również podmioty uprawnione w świetle relacji materialnoprawnych, które nie podjęły działań na gruncie regulacji procesowej”<sup>357</sup>. W tym kontekście podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego nie ma charakteru wyłącznie procesowego, ale również materialny – jego byt wykracza bowiem poza ramy administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

---

<sup>357</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red. S. Fundowicz, P. Możyłowski), Radom 2017, s. 54.

Finalnie warto jeszcze rozważyć podmiotowość wierzyciela w sytuacji, gdy występuje on jednocześnie w roli organu egzekucyjnego. W istocie od momentu wystawienia tytułu wykonawczego, zanikają w takiej sytuacji jego uprawnienia i obowiązki wierzycielskie, jakie przysługiwałyby mu bądź spoczywały na nim względem organu egzekucyjnego. Zachowanie tychże uprawnień procesowych byłoby bowiem bezprzedmiotowe. Z kolei uprawnienia i obowiązki wierzyciela względem pozostałych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego nadal zachowują swoją moc.

#### **4. Charakterystyka podmiotowości wierzyciela jako źródła jego zakresu działania**

##### **4.1. Zakres działania wierzyciela**

Omawiając podmiotowość prawną wierzyciela należy wspomnieć o zakresie jego aktywności. Owa podmiotowość administracyjnoprawna wierzyciela wynika bowiem również z normatywnego przekazania mu kompetencji do administrowania określonym przedmiotowo zakresem spraw, a także z przyznania mu określonych uprawnień i nałożenia pewnych obowiązków<sup>358</sup>. Jak bowiem wskazuje J. Filipek, istnieje ścisły związek pomiędzy podmiotowością administracyjnoprawną a konkretnymi uprawnieniami i obowiązkami wynikającymi z powszechnie obowiązujących przepisów prawa<sup>359</sup>.

W zakresie aktywności wierzycielskiej mieści się w pierwszej kolejności inicjowanie administracyjnego postępowania egzekucyjnego a następnie aktywne w nim uczestniczenie. Jednakże zanim jeszcze podmiot administrujący przybierze procesową rolę wierzyciela, bardzo często ten właśnie podmiot władczo kształtuje treść stosunku administracyjnoprawnego, w ramach której może mieścić się również podlegający egzekucji administracyjnej obowiązek administracyjnoprawny. Po władczym ukształtowaniu za pomocą aktu administracyjnego treści obowiązku, wierzyciel może podejmować jeszcze szereg czynności składających się na przygotowanie egzekucji administracyjnej, co ma znaczenie w szczególności w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym, jednakże winno

---

<sup>358</sup> J. Supeł, w *sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*[w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego* (red.) Z. Cieślak, z Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 593-595.

<sup>359</sup> J. Filipek, o *podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2, s. 205.

znaleźć zastosowanie również do należności o charakterze niepieniężnym<sup>360</sup>. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 § 1b u.p.e.a. „przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku”. Wspomniany przepis ustawy nie rozróżnia przy tym, czy chodzi o obowiązek o charakterze pieniężnym czy niepieniężnym, należy zatem przyjąć, że ustawodawca traktuje o obu rodzajach obowiązków. Nie zmienia tego jednocześnie fakt, iż doprecyzowanie tego rodzaju działań obejmuje jedynie rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. P. Rączka i T. Jędrzejewski słusznie wywodzą: „W przywołanych przepisach ustawy egzekucyjnej [art. 6 § 1b-1d u.p.e.a. - przyp. autora] ustawodawca nie ogranicza możliwości podejmowania tych czynności wyłącznie do postępowania egzekucyjnego należności pieniężnych. Tym samym, w świetle tej regulacji wierzyciel został uprawniony do podejmowania tego typu czynności jako poprzedzających zarówno egzekucję pieniężną, jak i niepieniężną. Analiza rozporządzenia wydanego przez Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych budzi jednak wątpliwości w tym zakresie i prowadzi do wniosku o wyjątkowej niekonsekwencji prawodawcy przy kształtowaniu jego przepisów. Z tytułu rozporządzenia wynika, że reguluje ono postępowanie wierzycieli należności pieniężnych. Jednak w § 1 rozporządzenia określającym zakres przedmiotowy regulacji nie wprowadzono już takiego ograniczenia przedmiotowego. Wydaje się więc, że Minister Finansów błędnie sformułował tytuł w.w. rozporządzenia, natomiast czynności informacyjne nim określone mogą być stosowane jako czynności poprzedzające egzekucję zarówno obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych”<sup>361</sup>. Do omawianych czynności należą działania informacyjne podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej, określone w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, takie jak: wiadomości przekazywane przez internetowy portal informacyjny, krótkie wiadomości tekstowe (sms), wiadomości e-mail, informacje przekazane drogą telefoniczną lub faksem.

---

<sup>360</sup> Por. P. Ostojki, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015, passim.

<sup>361</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red. S. Fundowicz, P. Możyłowski), Radom 2017, s. 61.

Następnie, po bezskutecznym wykorzystaniu tych działań, które wierzyciel może, lecz nie musi podejmować, posiada on kompetencję do wystawienia upomnienia<sup>362</sup>. Po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w upomnieniu, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. W praktyce częstokroć aktywność wierzycielska na tym etapie zanika, pozostawiając całe pole działania dla aktywności organu egzekucyjnego. To jednak nie pozostaje w zgodzie z przepisami u.p.e.a., ani też z ukształtowaną w systemie prawa pozycją prawną wierzyciela publicznoprawnego. Jak słusznie wskazują P. Rączka i T. Jędrzejewski: „Jego rola nie sprowadza się bowiem wyłącznie do podejmowania czynności wszczęcia procedury egzekucyjnej, lecz ustawodawca wyznacza mu zdecydowanie istotniejszą rolę podmiotu aktywnie występującego w czynnościach poprzedzających postępowanie egzekucyjne, jak i w czynnościach podejmowanych w czasie trwania tego postępowania”<sup>363</sup>.

Wierzyciel na każdym etapie administracyjnego postępowania egzekucyjnego powinien bowiem wykazywać się daleko posuniętą aktywnością, ukierunkowaną na wsparcie organu egzekucyjnego w dochodzeniu wykonania obowiązków publicznoprawnych. Poniższe podrozdziały ukażą spektrum możliwych do podjęcia przez wierzyciela publicznoprawnego działań, pozostających w zakresie jego kompetencji.

#### **4.2. Zakres działania wierzyciela odpowiadający w swej treści obowiązkom**

Treść przepisów u.p.e.a. zdaje się pozwalać na traktowanie z jednej strony o prawach i obowiązkach wierzyciela, a z drugiej o jego zadaniach i kompetencjach, w ramach których posługiwać się może władztwem, jak i uznaniem administracyjnym. Już chociażby lektura przepisu art. 5 § 3 u.p.e.a., zgodnie z którym: „w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej” prowadzi do wniosku, że wierzyciel, w którego roli występuje co do zasady

---

<sup>362</sup> Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, możliwość stosowania uprzednich działań informacyjnych nie dotyczy sytuacji, gdy nie sposób przypuszczać, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej.

<sup>363</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red. S. Fundowicz, P. Możyłowski), Radom 2017, s. 53.

określony organ administracji publicznej, z roli władczego regulatora stosunku administracyjnoprawnego przechodzi do roli uczestnika tegoż stosunku, obdarzonego z jednej strony określonymi uprawnieniami procesowymi, zaś z drugiej obciążonego swoistymi obowiązkami. Podobnie przepis art. 17b u.p.e.a., zgodnie z którym „właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej tej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela”. Zarówno uprawnienia, jak i obowiązki, są nierozdzielnie powiązane z podmiotowością publicznoprawną wierzyciela, wpływając na jej kształt. Determinują one ponadto pozycję prawną wierzyciela, sytuując go względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz innych uczestników obrotu prawnego.

Poddając analizie obowiązki wierzyciela warto w pierwszej kolejności skategoryzować je dzieląc na obowiązki względem zobowiązanego oraz organu egzekucyjnego. Poczynając od tych pierwszych warto wspomnieć o obowiązku wystosowania do zobowiązanego upomnienia, zanim wierzyciel doprowadzi do zainicjowania egzekucji administracyjnej (art. 15 u.p.e.a.)<sup>364</sup>. Innym obowiązkiem wierzycielskim względem zobowiązanego jest sprecyzowany w przepisie art. 17 § 1 u.p.e.a. obowiązek formułowania wszelkich rozstrzygnięć i zajmowanych stanowisk w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego w formie postanowienia. Dlatego też zarówno w odniesieniu do zarzutów zobowiązanego od tytułu wykonawczego czy też jego sprzeciwu dotyczącego zagrożenia ujawnieniem w rejestrze bądź wprowadzenia danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a., do systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr, wierzyciel jest obowiązany ustosunkować się w formie postanowienia. Kolejnym obowiązkiem jest sformułowany w art. 18c § 1 u.p.e.a. obowiązek doręczenia zobowiązanemu zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych, jeszcze przed wprowadzeniem do niego danych dotyczących zobowiązanego, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a. Kiedy już jednak owe dane do wskazanego rejestru wprowadzi, jest zobligowany do jego bieżącego aktualizowania poprzez wprowadzanie do niego informacji dotyczących: 1) odroczenia terminu zapłaty należności pieniężnej; 2) rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej; 3) wszczęcia postępowania upadłościowego; 4) wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego; 5) wstrzymania wykonania ostatecznej

---

<sup>364</sup> Co istotne, niedochowanie tego obowiązku stanowi przesłankę umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie przepisu art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.a.

decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o którym mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; 6) wszczęcia postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego albo postępowania sadowoadministracyjnego, jeżeli wszczęcie nastąpiło po ujawnieniu danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.; 7) wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym w sprawie ostatecznej decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o których mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; 8) wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 18i u.p.e.a.; 9) umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., w przypadku gdy nie upłynęło 5 lat od dnia, w którym postanowienie o umorzeniu tego postępowania stało się ostateczne; 10) śmierci lub ustania bytu prawnego zobowiązanego. Ponadto wierzyciel jest obowiązany do aktualizowania rejestru niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia powzięcia przez niego wiadomości o okoliczności uzasadniającej zmianę lub wykreślenie tych danych (por. art. 18g u.p.e.a.).

Na wierzyciela ciąży również takie obowiązki, które - choć to nie wynika bezpośrednio z przepisu - ewidentnie dotyczą zobowiązanego i *de facto* względem niego są wykonywane. Przykładowo można wspomnieć o obowiązku zawiadamiania organu egzekucyjnego o złożonym przez zobowiązanego powództwie oraz żądania od organu egzekucyjnego wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu. Innym przykładem jest obowiązek wierzyciela pojawiający się w egzekucji administracyjnej z nieruchomości, aby jeszcze przed uprawomocnieniem się postanowienia o przyznaniu własności, złożył on oświadczenie czy i w jakiej wysokości żąda zaspokojenia z każdej ze sprzedanych nieruchomości, jeżeli wierzytelność, której dochodzi jest zabezpieczona na kilku nieruchomościach łącznie (por. art. 115f u.p.e.a.).

Przechodząc do omówienia obowiązków wierzyciela względem organu egzekucyjnego, należy w pierwszej kolejności wskazać, że w takim ujęciu są one *de facto* wykonywane bądź to na rzecz osoby prawa publicznego, na rzecz której rzeczywiście dany obowiązek administracyjnoprawny jest egzekwowany (co do zasady państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) bądź to na rzecz innych podmiotów (np. zobowiązanego). Wszelkie tego rodzaju obowiązki wierzyciela mają bowiem na celu jedynie zgodne z przepisami prawa doprowadzenie do wyegzekwowania określonego zachowania się

na rzecz dobra wspólnego i interesu publicznego. Organ egzekucyjny jest w tym wypadku jedynie podmiotem procesowym, wobec którego formalnie owe obowiązki wierzycielskie są realizowane. W pierwszej kolejności można tutaj wspomnieć o obowiązku prowadzenia egzekucji, wyrażonym w przepisie art. 6 § 1 u.p.e.a., jako podstawowym zobowiązaniu wierzyciela publicznoprawnego względem osoby prawa publicznego, na rzecz której dany obowiązek powinien zostać wykonany. Pozostałymi obowiązkami są: 1) obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 i 3 u.p.e.a.); 2) obowiązek wystąpienia do organu egzekucyjnego z wnioskiem o nadanie temuż tytułowi klauzuli o jego skierowaniu do egzekucji; 3) obowiązek wystawienia dalszego (art. 26c § 1 u.p.e.a.), zmienionego (art. 28b u.p.e.a.), jednolitego, zagranicznego (art. 101 u.w.p.), nowego (art. 28a u.p.e.a.), tytułu wykonawczego albo ponownego wystawienia tytułu wykonawczego (art. 26d § 1 u.p.e.a.); 4) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o tym, że zostało wszczęte postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej oraz o tym w jakim zakresie egzekwowana należność pieniężna nie została zaskarżona; 5) obowiązek wprowadzania do systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Rejestr Należności Publicznoprawnych, danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a. (art. 18d § 1 u.p.e.a.); 6) obowiązek wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej środka egzekucyjnego, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 28 u.p.e.a.); 7) obowiązek zajęcia stanowiska w sprawie zarzutów zobowiązanego od tytułu wykonawczego (art. 34 § 1 u.p.e.a.); 8) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o wniesieniu powództwa przez zobowiązanego kwestionującego istnienie lub wysokość należności pieniężnej oraz żądania wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (art. 35a u.p.e.a.); 9) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o ustaleniu według przepisów prawa cywilnego spadkobierców zmarłego zobowiązanego, na których przeszedł egzekwowany obowiązek, lub osób, na których rzecz zostały uczynione zapisy windykacyjne (art. 57 § 2 u.p.e.a.); 10) obowiązek zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, jeżeli okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodowane przez wierzyciela było niezgodne z prawem (art. 64c § 4 u.p.e.a.); 11) obowiązek pokrycia kosztów egzekucyjnych, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64c § 4 u.p.e.a.); 12) obowiązek poniesienia wydatków związanych z przekazaniem mu egzekwowanej należności lub przedmiotu ( art. 66 § 1 u.p.e.a.); obowiązek uiszczenia opłaty komorniczej (art. 66 § 3 u.p.e.a.); 13) obowiązek wierzyciela



aby w terminie 14 dni od dnia zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego związanego z dokumentem, bez którego okazania zobowiązany nie może realizować wierzytelności z rachunku bankowego, wystąpił do sądu o umorzenie dokumentu i zawiadomił o tym właściwy oddział banku przez doręczenie mu w tym samym terminie odpisu złożonego do sądu wniosku w sprawie wszczęcia postępowania o umorzenie dokumentu (art. 86 § 1 u.p.e.a.); 14) obowiązek przejęcia od organu egzekucyjnego rzeczy ruchomej odebranej zobowiązanemu w ramach zastosowanego środka egzekucyjnego odebrania rzeczy ruchomej (art. 140 u.p.e.a.) tudzież środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (art. 144 u.p.e.a.); 15) obowiązek przejęcia od organu egzekucyjnego nieruchomości, lokalu i innych pomieszczeń w ramach zastosowanego środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (art. 141 § 1 u.p.e.a.); 16) obowiązek obciążenia nieruchomości hipoteką przymusową lub statku morskiego (statku morskiego w budowie) hipoteką morską przymusową (art. 164 § 2 u.p.e.a.); 17) obowiązek wystąpienia do organu egzekucyjnego o nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji celem skierowania wniosku do sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej lub do izby morskiej o ustanowienie hipoteki morskiej przymusowej (art. 164 § 3 u.p.e.a.). Warto wspomnieć także o obowiązkach wierzyciela publicznoprawnego, jakie realizuje on w ramach toczonyj egzekucji z nieruchomości, występując wówczas jako wierzyciel finansujący, takich jak: 1) obowiązek wpłaty zaliczki do organu egzekucyjnego sukcesywnie, w miarę podejmowania przez ten organ kolejnych czynności egzekucyjnych (art. 110 § 4 u.p.e.a.); 2) obowiązek złożenia oświadczenia przed uprawomocnieniem się postanowienia o przyznaniu własności, zawierającego informację czy i w jakiej wysokości żąda zaspokojenia z każdej ze sprzedanych nieruchomości, jeżeli wierzytelność jest zabezpieczona na kilku nieruchomościach łącznie (art. 115f u.p.e.a.).

#### **4.3. Zakres działania wierzyciela odpowiadający w swej treści uprawnieniom**

Granica pomiędzy prawem wierzyciela, występującego jako podmiot administracyjnego postępowania egzekucyjnego a jego kompetencją lub zadaniem jest stosunkowo trudna do uchwycenia, albowiem nawet wówczas, gdy wierzyciel korzysta ze swoich uprawnień, powinien kierować się interesem podmiotu, na rzecz którego egzekucja danego zachowania się przez zobowiązanego jest realizowana. Nie może on tym samym stwierdzać, że skorzystanie z uprawnienia byłoby najwłaściwsze dla realizacji interesu

publicznego bądź interesu osoby, na rzecz której faktycznie egzekucja jest toczona, z tegoż uprawnienia nie skorzystać. Takie działanie byłoby bowiem sprzeczne z zasadą obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej. Co więcej, w sytuacji, gdy wierzyciel pozostanie bezczynny, podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku przysługuje skarga na jego bezczynność. Omawiane okoliczności sprawiają, że trudno o całkowitą pewność przy stwierdzeniu czy dana prerogatywa wierzyciela jest li tylko jemu przynależnym uprawnieniem, czy też już zadaniem, mieszczącym się bardziej w pojęciu kompetencji. Analizując bowiem daną prerogatywę wierzycielską nie sposób nie postawić pytania, czy wierzyciel wykonuje ją, kierując się aspektem *stricte* wolitywnym, czy też realizuje w tym zakresie swoją kompetencję. Z. Leoński również dostrzegł ten problem i dzieląc podmioty biorące udział w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zaliczył wierzyciela do grona podmiotów sprawujących funkcje władcze, uznając jednocześnie, że może on spełniać także funkcje niewładcze (funkcje strony postępowania)<sup>365</sup>. Należy podzielić to stanowisko, zwracając przy tym uwagę, że pomimo używania w u.p.e.a. terminu: „prawa i obowiązki” w odniesieniu do wierzyciela publicznoprawnego, w istocie wierzyciel, jako podmiot wykonujący jedynie funkcje procesowe na rzecz osoby prawa publicznego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego tudzież państwowej lub samorządowej osoby prawnej), obowiązany jest wykonywać swoje uprawnienia, nie dysponując nimi swobodnie tak, jakby to czynił podmiot prywatny. Nawet zatem wówczas, gdy wierzycielowi pozostawiona jest swoboda w podejmowaniu czynności, chociażby poprzez użycie określenia „wierzyciel może”, nie dysponuje on bynajmniej dowolnością w jej podejmowaniu, ale stosując uznanie administracyjne zobligowany jest do postępowania wyraźnie w zgodzie z normami prawnymi oraz z interesem publicznym.

Podobnie jak w przypadku zakresu działania wierzyciela odpowiadającemu w swej treści obowiązkom, tak i na gruncie tegoż zakresu odpowiadającego w swej treści uprawnieniom, poddając analizie obowiązki wierzyciela, należy w pierwszej kolejności skategoryzować je dzieląc na uprawnienia względem: zobowiązanego, organu egzekucyjnego, pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz innych uczestników obrotu prawnego.

---

<sup>365</sup> Por. Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003, s. 55.

Omawiając uprawnienia wierzyciela względem organu egzekucyjnego, warto w pierwszej kolejności wskazać na uprawnienie do zaskarżania rozstrzygnięć organu egzekucyjnego oraz podejmowanych przez ten organ czynności egzekucyjnych. Zgodnie z przepisem art. 17 § 1 u.p.e.a. na postanowienia organu egzekucyjnego służy wierzycielowi zażalenie, jeżeli przepisy u.p.e.a. lub k.p.a. tak stanowią. Zażalenie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone postanowienie, w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia. Co istotne, wniesienie zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, niemniej jednak organ egzekucyjny lub organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zażalenia. Oczywiście w odniesieniu do zażaleń pochodzących od wierzyciela organ egzekucyjny nigdy nie stwierdzi przypadku uzasadniającego wstrzymanie postępowania egzekucyjnego. Przepisy u.p.e.a. opisują szereg sytuacji, w których wierzycielowi przysługuje prawo złożenia zażalenia na postanowienia organu egzekucyjnego, do których należy zaliczyć: 1) postanowienie o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych lub wstrzymaniu postępowania egzekucyjnego (art. 23 § 6 u.p.e.a.); 2) postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2a u.p.e.a.); 3) postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów (art. 34 § 5 u.p.e.a.); 4) postanowienie o wyłączeniu rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji (art. 39 u.p.e.a.); 5) postanowienie w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 3 u.p.e.a.); 6) postanowienie o oddaleniu skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 5 u.p.e.a.); 7) postanowienie o zawieszeniu postępowania lub o odmowie zawieszenia postępowania (art. 56 § 4 u.p.e.a.); 8) postanowienie w sprawie uchylenia czynności egzekucyjnych lub odmowy uchylenia tych czynności (art. 58 § 3 i art. 60 § 3 u.p.e.a.); 9) postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 5 u.p.e.a.); 10) postanowienie o zakończeniu egzekucji sądowej z rzeczy albo prawa majątkowego, przejętej od sądowego organu egzekucyjnego (art. 62f § 2 u.p.e.a.); 11) postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 7 u.p.e.a.); 12) postanowienie w sprawie umorzenia kosztów egzekucyjnych (art. 64e § 5 u.p.e.a.); 13) postanowienie w sprawie zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór (art. 102 § 4 u.p.e.a.); 14) postanowienie w sprawie skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji (art. 107 § 2b u.p.e.a.); 15) postanowienie w sprawach dotyczących ustanowienia bądź odebrania zarządu nieruchomością (art. 110g § 8 u.p.e.a.); 16) postanowienie w sprawach

dotyczących wynagrodzenia oraz zwrotu wydatków zarządcy (art. 110k § 3 u.p.e.a.); 17) postanowienie w sprawie wysokości ceny nabycia nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne (art. 110n § 4 u.p.e.a.); 18) postanowienie w sprawie prowadzenia egzekucji z wydzielonej części nieruchomości i oszacowania jej wartości (art. 110p § 2 u.p.e.a.); 19) postanowienie w sprawie opisu i oszacowania wartości nieruchomości (art. 110u § 1 u.p.e.a.); 20) postanowienie o przybiciu (art. 110y § 3 i art. 111r § 2 u.p.e.a.); 21) postanowienie w sprawie skargi na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji (art. 110z § 1 u.p.e.a.); 22) postanowienie w sprawie stwierdzenia następstw niewykonania przez nabywcę w terminie warunków licytacyjnych co do zapłaty ceny (art. 111s u.p.e.a.); 23) postanowienie o przyznaniu własności (art. 112b § 2 u.p.e.a.); 24) postanowienie w sprawie podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (art. 115a § 5 u.p.e.a.); 25) postanowienie o zobowiązaniu nabywcy nieruchomości do uzupełnienia ceny (art. 115d § 1 u.p.e.a.); 26) postanowienie odmawiające dokonania zabezpieczenia (art. 157 § 1 u.p.e.a.); 27) postanowienie w sprawie zmiany lub uchylecia zabezpieczenia (art. 157a u.p.e.a.); 28) postanowienie o uchyleniu zabezpieczenia (art. 159 § 1a u.p.e.a.); 29) postanowienie w sprawie przedłużenia terminu 3 miesięcy od dnia dokonania zabezpieczenia obowiązku o charakterze niepieniężnym lub odmowy przedłużenia tego terminu (art. 159 § 1 i 3 u.p.e.a.).

Wierzycielowi przysługują także inne środki prawne niż zażalenia. W szczególności wierzyciel może składać skargi na: 1) przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 2 u.p.e.a.); 2) naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji (art. 107 § 2a u.p.e.a.); 3) na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji (art. 110z § 1 u.p.e.a.); 4) na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji (art. 111l u.p.e.a.)<sup>366</sup>.

Wierzyciel ma ponadto prawo zaskarżać również ostateczne rozstrzygnięcia organów egzekucyjnych i innych organów administracji publicznej do sądów administracyjnych.

Wierzyciel dysponuje również uprawnieniem zgłaszania wniosków do organu egzekucyjnego, takich jak: 1) wniosek o zastosowanie określonego środka egzekucyjnego w egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 28 u.p.e.a.); 2) wniosek o wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji lub o przystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2a u.p.e.a.); 3) wniosek o dalsze prowadzenie postępowania

---

<sup>366</sup> Tę skargę wierzyciel może przedłożyć ustnie do protokołu komornikowi skarbowemu - rozstrzygnięcie tej skargi powinno nastąpić natychmiast.

egzekucyjnego lub podjęcie zawieszono postępowania egzekucyjnego (art. 32a § 2, art. 35 § 1 u.p.e.a.); 4) wniosek o zabezpieczenie (art. 32a § 3, art. 32c § 2, art. 35 § 2, art. 155a § 1 u.p.e.a., art. 79 ust. 5 u.w.p.); 5) wniosek o wystąpienie przez organ egzekucyjny z wnioskiem o podjęcie środków zabezpieczających zaskarżoną część należności pieniężnych na zasadach określonych w ustawie o wzajemnej pomocy lub z uzasadnionym wnioskiem o dalsze odzyskiwanie tych należności (art. 32b § 2, art. 35 § 4 u.p.e.a.); 6) wniosek o wydanie postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 7 u.p.e.a.); 7) wniosek o zarządzenie pokrycia należności ze środków zobowiązanego będącego państwową jednostką budżetową (art. 69 § 1 u.p.e.a.); 8) wniosek o zarządzenie ogłoszenia o licytacji nieruchomości we wskazany przez wierzyciela sposób (art. 110w § 6 u.p.e.a.); 9) wniosek o przejęcie nieruchomości (art. 111i § 3 u.p.e.a.); wniosek o wydanie postanowienia w sprawie podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (art. 115a § 4 u.p.e.a.); 10) wniosek o ujawnienie hipoteki w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów (art. 115d § 3 u.p.e.a.); 11) wniosek o utrzymanie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 164 § 1 pkt 2-5 u.p.e.a., pomimo upływu 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, albo doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 154 § 8 u.p.e.a.); 12) wniosek o przedłużenie terminu zabezpieczenia obowiązku o charakterze niepieniężnym<sup>367</sup> o okres do 3 miesięcy (art. 159 § 1 i 2 u.p.e.a.).

Wierzyciel może ponadto odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego bezskuteczność, wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela (art. 6 ust. 1c u.p.e.a.).

Wierzyciel publicznoprawny dysponuje różnorodnymi uprawnieniami względem zobowiązanego. W szczególności przysługuje mu prawo do: 1) podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku (art. 6 § 1b u.p.e.a.); 2) wezwania zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 6 § 1d u.p.e.a.); 3) do uwzględnienia wniosku zobowiązanego dotyczącego odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia obowiązku (art. 8a § 2 u.p.e.a.); 4) zwrotu kosztów upomnienia (art. 15 § 2 u.p.e.a.); 5) upoważnienia kierownika nieposiadającej osobowości

---

<sup>367</sup> Zgodnie z przepisem art. 159 § 1 u.p.e.a. termin ten wynosi 3 miesiące od dnia dokonania zabezpieczenia.

prawnej jednostki organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego<sup>368</sup> do wykonywania w imieniu wierzyciela jego praw i obowiązków (art. 17b u.p.e.a.); 6) zapewnienia dostępu do systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest Rejestr Należności Publicznoprawnych oraz upoważniania osób do dostępu do danych tym systemem objętych (art. 18l i 18r u.p.e.a.); 7) zawiadomienia przez organ egzekucyjny o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji (art. 29 u.p.e.a.); 8) zawiadomienia o zastosowaniu przez organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym innego środka egzekucyjnego niż wskazany we wniosku o skierowanie tytułu wykonawczego do egzekucji (art. 30 u.p.e.a.); 9) zawiadomienia o odstąpieniu przez organ egzekucyjny od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 1 i 3 u.p.e.a.); 10) wskazania osoby, którą uważa za spadkobiercę zmarłego zobowiązanego, lub osobę, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny, odpowiedzialną za egzekwowany obowiązek, jeszcze zanim nastąpi sądowe stwierdzenie nabycia spadku lub przedmiotu zapisu windykacyjnego albo sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia (art. 57 § 2 u.p.e.a.); 11) wydania na podstawie przepisów szczególnych decyzji o odpowiedzialności za zmarłego zobowiązanego innej osoby, jako spadkobiercy lub zapisobiercy (art. 57 § 3 u.p.e.a.); 12) zwrotu przez sądowy organ egzekucyjny niewykorzystanej zaliczki (art. 62b § 1 pkt 2 u.p.e.a.); 13) zawiadomienia o przekazaniu egzekucji sądowemu organowi egzekucyjnemu (art. 62c u.p.e.a.); 14) zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 6a pkt 2 u.p.e.a.); 15) zwrócenia się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku (art. 71 § 1 u.p.e.a.); 16) wyrażenia zgody na przetarg ofert (art. 107a § 1 u.p.e.a.); przejęcia nieruchomości (art. 111i § 2 u.p.e.a.); 17) nabycia z mocy prawa hipoteki na sprzedanej nieruchomości, jeżeli wierzycielowi przysługuje roszczenie przeciwko nabywcy tej nieruchomości (art. 115d § 3 u.p.e.a.); 18) wydania rzeczy ruchomej, nieruchomości lub opróżnionego lokalu (pomieszczenia) (art. 136 § 1, art. 141 § 1, art. 144 u.p.e.a.).

Wierzyciel publicznoprawny dysponuje również stosownymi uprawnieniami względem pozostałych uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji. Po pierwsze, wierzycielowi przysługuje prawo złożenia do komornika skarbowego ustnej skargi na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji aż do jej zamknięcia a następnie złożenia zażalenia na postanowienie komornika skarbowego w sprawie tejże skargi (art. 111l

---

<sup>368</sup> Na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracownikowi tej jednostki.

u.p.e.a.). Wierzyciel teoretycznie może także zaskarżyć zażaleniem postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o wyłączeniu, o którym mowa w przepisie art. 170 § 2 u.p.e.a.<sup>369</sup>

Jednym z uprawnień wierzyciela przysługujących mu względem innych uczestników obrotu prawnego jest przykładowo możliwość wnioskowania do organu prowadzącego Rejestr Należności Publicznoprawnych o wyrażenie zgody na ułatwiony sposób wyszukiwania zobowiązanych w rejestrze obejmujący więcej niż jednego zobowiązanego (art. 18q § 1 i 2 u.p.e.a.) oraz możliwość zaskarżania zażaleniem postanowienia organu prowadzącego Rejestr Należności Publicznoprawnych, w sprawie odmowy wyrażenia wierzycielowi tej zgody (art. 18q § 6 u.p.e.a.). Ponadto, w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz udzielania pomocy na podstawie przepisów u.w.p., wierzyciel może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów (art. 36 § 1 u.p.e.a.).

Warto wspomnieć jeszcze o pewnych walorach wierzyciela, które choć nie należą do zakresu jego działania, w pewnym stopniu wpływają na ocenę jego podmiotowości. Mowa tutaj np. o tym, że stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów od tytułu wykonawczego, o których mowa w art. 33 § 1 pkt 1-5 i 7 u.p.e.a., jest dla organu egzekucyjnego wiążące (art. 34 § 1 u.p.e.a.). Z kolei w przypadku egzekucji należności pieniężnych, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. a-f i pkt 9 u.p.e.a., występowanie do wierzyciela o zajęcie stanowiska w ogóle nie jest wymagane (art. 34 § 1 u.p.e.a.). Ponadto w pewnych sytuacjach właściwość miejscowa organu egzekucyjnego w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości, ustalana jest według siedziby wierzyciela. Z takim przypadkiem mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego UE lub państwa trzeciego (art. 22 § 2a u.p.e.a.). Wspomnieć warto również o odpowiedzialności za dokonywanie wypłat, ponoszonej względem wierzyciela przez banki, placówki pocztowe i inne podmioty uprawnione do dokonywania wypłat, po zawiadomieniu ich o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego (art. 86a § 2 u.p.e.a.). Z kolei zgodnie z przepisem art. 168 c § 1

---

<sup>369</sup> W istocie jednak wspomniany przepis ma znaczenie jedynie historyczne i w praktyce nie znajduje zastosowania - Por. R. Hauser[w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz (red.) R. Hauser, a Skoczylas, Warszawa 2016, s. 670; D. R. Kijowski[w:] Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1357.

u.p.e.a. dłużnik zajętej wierzytelności, który nie wykonał lub nienależycie wykonał ciążące na nim obowiązki, o których mowa w art. 69a § 1 u.p.e.a., lub obowiązki związane z realizacją egzekucyjnego lub zabezpieczającego zajęcia wierzytelności lub prawa majątkowego, odpowiada za szkody wyrządzone z tego powodu wierzycielowi na podstawie przepisów k.c. Wierzyciel może ponadto dochodzić odszkodowania od zobowiązanego na podstawie przepisów k.c. za szkody wyrządzone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 69a § 2 u.p.e.a.

#### **4.4. Powiązanie zakresu działania wierzyciela z jego odpowiedzialnością**

Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa i wynikającą z niej zasadą praworządności, działalność organów administracji publicznej poddawana jest kontroli i jest stale nadzorowana. Również działalność wierzycieli objęta jest możliwością zaingerowania w nią podmiotów tę działalność nadzorujących. Odpowiedzialność wierzycieli może być rozpatrywana w aspekcie administracyjnoprawnym, karnoprawnym, cywilnoprawnym, a także w aspekcie dyscyplinarnym lub porządkowym.

Poczynając od aspektu administracyjnoprawnego, zgodnie z przepisem art. 23 § 4 pkt 2 u.p.e.a. „organy sprawujące nadzór są jednocześnie organami sprawującymi kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli”. Organami sprawującymi nadzór są natomiast bądź to organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych, bądź w przypadku braku organu wyższego stopnia - właściwy miejscowo dyrektor izby administracji skarbowej. Z kolei w stosunku do organów będących organami samorządu terytorialnego nadzór nad egzekucją należności pieniężnych sprawuje samorządowe kolegium odwoławcze.

Ponadto zgodnie z przepisem art. 25 u.p.e.a, minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych. Z kolei właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz inne centralne organy administracji publicznej, a także organy sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzą kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy - przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym.



W aspekcie karnoprawnym odpowiedzialności wierzyciela, należy wskazać, że przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków (por. art. 231 § 1 k.k.) przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w organie występującym w roli wierzyciela, jeżeli ta bądź to podejmowała czynności niezgodne z przyznanymi uprawnieniami tudzież nie podejmowała czynności odpowiadających jej obowiązkom, w tym m.in. nie zawiadomiła o przestępstwie popełnionym przez zobowiązanego, o którym wiedzę posiadała (por. art. 304 § 2 k.p.k.) może wiązać się z jej odpowiedzialnością karną. W tym kontekście można mówić o swoistym nadzorze organów ścigania i sądów karnych nad działalnością wierzycieli.

Wierzyciel może także ponosić odpowiedzialność cywilnoprawną względem zobowiązanego. Zgodnie z przepisem art. 168b § 1 u.p.e.a. zobowiązany może dochodzić odszkodowania od wierzyciela na podstawie przepisów k.c. za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego. Ponadto zgodnie z przepisem art. 168b § 3 u.p.e.a. zobowiązany może dochodzić odszkodowania od wierzyciela na podstawie przepisów k.c., za szkodę wyrządzoną na skutek niezgodnego z prawem ujawnienia w Rejestrze Należności Publicznoprawnych danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.

Z kolei odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa pracowników organu administracji publicznej, który występuje w roli wierzyciela publicznoprawnego może znaleźć zastosowanie w oparciu o przepis art. 38 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z przepisem art. 38 k.p.a. „Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy”. Odpowiedzialność dyscyplinarna może być tym pracownikom wymierzana również w oparciu o tzw. pragmatyki służbowe, np.: przepisy art. 113 i n. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>370</sup>, przepisy art. 34 i n. ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>371</sup>.

Odpowiedzialność wierzyciela można również rozpatrywać w kontekście przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

---

<sup>370</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.

<sup>371</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2142 ze zm.

publicznych<sup>372</sup>. Zgodnie z przepisem art. 18c ust. 1 pkt 1 tej ustawy „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego”.

---

<sup>372</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.

## Rozdział V - Obowiązek administracyjnoprawny w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

### 1. Pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego

Podjmując analizę pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego najłatwiej jest rozpocząć od odróżnienia go od innych obowiązków nakazanych prawem. W pierwszej kolejności należy rozróżnić pojęcie obowiązku od pojęcia zobowiązania<sup>373</sup>. Otóż pojęciem zobowiązania powinno się operować dla określenia obowiązków prywatnych powstałych na gruncie stosunków prywatnoprawnych opisanych w księdze trzeciej kodeksu cywilnego, nie bez kozery nazywanych stosunkami zobowiązaniowymi. W praktyce pojęcie zobowiązania nie jest jednak zarezerwowane jedynie dla obowiązków prawa prywatnego. Owszem zarówno w systemie prawa, jak i w doktrynie i orzecznictwie używa się pojęcia zobowiązania również dla określenia obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Przykładowo ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>374</sup> używa dla określenia obowiązków podatkowych pojęcia „zobowiązania podatkowe”. Podobnie czynią przepisy: ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>375</sup>, ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>376</sup>, ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn<sup>377</sup>, ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>378</sup> oraz przepisy większości pozostałych ustaw podatkowych, które pojęć „obowiązek” i „zobowiązanie” używają zamiennie.

Podobnie należy odróżnić pojęcie obowiązku od pojęcia długu. Nawet wówczas, gdy dochodzony obowiązek publicznoprawny ma charakter pieniężny, nie powinien on być określany mianem długu. Dług jest bowiem obowiązkiem ciążącym na dłużniku, a zatem stronie stosunku zobowiązaniowego lub egzekucyjnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Co prawda ustawodawca na gruncie u.p.e.a. momentami zamiennie używa

---

<sup>373</sup> Pomimo, iż podmiotem, na którym ciąży dany obowiązek administracyjnoprawny jest zobowiązany.

<sup>374</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.

<sup>375</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1036 ze zm.

<sup>376</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 200 ze zm.

<sup>377</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 644 ze zm.

<sup>378</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.

pojęć: „zobowiązany” i „dłużnik”<sup>379</sup>, niemniej jednak jest to najprawdopodobniej wynikiem jedynie braku konsekwencji legislacyjnej. Dlatego też traktując o obowiązku na gruncie niniejszej rozprawy, należy mieć na myśli jedynie obowiązek publicznoprawny. Dalsza analiza pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego, którego definicja powinna się niejako wykluczyć z odróżnienia od innych obowiązków publicznoprawnych oraz z wydzielenia tego pojęcia z poszczególnych grup tych obowiązków, będzie przedmiotem kolejnych podrozdziałów.

Jak już była o tym mowa w rozdziale dotyczącym wymiaru aksjologicznego pozycji prawnej wierzyciela, w literaturze przedmiotu panuje zbliżone do idei pozytywizmu stanowisko, że o obowiązku prawnym możemy mówić wtedy, gdy normy zawarte w przepisach prawa przewidują określone zachowanie się adresatów. Z drugiej jednak strony, w sytuacji gdyby te normy nie zostały dotrzymane, wówczas powinny z nich wynikać określone sankcje. To przepis prawa decyduje zatem kiedy na określonym podmiocie ciąży dany obowiązek o charakterze prawnym. Dane zachowanie przewidziane w przepisie prawa będzie jednak w pełni obowiązkowe dopiero wówczas, gdy zachowanie jemu przeciwne będzie obwarowane przymusem państwowym<sup>380</sup>. W. Jakimowicz zwraca przy tym uwagę na niezależność obowiązku prawnego ciążącego na jednym podmiocie od realizacji obowiązków prawnych przez inne podmioty. Stwierdza on: „Pojęcie obowiązku jako kwalifikacja określonego zachowania nakazanego lub zakazanego przez normę prawną wiąże się z obydwoma wskazanymi wyżej rodzajami sytuacji prawnych. Wystarcza już, aby określone zachowanie było nakazane albo zakazane przez normę prawną (bez względu na jego związek z zachowaniami innych podmiotów), aby móc je potraktować jako przedmiot obowiązku”<sup>381</sup>.

Mówiąc o obowiązku w prawie publicznym, należy mieć na myśli głównie obowiązek obywatela lub innego podmiotu administrowanego wobec państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, których organy odgrywają rolę podmiotu administrującego. Zarówno państwo jak i jednostki samorządu terytorialnego za pomocą przepisów prawa lub za pośrednictwem

---

<sup>379</sup> Przykładowo można tutaj wskazać na przepisy: art. 8a § 2, art. 64b § 1 pkt 9, art. 111r § 1, art. 161 u.p.e.a., w których ustawodawca używa pojęcia „dłużnika” dla oznaczenia „zobowiązanego”.

<sup>380</sup> Zob. J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1969, nr 87, t. XXIII „Prawo”, s. 9.

<sup>381</sup> W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej[w:] System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Naczyński, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 129.

swoich organów i wydawanych przez nie rozstrzygnięć mogą nakładać na podmioty przez nie administrowane określone obowiązki. Tego rodzaju obowiązki, nakładane na obywatela w strukturze wertykalnej są obowiązkami publicznoprawnymi, w odróżnieniu od obowiązków wzajemnych nakładanych przez strony w umowach, a zatem w układzie horyzontalnym, opartym na zasadzie partnerstwa i równorzędności. Oczywiście organy państwa również są obciążone przez normy prawne różnorodnymi powinnościami, które powinny wykonywać bądź to względem innych organów bądź też bezpośrednio względem obywateli - te jednak, jak słusznie podkreśla L. Klat-Wertelecka, powinno określać się mianem zadań i kompetencji<sup>382</sup>.

Pojęcie obowiązku publicznoprawnego jest z pewnością szersze od obowiązku o charakterze administracyjnoprawnym. Wśród obowiązków o charakterze publicznoprawnym można wymienić przykładowo obowiązki podatkowe, finansowe, karnoprawne, administracyjnoprawne, dyscyplinarne, porządkowe, z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>383</sup>, etc. Dokonując analizy pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego, należy wskazać, że nie każdy obowiązek publicznoprawny jest obowiązkiem administracyjnoprawnym. Niemniej jednak każdy obowiązek administracyjnoprawny jest obowiązkiem publicznoprawnym. Zbiór obowiązków administracyjnoprawnych jest zatem podzbiorem w zbiorze obowiązków publicznoprawnych. Obowiązki administracyjnoprawne nie są jednak w swojej zbiorowości obowiązkami o charakterze jednolitym, gdyż charakter stosunków administracyjnoprawnych, z których te obowiązki wynikają jest wysoce różnorodny<sup>384</sup>. Obowiązki administracyjnoprawne wynikają zawsze bezpośrednio ze stosunku administracyjnoprawnego, z jakim mamy do czynienia w relacji pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym<sup>385</sup>. Obowiązki administracyjnoprawne są ponadto nakładane w trybie administracyjnym, w którym organy władzy państwowej realizują swoje prawa i powinności, określane mianem kompetencji i zadań<sup>386</sup>. L. Klat-Wertelecka definiuje obowiązki administracyjnoprawne jako

---

<sup>382</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność obowiązku administracyjnoprawnego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 273.

<sup>383</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność...*, *op. cit.*, s. 275.

<sup>384</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność...*, *op. cit.*, s. 273.

<sup>385</sup> J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966, dodatek do nr 7–8, s. 25.

<sup>386</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność...*, *op. cit.*, s. 275 oraz przywołany tam okólnik Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1952 r., Dz.Urz. Min. Fin. z 1952 r. nr 1, poz. 3.

nakazy lub zakazy określonego zachowania się podmiotu administrowanego, mającego z reguły podstawę prawną w przepisach administracyjnego prawa materialnego, ale także w przepisach administracyjnego prawa procesowego. Obowiązki administracyjnoprawne są według autorki nakładane i realizowane w celu ochrony interesu społecznego lub publicznego, przez organy administracji publicznej w ramach poruczonych im kompetencji i zadań. Zagrożone są one ponadto zastosowaniem sankcji prawnej w przypadku ich niewykonania. Zdaniem autorki na „treść obowiązku administracyjnoprawnego składają się trzy elementy: określenie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się, wskazanie rodzaju zachowania oraz czasu jego realizacji”<sup>387</sup>.

Ani obowiązkiem publicznoprawnym ani administracyjnoprawnym nie będą z powyższych powodów obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, nawet wówczas, gdy ich treść będzie się materialnie pokrywać z treścią obowiązków publicznoprawnych, w tym administracyjnoprawnych. Co prawda istnieją obowiązki w ramach których obywatel jest zobligowany w oparciu o umowę wobec Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego do wypełnienia pewnych zobowiązań, niemniej jednak wówczas Skarb Państwa jak i jednostka samorządu terytorialnego czy też inna publiczna osoba prawna występują jako równorzędni partnerzy - równouprawnione podmioty praw i obowiązków. Nie ma więc mowy o relacji wertykalnej pomiędzy państwem a obywatelem, w której to obywatel jest podporządkowany administrującym go organom państwa, lecz o relacji horyzontalnej, w której Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy też inne publiczne osoby prawne wraz ze swoimi organami występują w obrocie prawnym na tym samym poziomie co dokonujące z nimi czynności prawne osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, wyposażone w zdolność do czynności prawnych. Nie ma zatem powodu, aby do zakresu obowiązków publicznoprawnych zaliczać obowiązki o charakterze cywilnoprawnym nawet wówczas, gdy ich wierzycielami są podmioty publiczne.

Niniejsza rozprawa traktuje o obowiązkach administracyjnoprawnych ciążących na podmiotach administrowanych, jakie mogą zostać wyegzekwowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W postępowaniu tym mogą bowiem być egzekwowane również inne niż administracyjnoprawne obowiązki o charakterze publicznoprawnym, a nawet obowiązki o charakterze cywilnoprawnym. W ramach tego rozdziału ukazana zostanie

---

<sup>387</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność...*, *op. cit.*, s. 273.

właśnie owa kategoryzacja obowiązków, która pozwoli na bardziej konkretne przybliżenie przedmiotu rozważań, jakim jest obowiązek administracyjnoprawny. To konkretne acz jedynie fragmentaryczne przybliżenie będzie możliwe właśnie poprzez przytoczenie grup i konkretnych przykładów obowiązków administracyjnoprawnych, a także poprzez przykładowe wymienienie obowiązków o charakterze publicznym niezaliczających się do zbioru obowiązków administracyjnoprawnych, co pozwoli ukazać również jak obszernym zbiorem jest zbiór obowiązków publicznoprawnych, wśród których obowiązki administracyjnoprawne stanowią jedynie pewien wycinek. Tym samym jedynie sygnalizacyjnie opisane zostaną pozostałe obowiązki realizowane w ramach egzekucji administracyjnej, dla ukazania zarówno ich różnorodności jak i fragmentarycznej pozycji, jaką zajmują pośród nich obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym. Końcowym efektem dokonania takiej kategoryzacji będzie możliwość toczenia i ogniskowania dalszych rozważań już wyłącznie wokół obowiązku o charakterze administracyjnoprawnym.

## **2. Obowiązek administracyjnoprawny jako przedmiot egzekucji administracyjnej**

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 u.p.e.a. przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki określone w przepisie art. 2 u.p.e.a., gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Przepis art. 2 u.p.e.a. obejmuje swoim zakresem następujące obowiązki: 1) podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.; 2) niepodatkowe należności budżetowe, 3) należności z tytułu przychodów z prywatyzacji; 4) grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej; 5) należności pieniężne, pozostające we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej; 6) należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych ze zobowiązaniami tych jednostek; 7) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw; 8) wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów; 9) należności pieniężne z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego; 10) należności pieniężne państwa członkowskiego wynikające z tytułów wymienionych

w przepisach art. 2 § 1 pkt 8 lit. a-g u.p.e.a.; 11) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska; 12) obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego; 13) obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy; 14) obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Jak widać nie są to bynajmniej obowiązki jedynie o charakterze administracyjnoprawnym, a nawet nie tylko obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Mieszczą się bowiem w tym zbiorze obowiązki podatkowe, finansowe, z zakresu prawa karnego, obowiązki dyscyplinarne, porządkowe, z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, a także wespół z nimi obowiązki administracyjnoprawne. Przepis ten zostawia również miejsce na wyjątki w postaci innych należności pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw, w których gronie mieszczą się również obowiązki o charakterze cywilnoprawnym.

Zgodnie z poglądami M. Masternaka: „Przedmiotem egzekucji administracyjnej są co do zasady obowiązki o charakterze publicznoprawnym, tj. obowiązki wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych, pozostające w zakresie rzeczowej właściwości organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego”<sup>388</sup>. Autor ten jednak zauważa, że wyjątkowo, jeżeli tak wyraźnie stanowi przepis prawa, mogą podlegać egzekucji administracyjnej również obowiązki o innym charakterze, w tym także obowiązki cywilnoprawne<sup>389</sup>. Publicznoprawny charakter obowiązku przesądza zatem o administracyjnym trybie jego egzekucji<sup>390</sup>. Jeżeli obowiązek ma taki właśnie charakter,

---

<sup>388</sup> M. Masternak, *Zakres stosowania egzekucji administracyjnej*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 34-35.

<sup>389</sup> Ibidem.

<sup>390</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., III SA 317/00, ONSA z 2002 r. nr 2, poz. 88, w którym z uwagi na publicznoprawny charakter opłaty za zajęcie pasa drogowego, obowiązek jej zapłaty skierowano do egzekucji administracyjnej.



przepisy szczególne nie muszą stwierdzać, że podlega on egzekucji administracyjnej, choć niejednokrotnie tak czynią<sup>391</sup>.

Obowiązek w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest zatem pojmowany bardzo szeroko. Jest to bowiem każdy obowiązek, który może zostać wyegzekwowany w ramach przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Co istotne obowiązek w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest kategorią materialnoprawną, jak to było w przypadku pojęcia obowiązku publicznoprawnego czy też obowiązku administracyjnoprawnego. Obowiązek w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest kategorią *stricte* procesową i może obejmować obowiązki zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym. Nie ma zatem większego znaczenia, jakiego charakteru jest obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej. Mogą to bowiem być zarówno obowiązki publicznoprawne, jak i prywatnoprawne. Częstokroć w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego egzekwowane są obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, takie jak: obowiązek zapłaty odszkodowania, wydania nieruchomości, obowiązek zwrotu kwoty nienależnie pobranej, obowiązek zapłaty za konkretne usługi wyświadczone przez podmiot publiczny. Przykłady tego rodzaju obowiązków, również będą przedmiotem omówienia w ramach tego rozdziału, niemniej jednak z uwagi na zakreśloną tematykę rozprawy doktorskiej, ograniczone one zostaną jedynie do zasygnalizowania problematyki w tym przedmiocie.

Przedmiotem egzekucji administracyjnej może być jedynie obowiązek niewykonany dobrowolnie przez jego adresata tudzież wykonany w sposób nienależyty<sup>392</sup>.

Co do zasady w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym egzekwowane są obowiązki podmiotów administrowanych względem podmiotów administrujących: państwa lub jednostek samorządu terytorialnego tudzież innych publicznych osób prawnych. Tak jak to zostało już wspomniane powyżej, odwrotny kierunek obowiązku, tzn. podmiotów administrujących wobec podmiotów administrowanych albo wobec innych podmiotów administrujących powinno być oznaczane mianem zadań i kompetencji. Owe zadania i kompetencje, będące w istocie powinnościami, w większości nie pozwalają się wyegzekwować w trybie egzekucji administracyjnej i jako takie nie stanowią przedmiotu

---

<sup>391</sup> R. Hauser, Z. Leoński[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz* (red. R. Hauser, A. Skoczylas), Warszawa 2016, s. 37.

<sup>392</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 86.

aktywności wierzyciela publicznoprawnego. Wykonanie tego rodzaju powinności jest zagwarantowane głównie poprzez sankcje karnoprawne, dyscyplinarne i porządkowe skierowane bezpośrednio do osób piastujących określone stanowiska państwowe, a zatem poprzez system różnorodnych kar, takich jak: upomnienie, nagana, zakaz wykonywania funkcji, etc. Jak stwierdza L. Klat-Wertelecka: „Obowiązki organu administracji publicznej dotyczą prawidłowego ukształtowania relacji prawnych pomiędzy jednostką a podmiotem zbiorowym reprezentowanym przez organ. Egzekwowaniu tych obowiązków służą prawa procesowe gwarantowane jednostkom w administracyjnym toku instancji oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Nie ma zatem potrzeby obejmować egzekucją administracyjną obowiązków organów administracji publicznej i regulacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji tego nie przewiduje”<sup>393</sup>.

Wspomniana zasada doznaje jednak wyjątku, który przewiduje przepis art. 69 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem państwo będące co do zasady podmiotem administrowanym może przyjąć pozycję zobowiązanego, a zatem podmiotu administrowanego. W takiej sytuacji, tj. gdy zobowiązanym do uiszczenia należności pieniężnej jest państwowa jednostka budżetowa, wierzyciel w celu otrzymania tej należności składa tytuł wykonawczy bezpośrednio tej państwowej jednostce, z której działalnością wiąże się egzekwowana należność. Jednostka ta jest obowiązana bezzwłocznie należność uiszczyć. Jeżeli jednak należność nie zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia złożenia tytułu wykonawczego, jednostka nadrzędna zobowiązanego, na wniosek wierzyciela, zarządza pokrycie należności ze środków zobowiązanego. W przywołanej sytuacji jedna państwowa jednostka jest więc administrowana przez inną państwową jednostkę. Ponadto wyjątkiem od wspomnianej zasady są również obowiązki pieniężne wynikające z sankcji administracyjnych nakładanych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tego rodzaju kary pieniężne nakładane są w drodze orzeczeń przez komisje orzekające na kierowników jednostek sektora finansów publicznych, zgodnie z przepisami art. 31 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>394</sup>. Zgodnie z przepisem art. 168 ust. 1 tej ustawy kary pieniężne egzekwuje się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

---

<sup>393</sup> L. Klat-Wertelecka, *Przedmiot egzekucji administracyjnej*[w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. Zw. dra hab. Adama Błasia* (red.) J. Korczak, J. Szreniawski, Wrocław 2016, s. 229-230.

<sup>394</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.

### **3. Rodzaje obowiązków administracyjnoprawnych podlegających egzekucji administracyjnej**

#### **3.1. Kategoryzacja obowiązków ze względu na przedmiot**

##### **3.1.1. Obowiązki publicznoprawne o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym**

###### **3.1.1.1. Obowiązki prawnobudowlane**

Jak sama nazwa wskazuje, traktując o obowiązkach prawnobudowlanych, należy mieć na myśli obowiązki administracyjnoprawne wskazane w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>395</sup>. Przepisy tejże ustawy przewidują nakładanie na adresatów norm rozmaite obowiązki zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym, tak polegające na działaniu, jak i na zaniechaniu, takie które wynikają wprost z przepisów ustawy, jak i takie, których wdrożenie wymaga wydania indywidualnego aktu administracyjnego konstytuującego ten obowiązek. Z uwagi na fakt, iż niecelowym byłoby wymienianie wszystkich przewidzianych w prawie budowlanym obowiązków administracyjnoprawnych, wyszczególniony w dalszej części zostanie tylko ten najbardziej charakterystyczny.

Najbardziej sztandarowym obowiązkiem prawnobudowlanym, zarówno z punktu widzenia prawa budowlanego, jak i egzekucji administracyjnej, jest obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego. Obowiązek ten może występować w różnych konfiguracjach. Może on bowiem wynikać bądź to z decyzji orzekającej nakaz rozbiórki bądź bezpośrednio z przepisu prawa. Obowiązek rozbiórki orzeczony w drodze decyzji administracyjnej może być z kolei zarówno kwestią główną rozstrzyganą w tejże decyzji jak i kwestią zupełnie uboczną, rozstrzyganą niejako przy okazji wydawania innej decyzji. Najbardziej charakterystyczny jest obowiązek rozbiórki orzeczony decyzją administracyjną, nazywaną nakazem rozbiórki, w której nakaz ten stanowi główny przedmiot tejże decyzji a jednocześnie stanowi restrykcję karnoadministracyjną za wybudowanie obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami prawnobudowlanymi bądź też za dopuszczenie do zaistnienia takiego stanu

---

<sup>395</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

rzeczy, w którym nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się już do remontu, odbudowy lub wykończenia<sup>396</sup>. Wierzyicielem tak nałożonych obowiązków rozbiórki jest każdorazowo organ, który te obowiązki nakłada, a zatem organ nadzoru budowlanego.

Nakaz rozbiórki jest orzekany w oparciu o przepisy art. 48 ust. 1, art. 49b ust. 1, art. 50 a pkt 1 i 2, art. 51 ust. 1 pkt 1, art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 67 ust. 1 p.b. i tak, zgodnie z pierwszym z wymienionych powyżej przepisów, właściwy organ nakazuje w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo też bez wymaganego zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Nakaz rozbiórki może zostać zatem wydany w pierwszej kolejności w przypadkach tzw. samowoli budowlanej. Z kolei przepis art. 50a pkt 1 i 2 p.b. przewiduje możliwość orzeczenia nakazu rozbiórki w przypadku wykonywania robót budowlanych pomimo wstrzymania ich wykonywania, które to wstrzymanie zostało orzeczone postanowieniem właściwego organu. Kolejny z przywołanych przepisów: art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b. przewiduje możliwość orzeczenia nakazu rozbiórki jako jedno z alternatywnych rozstrzygnięć mogących zapaść w następstwie wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonywania robót budowlanych. Jeżeli natomiast właściwy organ orzeknie w następstwie wydania takiego postanowienia zamiast obowiązku rozbiórki obowiązek wykonania w określonym terminie pewnych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem bądź w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych, a podmiot, na który te obowiązki zostały nałożone nie wykona ich w terminie, wówczas właściwy organ może orzec rozbiórkę obiektu lub jego części. Wreszcie możliwość orzeczenia nakazu rozbiórki przewiduje przepis art. 67 ust. 1 p.b., zgodnie z którym jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy

---

<sup>396</sup> Pod rządami art. 37 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1974 r. nr 38, poz. 229 ze zm.), w przypadku gdy obiekty budowlane lub ich części zostały wybudowane niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy, podlegały bądź to przymusowej rozbiórce bądź to przejęciu na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Każda z tych restrykcji mogła być stosowana według uznania rozstrzygającego terenowego organu administracji państwowej stopnia powiatowego, zarówno gdy stwierdził on zaistnienie ustawowych przesłanek, jak i wówczas gdy było to „uzasadnione innymi ważnymi przyczynami”. Słusznie więc W. Dawidowicz podkreślał, że rozwiązanie to było „idące zbyt daleko”, uniemożliwiało bowiem „kontrolę legalności wydanych w tym zakresie decyzji” - Por. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 342-344.

lub wykończenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia<sup>397</sup>. Co ciekawe, ustawa nie przewiduje możliwości wydania nakazu rozbiórki w sytuacji, gdy dany obiekt budowlany co prawda zagraża bezpieczeństwu ludzi, mienia lub środowiska, niemniej jednak jest użytkowany i wykończony. Jest to luka prawna, którą w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych próbowano wyeliminować poprzez wykorzystanie przepisu art. 66 p.b. Ostatecznie jednak rację przyznano pogładowi, iż „stwierdzenie przez organ państwowego nadzoru budowlanego istnienia w obiekcie budowlanym stanów, o których mowa w art. 66, nie upoważnia go do uznania obiektu za nie nadający się do remontu i nakazania jego rozbiórki. Taką wykładnię przepisów próbowano stosować wobec art. 46 Prawa budowlanego z 1974 r. o treści zbliżonej do treści art. 66 obecnie obowiązującego prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 6 września 1982 r., i SA 298/82, ONSA 1982 nr 2, poz. 79). Naczelny Sąd Administracyjny uznał tę wykładnię za wadliwą<sup>398</sup>. Przepis art. 66 p.b. nie może być tym samym „uznany za „inny przepis” w rozumieniu art. 30 ust. 6 pkt 2 tej ustawy. Przepis art. 66 p.b. nie daje organom nadzoru budowlanego kompetencji do nałożenia na właściciela obiektu nakazu jego rozbiórki<sup>399</sup>. Sytuacje wyjątkowe dotyczące budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, bezpośrednio grożących zawaleniem, co do których dobrowolnej rozbiórki nie ma możliwości nakłonienia właściciela lub zarządcy obiektu, w praktyce organów nadzoru budowlanego rozwiązuje się w ten sposób, że najpierw w drodze decyzji orzeka się o wyłączeniu obiektu z użytkowania na podstawie przepisu art. 68 pkt 1 p.b., a następnie dopiero w oparciu o przepis art. 67 ust. 1 p.b. orzeka się nakaz rozbiórki.

Odrębną kwestię stanowi problematyka obowiązku rozbiórki orzeczonego niejako przy okazji wydawania innej decyzji, tzn. decyzji o pozwoleniu na budowę. Taką możliwość przewiduje przepis art. 36 ust. 1 pkt 3 p.b., zgodnie z którym w decyzji o pozwoleniu

---

<sup>397</sup> Modele orzekania nakazów rozbiórek obiektów budowlanych opisuje R. Lewicka, *Wolność budowlana i jej ograniczenia[w:] Prawo administracyjne materialne* (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 675-680.

<sup>398</sup> Por. wyrok NSA z 21 października 1999 r., sygn. akt: IV SA 1597/97.

<sup>399</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2010 r., sygn. akt: II SA/Gd 448/10; Zob. również wyrok NSA z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt: II OSK 2801/12, w którym stwierdzono: „Przepis art. 66 ust. 1 p.b. nie upoważnia organu administracji do nakazywania rozbiórki obiektów użytkowanych przez właścicieli, bez wyjaśnienia czy właściciel ma zamiar usunąć istniejące stany naruszenia porządku prawnego w budownictwie. Bowiem jeśli właściciel uzna, że dokona tego w drodze remontu lub odbudowy to brak jest podstaw prawnych do nakazania rozbiórki obiektu przez organ nadzoru budowlanego. Organ może jedynie wydać decyzję na podstawie art. 66 p.b., określić realny termin wykonania robót i kontrolować ich wykonanie”.

na budowę właściwy organ, w razie potrzeby określa terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych. Istniejący obiekt budowlany jest traktowany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej jako nieprzewidziany do dalszego użytkowania w przypadku, gdy np. znalazłby się on w niezgodnej z przepisami odległości od nowo wybudowanego obiektu. Z kolei obowiązek rozbiórki dotyczący tymczasowego obiektu budowlanego zawarty w decyzji o pozwoleniu na budowę jest wynikiem przeznaczenia takiego obiektu, które, jak sama nazwa wskazuje, jest tymczasowe, krótsze od jego trwałości technicznej. Tym samym już w samej decyzji o pozwoleniu na budowę takich obiektów ustawodawca nakazał zawierać postanowienie dotyczące terminu rozbiórki. W tego rodzaju przypadkach wierzycielem wspomnianych obowiązków rozbiórki jest każdorazowo organ te obowiązki nakładający, a zatem organ administracji architektoniczno-budowlanej (starosta lub wojewoda).

Zupełnie osobnym problemem jest obowiązek rozbiórki wynikający bezpośrednio z przepisu prawa. Obowiązek taki powstaje w sytuacji upływu czasu, na jaki przewidziane zostało przeznaczenie tymczasowego obiektu budowlanego, wybudowanego w oparciu o zgłoszenie. Zgodnie z przepisem art. 29 pkt 12 p.b. pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych, niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Z uwagi na fakt, iż zgłoszenie jako dokument pochodzący od osoby bezpośrednio zainteresowanej wybudowaniem obiektu nie może być podstawą obowiązku jego rozbiórki, podstawą taką jest przepis prawa. Zgodnie natomiast z przywołanym przepisem art. 29 pkt 12 p.b. maksymalny termin prawnej trwałości tymczasowego obiektu budowlanego nie może przekroczyć 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Dlatego też w sytuacji, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzi po upływie tego okresu kontrolę wykonania obowiązku rozbiórki i stwierdzi, że obowiązek ten nie został wykonany, zobligowany będzie jako wierzyciel wspomnianego obowiązku zainicjować administracyjne postępowanie egzekucyjne, wskazując jako podstawę nie zgłoszenie, ale przepis prawa - art. 29 ust. 1 pkt 12 p.b.

### 3.1.1.2. Obowiązki z zakresu edukacji

Obowiązki administracyjnoprawne z zakresu oświaty i edukacji pomimo gruntownej reformy systemu edukacji, jaka obecnie zachodzi, są i będą narzędziem stymulowania poziomu wykształcenia wśród obywateli. Bezkompromisowość w dochodzeniu wykonywania tychże obowiązków jest nieodzowna w dążeniu do utrzymania minimalnego poziomu wykształcenia obywateli, co z kolei jest warunkiem koniecznym do rozwijania poziomu ich szeroko pojętego dobrobytu. Przykładami obowiązków z zakresu oświaty i edukacji są co do zasady obowiązki o charakterze niepieniężnym, takie jak: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny, obowiązek nauki. Wszystkie wymienione powyżej obowiązki wynikają obecnie bezpośrednio z przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe<sup>400</sup>, zaś do dnia 31 sierpnia 2017 r. wynikały z przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>401</sup>.

Wcześniej jednak obowiązywał w tym zakresie dekret z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym<sup>402</sup>, na którego gruncie swoje tezy o obowiązku szkolnym stawiał W. Dawidowicz. Zwracał on uwagę, że przedmiotem dyskusji jest, czy wspomniany obowiązek może być rozumiany jako „obowiązek prawny ciążyący na dziecku w wieku lat 7”<sup>403</sup>. Bez cienia wątpliwości stwierdzał on jednak, że „w tym zakresie, w jakim obowiązek szkolny dotyczy uczęszczania do szkoły, jest on w istocie adresowany do ustawowych przedstawicieli dziecka (...) i sprowadza się do obowiązku zapisania dziecka do szkoły i zapewnienia mu warunków umożliwiających naukę”<sup>404</sup>. W. Dawidowicz podkreślał, że „dopóki obowiązek ten jest aktualny, rzutuje on na treść władzy rodzicielskiej (...)”. Z tego też względu wskazywał, że „ustawowy przedstawiciel dziecka (...) jest obowiązany: zapisać dziecko do właściwej szkoły, posyłać je regularnie na zajęcia szkolne, zapewnić dziecku w domu możliwość odrabiania prac zadanych w szkole”<sup>405</sup>. Powyższe rozważania, pomimo

<sup>400</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.

<sup>401</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.

<sup>402</sup> Dz.U. z 1956 r. nr 9, poz. 52 ze zm.

<sup>403</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 125.

<sup>404</sup> Ibidem.

<sup>405</sup> Ibidem.

że zostały sformułowane 40 lat temu i to pod rządem zupełnie innego niż obowiązujący aktu prawnego, pozostają aktualne. Przede wszystkim zaś swoją świeżość zachowuje twierdzenie, że pomimo iż dziecko podlegające obowiązkowi szkolnemu jest moralnie zobligowanym, faktycznym wykonawcą tegoż obowiązku, to jednak jego ustawowy przedstawiciel jest tutaj zobowiązany prawnie do jego wykonywania. W sytuacji, gdy dziecko nie uczęszcza do szkoły, wówczas zobowiązany w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie będzie siedmioletnie dziecko, ale co do zasady jego rodzice.

Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego wynika obecnie z przepisu art. 31 ust. 4 p.o., zgodnie z którym dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Obowiązek szkolny wynika zaś z przepisu art. 35 ust. 2 p.o., zgodnie z którym obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny, zgodnie z przepisem art. 36 ust. 8 p.o. spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej. Z kolei obowiązek nauki, samoistnie generujący się po wykonaniu obowiązku szkolnego przed ukończeniem 18. roku życia<sup>406</sup>, wynika zarówno z przepisu art. 35 ust. 1, zgodnie z którym nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia, jak i z przepisu art. 36 ust. 9 p.o., zgodnie z którym po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej lub realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy. Ustawodawca przewidział też sposób na realizację obowiązku nauki przez jednostki wybitne, które ukończyły szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18. roku życia. Tego rodzaju uczniowie mogą spełniać obowiązek nauki również przez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe. Tym samym ustawodawca wyraził nie tylko dążenie

---

<sup>406</sup> Autor niniejszej rozprawy przyjmuje taką koncepcję jako najbardziej logiczną. W doktrynie są jednakże prezentowane dwie odmienne koncepcje. Według pierwszej prezentowanej przez M. Pilicha obowiązek nauki jest pojęciem szerszym niż obowiązek szkolny, gdyż obowiązek szkolny jest aktualnie realizowany tylko w szkole podstawowej, zaś obowiązek nauki może być wypełniany zarówno w szkole podstawowej, jak i w szkołach ponadpodstawowych, a także w formach pozaszkolnych - Por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 309. z kolei K. Mańko i M. Czuba-Wąsowska twierdzą, że obowiązek nauki powstaje dopiero w momencie, w którym przed ukończeniem 18. roku życia ukończona zostaje przez ucznia nauka w szkole podstawowej, a zatem wypełniony zostanie przez ucznia obowiązek szkolny zanim osiągnie on ten wiek - Por. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 20-23.



do zabezpieczenia minimalnego poziomu wykształcenia wśród obywateli, ale także zadbał, aby talenty jednostek wybitnych nie zostały zmarnowane.

Jak już wspomniano powyżej, choć bezpośrednimi podmiotami w.w. obowiązków są małoletni uczniowie, to odpowiedzialnymi za ich wykonanie oraz zobowiązanymi w sytuacji, gdy nie zostaną one wykonane są ich rodzice, przez których Prawo oświatowe nakazuje rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem. Przykładowo bowiem, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 p.o., to rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu są obowiązani do: dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne czy też zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć.

Przez niespełnienie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki należy rozumieć zgodnie z przepisem art. 42 ust. 2 p.o. nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole podstawowej, szkole ponadpodstawowej lub placówce czy też w ramach przygotowania zawodowego u pracodawcy. Niespełnianie tych obowiązków podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bez konieczności wydawania indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Wierzycielem publicznoprawnym obowiązku szkolnego i obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest odpowiednio dyrektor szkoły, przedszkola, placówki, zaś wierzycielem obowiązku nauki jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako że zgodnie z przepisem art. 41 ust. 1 p.o. to dyrektorzy publicznych szkół podstawowych kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy, zaś zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 p.o. kontrolowanie spełniania obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, należy do zadań dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka. Z kolei przyjmuje się w doktrynie i judykaturze, że organem egzekucyjnym analizowanych obowiązków jest każdorazowo wójt (burmistrz, prezydent miasta), co aktualnie uzasadnia się

treścią przepisu art. 41 ust. 2 p.o. odzwierciedlającego obowiązującą do dnia 31 sierpnia 2017 r. treść przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>407</sup>.

### 3.1.1.3. Obowiązki z zakresu ochrony zdrowia

Wyartykułowanie obowiązków z zakresu ochrony zdrowia miało ewidentnie na celu roztoczenie opieki prawnej nad dobrem prawnie chronionym, jakim jest ludzkie zdrowie. Zachowanie owego dobra, jak każdego innego, zależy nie tylko od działań czy też powstrzymywania się od pewnych działań przez człowieka, którego konkretnie to dobro dotyczy. Stan zdrowia każdego człowieka jest bowiem uwarunkowany wypełnianiem pewnych obowiązków zdrowotnych, sanitarnych czy też związanych z zachowaniem higieny również przez innych ludzi. Wystarczy bowiem, że tylko jedna osoba w danej społeczności zapadnie na jakąś bardzo zaraźliwą chorobę, aby doprowadzić do stanu epidemii. Aby zatem zachować dobry stan zdrowia obywateli, państwo nakłada na nich przepisami prawa różnorakie obowiązki z zakresu ochrony zdrowia.

Obowiązki z zakresu ochrony zdrowia wynikają z wielu różnych aktów prawnych, z których najbardziej sztanदारowym jest ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>408</sup>. Obszerny katalog obowiązków z przedmiotowego zakresu przewiduje przepis art. 5 ust. 1 tejże ustawy, zgodnie z którym osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie m.in. do poddawania się: zabiegom sanitarnym, szczepieniom ochronnym, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, w tym również postępowaniu mającemu na celu pobranie lub dostarczenie materiału do tych badań, nadzorowi epidemiologicznemu, kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji czy też izolacji<sup>409</sup>. Przepis ten przewiduje również obowiązek zaniechania przez osoby zakażone, chore na chorobę zakaźną lub nosicieli wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość

---

<sup>407</sup> Por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 309; A. Jamróz, *Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy egzekucyjne[w:] Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej : II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.* (red.) J. Korczak, Wrocław 2013, s.209; Zob. też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 2006 r., IV SA/Wr 175/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6012C6C8D3> (dostęp: 2018-07-29).

<sup>408</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.

<sup>409</sup> Tego rodzaju obowiązki S. Kasznica zaliczał do przypadków, w których jako środek ostateczny (*ultima ratio*) może znaleźć zastosowanie przymus bezpośredni - „gdy inne środki okażą się bezskuteczne. Np. Doprowadzenie przymusowe dzieci do szczepienia, gdy kara celem przymuszenia, nakładana na rodziców, nie odniosła skutku” - Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 131.

przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby. Wspomniany przepis nakłada również różnorakie obowiązki o charakterze informacyjnym, takich jak obowiązek udzielania danych i informacji organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, niezbędnych do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi i zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych. Warto również wspomnieć w tym miejscu o obowiązku wskazanym w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich, przewidującym konieczność stosowania się do nakazów i zakazów organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, służących zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. W przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie powyżej wskazanych obowiązków ponosi osoba, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną albo opiekun faktyczny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>410</sup>.

Podjmując próbę analizy prawnej powyżej przytoczonego katalogu obowiązków, warto zwrócić uwagę na proces ich konkretyzacji, tzn. proces, w którym powyższe obowiązki są nakładane na zindywidualizowane podmioty. W większości przypadków do konkretyzacji tej dochodzi bez konieczności wydawania odrębnych indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Podyktowane jest to koniecznością szybkiego, sprawnego działania organów administracji publicznej, wyposażonych w takie imperium, które pozwala na zażegnanie istotnego zagrożenia, jakim może okazać się choroba lub zakażenie. Innymi słowy, organy administracji sanitarno-epidemiologicznej muszą być wyposażone w takie kompetencje, które będą umożliwiały szybkie eliminowanie zagrożeń. Przydanie takich kompetencji wymaga z kolei przysporzenia narzędzi do ich wykonywania. Tego rodzaju narzędziem jest natomiast możliwość działania tychże organów oraz egzekwowania obowiązków nałożonych prawem bezpośrednio na podstawie przepisów prawa. Konieczność konkretyzowania tychże obowiązków za pośrednictwem zaskarżalnych rozstrzygnięć administracyjnych, wykluczałoby bowiem możliwość sprawnego eliminowania zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych. Dlatego też w skrajnych przypadkach ustawodawca przewiduje możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego wobec osób, które stanowiąc

---

<sup>410</sup> j. t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1318 ze zm.

istotne zagrożenie, nie wykonują w.w. obowiązków. Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich, „wobec osoby, która nie poddaje się obowiązkowi szczepienia, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, zabiegom sanitarnym, kwarantannie lub izolacji, a u której podejrzewa się lub rozpoznano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, może być zastosowany środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymywaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leków”.

Przydatną w omawianiu tej kwestii może okazać się analiza poglądów judykatury wyrażonych w przytoczonych poniżej orzeczeniach Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych. W swoich orzeczeniach sądy te w sposób szczególnie wnikliwy przeanalizowały kwestię egzekwowania obowiązku poddawania małoletnich szczepieniom ochronnym przez ich rodziców albo innych opiekunów prawnych lub faktycznych. Obszerna lista orzeczeń w tym akurat zakresie wynika aktualnie w znacznym stopniu z dynamicznej działalności tzw. ruchów antyszczepionkowych oraz ich członków lub sympatyków. Odpowiadając niejako na postulaty tychże ruchów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „o realizacji szczepień obowiązkowych i kwalifikacji do ich podania u dziecka decyduje każdorazowo lekarz, po uprzednim wykonaniu szczegółowego badania obecnego stanu zdrowia dziecka oraz zebraniu potrzebnych informacji podczas wywiadu z rodzicem, a nie rodzic, który ze względu na swoje przekonania sprzeciwia się wykonaniu szczepień ochronnych w okresach uzasadnionych medycznie i epidemiologicznie”<sup>411</sup>. Ustawowy obowiązek szczepień ochronnych oznacza bowiem „niedopuszczalność korzystania z tzw. klauzuli sumienia tj. uprawnienia pacjenta do odmowy poddania się świadczeniu zdrowotnemu z powołaniem się na art. 16 ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta”<sup>412</sup>. Obowiązek rodziców poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym jest w istocie „obowiązkiem prawnym, od którego uwolnić mogą jedynie konkretne przeciwwskazania lekarskie do szczepienia. Z art. 5 ust. 1 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika wprost, że osoby przebywające na terytorium kraju są obowiązane, na zasadach określonych w tej ustawie, do poddania się

---

<sup>411</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2016 r., VII SA/Wa 2541/15, LEX nr 2159951.

<sup>412</sup> Ibidem.

szczepieniom ochronnym”<sup>413</sup>. W konsekwencji powyżej przytoczonych poglądów przyjęto, iż obowiązek poddawania szczepieniom ochronnym wynika wprost z przepisów prawa i nie wymaga konkretyzacji w postaci rozstrzygnięcia administracyjnego. Dlatego też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził, że „obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym wynika wprost z przepisu prawa (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 17 ust. 1 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) i nie ma podstawy prawnej do konkretyzacji tego obowiązku w formie decyzji administracyjnej”<sup>414</sup>. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym wynika z mocy przepisów ustawowych, nie ma zatem podstawy prawnej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej. (...) Wynikający z przepisów obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, jest bezpośrednio wykonalny. Jego niedochowanie, aktualizuje obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego, którego rezultatem będzie poddanie dziecka szczepieniu ochronnemu”<sup>415</sup>. Dokonując analizy omawianej kwestii sądy rozstrzygały również kwestię pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego, czego efektem są poniżej zaprezentowane stwierdzenia. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego obowiązku o charakterze niepieniężnym przez organy inspekcji sanitarnej musi wynikać bezpośrednio z przepisów szczególnych. (...) Ustawa z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie przewiduje możliwości wydania przez organy PIS decyzji dotyczących szczepień ochronnych. Wynika to z faktu, że obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, jest bezpośrednio wykonalny - wynika wprost z przepisów prawa. Brak jest więc władczego rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej (powiatowego inspektora sanitarnego), w formie decyzji administracyjnej, które nakazywałyby poddać małoletnie dziecko szczepieniu ochronnemu. Wobec powyższego, brak jest podstaw do uznania, aby organem właściwym do prowadzenia egzekucji powyższego obowiązku niepieniężnego, w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.e.a., a tym samym do nakładania grzywny w celu przymuszenia, był powiatowy inspektor sanitarny”<sup>416</sup>. Odmienne stanowisko przyjął

---

<sup>413</sup> Por. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2016 r., V KK 306/15, LEX nr 1963649.

<sup>414</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., II SA/Bd 871/15, LEX nr 1948739.

<sup>415</sup> Por. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426; zob również wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SAB/Po 22/17; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Go 773/11;

<sup>416</sup> Por. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426.

w jednym z wyroków WSA w Olsztynie, stwierdzając, że to „Organy państwowej inspekcji sanitarnej są uprawnione do egzekwowania w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji obowiązku szczepień ochronnych”<sup>417</sup>. Odmienne stanowisko przyjął natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając, że to „Wojewoda jest organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających zarówno z wydanych przez siebie rozstrzygnięć indywidualnych (decyzji, postanowień), jak i obowiązków niepieniężnych wynikających wprost z mocy przepisów prawa. (...) Ustawa z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie przewiduje możliwości wydania decyzji dotyczących szczepień ochronnych. Wynika to z faktu, że obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, jest bezpośrednio wykonalny - wynika on wprost z przepisów prawa. Brak jest więc władczego rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej (powiatowego inspektora sanitarnego) w formie decyzji administracyjnej, które nakazywałoby poddać małoletnie dziecko szczepieniu ochronnemu. Brak jest podstaw do uznania, aby organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązku niepieniężnego - poddania dziecka szczepieniu ochronnemu - w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.e.a. był powiatowy inspektor sanitarny. Organem posiadającym ogólną właściwość do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązków niepieniężnych jest bowiem wojewoda”<sup>418</sup>. Podobny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w jednym z wyroków, w którym stwierdził, że „brak jest podstaw do uznania, aby organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązku niepieniężnego, tj. poddania małoletniego szczepieniu ochronnemu, w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.e.a. był powiatowy inspektor sanitarny. Organem posiadającym ogólną właściwość do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązków niepieniężnych jest bowiem wojewoda. Powiatowemu inspektorowi sanitarnemu służy jedynie przymiot wierzyciela”<sup>419</sup>. Pochylając się nad tym ostatnim orzeczeniem, *de lege lata* podzielić należy zaprezentowany w nim pogląd, jako zgodny z literą prawa, choć *de lege ferenda*, przyznać warto większą funkcjonalność rozwiązaniu, w którym to inspektorowie sanitarni byłiby umocowani do egzekwowania wszelkich obowiązków z zakresu ochrony zdrowia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 20 § 1 pkt 4 u.p.e.a. organem egzekucyjnym może być kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży ale tylko w odniesieniu

---

<sup>417</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Ol 839/12, LEX nr 1241147.

<sup>418</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 167/13, LEX nr 1371819.

<sup>419</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 maja 2013 r., II SA/Po 483/13, LEX nr 1323736.

do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień. W pozostałym zakresie powiatowy inspektor sanitarny może stać się właściwym rzeczowo organem egzekucyjnym tylko wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi (art. 20 § 2 u.p.e.a.). To wojewoda jest ogólnym organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym. W sytuacji, gdy przepisy prawa nie czynią zastrzeżenia, zgodnie z którym kompetencje organu egzekucyjnego są przydawane innemu organowi administracji publicznej, funkcję tę pełni zatem wojewoda. Powiatowy inspektor sanitarny w omawianym zakresie pełni natomiast rolę wierzyciela publicznoprawnego, jako że zgodnie z przepisem art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a., uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Nad wykonywaniem obowiązku obowiązkowych szczepień ochronnych czuwają zaś inspektorowie Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Niemniej jednak *de lege ferenda* lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie kompetencji do egzekwowania obowiązków z zakresu ochrony zdrowia organom w tym przedmiocie wyspecjalizowanym. Stąd też postulat nowelizacji przepisu art. 20 § 1 pkt 3 i 4 u.p.e.a. może okazać się uzasadniony.

W swoich orzeczeniach dotyczących omawianej kwestii szczepień ochronnych, sądy zwracały uwagę również na obowiązki leżące po stronie personelu lekarskiego w zakresie realizacji Narodowego Programu Szczepień Ochronnych: „Osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym w ramach Narodowego Programu Szczepień Ochronnych. W odniesieniu do osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie tego obowiązku ponoszą m.in. rodzice. Natomiast obowiązkiem lekarza sprawującego profilaktyczną opiekę zdrowotną jest powiadomienie osoby o obowiązkowym szczepieniu ochronnym lub osoby sprawującej prawną pieczę nad osobą małoletnią”<sup>420</sup>.

Nie wszystkie obowiązki z zakresu ochrony zdrowia przewidziane w ustawie o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich są konkretyzowane bezpośrednio na podstawie przepisów prawa. Część z nich może być bowiem konkretyzowana w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 wspomnianej ustawy, w celu

---

<sup>420</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 września 2012 r., II SA/Ol 840/12, LEX nr 1697589.

zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji przykładowo wprowadzić zakaz wstępu do pomieszczeń skażonych, nakazać przeprowadzenie dekontaminacji, dezynsekcji lub deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń, wprowadzić zakaz korzystania z wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i na potrzeby gospodarcze, pochodzącej z ujęć, co do których istnieje podejrzenie skażenia biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi, wprowadzić zakaz spożywania żywności podejrzanej o skażenie, a w razie potrzeby, zarządzić jej zbadanie, odkażenie, zniszczenie lub przeznaczenie do innych celów, a nawet nakazać sekcję zwłok osoby zmarłej, u której rozpoznano lub podejrzewano zakażenie lub chorobę zakaźną czy też zakazać wykonywania sekcji zwłok ludzi i zwierząt, gdy sekcja zwłok mogłaby prowadzić do zakażenia osób lub skażenia środowiska. Wszystkim tego rodzaju decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Dość znanym przykładem jest sytuacja, w której państwowy powiatowy inspektor sanitarny wydaje decyzję administracyjną wprowadzającą zakaz korzystania z wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i na potrzeby gospodarcze, pochodzącej z ujęć, co do których istnieje podejrzenie skażenia biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi, w tym w szczególności bakteriami E. Coli. Jako że zgodnie z przepisem art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>421</sup> to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, decyzję taką powiatowy państwowy inspektor sanitarny przesyła wójtowi oraz przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, aby ci rozpowszechnili informację o skażeniu wody wśród mieszkańców danej gminy lub miasta. Niedostosowanie się do przedmiotowego zakazu i spożywanie tudzież udostępnianie do spożycia w lokalach gastronomicznych skażonej wody albo też brak rozpowszechnienia informacji o zakazie spożycia wody wśród mieszkańców gminy lub miasta powinno spowodować konsekwencje w postaci zainicjowania administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wówczas jednak już niewątpliwie zarówno wierzycielem jak i organem egzekucyjnym będzie państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Innego rodzaju obowiązki administracyjnoprawne, o których warto wspomnieć w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej, przewiduje ustawa z dnia 6 listopada 2008 r.

---

<sup>421</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1152 ze zm.



o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>422</sup>. Ustawa ta przewiduje obowiązki leżące po stronie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, do których zachowania mają prawo pacjenci. Na szczególną uwagę zasługuje zatem obowiązek niestosowania praktyk naruszających prawa pacjentów. Przepis art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewiduje możliwość wydania przez Rzecznika Praw Pacjenta decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów. W takiej decyzji Rzecznik nakazuje zaniechanie stosowania tego rodzaju praktyki lub wskazuje działania niezbędne do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych praw pacjentów, wyznaczając terminy podjęcia tych działań. Decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Wydaje się przy tym, że „w ramach realizacji tego uprawnienia Rzecznik Praw Pacjenta może domagać się usunięcia tych skutków, które są następstwem normalnych, bezpośrednich i wyłącznych działań naruszciciela”<sup>423</sup>. Ustawodawca nie wymienia rodzajów działań niezbędnych, które mogą być nakazywane przez Rzecznika Praw Pacjenta w celu usunięcia skutków naruszeń zbiorowych praw pacjenta stąd też pojawić się może pytanie, jakie konkretne działania mogą służyć przywróceniu stanu poprzedniego. Ze względu na „różnorodność mogących wystąpić skutków nie sposób wskazać wyczerpująco działań, do których może być zobowiązany naruszciciel w decyzji Rzecznika Praw Pacjenta”<sup>424</sup>. Pewnym jest natomiast, że w sytuacji w której decyzja Rzecznika Praw Pacjenta nie zostanie wykonana przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, wówczas będzie ona podlegała przepisom u.p.e.a., zgodnie z którymi Rzecznik Praw Pacjenta będzie występował w charakterze wierzyciela publicznoprawnego, zaś wojewoda w roli organu egzekucyjnego.

#### **3.1.1.4. Inne obowiązki publicznoprawne o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym**

Poza opisanymi powyżej kategoriami tematycznymi obowiązków administracyjnoprawnych, prawo administracyjne w swych uregulowaniach przewiduje mnóstwo innych obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Wybrane powyżej zakresy miały jedynie na celu opisanie obowiązków, zdaje się najbardziej powszechnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że katalog obowiązków

<sup>422</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1318 ze zm.

<sup>423</sup> D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, LEX 2016.

<sup>424</sup> Ibidem.

administracyjnoprawnych jest znacznie bardziej obszerny, stąd w ramach tego podrozdziału, przedstawione zostaną pokrótce najciekawsze przykłady obowiązków administracyjnoprawnych z innych zakresów przedmiotowych.

W pierwszej kolejności warto wspomnieć o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, którego konkretyzacją jest m.in. obowiązek czynnej służby wojskowej. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1961 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>425</sup>, powołanie do czynnej służby wojskowej następuje za pomocą kart powołania, kart mobilizacyjnych albo w drodze obwieszczeń lub w inny sposób określony przez Ministra Obrony Narodowej. Obowiązki obrony RP są obowiązkami ewidentnie publicznoprawnymi. Nałożony obowiązek obrony RP, dany obywatel wypełnia wobec państwa, dla dobra wspólnego, tj. dla ogółu, nie zaś wobec konkretnej grupy obywateli albo tylko wobec swojej rodziny czy też dla obrony tylko konkretnej części terytorium państwa polskiego. Obowiązek obrony RP jest też obowiązkiem administracyjnoprawnym, tzn. nakładanym na obywatela przez państwo za pośrednictwem jego organów bądź to w postaci indywidualnych bądź to powszechnych aktów administracyjnych. Analizując obowiązek obrony RP na przykładzie obowiązku czynnej służby wojskowej należy wskazać, że wspomniany przepis wyraźnie stwierdza, że karta powołania jest decyzją administracyjną. Odnosząc się do pozostałych form konkretyzacji obowiązku czynnej służby wojskowej należy szczególną uwagę zwrócić na formę obwieszczenia. Dokonując konkretyzacji omawianego obowiązku w takiej formie, wymienieni w obwieszczeniu zobowiązani nie dysponują prawną możliwością odwołania się – ich obowiązek wynika w tym przypadku bezpośrednio z mocy samego prawa. Rozplakatowanie obwieszczeń o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny należy do wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) (art. 60 ust. 6 ustawy). Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 2 ustawy, w razie niestawienia się powołanego do czynnej służby wojskowej bez uzasadnionej przyczyny, z wyjątkiem ćwiczeń wojskowych rotacyjnych, starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień, zarządza przymusowe doprowadzenie powołanego przez Policję do wskazanej jednostki wojskowej, w trybie przepisów

---

<sup>425</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1459 ze zm.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Funkcję wierzyciela w tym przypadku wykonuje zatem wojskowy komendant uzupełnień.

Warto wspomnieć również o całym mnóstwie obowiązków administracyjnoprawnych wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>426</sup>, z których jako dość charakterystyczne warto wymienić obowiązek ponoszenia szeregu opłat o specyficznych nazwach, uiszczanych bądź to celem uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (opłata koncesyjna, opłata eksploatacyjna, opłata za podziemne magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów i dwutlenku węgla), bądź jako kara administracyjna za ich wydobywanie bez koncesji (opłata podwyższona, opłata dodatkowa). Wierzycielem tychże obowiązków jest każdorazowo organ, który daną opłatę na określony podmiot nałożył.

Wskazać warto również na obowiązki określone w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>427</sup> przewiduje szereg obowiązków administracyjnoprawnych związanych z organizacją kąpielisk, wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi, ustanawianiem stref ochronnych, likwidacją nieczynnych studni, projektowaniem, wykonywaniem oraz utrzymywaniem urządzeń wodnych, a także obowiązki informacyjno-ewidencyjne czy też fiskalne.

Z kolei przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>428</sup> przewidują obowiązki związane z korzystaniem ze środowiska w sposób wykraczający poza ramy korzystania powszechnego, a także obowiązki informacyjne i edukacyjne.

Można byłoby dalej mnożyć przykłady obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym, jednakże mogłoby to spowodować wrażenie podobieństwa niniejszej rozprawy doktorskiej do zakresu tematycznego podręczników z prawa administracyjnego materialnego. Dalsze przykłady obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym będą zatem ukazywane przy okazji omawiania pozostałych kategoryzacji obowiązków o tym charakterze.

---

<sup>426</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.

<sup>427</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.

<sup>428</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

### 3.1.2. Obowiązki o charakterze innym niż administracyjnoprawny

#### 3.1.2.1. Obowiązki o charakterze podatkowym i finansowym

Jak już była o tym mowa wyżej, pomimo, iż przedmiotem tejże rozprawy doktorskiej jest pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, wydaje się zabiegiem wskazanym, krótkie omówienie obowiązków o innym charakterze. Pozwoli to bowiem z jednej strony na ukazanie wielości i wielorodzajowości obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, z drugiej zaś strony ułatwi wyartykułowanie obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym poprzez porównanie i odróżnienie obowiązków o takim właśnie charakterze od obowiązków o charakterze zgoła innym, lecz mimo to podlegających również egzekucji administracyjnej. Przeprowadzenie takiej krótkiej analizy pozwoli również wysunąć tezę odpowiadającą na pytanie, czy pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym różni się w jakimś stopniu od pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o innym charakterze.

Obowiązki o charakterze podatkowym, jak również obowiązki z zakresu finansów publicznych, są najczęściej występującymi obowiązkami ciężącymi na obywatelach każdego państwa. Realizacja obowiązków fiskalnych przez obywateli stanowi bowiem główne źródło utrzymania państwa oraz podstawę do funkcjonowania jego budżetu.

Aktualnie mnogość obowiązków o charakterze podatkowym staje się asumptem do licznych dyskusji, z których nad wyraz często wynikają wnioski sprowadzające się do stwierdzenia, że obywatele danego państwa są zbyt surowo obciążeni tego rodzaju obowiązkami oraz że wielu z nich nie jest w stanie takiej ilości obowiązków i w takiej ich wysokości unieść bez uszczerbku dla zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych i społecznych. Rzeczywiście, podejmując próbę chociażby przykładowego wyliczenia obowiązków o charakterze podatkowym, nieodpartym pozostaje wrażenie ich nadmiaru. W polskim porządku prawnym można bowiem przykładowo wyróżnić następujące obowiązki podatkowe: podatki bezpośrednie (podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC), podatek od spadków i darowizn (PSD), podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji (tzw. podatek od produkcji okrętowej), podatek tonażowy, podatek od wydobywania

niektórych kopalini) oraz podatki pośrednie (podatek od towarów i usług (VAT), podatek akcyzowy, podatek od gier).

Wydaje się, że zarówno w teorii jak i w praktyce, pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu tego rodzaju obowiązków, jest w zasadzie najsilniejsza. Wynika to m.in. z faktu, że zazwyczaj wierzyciel tych obowiązków jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do przymusowego ich ściągnięcia od zobowiązanych, a jednocześnie dysponującym wyspecjalizowaną komórką ds. egzekucji, na czele której stoi komornik skarbowy. Ponadto od należytego egzekwowania danin publicznych od podatników zależy funkcjonowanie państwa, dlatego też w działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej zauważyć można odgórną presję i kładziony szczególny nacisk na egzekucję obowiązków o tym charakterze.

### **3.1.2.2. Obowiązki z zakresu prawa pracy**

W przepisie art. 2 § 1 pkt 11 u.p.e.a. ustawodawca wskazał, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Wymienione w tym przepisie obowiązki można zaliczyć do szeroko pojętego katalogu obowiązków z zakresu prawa pracy ciążących na pracodawcach względem ich pracowników.

Co do zasady, realizacji przez pracodawcę omawianych obowiązków pracownik może domagać się w ramach cywilnego postępowania odrębnego - postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 459 - 477<sup>7</sup> k.p.c.). Niemniej jednak czy to na wniosek samego pracownika, czy to z urzędu, pracownik może zostać objęty ochroną Państwowej Inspekcji Pracy, która w ramach swoich prerogatyw, bez konieczności skorzystania z pośrednictwa sądu powszechnego może nałożyć na pracodawcę określone obowiązki, celem zaspokojenia uprawnień pracownika. Wątpliwości co do rozgraniczenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy i sądu pracy rozstrzygnął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając, że „tylko w sytuacji, gdy ocena zdarzeń jednoznacznie wskazuje w świetle obowiązujących przepisów, że wynagrodzenie przysługuje konkretnemu pracownikowi i nie zostało mu wypłacone, inspektor pracy może skorzystać z uprawnień przewidzianych w powołanym art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

Natomiast, gdy wynagrodzenie budzi kontrowersje, w szczególności na tle zgłoszonych okoliczności, które strony stosunku pracy interpretują odmiennie albo jedna ze stron w ogóle zaprzecza ich wystąpieniu, jedynym organem kompetentnym do weryfikacji spornych roszczeń ze stosunku pracy jest sąd pracy<sup>429</sup>. Aby zatem nakaz wypłaty należnego świadczenia przysługującego pracownikowi mógł zostać wydany, „obowiązek objęty nakazem musi być wymagalny i bezsporny”<sup>430</sup>.

Omawiane obowiązki w istocie wynikające bezpośrednio z przepisów prawa pracy, są konkretyzowane w drodze decyzji administracyjnych lub poleceń (pisemnych bądź ustnych) a następnie egzekwowane w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Przykładowo obowiązek pracodawcy terminowego i prawidłowego wypłacania wynagrodzeń za pracę wynika bezpośrednio z przepisu art. 94 pkt 5 k.p. i znajduje potwierdzenie w art. 85, 86 i art. 22 k.p. Mimo to inspektor pracy może w drodze decyzji administracyjnej nakazać pracodawcy wypłatę należnego, wymagalnego i bezspornego wynagrodzenia za pracę. Co ciekawe, decyzja organu inspekcji pracy nie musi zawierać uzasadnienia<sup>431</sup>. Zgodnie z przepisem art. 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>432</sup>, właściwe organy PIP, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, są przykładowo uprawnione do nakładania obowiązków: usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie w przypadku, gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; nakazania wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi<sup>433</sup>; nakazania pracodawcy wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi<sup>434</sup>. Warto przyrzeć się nieco dokładniej egzekwowaniu ostatniego z wymienionych obowiązków. Otóż, jak to już wskazano powyżej, jest on nakładany w drodze decyzji administracyjnej<sup>435</sup> i podlega natychmiastowemu

---

<sup>429</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lipca 2017 r., III SA/Kr520/17, LEX 2329804; Por. również: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 17/17, LEX 2288388; wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2016 r., i OSK 591/15, LEX 2118784.

<sup>430</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2014 r., III SA/Gd 1063/13, LEX 1471500.

<sup>431</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2010 r., IV SA/GI 348/10, LEX 688036.

<sup>432</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 623 ze zm.

<sup>433</sup> Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

<sup>434</sup> j.w.

<sup>435</sup> Por. art. 34 ust. 1 u.p.i.p.

wykonaniu, co dobitnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że „ustawodawca nie przewidział dla decyzji wydanych w oparciu o przepis art. 11 pkt 7 ustawy z 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy innego terminu wykonania nałożonego obowiązku niż termin natychmiastowy”<sup>436</sup>, stąd też ciekawie musi się przedstawiać również problematyka jego egzekwowania.

Warto bliżej przyjrzeć się formie prawnej nakazu wypłaty wynagrodzenia wydawanego przez inspektora pracy. Zarówno przedstawiciele judykatury, jak i jurysprudencji, są zgodni co do tego, iż ów nakaz jest *de facto* decyzją administracyjną. Wynika to bowiem bezpośrednio z przepisu art. 33 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p., zgodnie z którym „w wyniku ustaleń dokonanych w toku kontroli właściwy inspektor pracy (...) wydaje decyzje, o których mowa w art. 11 pkt 1-4 i pkt 6-7 oraz art. 11a”. Pewne wątpliwości pojawiły się jednak odnośnie kwestii możliwości egzekwowania owego obowiązku w ramach administracyjnej procedury egzekucyjnej. Warto w tym miejscu pochylić się nad treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, w którym stwierdzono, że „zadaniem nakazu wypłaty wynagrodzenia jest wymuszenie na pracodawcy wypełnienia obowiązku wynikającego z zawartej z pracownikiem umowy w zakresie wypłaty wynagrodzenia i tych jej elementów, które związane są z wynagrodzeniem. Inspektor pracy, wydając nakaz wypłaty wynagrodzenia, nie rozstrzyga o roszczeniu pracownika, w tym zakresie bowiem kompetencje ma sąd powszechny. Nakaz nie stanowi też podstawy dla pracownika do uruchomienia postępowania egzekucyjnego w ramach egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Istota natomiast nakazu wypłaty wynagrodzenia sprowadza się do skłonienia pracodawcy, aby ten wypełnił ciężący na nim obowiązek względem pracownika, wówczas gdy obowiązek ten jest wymagalny”<sup>437</sup>. Wydaje się, że powyżej przedstawiona konstatacja rozumiana w ten sposób, że nakaz wypłaty wynagrodzenia ma jedynie walor rekomendacyjny i brak jest możliwości jego wdrożenia za pomocą przymusu egzekucyjnego, pozbawiałaby *de facto* sensu regulacji art. 2 § 1 pkt 11 u.p.e.a. w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p. w zw. z art. 11 pkt 7 u.p.i.p.

---

<sup>436</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., i OSK 1183/13, LEX 1576189.

<sup>437</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 stycznia 2013 r., II SA/Bd802/12, LEX 1351575; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2013 r., II SA/Bd801/12, LEX 1351574; Zob. również wyrok NSA z dnia 13 lipca 2006 r., i OSK1400/05, LEX 275465.

### 3.1.2.3. Obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych

Obowiązkami z zakresu ubezpieczeń społecznych są obowiązki ciążące na ubezpieczonych oraz ubezpieczających ich pracodawcach realizowane co do zasady<sup>438</sup> na rzecz bądź to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), bądź to Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), celem utrzymania i zagwarantowania wydolności systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>439</sup> „składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej „należnościami z tytułu składek”, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”. W ramach tzw. dualizmu egzekucyjnego mogą być również ściągane wszelkie inne należności, do których egzekwowania stosuje się zasady określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie bowiem z przepisem art. 32 u.s.u.s. „do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Potwierdza to treść uchwały Sądu Najwyższego, zgodnie z którą „*de lege lata*” utrzymano system egzekucji alternatywnej w art. 24 ust. 2 w związku z art. 32 u.s.u.s. W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>440</sup>, odpowiedniku art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r., przewidziano, że składki na ubezpieczenie zdrowotne podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń przewidzianych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>441</sup> przewiduje, że do egzekucji składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stosuje się przepisy dotyczące

---

<sup>438</sup> Przykładowo funkcjonariusze służb mundurowych są objęci odrębnym systemem zaopatrzenia społecznego.

<sup>439</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.

<sup>440</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 210, poz. 2135 ze zm.

<sup>441</sup> Dz.U. z 2006 r. nr 158, poz. 1121



składek na ubezpieczenie społeczne. Trzy kategorie składek (na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) objęte są zatem podobną regulacją w zakresie możliwości ich egzekwowania<sup>442</sup>.

W tego rodzaju sytuacjach, w których dopuszczalne jest skorzystanie z alternatywy egzekucyjnej, istnieje również możliwość zastosowania przepisu art. 784 k.p.c., zgodnie z którym „celem uzyskania klauzuli wykonalności tytułu pochodzącego od organu administracji państwowej lub sądu szczególnego, który sam nie nadaje klauzuli, wierzyciel złoży sądowi w razie potrzeby oprócz tytułu także ich zaświadczenie, że tytuł podlega wykonaniu”. Możliwość tę potwierdził Sąd Okręgowy w Białymstoku w jednym ze swych postanowień, w którym stwierdził: „Badaniu Sądu podlega też uprawnienie wnioskodawcy do żądania nadania sądowej klauzuli wykonalności, gdyż zasadą jest zaspokajanie wierzycieli administracyjnych w toku egzekucji administracyjnej a nie sądowej. Ta druga przesłanka występuje w sprawie niniejszej, gdyż administracyjny wierzyciel zgłaszający swoją wierzytelność do zaspokojenia w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości w trybie art. 1036 k.p.c. musi przedstawić tytuł wykonawczy zaopatrzonej w sądową klauzulę wykonalności (tak uchylił Sąd Najwyższy z 4 czerwca 2009 r., III CZP 37/09 w OSN 2010/2/22 i „Wspólnota” 2009/25/43). Wnioskodawca w sprawie niniejszej jest legitymowany do skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 1036 k.p.c. w myśl służącego mu wyboru rodzaju egzekucji przewidzianej w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>443</sup>.

Nie w każdym jednak przypadku dochodzenia przez organ rentowy należności z zakresu ubezpieczeń społecznych będzie możliwy do zastosowania tzw. dualizm egzekucyjny, pomimo treści przepisu art. 32 u.s.u.s. Wskazuje na to chociażby dalsza część przywołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08, w której odmówiono zastosowania alternatywy egzekucyjnej w stosunku do należności

---

<sup>442</sup> Uchwała SN z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08. W dalszej części cytowanej uchwały SN stwierdza: „Warto też podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wejściu w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. nie było wątpliwości co do tego, że art. 24 ust. 2 u.s.u.s. nie został zmodyfikowany i utrzymano dualizm dróg postępowania egzekucyjnego-sądowego i administracyjnego (Por. uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZP 114/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 1 oraz z dnia 28 grudnia 2007 r., III CZP 150/07, OSNC 2003, nr 3, poz. 41). z uzasadnień tych uchwał wynika wniosek o prawnej odrębności i autonomiczności obu rodzajów egzekucji oraz o pozostawieniu wierzycielowi wyboru jednej z nich”.

<sup>443</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 11 stycznia 2012 r., II Cz 27/12, <http://bialystok.so.gov.pl/ostatnio-dodane-artykuly/88-orzecznictwo/orzeczenia-cywilne/410-postanowienie-z-dnia-11-stycznia-2012-roku-sygn-akt-ii-cz-2712.html> (dostęp: 2018-07-29).

dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na Fundusz Pracy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>444</sup> (dalej: u.p.z.i.r.p.). W przedmiotowym przypadku, pomimo, iż w treści przepisu art. 32 u.s.u.s. ustawodawca nakazał do składek na Fundusz Pracy stosować odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne, a zatem również wchodzącą w ich skład zasadę alternatywy egzekucyjnej, to z uwagi na brak potwierdzenia owej zasady w przepisach u.p.z.i.r.p., Sąd Najwyższy odmówił możliwości zastosowania trybu egzekucji sądowej do ściągania tego rodzaju składek. W przepisie art. 107 ust. 4 u.p.z.i.r.p. ustawodawca wskazał bowiem wyraźnie, że składki na Fundusz Pracy podlegają ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ową swoistą kolizję przepisu art. 32 u.s.u.s. i regulacji art. 107 ust. 4 u.p.z.i.r.p. usunął sam ustawodawca, wprowadzając ustawę z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>445</sup>, przywracając możliwość zastosowania zasady dualizmu egzekucyjnego również w odniesieniu do składek na Fundusz Pracy. Jednakże sam przypadek jest potwierdzeniem reguły, że nie do wszystkich obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych jest możliwą do zastosowania zasada alternatywy egzekucyjnej<sup>446</sup>.

Powyższe stwierdzenie potwierdza chociażby ten fakt, że istnieje również taki przypadek, gdy obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych mogą być dochodzone wyłącznie w trybie egzekucji administracyjnej. Świadczy o tym treść przepisu art. 84 ust. 4 u.s.u.s., zgodnie z którym „kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją oraz kwoty odsetek i kosztów upomnienia, zwane dalej „należnościami z tytułu nienależnie pobranych świadczeń”, podlegają potrąceniu z wypłacanych świadczeń, a jeżeli prawo do świadczeń nie istnieje - ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Co ciekawe sytuacja ta nie znajduje swojej pełnej analogii na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>447</sup>, gdzie przepis art. 142 tej ustawy stanowi: „w zakresie nieuregulowanym w art. 139-141 do egzekucji ze świadczeń pieniężnych stosuje się

---

<sup>444</sup> Ówczesny Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001 ze zm.

<sup>445</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

<sup>446</sup> Zob. J. Misztal-Konecka, *Administracyjne tytuły wykonawcze w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3, s. 57-61.

<sup>447</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.

odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego albo przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednakże już przepis art. 144 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że „od osób nieuprawnionych do pobierania świadczeń określonych w ustawie kwoty nienależnie pobranych świadczeń, o których mowa w art. 138 ust. 2 i 3, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na podstawie prawomocnej decyzji organu rentowego”. Pomimo iż wspomniane obowiązki zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń dotyczą należności z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaliczyć się je powinno raczej do obowiązków o charakterze *de facto* cywilnoprawnym, co w dalszych podrozdziałach zostanie w sposób wyczerpujący objaśnione.

#### **3.1.2.4. Obowiązki o charakterze karnoprawnym**

Podobnie jak w egzekwowaniu obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych tak i w odniesieniu do obowiązków karnoprawnych zauważyć można zastosowanie *sui generis* dualizmu egzekucyjnego, przy czym w przeciwieństwie do tych pierwszych, ustawodawca jasno sprecyzował które konkretnie obowiązki o charakterze karnoprawnym podlegają egzekucji sądowej, a które egzekucji administracyjnej. Zasadą jest poddanie przedmiotowych obowiązków cywilnej procedurze egzekucyjnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 25 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>448</sup>, „egzekucję zasądzonych roszczeń cywilnych, orzeczonej grzywny, świadczenia pieniężnego oraz należności sądowych prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”. Ponadto zgodnie z art. 26 k.k.w. do tytułów egzekucyjnych mają zastosowanie przepisy art. 776-795 Kodeksu postępowania cywilnego. Od powyżej przedstawionej zasady istnieją jednak wyjątki, które staną się przedmiotem poniższej, krótkiej analizy prawnej.

Przykładem obowiązku karnoprawnego podlegającego egzekucji administracyjnej jest chociażby obowiązek wykonania środka o charakterze represyjno-prewencyjnym w postaci przepadku<sup>449</sup> oraz środka karnego w postaci nawiązki na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie z przepisem art. 27 k.k.w., „egzekucję przepadku oraz nawiązki na rzecz Skarbu

---

<sup>448</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.

<sup>449</sup> Do dnia 1 lipca 2015 r. przepadek w prawie karnym był zaliczany do środków karnych - Por. ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396). W prawie wykroczeń przepadek jest nadal zaliczany do środków karnych.

Państwa prowadzi naczelnik urzędu skarbowego według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”. W tym celu Sąd bezzwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku przesyła jego odpis lub wyciąg naczelnikowi urzędu skarbowego, właściwemu ze względu na siedzibę sądu pierwszej instancji (art. 187 § 1 k.k.w.). Co do zasady, przedmioty objęte przypadkiem przekazuje się bezpośrednio naczelnikowi urzędu skarbowego, niemniej jednak zasada ta znajduje wiele wyjątków, które wyczerpująco określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przypadku przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy naczelnik urzędu skarbowego<sup>450</sup>. Przykładowo, w celu wykonania orzeczenia o przypadku przerobionych lub podrobionych znaków urzędowych i narzędzi pomiarowych, wskazane przedmioty należy przekazać właściwemu miejscowo i kompetencyjnie organowi administracji rządowej. W odniesieniu do sprzętu i ekwipunku wojskowego, organem kompetentnym do odbioru takich przedmiotów jest właściwy miejscowo wojewódzki sztab wojskowy. Z kolei przerobione lub podrobione krajowe i zagraniczne znaki pieniężne trafiają bezpośrednio do Centrali Narodowego Banku Polskiego.

Co istotne i ciekawe, jeżeli jednym postanowieniem zabezpieczono grożący wypadek oraz grzywnę, obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, świadczenie pieniężne, nawiązkę lub wykonanie orzeczenia o kosztach sądowych w postępowaniu karnym, sąd lub prokurator, który wydał to postanowienie, może zlecić jego wykonanie w całości naczelnikowi urzędu skarbowego. W takim wypadku naczelnik urzędu skarbowego prowadzi również egzekucję orzeczonej jednocześnie grzywny i zasądzonych od skazanego kosztów sądowych oraz egzekucję orzeczonego obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, świadczenia pieniężnego albo nawiazki (art. 195 a § 1 i 2 k.k.w.). Niezwykle ciekawa staje się wówczas pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego, odrębnego w zupełności od osoby bezpośrednio zainteresowanej wykonaniem obowiązku, a zatem osoby pokrzywdzonej przestępstwem. Funkcję wierzyciela pełni w takiej sytuacji sąd lub prokurator, który wydał takie postanowienie o zabezpieczeniu. Interesującą jest również sytuacja opisana w przepisie art. 195 aa § 1 i 2 k.k.w., w której przedmiot, którego wypadek orzeczono, ma określoną wartość naukową, artystyczną lub historyczną. Wówczas sąd może, na wniosek lub za zgodą muzeum, postanowić

---

<sup>450</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 428.

o wykonaniu przepadku tego przedmiotu poprzez przekazanie go temu muzeum. W takiej z kolei sytuacji sąd nakaze naczelnikowi urzędu skarbowego lub innemu organowi wydanie przedmiotu, którego przepadek orzeczono, właściwemu muzeum. Z przywołanego przepisu można wydedukować dominującą rolę wierzyciela nad organem egzekucyjnym, gdyż to sąd w opisanej sytuacji nakazuje dane postępowanie naczelnikowi urzędu skarbowego, zaś naczelnik urzędu skarbowego nie ma innej możliwości jak ta, w ramach której owo polecenie precyzyjnie i niezwłocznie wykonuje. Finalnie warto również zwrócić uwagę na instytucję przepadku zwierzęcia, opisaną w przepisie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>451</sup> (w dalszej części: u.o.z.). Zgodnie z tym przepisem w razie skazania za przestępstwo zabicia, uśmiercenia czy też uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów, a także znęcania się nad zwierzęciem, sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem.

Kolejnym przykładem jest obowiązek zapłaty opłaty wyrównawczej za zniszczenie, uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku zainstalowanych względem skazanego lub osoby chronionej urządzeń technicznych, takich jak nadajnik, rejestrator stacjonarny czy rejestrator przenośny. Zgodnie z przepisem art. 43 s § 1 k.k.w. „w razie umyślnego dopuszczenia do zniszczenia, uszkodzenia, uczynienia niezdatnym do użytku nadajnika, rejestratora stacjonarnego lub przenośnego sąd może nałożyć na skazanego lub osobę chronioną opłatę wyrównawczą na rzecz podmiotu dozoru. W sprawach egzekucji opłaty wyrównawczej stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W tym przypadku można zaryzykować twierdzenie, że wskazana opłata wyrównawcza nosi znamiona obowiązku o charakterze cywilnoprawnym. Obowiązek ten dotyczy bowiem nie tylko osoby skazanej ale również osoby chronionej, nie ma zatem charakteru represyjnego. Ponadto opłata ta stanowi ekwiwalent za zniszczone, uszkodzone lub uczynione niezdatnym do użytku mienie Skarbu Państwa - jest to zatem forma odszkodowania za poniesioną szkodę. Opłata ta co prawda jest nakładana przez sąd penitencjarny, niemniej jednak, jak to już zostało i jeszcze zostanie wielokrotnie stwierdzone, organ nakładający dany obowiązek nie determinuje *de facto* charakteru i znamion tego obowiązku.

Do podobnych wniosków można dotrzeć przy analizie obowiązku naprawienia szkody w mieniu zakładu karnego nakładanego na skazanego przez dyrektora tego zakładu. Zgodnie

---

<sup>451</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.

z przepisem art. 120 § 1 k.k.w. „w razie wyrządzenia przez skazanego z jego winy szkody w mieniu zakładu karnego, nieprzekraczającej dwukrotnej wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników, dyrektor tego zakładu może zobowiązać skazanego do naprawienia tej szkody przez zapłatę odpowiedniej kwoty pieniężnej”. Zobowiązanie owo nakładane jest na skazanego w drodze decyzji administracyjnej. Co istotne, prerogatywa dyrektora zakładu karnego obejmuje jedynie szkody nieprzekraczające dwukrotnej wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników - szkody o większej wartości dochodzone są już w trybie powództwa cywilnego. Ponadto zgodnie z przepisem art. 120 § 2 k.k.w., skazanemu przysługuje, w terminie 30 dni od otrzymania orzeczenia dyrektora, powództwo o ustalenie, że należność nie istnieje w całości lub w części. Dopiero w sytuacji, gdy skazany nie wniesie owego powództwa w terminie i decyzja dyrektora zakładu karnego uzyska walor ostateczności, prawomocności a jednocześnie wykonalności, wówczas dyrektor pełniąc rolę wierzyciela publicznoprawnego może zainicjować administracyjne postępowanie egzekucyjne. Wszystko to ewidentnie wskazuje na cywilnoprawny charakter omawianego obowiązku, który pomimo to jest ściągany w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 120 § 3 k.k.w.). Jednakże omówienie obu wspomnianych obowiązków w ramach tego podrozdziału jest podyktowane ich nieodłącznym przedmiotowym powiązaniem z problematyką penitencjarną i karnoprawną. Są to bowiem niewątpliwie obowiązki nakładane w procedurze stosowania dolegliwości o charakterze represyjnym i w pewnym stopniu nierozzerwalnie związane z wykonywaniem względem skazanego kar lub innych środków przewidzianych przez prawo karne o charakterze represyjnym, prewencyjnym lub kompensacyjnym.

### **3.1.2.5. Obowiązki o charakterze cywilnoprawnym**

Istotną kwestią jest fakt występowania w porządku prawnym możliwości egzekwowania w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze cywilnoprawnym. Taką możliwość jednakże przewidywał już na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji R. Hausner, który twierdził, że „ustawa może także dyspozycje osób prywatnych (np. ugody) uznać za tytuł egzekucji administracyjnej, w tym wypadku jednak nie wola stron jest przedmiotem egzekucji, a przepis prawny, który z pewnym oświadczeniem

woli działaniem wobec władzy i w sprawie ze stanowiska interesu publicznego nie obojętnej łączy pewne obowiązki. Jeśli przymus może być użyty dla zrealizowania woli władzy, to oczywiście może być użyty także dla zrealizowania woli objawionej bezpośrednio przez ustawodawcę<sup>452</sup>.

Tym niemniej usprawiedliwione okolicznościami jest przekonanie, że tego rodzaju obowiązki powinny z samej zasady podlegać uregulowaniom sądowego postępowania egzekucyjnego zawartym w k.p.c., tym bardziej, że ustawodawca ustanowił regulację art. 784 k.p.c., zgodnie z którą „celem uzyskania klauzuli wykonalności tytułu pochodzącego od organu administracji państwowej<sup>453</sup> lub sądu szczególnego, który sam nie nadaje klauzuli, wierzyciel złoży sądowi w razie potrzeby oprócz tytułu także ich zaświadczenie, że tytuł podlega wykonaniu”. Oczywiście mogłoby się zatem wydawać, że nawet jeśli dany obowiązek o charakterze cywilnoprawnym wynika z indywidualnego aktu administracyjnego, takiego jak decyzja administracyjna, to nawet wówczas obowiązek podlega przepisom sądowego (cywilnego) postępowania egzekucyjnego, zaś jego egzekucją winien się zajmować komornik sądowy. Tymczasem analizowana kwestia wcale nie jest taka oczywista, zaś jej analiza doczekała się rozbieżnych rezultatów, prezentowanych zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i judykatury. Najlepiej ową rozbieżność będzie można ukazać na kanwie poniżej zaprezentowanych przykładów obowiązków.

Przykładem obowiązku o charakterze cywilnoprawnym, egzekwowanym w administracyjnej procedurze egzekucyjnej, jest obowiązek zapłaty odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe

---

<sup>452</sup> R. Hausner, *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4 s. 298.

<sup>453</sup> Zgodnie z aktualnymi poglądami przedstawicieli jurysprudencji przedmiotowy przepis winien znaleźć zastosowanie bądź to również do organów administracji publicznej, bądź to nawet wyłącznie do organów administracji publicznej. T. Ereciński oraz H. Pietrzykowski twierdzą wręcz, że „Po zreformowaniu administracji publicznej, co nastąpiło w dniu 1 stycznia 1999 r., posługiwanie się pojęciem „organ administracji państwowej” nie jest adekwatne do obowiązującego stanu prawnego. Współcześnie kompetencje z zakresu administracji publicznej wykonują podmioty funkcjonujące w administracji rządowej i samorządowej, od organów tych podmiotów zatem pochodzić będą tytuły pozasądowe, o których mowa w komentowanym przepisie (Por. G. Bieniek, H. Pietrzykowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006)” - Zob. T. Ereciński (red.), H. Pietrzykowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Tom V, *Postępowanie egzekucyjne*, wyd. V, WK 2016. Autor niniejszej rozprawy nie podziela powyższego poglądu, gdyż w strukturze szeroko pojętej administracji publicznej, poza administracją rządową i samorządową, wyróżnić można również organy administracji państwowej, takie jak: Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Regionalna Izba Obrachunkowa, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, etc. z kolei P. Telenga stwierdza, że komentowany przepis odnosi się co prawda „do tytułów egzekucyjnych wystawionych przez organy administracji państwowej, lecz *per analogiam* powinien znaleźć zastosowanie także do tytułów pochodzących od organów administracji publicznej” - Zob. P. Telenga, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, Tom 2. Art. 730-1217 (red.) A. Jakubecki, LEX/el. 2017.

- z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela. Jednym z wielu, aczkolwiek niezwykle dobitnym dowodem, iż w przedmiotowym przypadku mamy do czynienia z obowiązkiem o charakterze cywilnoprawnym, jest treść przepisu art. 132 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym „do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego”. Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 3 u.g.n. za tego rodzaju działki gruntu przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Zasady i tryb, o których mowa powyżej zostały określone w przepisach art. 128 - 135 u.g.n. i tak zgodnie z przepisem art. 129 ust. 1 u.g.n. odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. To zatem starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) będzie odgrywał rolę wierzyciela publicznoprawnego, pomimo, iż wierzycielem materialnoprawnym jest właściciel nieruchomości, z której wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne. Ustawodawca wskazał również (choć uczynił to dość enigmatycznie) zobowiązanego omawianego obowiązku. Zgodnie z przepisem art. 132 ust. 5, do zapłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości jest zobowiązany starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki. O ile pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego jest pozycją *stricte* procesową, o tyle pozycja prawna zobowiązanego jest pozycją wyraźnie materialnoprawną. Potwierdza to treść przepisu art. 1a pkt 20 u.p.e.a., zgodnie z którym pod pojęciem zobowiązanego należy rozumieć osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym (...). W istocie bowiem zobowiązanym jest dokładnie ten podmiot, który w ramach własnego budżetu tudzież w ramach własnych starań, powinien wykonać ciężący na nim obowiązek. Ponadto z uwagi na fakt, że omawiane obowiązki są obowiązkami o charakterze cywilnoprawnym, również zobowiązany do ich wykonania powinien odpowiadać podstawowym regulacjom cywilnoprawnym. Zobowiązany powinien zatem być podmiotem praw i obowiązków - posługując się terminologią z zakresu prawa cywilnego, powinien dysponować tzw. zdolnością prawną. Tymczasem organ wykonawczy jednostki samorządu



terytorialnego tudzież *statio fisci* Skarbu Państwa taką zdolnością nie dysponują. Stąd też de lege ferenda zasadnym wydaje się sugestia, aby w miejsce organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego tudzież w miejsce starosty, wskazane zostały jako podmioty zobowiązane Skarb Państwa - starosta danego powiatu oraz jednostki samorządu terytorialnego, gdyż to właśnie te podmioty posiadają osobowość prawną i tym samym dysponują zdolnością prawną.

Innym przykładem obowiązku o charakterze cywilnoprawnym egzekwowanym w administracyjnej procedurze egzekucyjnej jest obowiązek zapłaty odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska. Zgodnie z przepisem art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>454</sup> ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez: poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody; ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne; wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Jednakże w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania, zaś decyzja ta jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może jednakże w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Niemniej jednak wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji ustalającej odszkodowanie. Poza możliwością ubiegania się o odszkodowanie istnieje również możliwość żądania wykupu nieruchomości. Zarówno do pierwszej, jak i drugiej z zaprezentowanych możliwości, zastosowanie znajdują przepisy u.g.n. Obowiązanymi do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są: właściwa jednostka samorządu terytorialnego - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego; reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości

---

<sup>454</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 799, ze zm.

nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody.

Obowiązkami o charakterze *stricte* cywilnoprawnym podlegającymi administracyjnej procedurze egzekucyjnej są również ingerujące w sferę właścicielską zobowiązanych obowiązki wydania nieruchomości lub ruchomości, a także obowiązki opróżnienia lokalu lub innych pomieszczeń, które w sposób szczegółowy zostaną omówione w poświęconych im podrozdziałach.

Tego rodzaju obowiązkami są również nakładane w ramach procedury karnej w powiązaniu z przypadkiem środki kompensacyjne w postaci obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę czy też w postaci nawiazki, jeżeli wcześniej sąd lub prokurator w jednym postanowieniu dokonał zabezpieczenia ich wykonania, a następnie zlecił ich wykonanie naczelnikowi urzędu skarbowego (art. 195 a § 1 i 2 k.k.w.). Takim obowiązkiem jest również obowiązek naprawienia szkody w mieniu zakładu karnego nakładanego na skazanego przez dyrektora tego zakładu, zgodnie z przepisem art. 120 § 1 k.k.w. Podobnie do grona tak szeroko pojętych obowiązków o charakterze cywilnoprawnym należałoby zaliczyć opłatę wyrównawczą za zniszczenie, uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku zainstalowanych względem skazanego lub osoby chronionej urządzeń technicznych, takich jak nadajnik, rejestrator stacjonarny czy rejestrator przenośny, wymierzaną w oparciu o przepis art. 43 s § 1 k.k.w.

Ponadto można też zaryzykować twierdzenie, zgodnie z którym obowiązkami o charakterze cywilnoprawnym są również obowiązki zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń. Obowiązki te są bowiem *de facto* surogatem instytucji *stricte* cywilnoprawnej, jaką jest roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c. i n.) tudzież ściślej rzecz ujmując z tytułu nienależnego świadczenia (art. 410 k.c.). Pomimo że obowiązek zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń, przyznanych wcześniej w ramach procedury administracyjnej, pełni również formę dolegliwości dla beneficjenta danej płatności, to jednak zasadniczą jego funkcją jest zniesienie stanu, w którym tenże beneficjent jest bezpodstawnie wzbogacony i doprowadzenie do sytuacji, w której będzie on musiał zwrócić nienależnie przyznane mu świadczenie pieniężne. Ów obowiązek zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń ma zatem doprowadzić do stanu, w którym dobro jakim jest pieniądz powróciło od bezpodstawnie wzbogaconego do bezpodstawnie zubożonego, a zatem aby roszczenia *de facto* prywatnoprawne pomiędzy nimi zostały zniesione. Oczywiście każdorazowo

ów obowiązek zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń jest nakładany w oparciu o przepisy stanowiące *lex specialis*<sup>455</sup>, w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego, tym niemniej z uwagi na ich restytucyjny i typowo kompensacyjny charakter, należy zaliczyć je do obowiązków o charakterze cywilnoprawnym, co zostanie jeszcze bardziej wyraźnie wyłuszczone w podrozdziale poświęconym temu rodzajowi obowiązków.

Przechodząc do kontynuacji wywodu zaprezentowanego na początku tego podrozdziału, warto spróbować udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie każdy obowiązek o charakterze cywilnoprawnym, wynikający z indywidualnego aktu administracyjnego, może podlegać przepisom sądowego (cywilnego) postępowania egzekucyjnego, zaś jego egzekucją zajmować się komornik sądowy. Odpowiedzią na to pytanie jest treść przepisu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., zgodnie z którym „tytułami egzekucyjnymi są (...) inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej”. Tylko przepisy rangi ustawowej mogą zatem skierować indywidualny akt administracyjny do egzekucji sądowej.

Ponadto zauważalna jest również tendencja, zgodnie z którą same sądy powszechne nie chcą angażować swoich struktur do egzekwowania obowiązków niewynikających z treści orzeczeń pochodzących od nich samych. Z drugiej strony należałoby się zastanowić nad prawidłowością rozwiązania, zgodnie z którym obowiązki o charakterze cywilnoprawnym są konkretyzowane w indywidualnych aktach administracyjnych przez organy administracji publicznej<sup>456</sup>.

---

<sup>455</sup> Por. L. Ramlo, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 625.

<sup>456</sup> M. Sieńko twierdzi, że takie rozwiązanie jest podyktowane charakterem świadczenia objętego tytułem egzekucyjnym: „Z reguły tytuły pochodzące od organu administracji są wykonywane w trybie egzekucji administracyjnej. Jednak w wypadkach szczególnych, chociażby z uwagi na charakter świadczenia objętego tytułem, mogą być realizowane w drodze egzekucji sądowej po nadaniu im klauzuli wykonalności (Por. art. 777 § 1 pkt 3)” - Por. M. Sieńko, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, (red.) M. Manowska, Tom 2. Art. 506-1217, wyd. III, WK 2015. Autor niniejszej rozprawy nie podziela tego poglądu, gdyż właśnie odszkodowania i inne roszczenia o charakterze ewidentnie cywilnoprawnym, takie jak: roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, czy też nienależnego świadczenia oraz roszczenia o wydanie nieruchomości i ruchomości oraz o opróżnienie lokalu i pomieszczeń są dochodzone co do zasady w ramach postępowania cywilnego rozpoznawczego, a następnie - gdy roszczenia pomimo prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego nie są dobrowolnie wykonywane - w ramach sądowego postępowania egzekucyjnego. Mimo charakteru cywilnoprawnego mogą być one jednak również egzekwowane w ramach egzekucji administracyjnej. Nie decyduje jednak o tym charakter tych obowiązków, ale forma prawna, w jakiej zostały nałożone. z kolei tytuły pochodzące od organu administracji mogą podlegać egzekucji sądowej nie ze względu na charakter obowiązków objętych tymi tytułami, ale ze względu na wyraźny przepis rangi ustawowej, nakazujący stosować dla ich przymusowego wykonania egzekucję sądową.

Podchodząc jednakże do sprawy bardziej konkretnie, warto poczynić rozważania nad *ratio legis* przepisu art. 784 k.p.c. P. Telenga wskazuje, że w przepisie tym „chodzi o decyzje tych organów, które na mocy szczególnych przepisów mogą wystawić tytuły egzekucyjne, które po zaopatrzeniu ich w klauzulę wykonalności stanowią tytuły wykonawcze dla egzekucji sądowej”<sup>457</sup>. Podobnie Z. Szczurek stwierdza, że „tytuł pochodzący od organów administracji państwowej, jeżeli z mocy ustawy podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.), musi być zaopatrzony przez sąd w klauzulę wykonalności”<sup>458</sup>. Obaj autorzy zwracają zatem uwagę na przesłankę konieczności istnienia wyraźnego przepisu ustawy nakazującego egzekwowanie danego obowiązku wynikającego z aktu pochodzącego od organu administracji publicznej w drodze egzekucji sądowej. Z powyższego wynika, że nie jest możliwe domniemywanie, że dany obowiązek podlega egzekucji sądowej tylko dlatego, że jego charakter jest cywilnoprawny. Taka konstatacja wynika wprost z przepisu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.<sup>459</sup> Wskazał na to również Sąd Okręgowy w Kielcach w jednym ze swych postanowień dotyczących egzekwowania odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne<sup>460</sup>, stwierdzając: „Brak szczególnego przepisu ustawy pozwalającego na wykonanie w drodze egzekucji sądowej rozważanej należności z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości z art. 98 u.g.n., art. 129 u.g.n., art. 130 u.g.n. i art. 132 u.g.n. uzasadnia wnioski, że decyzja przyznająca tę należność nie może być uznana za tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a tym samym niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nadanie tej decyzji klauzuli wykonalności (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.)”<sup>461</sup>.

W oparciu o powyższe można byłoby postawić pytanie o to, czy w polskim porządku prawnym występują w ogóle sytuacje, w których przepis prawa wprost wskazuje, że dla wyegzekwowania danego obowiązku wynikającego z aktu lub czynności pochodzących od organu administracji publicznej dopuszczalne jest zastosowanie sądowej procedury egzekucyjnej, czy też przepis art. 784 k.p.c. a w związku z tym i przepis art. 777 § 1 pkt 3

---

<sup>457</sup> P. Telenga, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, Tom 2. Art. 730-1217, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2017.

<sup>458</sup> Z. Szczurek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, wyd. III, Currenda 2005.

<sup>459</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2015 r., i SA/Gd 1197/14, LEX nr 1668117; uchwała SN z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 133.

<sup>460</sup> Por. postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 22 marca 2016 r., II Cz 2000/15, niepubl.

<sup>461</sup> Zob. również uchwałę SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 44/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 27.

k.p.c. są *de facto* przepisami martwymi. Otóż odpowiedzią na to pytanie może stać się chociażby przywołany już w powyższym podrozdziale dotyczącym obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych przepis art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (u.s.u.s.)<sup>462</sup>, zgodnie z którym „składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej „należnościami z tytułu składek”, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”. Możliwość zastosowania w przedmiotowym przypadku przepisu art. 784 k.p.c. potwierdził Sąd Okręgowy w Białymstoku w jednym ze swych postanowień, w którym stwierdził: „Badaniu Sądu podlega też uprawnienie wnioskodawcy do żądania nadania sądowej klauzuli wykonalności, gdyż zasadą jest zaspokajanie wierzycieli administracyjnych w toku egzekucji administracyjnej a nie sądowej. Ta druga przesłanka występuje w sprawie niniejszej, gdyż administracyjny wierzyciel zgłaszający swoją wierzytelność do zaspokojenia w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości w trybie art. 1036 k.p.c. musi przedstawić tytuł wykonawczy zaopatrzonej w sądową klauzulę wykonalności (tak uchwala Sąd Najwyższy z 4 czerwca 2009 r., III CZP 37/09 w OSN 2010/2/22 i „Wspólnota” 2009/25/43). Wnioskodawca w sprawie niniejszej jest legitymowany do skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 1036 k.p.c. w myśl służącego mu wyboru rodzaju egzekucji przewidzianej w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”<sup>463</sup>.

Warto nawiązać też pokrótce do tej części przepisu art. 784 k.p.c., w której wskazuje on na orzeczenia pochodzące od sądów szczególnych. Zgodnie z poglądami doktryny, „obecnie nie funkcjonują sądy szczególne, które wydawałyby tytuły egzekucyjne podlegające zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności przez sądy powszechne. W tej części art. 784 nie znajduje zatem zastosowania”. Jednakże „zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego za tytuły pochodzące od sądu szczególnego

---

<sup>462</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.

<sup>463</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 11 stycznia 2012 r., II Cz 27/12, <http://bialystok.so.gov.pl/ostatnio-dodane-artykuly/88-orzecznictwo/orzeczenia-cywilne/410-postanowienie-z-dnia-11-stycznia-2012-roku-sygn-akt-ii-cz-2712.html> (dostęp: 2018-07-29).

w rozumieniu art. 784 mogą być uznane orzeczenia sądów administracyjnych w części zawierającej rozstrzygnięcie o kosztach tego postępowania”<sup>464</sup>.

### **3.2. Kategoryzacja obowiązków ze względu na ich rodzaj**

#### **3.2.1. Obowiązki pieniężne**

##### **3.2.1.1. Administracyjne sankcje pieniężne**

W u.p.e.a. wyróżniono wprost dwa rodzaje obowiązków, jakich może dochodzić wierzyciel od zobowiązanego, dzieląc je ze względu na ich rodzaj na obowiązki o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. dla wyegzekwowania danego rodzaju obowiązku, przepisy u.p.e.a. przewidziały różne środki egzekucyjne: odpowiednie dla obowiązków pieniężnych i odpowiednie dla obowiązków niepieniężnych. Środki egzekucyjne dla obowiązków pieniężnych określa przepis art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e.a., zgodnie z którym należy przez nie rozumieć egzekucję: z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z weksła, z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości oraz z nieruchomości. Z kolei dla obowiązków o charakterze niepieniężnym ustawodawca przewidział znacznie skromniejszą paletę środków, zaliczając do nich: grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń oraz przymus bezpośredni. Przedmiotem tejsze rozprawy nie jest ich szczegółowe omawianie, lecz ich ewentualne wplatanie w kontekst aktywności wierzyciela publicznoprawnego domagającego się realizacji obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. W ramach tego rozdziału, wspomnienie o nich będzie miało

---

<sup>464</sup> D. Zawistowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), Tom IV. Artykuły 730-1088, wyd. II, LEX 2014; Zob. również T. Ereciński (red.), H. Pietrzykowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Tom V, *Postępowanie egzekucyjne*, wyd. V, WK 2016; A. Stangret-Smoczyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz* (red.) J. Gołaczyński, LEX 2012; Z. Świeboda, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część druga. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, LexisNexis 2004.

charakter sygnalizacyjny - dalsze rozważania zaś będą ogniskowane na samych obowiązkach administracyjnoprawnych o charakterze pieniężnym i niepieniężnym.

Przechodząc do konkretnego omówienia przedmiotowej problematyki administracyjnych sankcji pieniężnych, w pierwszej kolejności warto wskazać, że fundamentalnym uzasadnieniem dla ich stosowania jest „zapewnienie administracji publicznej efektywnego i praworządnego wykonywania jej ustawowych kompetencji i zadań albo efektywnej realizacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa (administracyjnego)”<sup>465</sup>. Spoglądając na kształtowanie regulacji prawnych odnoszących się do administracyjnych sankcji pieniężnych w polskim prawodawstwie, w dwudziestoleciu międzywojennym tę materię regulowało rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu karno-administracyjnym<sup>466</sup>. Ustanowione nim przepisy odnosiły się jednak do wszelkich wykroczeń wyraźnie przekazanych ustawą orzecznictwu władz administracyjnych, „zagrożonych karą nie wyższą niż grzywna (kara pieniężna) trzy tysiące złotych i areszt do 3 miesięcy, niezależnie od kar dodatkowych” (art. 1 rozporządzenia). Rozporządzenie nie odróżniało administracyjnej kary pieniężnej od grzywny administracyjnej, traktując je jako synonimy, zaś wykroczenie o charakterze karnym na równi z wykroczeniem o charakterze administracyjnym. Dlatego też aktem uchylającym to rozporządzenie była ustawa z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>467</sup>, która wraz z ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>468</sup> znowelizowała materię wykroczeń o charakterze karnym, skazując jednocześnie problematykę wykroczeń o charakterze administracyjnym na jej wyrywkowe regulowanie w wielu różnych aktach prawnych, normalizujących wyspecjalizowane dziedziny materialnego prawa administracyjnego. Stan ten, trwający przez ponad 45 lat, doprowadził do sytuacji, w których za jedne wykroczenia administracyjne wymierzane są drakońskie kary (np. za nielegalne usunięcie drzewa lub krzewu, za samowolę budowlaną), niejednokrotnie przewyższające swą surowością grzywny wymierzane w postępowaniu wykroczeniowym, a nawet w postępowaniu karnym i to bez jakiegokolwiek możliwości ich złagodzenia, zaś w innych przypadkach sankcje te mają jedynie charakter

---

<sup>465</sup> A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 189b*, WK 2018, nb. 14.

<sup>466</sup> Dz.U. z 1928 r. nr 38, poz. 365 ze zm.

<sup>467</sup> Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 117 ze zm.

<sup>468</sup> Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 116 ze zm.

symboliczny, z pewnością niekształtujący respektu do uregulowań administracyjnoprawnych (np. grzywna za nieusprawiedliwione niestawiennictwo w charakterze świadka przed organem administracji publicznej). W sposób wymowny sytuację tę opisał projektodawca ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>469</sup>, który wprowadzając do k.p.a. zbiorczą regulację dotyczącą administracyjnych kar pieniężnych, stanowiących pewien ułamek ogółu pieniężnych sankcji administracyjnych, w uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazał: „w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej”<sup>470</sup>. Od dnia 1 czerwca 2017 r., tj. od dnia wejścia w życie wskazanej ustawy nowelizującej k.p.a., pewien zakres problematyki administracyjnych sankcji pieniężnych został skompilowany w jednym akcie prawnym, przy czym uregulowania pozostałego zakresu nadal pozostały w aktach prawnych o charakterze szczególnym. Rozproszenie tych uregulowań sprawia, że nadal administracyjne sankcje pieniężne występują w polskim prawodawstwie pod różnymi nazwami, takimi jak: „kara, kara pieniężna, administracyjna kara pieniężna, kara porządkowa, grzywna, grzywna w celu przymuszenia, opłata, opłata sankcyjna, opłata podwyższona, opłata eksploatacyjna, opłata manipulacyjna dodatkowa, dodatkowa opłata produktowa, kwota dodatkowa, dodatkowe zobowiązanie podatkowe”<sup>471</sup>. Przyjęto, że część ze wskazanych wyrażen należy rozumieć synonimicznie, jako że niosą ze sobą podobny ciężar gatunkowy. W szczególności projektodawca nowelizacji czerwcowej, w uzasadnieniu do projektu, używa części tych pojęć zamiennie, wyrażając tym samym zamiar zbiorczego uregulowania znacznej części problematyki sankcji administracyjnych, nazywając tę część administracyjnymi karami pieniężnymi. Warto jeszcze wspomnieć, że wcześniej próbowano ustalić legalną definicję sankcji administracyjnej. Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, który ostatecznie nie został uchwalony przez Sejm, przewidywał w art. 5 ust. 1 pkt 6,

---

<sup>469</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 935

<sup>470</sup> Por. druk sejmowy nr 1183 dostępny online: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>

<sup>471</sup> E. Kruk, *Sanckja administracyjna*, Lublin 2013, s. 182; podobnie wskazuje projektodawca nowelizacji czerwcowej: „W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe”.



że pod pojęciem sankcji administracyjnej należy rozumieć dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa<sup>472</sup>. Warto pokrótce omówić i wesprzeć przykładami problematykę administracyjnych sankcji pieniężnych, dzieląc je na trzy grupy tematyczne: administracyjne kary pieniężne, pieniężne administracyjne środki przymusu oraz pieniężne kary wymierzane w układzie wewnętrznym administracji publicznej.

W literaturze przedmiotu przed wejściem w życie nowelizacji czerwcowej wskazywano, że administracyjne kary pieniężne są obowiązkami stanowiącymi sankcję za naruszenie nakazów i zakazów z zakresu uregulowań prawa administracyjnego. Z. Leoński twierdził, że najogólniej można je określić jako środki służące organom administracji publicznej „do wymuszania obowiązków administracyjnoprawnych”<sup>473</sup>. Projektodawca noweli czerwcowej wskazuje natomiast w uzasadnieniu do projektu, że administracyjną karę pieniężną należy rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu. Zgodnie z aktualną definicją legalną ujętą w przepisie art. 189b k.p.a., przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Z jednej więc strony administracyjne kary pieniężne są ukierunkowane na wywołanie dolegliwości finansowej w podmiocie administrowanym, co zbliża je do typowych sankcji karnych<sup>474</sup>. Z drugiej strony od uregulowań prawnokarnych odróżnia je to, iż nie są one nakładane przez sądy jako środki represyjne w procedurze karnej lub w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, lecz przez organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Do administracyjnych kar pieniężnych nie będzie można zatem zaliczyć administracyjnych sankcji pieniężnych nakładanych w formie postanowienia. Szereg administracyjnych kar pieniężnych przewidują przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.

---

<sup>472</sup> Por. druk sejmowy nr 3942 dostępny online: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) - 05-05.2018.

<sup>473</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001 r., s. 69.

<sup>474</sup> Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018 r., nb. 2 i 3.

Prawo ochrony środowiska<sup>475</sup>, sankcjonując nimi przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu (art. 315), wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu (art. 313) czy też uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (art. 315a). Administracyjne kary pieniężne przewiduje również ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>476</sup>, określając je jednak mianem opłat podwyższonych, opłat dodatkowych, kar administracyjnych. Opłatę podwyższoną może nałożyć w drodze decyzji minister właściwy do spraw środowiska lub właściwy organ nadzoru górniczego za działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych (art. 140 ust. 1). Opłatę dodatkową może nałożyć odpowiednio organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej, który zatwierdził projekt robót geologicznych lub któremu zgłoszono projekt robót geologicznych za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych (art. 139 ust. 1). Z kolei karę administracyjną może nałożyć w drodze decyzji Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, na przedsiębiorcę, który nie dopełnia ciężącego na przedsiębiorcy obowiązku w zakresie rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń (art. 175 ust. 1 pkt 1 lit. a). Pomimo iż każda z tych kar jest przez ustawodawcę nazywana inaczej, wszystkie odpowiadają definicji zawartej w przepisie art. 189b k.p.a. Są one bowiem niewątpliwie sankcjami o charakterze pieniężnym, określonymi w akcie prawnym rangi ustawowej, nakładanymi przez organ administracji publicznej w formie decyzji w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Nie można tego powiedzieć o opłacie eksploatacyjnej, która nie stanowi sankcji administracyjnej za złamanie zakazu lub niedopełnienie obowiązku, ale jest traktowana jako swego rodzaju ekwiwalent dla Skarbu Państwa o charakterze kompensacyjnym za wydobywanie kopaliny ze złoża<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

<sup>476</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.

<sup>477</sup> K. Karpus[w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz do art. 134*, (red.) B. Rakoczy, LEX 2015, nb. 1; przeciwnego zdania jest A. Świrska, która twierdzi, że opłata eksploatacyjna nie posiada znamion ekwiwalentności, co nadaje jej charakter quasi-podatku - Por. A. Świrska, *Opłata skarbową jako źródło*

Pod pojęciem administracyjnych pieniężnych środków przymusu należy rozumieć wszelakiego rodzaju grzywny, których głównym celem nie jest wymierzenie represji przeciwko podmiotowi administrowanemu, ale raczej przymuszenie do wykonania ciężącego na nim obowiązku<sup>478</sup>. Jak twierdzą Z. Leoński i W. Sawczyn, środki te nie są karami, lecz rodzajem nacisku mającym na celu zmuszenie „poprzez dolegliwość finansową do określonego zachowania się”<sup>479</sup>. Takimi środkami przymusu są przykładowo: grzywna w celu przymuszenia wymierzana w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym celem wyegzekwowania od zobowiązanego realizacji obowiązku o charakterze niepieniężnym, w szczególności obowiązków o charakterze *stricte* osobistym a także polegających na znoszeniu lub zaniechaniu (art. 119-126 u.p.e.a.). Szczególnym przypadkiem jest grzywna w celu przymuszenia do wykonania obowiązku rozbiórki budynku lub jego części, której wysokość stanowi iloczyn powierzchni zabudowy budynku lub jego części, objętego nakazem przymusowej rozbiórki, i 1/5 ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Dla wyliczenia wysokości owej grzywny brane są pod uwagę ceny ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych. Z takiego wyliczenia często wynika wysokość grzywny, która skutecznie odstrasza od niewykonania obowiązku. Przykładowo zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 maja 2018 r.<sup>480</sup>, cena 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za I kwartał 2018 r. wyniosła 4132 zł. Jeżeli zatem organ egzekucyjny, realizujący przymusowe wykonanie rozbiórki budynku, którego powierzchnia wynosi 100 m<sup>2</sup> zamierza zastosować grzywnę w celu przymuszenia, powinien ją oszacować na kwotę 413 200 zł. W przeciwieństwie do tak wysokich grzywien administracyjnych pozostaje rażąco niska grzywna nakładana na osobę za nieusprawiedliwione niestawiennictwo w charakterze świadka, opiewająca na 50 zł, a przy powtórnym niestawiennictwie - 200 zł (art. 88 k.p.a.). Natomiast przepis art. 91b ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności

---

*dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 96, s. 88.

<sup>478</sup> A. Wróbel[w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (red.) A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2016, s. 501.

<sup>479</sup> Z. Leoński, W. Sawczyn[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz* (red.) R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016, s. 579.

<sup>480</sup> Dz.Urz. GUS z 2018 r., poz. 21

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>481</sup> stanowi, że na osobę wezwaną w charakterze świadka, która nie stawiała się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie, można nałożyć karę porządkową w wysokości do 100 zł, a w przypadku ponownego niezastosowania się do wezwania – karę porządkową w wysokości do 200 zł. Wyjątkami od tak niskich grzywn za niestawiennictwo w charakterze świadka są przepisy art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>482</sup>, zgodnie z którymi na stronę, świadka lub biegłego, którzy mimo prawidłowego wezwania nie stawili się bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuścili rozprawę Komisji przed jej zakończeniem, może zostać nałożona grzywna do 10 000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywna do 30 000 zł. Z kolei przepis art. 168d u.p.e.a., regulujący odpowiedzialność porządkową, zezwala na nałożenie na osobę, która wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi odmawia udzielenia organowi egzekucyjnemu informacji lub wyjaśnień niezbędnych do prowadzenia egzekucji albo udziela fałszywych informacji lub wyjaśnień, kary pieniężnej do wysokości 3800 zł. Wskazane powyżej administracyjne środki przymuszające, choć mają charakter zbliżony do administracyjnych kar pieniężnych, nie mogą zostać do nich zaliczone chociażby z tego powodu, że nie są nakładane w drodze decyzji administracyjnej, lecz w drodze postanowienia. Ponadto, o ile środki przymuszające mają na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku w przyszłości, o tyle kary administracyjne orzekane są za stany przeszłe. Administracyjna kara pieniężna jest instrumentem prawnym skierowanym przeciwko autorom działań bezprawnych. Środki przymuszające znajdują zastosowanie w wypadku bezprawnych zaniechań. Niemniej jednak z pewnością obie te sankcje administracyjne zmierzają w tym samym kierunku, jakim jest zapewnienie należytego wykonywania obowiązków administracyjnych<sup>483</sup>.

Innego rodzaju pieniężnymi sankcjami administracyjnymi są pieniężne kary wymierzane w wewnętrznym układzie administracji publicznej<sup>484</sup>. W odróżnieniu od dotychczas omawianych sankcji nakładanych na podmioty pozostające na zewnątrz

---

<sup>481</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.

<sup>482</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 718 ze zm.

<sup>483</sup> Z. Leoński, W. Sawczyn[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz* (red.) R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016, s. 579.

<sup>484</sup> Tak Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 69-71.

struktury administracji publicznej, omawiane kary są kierowane do urzędników zatrudnionych w szeroko pojętej administracji publicznej. Jako przykład tego rodzaju sankcji można wskazać na kary pieniężne wymierzane w drodze orzeczeń przez komisje orzekające na kierownikach jednostek sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z przepisami art. 31 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>485</sup>. Zgodnie z przepisem art. 168 ust. 1 tej ustawy kary pieniężne egzekwuje się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

### 3.2.1.2. Opłaty administracyjne

Opłaty administracyjne są świadczeniami pieniężnymi określonego podmiotu administrowanego na rzecz podmiotu administrującego, stanowiącymi niejako element ekwiwalentności za czynności urzędowe podmiotu administrującego, związane z poszukiwaniem określonych informacji, wytworzeniem określonego dokumentu, dokonaniem wpisu do ewidencji lub na listę, itp., generujących określone koszty po stronie podmiotu administrującego<sup>486</sup>. Są to zatem opłaty pobierane za czynności urzędowe organu administracji publicznej, które z tego właśnie powodu są nazywane opłatami administracyjnymi<sup>487</sup>. Pod pojęciem czynności urzędowych należy przy tym rozumieć wszelkie formy prawne działań administracji publicznej. Zarówno w doktrynie, jak i w systemie prawa, dokonano pojęciowego znormalizowania opłat administracyjnych i wplecenia ich w bardziej ogólne pojęcie innych danin publicznych, występujących obok podstawowych danin, nazywanych podatkami<sup>488</sup>. O ile podatkami, zgodnie z przepisem art. 6 Ordynacji podatkowej, są publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenia pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej, o tyle opłaty uiszczane są celem uzyskania od organów administracji publicznej lub innych podmiotów publicznych określonych czynności lub usług,

---

<sup>485</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.

<sup>486</sup> A. Świrska, *Opłata skarbową jako źródło dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 96, s. 88.

<sup>487</sup> D. Antonów, *Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym. Ocena dokonań i wnioski na przyszłość* (red.) Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 369-370.

<sup>488</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 127-128.

cehuje je zatem walor odpłatności i ekwiwalentności. W literaturze przedmiotu spotkać można podział opłat administracyjnych na dwie zasadnicze kategorie: opłaty za usługi i opłaty za czynności urzędowe<sup>489</sup>.

D. Antonów podejmując problematykę opłat administracyjnych w wielu swoich opracowaniach, sklasyfikowała je dzieląc na dwie kategorie: opłaty ogólne i opłaty szczególne. Opłatą ogólną w polskim porządku prawnym jest opłata skarbową, której wysokości w odniesieniu do konkretnych czynności urzędowych określa ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>490</sup>. Z kolei szczególnymi opłatami administracyjnymi są wszelkie inne niż opłata skarbową opłaty uiszczane przez podmioty administrowane za realizowane przez podmioty administrujące czynności urzędowe. Opłaty szczególne są natomiast określane na podstawie przepisów odrębnych ustaw, których w polskim systemie prawa jest mnóstwo. Opłaty szczególne można podzielić na kolejne dwie podgrupy: opłaty wyodrębnione ze względu na rodzaj czynności urzędowej oraz opłaty wyodrębnione ze względu na organ dokonujący czynności urzędowych. Do pierwszej kategorii D. Antonów zalicza: 1) opłaty za udzielenie koncesji, zezwoleń, licencji, zgód, pozwoleń, 2) opłaty związane z wpisami do rejestrów, ewidencji i na listy, 3) opłaty za wypisy, odpisy i wyciągi z ewidencji i rejestrów publicznych oraz inne formy udostępniania danych, 4) opłaty za wydanie zaświadczeń i poświadczeń, 5) opłaty od wniosku za wydanie interpretacji urzędowej, 6) opłaty związane z wydawaniem opinii, 7) opłaty związane z dokumentami, 8) opłaty od wniosków o przeprowadzenie innych czynności i postępowań oraz 9) opłaty za różne inne czynności urzędowe. Druga kategoria obejmuje natomiast: 1) opłaty konsularne, 2) opłaty pobierane za czynności organów administracji miar i administracji probierczej, 3) opłaty pobierane za czynności organów administracji morskiej, 4) opłaty pobierane za czynności Urzędu Patentowego, 5) opłaty pobierane za czynności Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego, 6) opłaty pobierane za czynności Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, 7) opłaty pobierane za czynności Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, 8) opłaty pobierane za czynności Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, 9) opłaty pobierane na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych<sup>491</sup>

---

<sup>489</sup> D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 19-20.

<sup>490</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1044 ze zm.

<sup>491</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 122 ze zm.

oraz 10) opłaty pobierane na podstawie ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych<sup>492</sup>.

Każda z wymienionych powyżej podgrup obejmuje w swoich ramach szereg przykładów szczególnych opłat administracyjnych, co ukazuje skalę mnogości ich stosowania w polskim porządku prawnym.

### 3.2.1.3. Koszty postępowania

Koszty postępowania są określane w doktrynie jako „wydatki poniesione w celu rozstrzygnięcia sprawy”<sup>493</sup>. Naturalnie w ramach tejże rozprawy traktować się będzie o kosztach postępowania, które w swej treści będą odpowiadać istocie obowiązków administracyjnoprawnych, podlegających ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej. Pominięciu w ramach niniejszych rozważań ulegnie zatem problematyka kosztów postępowania sądowego, egzekwowanych w sądowej procedurze egzekucyjnej.

Przepis art. 263 k.p.a. podaje przykładowy katalog kosztów postępowania administracyjnego, wskazując że zaliczają się do nich koszty podróży i inne należności świadków i biegłych, koszty spowodowane oględzinami na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych, a także koszty mediacji. Do kosztów tych zalicza się również koszty podróży i inne należności stron, ale tylko wówczas gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu albo gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się. Ponadto organ administracji publicznej może zaliczyć do kosztów postępowania także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy. Polski system postępowania administracyjnego przyjął model oparty na zasadzie rozdziału kosztów postępowania pomiędzy stroną a organ administracji publicznej, zgodnie z którą „organ pokrywa koszty postępowania ponoszone w wykonaniu czynności procesowych w ramach obowiązku ustawowego”<sup>494</sup>, zaś stroną obarczają koszty powstałe z winy strony lub na skutek czynności wykonanych na żądanie strony lub w jej interesie. W sytuacji zaś, gdy w postępowaniu administracyjnym uczestniczy kilka stron, wówczas koszty postępowania obciążają tę stronę,

---

<sup>492</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 211 ze zm.

<sup>493</sup> W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 217.

<sup>494</sup> J. Borkowski, *Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym*[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 269.

z której winy one wynikły, tudzież w której interesie lub na której żądanie zostały poniesione, jeżeli nie wynikają one z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie (art. 262 § 1 k.p.a.). Jeżeli zatem strona A wnioskuje o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zaś w krąg stron wchodzi również: strona B, strona C i strona D, jako właściciele nieruchomości pozostających w obszarze bezpośredniego oddziaływania planowanej inwestycji, wszelkie koszty postępowania poniesie strona A, gdyż to w jej interesie i na jej żądanie przeprowadzono postępowanie. Wszelkie nieuiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne należności wynikłe z tego postępowania podlegają ściąganiu w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (art. 265 k.p.a.).

W uzasadnionych przypadkach (np. wtedy, gdy konieczne jest zlecenie biegłym sporządzenia kosztownych ekspertyz) organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania (art. 262 § 2 k.p.a.), niemniej jednak jest to przepis bezsankcyjny, przez co żądanie zaliczki nie może zostać przez organ wyegzekwowane<sup>495</sup>. Podstawą do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest bowiem tytuł egzekucyjny, który stanowi dopiero ostateczne postanowienie o kosztach postępowania<sup>496</sup>, wydane w oparciu o przepis art. 264 § 1 k.p.a. Tego rodzaju postanowienia zaliczkowe są częstokroć wydawane w tzw. postępowaniach rozgraniczeniowych, jako że wynagrodzenia za sporządzane w tych postępowaniach opinie biegłych geodetów byłyby dla skromnych budżetów małych gmin zbyt dużym obciążeniem finansowym. Strony tych postępowań co do zasady nie wiedzą zaś o tym, że niewpłacenie zaliczki nie spowoduje dla nich żadnych ujemnych skutków procesowych i finansowych, dlatego też z reguły wpłacają orzeczone tą drogą zaliczki. Warto przy tym wspomnieć, że choć obowiązki orzekane w ramach tzw. decyzji rozgraniczeniowych są obowiązkami właścicielskimi o charakterze ewidentnie cywilnoprawnym, to jednak już nałożone na strony koszty postępowania stanowią obowiązek o charakterze administracyjnoprawnym. Dlatego też od decyzji orzekającej o rozgraniczeniu nieruchomości przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, zaś od postanowienia kosztowego przysługuje zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Koszty w postępowaniu rozgraniczeniowym są ponadto nakładane na innych zasadach niż te opisane w k.p.a., a mianowicie zgodnie z regułami wskazanymi w przepisie art. 152 k.c., zgodnie z którym

---

<sup>495</sup> Por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, nr 1, poz. 35.

<sup>496</sup> J. Borkowski[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 900-901.



właściciele gruntów sąsiadujących obowiązani są do równego uczestnictwa w kosztach rozgraniczenia oraz kosztach urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych.

Przepis art. 64c § 1 u.p.e.a. stanowi z kolei o tym, co mieści się w pojęciu kosztów egzekucyjnych, będących w istocie kosztami całego administracyjnego postępowania egzekucyjnego poniesionymi celem wyegzekwowania od zobowiązanego wykonania konkretnego obowiązku. W skład tych kosztów wchodzi opłaty, o których mowa w art. 64 § 1 i 6 u.p.e.a. oraz w art. 64a u.p.e.a., a także wydatki poniesione przez organ egzekucyjny. Koszty egzekucyjne, co do zasady obciążają zobowiązanego. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także poglądami prezentowanymi w literaturze przedmiotu, koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego z mocy samego prawa i to już od momentu ich wygenerowania. Nie są one zatem ustalane w formie aktu administracyjnego<sup>497</sup>. W szczególności za niedopuszczalne uznany zostało umieszczanie spisu kosztów w postanowieniu umarzającym postępowanie egzekucyjne. Postanowienie w sprawie kosztów jest możliwe bowiem tylko wówczas, gdy takie żądanie wysunie zobowiązany albo gdy w całości obciążają one wierzyciela. Zobowiązany odpowiada bowiem za koszty egzekucyjne już w trakcie toczącego się, niezakończonego postępowania egzekucyjnego, od daty, w której, na podstawie danego przepisu prawa, powstaje obowiązek ich uiszczenia. Dlatego też fakt, że koszty egzekucyjne są dochodzone na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na należność pieniężną nie zmienia stanu rzeczy, zgodnie z którym obowiązek ich ponoszenia obciąża zobowiązanego już w trakcie egzekucji.<sup>498</sup> Bywa jednak tak, że koszty egzekucyjne będzie musiał ponieść wierzyciel publicznoprawny. Taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy koszty te nie będą mogły zostać ściągnięte od zobowiązanego, tzn. np. wtedy gdy egzekucja okaże się bezskuteczna, a także wtedy, gdy tytuł wykonawczy zawiera wady uniemożliwiające przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego, które nie mogły być znane organowi egzekucyjnemu w chwili skierowania tego tytułu do egzekucji - wówczas wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym obowiązany jest uiścić, tytułem zwrotu wydatków, kwotę w wysokości 3,40 zł. W tego rodzaju sytuacjach pozycja prawna wierzyciela jest zbliżona do pozycji strony przegranej w procesie sądowym, zobowiązanej w orzeczeniu kończącym postępowanie do zwrotu kosztów procesu.

---

<sup>497</sup> A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, op. cit., s. 354-355.

<sup>498</sup> Por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II FSK 1027/08, .

#### 3.2.1.4. Kwoty nienależnie pobranych świadczeń

Obowiązek pieniężny zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń jest formą kary administracyjnoprawnej, niemniej jednak ze względu na jego specyfikę, poświęcony został mu odrębny podrozdział. Tego rodzaju kara administracyjnoprawna jest bowiem surogatem instytucji *stricte* cywilnoprawnej, jaką jest roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c. i n.), tudzież ściślej rzecz ujmując z tytułu nienależnego świadczenia (art. 410 k.c.). Pomimo że obowiązek zwrotu kwoty nienależnie pobranej, przyznanej wcześniej w ramach procedury administracyjnej, pełni również formę dolegliwości dla beneficjenta danej płatności, to jednak zasadniczą jego funkcją jest zniesienie stanu, w którym tenże beneficjent jest bezpodstawnie wzbogacony i doprowadzenie do sytuacji, w której będzie on musiał zwrócić nienależnie przyznane mu świadczenie pieniężne. Z całą pewnością gdyby zabrakło poszczególnych uregulowań prawnych umożliwiających ustalanie kwot nienależnie pobranych świadczeń w formie decyzji administracyjnych a następnie dochodzenie ich zwrotu w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, wówczas właściwą drogą ich dochodzenia, byłoby postępowanie cywilne przed sądem powszechnym z powództwa obejmującego roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (*vel* nienależnego świadczenia). Zgodnie bowiem z przepisem art. 410 § 2 k.c. świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia. Natomiast zgodnie z przepisem art. 405 k.c. kto bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości. Przepisy kodeksu cywilnego nie wykluczają zatem dochodzenia zwrotu nienależnych świadczeń pobranych na podstawie decyzji podmiotów publicznych ze środków podmiotów publicznych (Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, etc.)<sup>499</sup>.

---

<sup>499</sup> W doktrynie przyjmuje się jednak, że „nienależne świadczenie nie jest instytucją jednolitą dla porządku prawa cywilnego i prawa ubezpieczeń społecznych. Pod względem podmiotowym i przedmiotowym instytucja prawna nienależnego świadczenia zawarta w kodeksie cywilnym ma szerszy zakres od instytucji określonej

Ciekawą argumentację w tym zakresie przeprowadzają na łamach swych publikacji I. Jędrasik-Jankowska oraz K. Jankowska, które na gruncie przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych odróżniają świadczenia nienależnie pobrane od świadczeń nienależnie wypłaconych. Te pierwsze podlegają zwrotowi w oparciu o przepisy u.s.u.s. i ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Gdy jednak nie ma dowodu na to, że świadczenia pobrane przez ich beneficjenta zostały uzyskane przy udziale czynnika złej woli a jedynie przy zaistnieniu pomyłki ze strony organu rentowego, to wówczas nie ma możliwości dochodzenia zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń w drodze przepisów ustaw szczególnych, lecz jedynie w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu<sup>500</sup>. Argumentacja ta znajduje poparcie w orzecznictwie - przykładowo w wyroku z dnia 24 listopada 2004 r., i UK 3/04 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że: „Dla ustalenia obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, decydujące znaczenie ma świadomość i zamiar ubezpieczonego, który pobrał świadczenie w złej wierze”. Powyższa argumentacja potwierdza tezę, iż obowiązek zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń lub płatności jest obowiązkiem o charakterze cywilnoprawnym, albowiem w zależności od tego, czy dana kwota została nienależnie pobrana czy też nienależnie wypłacona, zmienia się jedynie procedura dochodzenia jej zwrotu - w pierwszym przypadku będzie to procedura administracyjna przeprowadzona w oparciu o przepisy ustaw szczególnych, zaś w drugim przypadku będzie to procedura cywilna, przeprowadzona na skutek powództwa z tytułu nienależnego świadczenia<sup>501</sup>. Materia obowiązku pozostanie jednak niezmiennie taka sama - jego istotą jest bowiem zwrot tego, co się beneficjentowi nie należało, a mimo to zostało wypłacone i pobrane.

Podobnie obywatele mogli i mogą dochodzić zwrotu nienależnie uiszczonych opłat publicznoprawnych w ramach postępowania cywilnego, czego przykładem były liczne postępowania sądowe o zwrot opłat za wydanie kart pojazdu uiszczonych w latach 2004-2006. Pomimo, iż w dniu 1 stycznia 2010 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, której przepis art. 60 pkt 7 stanowił, iż „środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-

---

w prawie ubezpieczeń społecznych” (Por. L. Ramlo, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 625).

<sup>500</sup> Por. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 288.

<sup>501</sup> Możliwość taką dopuszcza zarówno doktryna (Zob. R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 211) jak i orzecznictwo (Por. wyrok SN z dnia 16 stycznia 2009 r., i UK 190/08).

prawnym są dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw”, zaś przepis art. 67 u.f.p. stanowił, że „do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa”, sądy powszechne wielokrotnie dopuszczały drogę sądową dochodzenia zwrotu tychże opłat. Zanim bowiem przytoczone powyżej przepisy określające wyraźnie jaki tryb postępowania należy stosować w sprawach niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, do której to kategorii bez wątpienia zalicza się m.in. opłata za wydanie karty pojazdu, która była pobierana na podstawie odrębnej ustawy – art. 77 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>502</sup>, Sąd Najwyższy wskazał<sup>503</sup>, że „dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu, określonej w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu<sup>504</sup>”. Czyniono tak, pomimo iż sądy administracyjne wskazywały<sup>505</sup>, że wejście w życie art. 60 i 67 ustawy z dnia o finansach publicznych spowodowało, że sprawy dotyczące niepodatkowych należności budżetowych, do których należą opłaty za wydanie karty pojazdu, wszczęte po 1 stycznia 2010 r., odnoszące się do należności uiszczonych albo należnych już wcześniej, podlegają rozpoznaniu w nowym trybie określonym w art. 67 u.f.p. Z zaistniałego impasu w pewien sposób próbował wybrnąć WSA w Gorzowie Wielkopolskim, który stwierdził: „od dnia 1 stycznia 2010 r. opłata za wydanie karty pojazdu, o której mowa w p.r.d., stanowi środki publiczne będące nieopodatkowanymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym - w rozumieniu art. 60 pkt 7 u.f.p. Tym samym dopiero do opłat za wydanie karty pojazdu uiszczonych po dniu 31 grudnia 2009 r. stosuje się przepisy u.f.p. z 2009 r. oraz odpowiednio przepisy działu III o.p. regulujące terminy przedawnienia wynikające z tej ustawy. Powyższe akty prawne nie mają zastosowania do opłat nienależnie pobranych przed tym dniem i podlegających zwrotowi, które należy traktować jako świadczenia pieniężne pobrane bez podstawy prawnej”<sup>506</sup>.

---

<sup>502</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

<sup>503</sup> Por. wyrok SN z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008 r., nr 7-8, poz. 72.

<sup>504</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 137, poz. 1310.

<sup>505</sup> Przykładowo wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2012 r., III SA/Po 86/12, LEX nr 1139348.

<sup>506</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lipca 2016 r., II SA/Go 418/16, LEX nr 2104743.

Powyższy spór wskazuje na fakt, iż rozstrzygnięcie analizowanej kwestii i zaliczenie instytucji zwrotu kwot nienależnie pobranych do obowiązków o charakterze cywilnoprawnym czy też do obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, nie jest proste. Pomimo wiernego odzwierciedlenia instytucji roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia czy też z tytułu nienależnego świadczenia w instytucji omawianej kary administracyjnej w postaci obowiązku zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń, istnieją argumenty za prawidłowością stanowiska, zgodnie z którym obowiązek zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń należy zaliczyć do katalogu obowiązków administracyjnoprawnych. Procedura oraz forma prawna, w ramach których obowiązki te są nakładane, a także ich cel w postaci nie tylko odzyskania nieprawidłowo przyznanej należności, ale również wymuszenia na obywatelach posłuszeństwa wobec norm prawnych, co upodabnia omawiane obowiązki do funkcji kar administracyjnych. Niemniej jednak nie zmienia to samego charakteru tych obowiązków, który w swej istocie jest cywilnoprawny.

Warto pokrótce przedstawić kilka przykładów tego rodzaju obowiązków. W pierwszej kolejności należy wskazać, że kwotą nienależnie pobraną jest świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub w okolicznościach niepowiadomienia o zmianie sytuacji dotyczącej samego beneficjenta lub administrowanych przez niego przedmiotów. Przykładem omawianego obowiązku jest orzekany w formie decyzji administracyjnej obowiązek zwrotu kwot nienależnie pobranych płatności rolnośrodowiskowych. Zgodnie z przepisem § 39 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>507</sup>, płatność rolnośrodowiskowa podlega zwrotowi, jeżeli rolnik nie realizuje całego zobowiązania rolnośrodowiskowego, w szczególności w związku z niesporządzeniem planu działalności rolnośrodowiskowej albo sporządzeniem go niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu, lub nie spełnia innych warunków przyznania płatności rolnośrodowiskowej określonych w rozporządzeniu. Podobnym do powyższego przykładem jest również orzekany w formie decyzji administracyjnej obowiązek zwrotu nienależnie przyznanych płatności bezpośrednich. Zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania

---

<sup>507</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 361.

wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008<sup>508</sup>, w przypadku jakichkolwiek nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty w ciągu 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w stosownych przypadkach po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie takich płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość. Decyzje w sprawach omawianego obowiązku zwrotu nienależnie pobranych płatności: bezpośrednich i rolnośrodowiskowej wydaje kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie bowiem z przepisem art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>509</sup>, ustalenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych następuje w drodze decyzji administracyjnej, zaś właściwym w sprawie ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych jest organ właściwy do rozstrzygnięcia w sprawie przyznania płatności lub pomocy finansowej ze środków publicznych. W obu powyżej przytoczonych przypadkach organem właściwym do rozstrzygnięcia w sprawie przyznania płatności jest zaś kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Innym przykładem przedmiotowego rodzaju obowiązków jest obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z pomocy społecznej. Zgodnie z przepisem art. 98 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (u.p.s.)<sup>510</sup> świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Zgodnie z przepisem art. 6 pkt 16 u.p.s. świadczeniem nienależnie pobranym jest świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej. Zdaniem S. Niteckiego żądanie zwrotu nienależnego świadczenia jest sankcją administracyjną, formą kary administracyjnej dla podmiotu korzystającego z pomocy<sup>511</sup>. Zgodnie z przepisem art. 104 ust. 3 u.p.s. wysokość należności podlegających zwrotowi

---

<sup>508</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.

<sup>509</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2137 ze zm.

<sup>510</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.

<sup>511</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. III, LEX 2014; za s. Nitecki, *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 45.

oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Należności te podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niemniej jednak w przypadku posiadania uprawnień do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej kwoty nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych podlegają potrąceniu z bieżących wypłat.

Kolejnym, podobnym przykładem jest obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>512</sup> osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Przypadki, w których dane świadczenie rodzinne należy uznać za nienależnie pobrane, w sposób precyzyjny określa przepis art. 30 ust. 2 u.ś.r. Obowiązek zwrotu jest orzekany w formie decyzji administracyjnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który zazwyczaj upoważnienie do wydawania decyzji powierza kierownikowi jednostki organizacyjnej nazywanej miejskim (gminnym) ośrodkiem pomocy rodzinie bądź też miejskim (gminnym) ośrodkiem pomocy społecznej. Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 7 u.ś.r. nienależnie pobrane świadczenia rodzinne podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Sygnalizacyjnie można byłoby tu również wspomnieć o obowiązku zwrotu świadczeń nienależnie pobranych z ubezpieczeń społecznych (por. przepis art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych), niemniej jednak tego rodzaju obowiązek zaliczono do grupy obowiązków o charakterze innym niż obowiązki o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Z tego też powodu obowiązek ten pokrótce został omówiony w podrozdziale poświęconym obowiązkom z zakresu ubezpieczeń społecznych.

### **3.2.2. Obowiązki o charakterze niepieniężnym**

#### **3.2.2.1. Obowiązki polegające na działaniu i zaniechaniu**

Drugą kategorią obowiązków administracyjnoprawnych według niniejszej kategoryzacji są obowiązki o charakterze niepieniężnym. Od obowiązków o charakterze pieniężnym odróżnia je fakt, że ich przedmiotem nie jest uiszczenie określonej kwoty pieniężnej. Grupę tej kategorii obowiązków można jednakże podzielić na kilka dalszych

---

<sup>512</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.

podkategorii. W pierwszej kolejności omówiony zostanie podział na obowiązki polegające na działaniu (obowiązki pozytywne, wymierne), wynikające z nakazu określonego działania i na zaniechaniu (obowiązki negatywne, niewymierne<sup>513</sup>) wynikające z zakazu podejmowania określonych czynności, przy czym obowiązek zaniechania może być rozumiany również jako obowiązek powstrzymywania się od określonych działań, a także jako obowiązek znoszenia określonego stanu rzeczy<sup>514</sup>. Obowiązek zaniechania może być tym samym traktowany jako obowiązek wynikający z nakazu niepodejmowania określonych działań<sup>515</sup>.

Obowiązki polegające na działaniu są ewidentnie bardziej dostrzegalne z punktu widzenia ich realizacji niż obowiązki polegające na zaniechaniu, powstrzymywaniu się od określonych działań czy też znoszeniu działań innych. Łatwiej bowiem zauważyć, że ktoś wykonuje jakieś czynności niż że ich nie wykonuje. Dlatego też na pierwszy rzut oka może się wydawać, że obowiązków polegających na działaniu jest znacznie więcej niż obowiązków zaniechania. Tymczasem wyniki analizy prawnej polskiego ustawodawstwa mogą wskazywać na zupełnie przeciwne wnioski, zrównujące w najlepszym wypadku obowiązki działania z obowiązkami zaniechania. W przypadku bowiem obowiązków polegających na działaniu, konkretna norma prawna tudzież konkretyzujący ją akt prawny musi wskazywać, jaki podmiot i do czego jest zobowiązany. Przykładowo w przypadku obowiązków polegających na zaniechaniu, znoszeniu, powstrzymywaniu się, ustawodawca może wprowadzić zakaz podejmowania określonych czynności tudzież wskazać kiedy dany obowiązek zaniechania zostanie naruszony<sup>516</sup>. Niemniej jednak państwo, nakładając na dany podmiot określony obowiązek działania, ustanawia jednocześnie obowiązek innych podmiotów do zaniechania działań, które mogłyby temu pierwszemu utrudniać lub uniemożliwiać realizację jego obowiązku. Przykładowo, jeżeli organ nadzoru budowlanego nałoży na dany podmiot obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego, wówczas inne podmioty są zobowiązane nie stwarzać przeszkód na drodze do jego wykonania -

---

<sup>513</sup> Podział na obowiązki wymierne i niewymierne wprowadził J. Borkowski[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 225-226.

<sup>514</sup> M. Weber twierdzi jednak, że działanie należy rozumieć ogólnie jako ludzkie zachowanie, które może przybrać zarówno formę czynów jak i zaniechań - M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo - zarys socjologii rozumiejącej*, (tłum.) D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 6. z kolei S. Kasznica pod pojęciem obowiązków o charakterze innym niż pieniężny rozumiał obowiązki „określonego zachowania się, a w szczególności: a) zaniechania czegoś (*obligatio ad omittendum*), b) znoszenia czegoś (*obligatio pati*)” - Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 128.

<sup>515</sup> Por. P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 144-145.

<sup>516</sup> Ibidem.



w przeciwnym wypadku, również te podmioty stają się zobowiązanymi do zaniechania takich działań, gdyby zaś ich nie zaprzestali, wówczas w stosunku do tych osób może zostać zastosowany przymus egzekucyjny.

Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na fakt, że obowiązki działania i zaniechania nie muszą polegać wyłącznie na podejmowaniu i niepodejmowaniu określonych działań - może on bowiem przybrać postać obowiązku pozostawania lub niepozostawiania w określonym stanie. Przykładowo przepis art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>517</sup> stanowi, że jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierujący działaniami, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia, może, w zakresie oraz na czas niezbędny do skutecznego prowadzenia działań antyterrorystycznych, wprowadzić zakaz przebywania osób postronnych w miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym i w jego pobliżu. W takiej sytuacji obowiązek nie będzie polegał wyłącznie na powstrzymaniu się od wkraczania na miejsce zdarzenia lub w jego pobliże, ale również na powstrzymaniu się od pozostawania w tym miejscu. Jeżeli dana osoba przebywa zatem w obszarze objętym zakazem kierującego działaniami antyterrorystycznymi, nie może pozostawać w bezczynności i wówczas obowiązana jest *de facto* do podjęcia działania w postaci niezwłocznego opuszczenia tego obszaru. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, w której dana osoba będzie obowiązana do przebywania w danym miejscu, a zatem do pozostawania w określonym stanie. Przykładowo można wskazać na przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>518</sup>, który stanowi, że w przypadku podejrzenia lub rozpoznania zachorowania na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lekarz przyjmujący do szpitala, miejsca izolacji lub odbywania kwarantanny, kierując się własną oceną stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego, poddaje osobę podejrzaną o zachorowanie, chorą na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lub osobę narażoną na zakażenie hospitalizacji, izolacji lub kwarantannie oraz badaniom. Osoba poddana izolacji lub kwarantannie jest zatem obowiązana do pozostawania w miejscu odosobnienia, a tym samym nie tylko do dobrowolnego udania się do tego miejsca, ale również do niepodejmowania działań przeciwnych poddaniu izolacji lub kwarantannie.

---

<sup>517</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 452 ze zm.

<sup>518</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.

Obowiązki polegające na działaniu lub zaniechaniu mogą sprowadzać się również do zapewniania lub przeciwdziałania określonemu stanowi rzeczy. Zobowiązany do utrzymywania pewnego stanu rzeczy zgodnego z przepisami prawa jest jednocześnie zobligowany zarówno do podejmowania działań ukierunkowanych do utrzymania tego stanu, jak i do zaniechania czynności, które ten stan mogłyby naruszyć. Przykładowo zgodnie z przepisem art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne<sup>519</sup> przedsiębiorcy zajmujący się obrotem hurtowym produktami leczniczymi weterynaryjnymi są obowiązani zapewnić odpowiednie i nieprzerwane zaspokajanie zapotrzebowania podmiotów uprawnionych do obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi i podmiotów uprawnionych do prowadzenia obrotu hurtowego produktami leczniczymi weterynaryjnymi. Taki przedsiębiorca jest co do zasady zobowiązany do utrzymywania takiego stanu swojej hurtowni, w którym gotowa ona będzie do zaspokajania zapotrzebowania gabinetów weterynaryjnych, a zatem obowiązany zarówno do podejmowania działań ukierunkowanych na stałe uzupełnianie swoich zasobów magazynowych, jak i do zaniechania działań, w wyniku których, zasoby hurtowni zostaną w zupełności wyczerpane. Zobowiązany do przeciwdziałania określonemu stanowi rzeczy jest jednocześnie zobligowany zarówno do podejmowania działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie temu stanowi jak i do zaniechania czynności, które ten stan mogłyby wywoływać lub utrzymywać. Przykładowo zgodnie z przepisem art. 35 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>520</sup>, przedsiębiorcy dysponujący zezwoleniem Głównego Inspektora Farmaceutycznego na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu lub dystrybucji środków odurzających lub substancji psychotropowych, są obowiązani do przechowywania posiadanych środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii pierwszej w sposób zabezpieczający przed kradzieżą lub zniszczeniem. Wspomniani przedsiębiorcy są zatem zobowiązani do podjęcia szeregu działań ukierunkowanych na zabezpieczenie rzeczonych substancji i utrzymywanie ich w stanie uniemożliwiającym zarówno dostęp do nich ze strony osób trzecich, jak i samoczynne czy też spowodowane czynnikami zewnętrznymi zniszczenie. Przedsiębiorcy ci są jednak również zobligowani do niepodejmowania działań, które mogłyby ułatwić ich zniszczenie lub kradzież, a zatem chociażby działań polegających na obniżeniu poziomu zatrudnienia osób zajmujących się

<sup>519</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2211 ze zm.

<sup>520</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1030 ze zm.

ochroną mienia do stanu, w którym przedmiotowe substancje nie byłyby należycie zabezpieczone.

Obowiązki polegające na działaniu lub zaniechaniu nie zawsze są formułowane w postaci nakazów i zakazów - bywa bowiem, że przybierają one formę zaleceń. W takich sytuacjach prawodawca określa powinność podmiotu administrowanego, ale jednocześnie dopuszcza odstępstwo od tej powinności. Przykładowo przepis § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>521</sup> stanowi, że w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę granicy działki budowlanej, budynek należy sytuować w odległości nie mniejszej niż 4 metry od tej granicy. Określając położenie budynku inwestor powinien powstrzymać się zatem od sytuowania jego ściany z oknami w odległości bliższej. Jednakże zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 prawa budowlanego, w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od tych przepisów, na które zgodę, po wcześniejszym uzyskaniu upoważnienia od ministra infrastruktury i rozwoju, wyraża organ administracji architektoniczno-budowlanej w formie postanowienia.

Finalnie warto jeszcze wskazać na środki egzekucyjne, jakie służą przymusowej realizacji obowiązków niepieniężnych polegających na działaniu a jakie realizacji obowiązków polegających na zaniechaniu. Z pewnością trzy z pięciu przewidzianych w przepisie art. 1a pkt 12 u.p.e.a. środków egzekucyjnych mogą posłużyć jedynie celem wyegzekwowania obowiązków polegających na działaniu. Są to: wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń. Z kolei przymus bezpośredni oraz grzywna w celu przymuszenia mogą być stosowane zarówno do obowiązków polegających na działaniu, jak i do obowiązków polegających na zaniechaniu. Tym niemniej ustawodawca formułując przepisy u.p.e.a. wyraził pewną tendencję, iż zarówno przymus bezpośredni jak i grzywna w celu przymuszenia zostały w sposób szczególny przeznaczone dla egzekwowania obowiązków polegających na zaniechaniu, znoszeniu, powstrzymywaniu się. Przepis art. 119 § 1 u.p.e.a. wskazuje w pierwszej kolejności, że grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania, zaś w przypadku obowiązków polegających na działaniu odnosi się bezpośrednio jedynie do obowiązków o charakterze osobistym. Natomiast zgodnie

---

<sup>521</sup> j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.

z przepisem art. 148 § 2 u.p.e.a. przymus bezpośredni stosuje się w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego wszelkich obowiązków polegających na zaniechaniu czynności lub nieprzeszkadzaniu innej osobie w wykonywaniu jej praw, zaś w odniesieniu do obowiązków polegających na działaniu ustawodawca wspomina w sposób wyraźny jedynie o dwóch z nich: obowiązku opuszczenia przez zobowiązanego nieruchomości, lokalu (pomieszczenia) oraz obowiązku wydania rzeczy. Przymus bezpośredni jest zatem środkiem egzekucyjnym stosunkowo często stosowanym przez policję administracyjną, której organy zajmują się „ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia (...)”<sup>522</sup>, egzekwując bezpośrednio zakazy prawne w życiu publicznym.

### 3.2.2.2. Obowiązki o charakterze osobistym i nieosobistym

Obowiązki o charakterze niepieniężnym można również podzielić na obowiązki o charakterze osobistym oraz nieosobistym. Te pierwsze, ze względu na ich naturę, mogą zostać wykonane tylko i wyłącznie przez zobowiązanego. Obowiązki nieosobiste powinny zostać wykonane przez zobowiązanego, jednak z uwagi na jego bezczynność, ograniczone możliwości czy też inne okoliczności natury faktycznej, dopuszcza się opcję ich wykonania przez kogoś innego<sup>523</sup>.

Omawiany podział dotyczy głównie obowiązków o charakterze niepieniężnym, gdyż niewiele jest przypadków obowiązków o charakterze pieniężnym, które miałyby charakter *stricte* osobisty. Dla osób prawa publicznego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowych i samorządowych osób prawnych, etc.) nie jest bowiem co do zasady istotne czy pieniądze wpłacone na poczet zaspokojenia ich roszczeń wpłynęły z zasobów należących do zobowiązanego, czy też do innej osoby, stąd też przemożna większość obowiązków o charakterze pieniężnym to obowiązki nieosobiste. Można jednak podać przykład obowiązków pieniężnych, mających jednocześnie charakter *stricte* osobisty. Do takich

---

<sup>522</sup> Por. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*[w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. Zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej* (red.) Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000, s. 346.

<sup>523</sup> J. Starościak stawia przy tym twierdzenie o „niedopuszczalności przenoszenia praw lub obowiązków płynących ze stosunku administracyjnoprawnego przez adresata dyspozycji administracyjnej na jakiegokolwiek osoby trzecie bez zgody organu administracyjnego” - Por. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] [w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 26.

obowiązków należy chociażby grzywna w celu przymuszenia, nakładana na zobowiązanego, gdy ten nie chce dobrowolnie wykonać obowiązku o charakterze niepieniężnym<sup>524</sup>. Niemniej jednak podział na obowiązki o charakterze osobistym i nieosobistym odnosi się w głównej mierze do obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Istotną cechą obowiązków o charakterze osobistym jest to, że z chwilą śmierci zobowiązanego czy też utraty przezeń bytu prawnego, obowiązek ten wygasa. W odniesieniu do obowiązków o charakterze nieosobistym, śmierć czy utrata bytu prawnego przez zobowiązanego powoduje jedynie ich przejście na jego następców prawnych<sup>525</sup>. Pod pojęciem następców prawnych nie zawsze jednak należy rozumieć następców w znaczeniu cywilnoprawnym, tj. spadkobierców lub następców osoby prawnej – czasami bowiem zdarza się, że obowiązek przejdzie na następców wyłącznie tego obowiązku (np. na skutek przeniesienia pozwolenia na budowę albo koncesji na inny podmiot). Rozróżnienie w zakresie skutków śmierci zobowiązanego w odniesieniu do obowiązków osobistych i nieosobistych wynika z natury tych obowiązków. Przykładowo śmierć osoby zobowiązanej czy też utrata bytu podmiotu zobowiązanego do wykonania obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego albo do wykonania obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania nie likwiduje przecież niebezpieczeństwa wynikającego z niewykonywania tych obowiązków. Z kolei śmierć osoby zobowiązanej do poddania się obowiązkowi szczepienia owo zagrożenie minimalizuje. Ponadto owo rozróżnienie w skutkach znajduje również uzasadnienie w niemożliwości oczekiwania od następców prawnych zobowiązanego wykonywania obowiązków o charakterze osobistym. Przykładowo od następców prawnych osoby zobowiązanej do poddania się izolacji z uwagi na rozpoznanie u niej choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, która na skutek tej choroby zmarła, nie sposób oczekiwać wykonania tego obowiązku. Oczywiście zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób mające swoje źródło w organizmie zobowiązanego może nadal istnieć nawet po jego śmierci. Wskazuje na to chociażby treść przepisu art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>526</sup>, zgodnie z którym zwłoki osób zmarłych na niektóre choroby zakaźne

---

<sup>524</sup> Tak T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 232-233.

<sup>525</sup> *Ibidem*.

<sup>526</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.

powinny być natychmiast po stwierdzeniu zgonu usunięte z mieszkania i pochowane na najbliższym cmentarzu w ciągu 24 godzin od chwili zgonu. Niemniej jednak obowiązek poddania zwłok stosownej izolacji i usunięcia ich z mieszkania nie będzie co do zasady spoczywał na następcach prawnych zobowiązanego. Osoby te mogłyby ewentualnie (gdyby były obecne przy śmierci zobowiązanego) stać się zobowiązanymi do obowiązku znoszenia działań ukierunkowanych na usunięcie i odizolowanie zwłok, podejmowanych jednak przez lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie, tudzież inne osoby powołane do dokonywania oględzin zwłok (art. 11 ust. 1 i 8 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) oraz do obowiązku powstrzymywania się od czynności, które mogłyby w podejmowaniu tych działań przeszkadzać lub je uniemożliwiać.

Próbując wyjaśnić różnicę pomiędzy obowiązkami osobistymi i nieosobistymi w zakresie skutków spowodowanych śmiercią zobowiązanego wskazanych zostało już kilka ich przykładów. Warto jednakże wskazać na jeszcze jeden przypadek obowiązku niepieniężnego o charakterze *stricte* osobistym, który jednakże nie wygasa z chwilą śmierci zobowiązanego. Otóż tzw. obowiązek szkolny, przewidziany w przepisie art. 35 ust. 2 Prawa oświatowego jest obowiązkiem, który może być faktycznie wykonywany jedynie przez małoletniego ucznia, którego ów obowiązek dotyczy. Niemniej jednak odpowiedzialnymi za wykonanie obowiązku szkolnego oraz zobowiązanymi w sytuacji, gdy nie zostanie on wykonany są rodzice tegoż ucznia, przez których Prawo oświatowe nakazuje rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem. W sytuacji zaś, gdy zobowiązani rodzice zginą w wypadku samochodowym, nie wygaśnie obowiązek do dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne czy też zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć, ale przejdzie na inne podmioty, choć niekoniecznie będą to następcy prawni rodziców dziecka w rozumieniu cywilnoprawnym, tzn. ich spadkobiercy. Z kolei gdyby w wypadku samochodowym zginęło dziecko podlegające obowiązkowi szkolnemu, wówczas ów obowiązek wygasa, pomimo iż zobowiązani do jego realizacji nadal żyją.

Finalnie warto wskazać również na obowiązki wynikające z konstrukcji tzw. administracyjnoprawnego stosunku pośredniego. Tego rodzaju stosunek (oraz zawarte w jego treści obowiązki), choć nawiązany jako osobisty, może być przedłużany na rzecz

spadkobierców<sup>527</sup>. Przykładowo zgodnie z przepisem art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne<sup>528</sup>, zezwolenie na prowadzenie apteki wygasa w przypadku śmierci osoby, na rzecz której zostało wydane zezwolenie, jeżeli zezwolenie zostało wydane na rzecz podmiotu będącego osobą fizyczną. Jednakże, jeżeli spadkobiercy tejże osoby spełniają określone w przepisie art. 104 ust. 2 w.w. ustawy wymagania i złożą w terminie 12 miesięcy od dnia jej śmierci wniosek do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego o dokonanie zmiany w zezwoleniu, wówczas ani zezwolenie, ani też wynikające z niego obowiązki administracyjnoprawne nie ulegną wygaśnięciu.

### **3.2.2.3. Obowiązki o charakterze natychmiastowym i nienatychmiastowym**

Kolejnym możliwym do wyodrębnienia podziałem obowiązków o charakterze niepieniężnym jest ich podział ze względu na czas, jakim dysponuje zobowiązany na ich wykonanie. Można zatem dokonać podziału obowiązków niepieniężnych na obowiązki o charakterze natychmiastowym i nienatychmiastowym. Co do zasady zobowiązany dysponuje określoną dozą czasu, w jakim powinien swój obowiązek wykonać. Większość obowiązków administracyjnoprawnych ma zatem charakter nienatychmiastowy. Nakładane są one w większości, w drodze konstytutywnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, przybierających co do zasady formę decyzji administracyjnej. Decyzje te rzadko są wyposażane w rygor natychmiastowej wykonalności, a skoro tak, to walor wykonalności uzyskują dopiero z chwilą, w której stają się one ostateczne. Podobnie obowiązki wypływające z innych źródeł niż decyzja administracyjna mogą być zazwyczaj przymusowo egzekwowane dopiero po pewnym czasie, którego upływ wyposaża obowiązek w walor wymagalności. W sytuacji, gdy do momentu uzyskania przez obowiązek waloru wymagalności zobowiązany obowiązkowi nie wykona, wówczas wierzyciel z reguły wysyła zobowiązanemu upomnienie, w którym wyznacza kolejnych 7 dni na dobrowolne wykonanie obowiązkowi. Po bezskutecznym upływie tego dodatkowego terminu, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, na który zobowiązany może przecież złożyć zarzuty. Ich złożenie zawiesza natomiast postępowanie egzekucyjne w administracji (por. art. 35 § 1 u.p.e.a.). Ponadto zobowiązany może skorzystać z różnych nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji

---

<sup>527</sup> Por. J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny[w:] System prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 34.

<sup>528</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2211 ze zm.

ostatecznych oraz z zaskarżenia decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w ramach których to trybów możliwym jest wstrzymanie wykonalności tych decyzji, co również doprowadza do zawieszenia postępowania egzekucyjnego w administracji. W rzeczywistości zatem regułą jest, że wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych nie jest natychmiastowe i może zostać, na skutek użycia przez zobowiązanego różnych środków prawnych wielokrotnie, odwleczone w czasie.

Istnieją jednakże takie obowiązki administracyjnoprawne, które z uwagi na istotne zagrożenie dla dóbr szczególnie chronionych prawem, muszą zostać wykonane tak szybko jak to tylko możliwe, a zatem natychmiast (obowiązki o charakterze natychmiastowym). Stanowią one zupełne przeciwieństwo obowiązków o charakterze nienatychmiastowym i są zazwyczaj egzekwowane przy użyciu uproszczonych trybów egzekucji administracyjnej nazywanych w literaturze: przymusem natychmiastowym oraz uproszczonym wykonaniem ustnie wydanych poleceń<sup>529</sup>. Zgodnie z przepisem art. 150 § 3 u.p.e.a., jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach, może być niezwłocznie zastosowany przymus bezpośredni wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku. Istotną przesłanką do zastosowania przymusu natychmiastowego jest bezpośrednie wynikanie obowiązku z przepisu prawa, a zatem bez potrzeby jego konkretyzowania w odrębnym akcie administracyjnym<sup>530</sup>. Nie może tutaj zatem chodzić o decyzje administracyjne zaopatrzone w klauzulę natychmiastowej wykonalności, choć i tutaj obowiązek orzeczony taką decyzją jest obowiązkiem o charakterze natychmiastowym. J. Radwanowicz-Wanczewska wskazuje<sup>531</sup>, że przykładem obowiązku o charakterze natychmiastowym, który może zostać zrealizowany przy użyciu przymusu natychmiastowego jest obowiązek określony w przepisie art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5

---

<sup>529</sup> T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 249.

<sup>530</sup> W. Sawczyn[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, (red.) R. Hauser, a Skoczyła, Warszawa 2016, s. 620.

<sup>531</sup> J. Radwanowicz-Wanczewska[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1226.



grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>532</sup>, w myśl którego, w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, wprowadzić zakaz wstępu do pomieszczeń skażonych i nadać przy tym swojej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Warto jednak wskazać, że właśnie z uwagi na fakt, iż do nałożenia owego obowiązku jest konieczny zarówno akt administracyjny jak i pośrednictwo organu administracji publicznej w postaci państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, który ten akt może wydać, nie sposób twierdzić, że obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisu prawa, a zatem nie można dla jego wyegzekwowania zastosować przymusu natychmiastowego. Przykładem obowiązku służącym do zobrazowania sytuacji, w której przymus natychmiastowy może zostać użyty, jest obowiązek rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego, który zgodnie z przepisem art. 29 pkt 12 p.b. powinien zostać rozebrany nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. W sytuacji, gdy taki obiekt pomimo upływu wskazanego terminu nie został rozebrany i jest eksploatowany nadal, zaś z wiarygodnych informacji wynika, że konstrukcja obiektu na skutek gwałtownych zjawisk atmosferycznych uległa deformacji lub dekompletacji w takim stopniu, że dalsze użytkowanie obiektu wiąże się z zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi, wówczas organ egzekucyjny<sup>533</sup> jest uprawniony do użycia przymusu natychmiastowego. Jednakże również na gruncie ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich można określić przykład obowiązku, którego egzekucja może zostać przeprowadzona przy użyciu przymusu natychmiastowego. Można tutaj wskazać na przepis art. 36 ust. 1 ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób ludzkich, zgodnie z którym „wobec osoby, która nie poddaje się obowiązkowi szczepienia, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, zabiegom sanitarnym, kwarantannie lub izolacji, a u której podejrzewa się lub rozpoznano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, może być zastosowany środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymywaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leków”. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały,

---

<sup>532</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.

<sup>533</sup> W tym wypadku zarówno wierzycielem jak i organem egzekucyjnym jest starosta, który zweryfikował zgłoszenie, w oparciu o które obiekt tymczasowy został skonstruowany.

że wskazane w przepisie obowiązki nie wymagają konkretyzacji - możliwe jest zatem zastosowanie w stosunku do nich instytucji przymusu natychmiastowego<sup>534</sup>.

Odrębnym uproszczonym trybem przymusowego zrealizowania obowiązku o charakterze natychmiastowym jest przymus policyjny<sup>535</sup> nazywany również uproszczonym wykonaniem ustnie wydanych poleceń<sup>536</sup>, uregulowany w przepisie art. 117 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem organy określone w art. 20 § 2, w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować takie środki egzekucyjne jak: wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej czy przymus bezpośredni, również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny. Innymi słowy, jeżeli dany obywatel nie wykonuje swoich obowiązków nałożonych na niego bezpośrednio drogą ustnych poleceń sformułowanych przez uprawniony do tego podmiot, czym stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób albo dla gospodarstwa narodowego lub dla szczególnego interesu społecznego, wówczas organy określonych w art. 20 § 2 u.p.e.a. służb o charakterze policyjnym, występujący w charakterze organu egzekucyjnego, będą mogły niezwłocznie użyć przymusu bezpośredniego, odebrania rzeczy ruchomej a nawet wykonania zastępczego, również bez konieczności zachowania tzw. formalizmu procesowego. Do grona organów owych służb o charakterze policyjnym zaliczają się organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją

---

<sup>534</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2016 r., VII SA/Wa 2541/15, LEX nr 2159951; wyrok SN z dnia 8 stycznia 2016 r., V KK 306/15, LEX nr 1963649; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., II SA/Bd 871/15, LEX nr 1948739; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426; Zob. również wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SAB/Po 22/17; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Go 773/11; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 167/13, LEX nr 1371819.

<sup>535</sup> Takiego określenia używa P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 470-472.

<sup>536</sup> Takim określeniem posługuje się T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 250-251.

ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego<sup>537</sup>.

Jako przykład obowiązku o charakterze natychmiastowym, realizowanym przy użyciu uproszczonego wykonania ustnie wydanych poleceń posłużyć może przypadek tzw. zgromadzenia spontanicznego, uregulowanego w przepisie art. 28 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>538</sup>, której uczestnicy pomimo ustnych ostrzeżeń skierowanych przez organy Policji, nie realizują swojego obowiązku rozejścia się. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, jeżeli: 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach; 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego; 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych; 4) jego przebieg narusza przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach albo przepisy karne; 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2, 3 lub 3a ustawy Prawo o zgromadzeniach. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia. Innym przykładem użycia przymusu policyjnego jest przepis art. 20 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>539</sup>, który stanowi, że jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierujący działaniami, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia, może, w zakresie oraz na czas niezbędny do skutecznego prowadzenia działań antyterrorystycznych, żądać nieodpłatnego korzystania z nieruchomości lub nieodpłatnego przejęcia do używania ruchomości, w tym środków transportu, a także przedmiotów i urządzeń, koniecznych do przeprowadzenia działań kontrterrorystycznych. W przedmiotowym przypadku kierujący działaniami o charakterze antyterrorystycznym może zatem użyć przymusu policyjnego dla realizacji obowiązku wydania ruchomości lub nieruchomości. Wykracza on zatem jako przepis szczególny poza

---

<sup>537</sup> Szerzej na temat organów policji administracyjnej i możliwych do zastosowania przez nie środków Zob. M. Janik, *Policja jako funkcja państwa[w:] Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna* (red.) S. Nitecki, Katowice 2018, s. 307-326; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, passim; A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017, passim.

<sup>538</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 408 ze zm.

<sup>539</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 452 ze zm.

ramy określone w art. 117 u.p.e.a., gdyż przewiduje poza użyciem wymienionych w nim środków egzekucyjnych również środka w postaci odebrania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Zastosowanie przymusu policyjnego<sup>540</sup> jest również możliwe w przypadku realizacji decyzji administracyjnych wyposażonych w rygor natychmiastowej wykonalności. P. Przybysz wskazuje ponadto, że można sobie również wyobrazić sytuację, w której realizacja przymusu policyjnego będzie możliwa również bez skierowania ustnego polecenia do zobowiązanego, wskazując przy tym na przypadek, w którym funkcjonariusz straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą poleci usunięcie pojazdu, uniemożliwiającego dojazd do miejsca pożaru, pod nieobecność jego właściciela<sup>541</sup>.

### **3.2.2.4. Wybrane przypadki obowiązków o charakterze niepieniężnym**

#### **3.2.2.4.1. Wydanie, ujawnienie, okazanie i zniszczenie rzeczy ruchomej**

Obowiązek niepieniężny w postaci wydania rzeczy ruchomej jest egzekwowany za pomocą odebrania rzeczy ruchomej - środka egzekucyjnego realizowanego przez egzekutora na polecenie organu egzekucyjnego. Odebranie rzeczy ruchomej w swej istocie sprowadza się najpierw do zagrożenia tym odebraniem (gdy zobowiązany nie chce dobrowolnie wydać rzeczy), a gdy ono nie odnosi skutku, również do zastosowania siły fizycznej, co zbliża tę instytucję do przymusu bezpośredniego<sup>542</sup>. W istocie na mocy przepisu art. 151 u.p.e.a. egzekutor może zastosować przymus bezpośredni również w toku postępowania egzekucyjnego, które zostało wszczęte w celu zastosowania środka w postaci odebrania rzeczy ruchomej. J. Olszanowski twierdzi przy tym, że nie jest w tym celu

---

<sup>540</sup> Pojęcie przymusu policyjnego może odnosić się nie tylko do działań służb mundurowych, ale również do funkcjonariuszy innych służb, dlatego też przykładowo można mówić o policji sanitarnej - Por. M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012 r.; Zob. również A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017.

<sup>541</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 472. Tego rodzaju sytuacje S. Kasznica wiązał z możliwością zastosowania „wyższej konieczności administracyjnej, będącej odpowiednikiem stanu obrony koniecznej na terenie prawa karnego. Np. w razie pożaru władza bez wszystkiego jest uprawniona do zajmowania prywatnych gruntów i do burzenia domów, o ile to ma zapobiec szerzeniu się niebezpieczeństwa.” - Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 131.

<sup>542</sup> Por. Z. Leoński[w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992, s. 197-198; J. P. Tarno, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 351; J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 181.

wymagane wydawanie jakiegokolwiek postanowienia przez organ egzekucyjny<sup>543</sup>. Ponadto zastosowanie znajduje tu również przepis art. 40 u.p.e.a., w oparciu o który organ egzekucyjny dochodząc wydania rzeczy może zarządzić otwarcie środków transportu zobowiązanego, lokali i innych pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach. Odebranie rzeczy ruchomej może być jednak stosowane również celem wyegzekwowania takich obowiązków jak okazanie, ujawnienie lub zniszczenie rzeczy ruchomej. Środek ten jest tym samym okolicznością, powodującą łączne omówienie tych obowiązków w ramach jednego podrozdziału.

Z uwagi na fakt, że u.p.e.a. nie obejmuje definicji legalnej rzeczy ruchomej, należy przyjąć jej cywilistyczne rozumienie, zgodnie z którym pod pojęciem ruchomości należy rozumieć wszystko, co nie jest nieruchomością<sup>544</sup>. Co do zasady analizowane obowiązki i stosowany wobec nich środek ich odebrania dotyczyć będzie rzeczy oznaczonych co do tożsamości, niemniej jednak ustawa może przewidywać wyjątki od tej zasady. Przykład dochodzenia obowiązku wydania rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, przewiduje przepis art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>545</sup>, zgodnie z którym w czasie stanu wojennego Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia nałożyć na osoby fizyczne i osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne obowiązek wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych.

Obowiązek wydania, okazania, ujawnienia czy zniszczenia rzeczy ruchomej może być dochodzony przez wierzyciela publicznoprawnego niezależnie od tego czy jest ona własnością zobowiązanego, czy innej osoby. Dochodząc tych obowiązków wierzyciel nie potrzebuje tym samym wykazywać, w jakim stosunku prawnym do rzeczy ruchomej pozostaje zobowiązany, tj. czy ma tytuł prawny do jej posiadania, czy też władą nią bezprawnie. Badaniu w tej kwestii podlega jedynie element faktyczny władztwa

---

<sup>543</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 189.

<sup>544</sup> Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2007, s. 119; J. Radwanowicz-Wanczewska[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1206.

<sup>545</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1932 ze zm.

nad rzeczą.<sup>546</sup> Podyktowane to jest naturą obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, realizowanych przecież na rzecz dobra wspólnego, w interesie społecznym, celem ochrony ogółu obywateli przed niekorzystnymi następstwami, takimi jak skażenie środowiska, epidemia, zachowanie uczciwej konkurencji. W tego rodzaju przypadkach nie jest istotne, czy przykładowo chore na afrykański pomór świń zwierzę jest własnością osoby, która je posiada czy też nie - istotnym jest bowiem jak najszybsze odizolowanie zwierzęcia od trzody chlewnej oraz podjęcie na nim dalszych czynności zapobiegających rozszerzeniu choroby. Co istotne, rzecz ruchoma, której dotyczy obowiązek wydania nie musi być w aktualnym posiadaniu zobowiązanego, lecz może w chwili toczenia egzekucji znajdować się pod faktycznym władztwem osoby trzeciej - nie będzie stanowiło to żadnej przeszkody dla odebrania rzeczy ruchomej przez egzekutora od tej osoby<sup>547</sup>. Z uwagi na powyższe może się okazać również tak, że dla zobowiązanego, egzekucja obowiązku wydania rzeczy ruchomej w ogóle nie będzie stanowiła jakiegokolwiek dolegliwości - wszak rzecz zabrana przez egzekutora może nie być jego własnością, a wówczas również jego mienie nie ulegnie uszczupleniu<sup>548</sup>. Tym niemniej w literaturze wskazuje się, że w sytuacji, gdy zobowiązany jest właścicielem ruchomości, na której realizowana jest egzekucja omawianych obowiązków, z chwilą zrealizowania wspomnianego środka egzekucyjnego dochodzi do trwałej utraty prawa własności przez zobowiązanego<sup>549</sup>. Taki rezultat wskazywałby na wpływ postępowania egzekucyjnego w administracji również na cywilnoprawne stosunki materialne. Przeciwnego zdania jest W. Sawczyn i P. Przybysz, którzy twierdzą, że odebranie rzeczy ruchomej nie ma wpływu na kwestie własności tej rzeczy, a jedynie jej posiadania<sup>550</sup>.

Co do zasady obowiązek wydania ruchomości polega od samego początku na trwałym przeniesieniu jej posiadania bądź to bezpośrednio na wierzyciela, gdy zobowiązany uczyni to dobrowolnie bądź na egzekutora, który następnie wydaje ją wierzycielowi, gdy koniecznym staje się użycie przymusu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku obowiązku zwrotu dokumentu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył

---

<sup>546</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 186.

<sup>547</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 186.

<sup>548</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 181.

<sup>549</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 181.

<sup>550</sup> W. Sawczyn[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, (red.) R. Hauser, a Skoczylas, Warszawa 2016, s. 605; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 493.

dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, zaś dokument ten nie został zatrzymany przez funkcjonariusza Policji w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>551</sup>. Obowiązek takiego zwrotu orzeka starosta na podstawie decyzji, wydawanej w oparciu o przepis art. 102 ust. 1 c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>552</sup>. Innego rodzaju przykładem jest przepis art. 105g ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>553</sup>, zgodnie z którym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może wezwać podmiot kontrolowany do dobrowolnego wydania akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów, korespondencji lub informatycznych nośników danych oraz innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, na czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli, jednakże nie dłuższy niż 7 dni, zaś w razie odmowy ich wydania można przeprowadzić ich odebranie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>554</sup>.

Jak już zostało wskazane powyżej, odebranie rzeczy ruchomej może dotyczyć również innych obowiązków, takich jak okazanie, ujawnienie czy zniszczenie. Okazania dokumentu, a zatem wydania na określony czas, może domagać się każdy organ administracji publicznej przeprowadzając dowód z oględzin, o którym to obowiązku stanowi przepis art. 85 § 2 k.p.a. Przewiduje on, że jeżeli przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, osoby te są obowiązane na wezwanie organu do okazania przedmiotu oględzin. W doktrynie prezentuje się pogląd, według którego w sytuacji, gdy wezwanie organu napotyka na opór osoby trzeciej, wówczas wdrożyć można środek egzekucyjny w postaci odebrania rzeczy ruchomej<sup>555</sup>. Podobną sytuację, dotyczącą tym razem urządzeń służących do teletransmisji danych, przewiduje przepis art. 69 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.<sup>556</sup> Zgodnie z jego brzmieniem minister właściwy do spraw informatyzacji przeprowadzając kontrolę może zażądać okazania tych urządzeń, przykładowo celem

---

<sup>551</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.

<sup>552</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 978 ze zm.; Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r., VII SA/Wa 2757/12, LEX nr 1681624.

<sup>553</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 798 ze zm.

<sup>554</sup> Zob. również wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 kwietnia 2017 r., XVII AmA 11/16, LEX nr 2300601.

<sup>555</sup> T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013 r., s. 239-240; J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 184-185.

<sup>556</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1464 ze zm.

zweryfikowania, czy posiadają one stosowne zabezpieczenia techniczne i organizacyjne chroniące przed uzyskaniem dostępu do danych przez inne podmioty.

Obowiązek ujawnienia posiadania rzeczy ruchomej polega tylko na udzieleniu wiarygodnej informacji czy dany podmiot dysponuje tą rzeczą, czy też nie. Jeżeli podmiot udzieli takiej informacji, ale organ będzie miał uzasadnione okolicznościami wątpliwości co do jej wiarygodności, wówczas może on zastosować środek egzekucyjny odebrania rzeczy ruchomej (por. art. 136 § 3 u.p.e.a.). Przedstawiciele doktryny wskazują, że zastosowanie tego środka celem wyegzekwowania ujawnienia rzeczy ruchomej należy do wyjątków, nie podając przykładów takiego obowiązku<sup>557</sup>. Wydaje się, że przykład takiego obowiązku został uregulowany w przepisie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji<sup>558</sup>, zgodnie z którym obywatele polscy przywożący broń z państw niebędących państwami członkowskimi Unii Europejskiej przekraczając zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, zobowiązane są do pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi celnemu przywozu broni i amunicji. Warto również wskazać, że zarówno wierzycielowi jak i organowi egzekucyjnemu przysługuje w takich sytuacjach możliwość zwrócenia się do sądu powszechnego z wnioskiem o wyjawienie majątku (por. art. 118 u.p.e.a. w zw. z art. 71 u.p.e.a. w zw. z art. 913-920<sup>1</sup> k.p.c.)<sup>559</sup>. E. Pierzchała zalicza do obowiązków polegających na ujawnieniu rzeczy ruchomej również obowiązek okazania przedmiotu oględzin (art. 85 § 2 u.p.e.a.)<sup>560</sup>.

Wreszcie obowiązek zniszczenia rzeczy może być wyegzekwowany za pomocą odebrania rzeczy ruchomej tylko w sytuacji, gdy został on nakazany ze względów sanitarnych lub innych względów społecznych (por. art. 136 § 3 u.p.e.a.). Jako przykład posłużyć może przepis art. 33 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>561</sup>, zgodnie z którym w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji nakazać zniszczenie żywności

---

<sup>557</sup> Por. T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 240; W. Sawczyn[w:], *Postępowanie egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 605.

<sup>558</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1839 ze zm.

<sup>559</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 189-190.

<sup>560</sup> E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej[w:] System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 476.

<sup>561</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.



podejrzanej o skażenie. Z uwagi na fakt, że przepis art. 136 u.p.e.a. znajduje również zastosowanie do zwierząt<sup>562</sup>, przykładem może być tutaj również uregulowanie art. 44 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt<sup>563</sup>, zgodnie z którym powiatowy lekarz weterynarii może nakazać zabicie lub ubój zwierząt chorych lub zakażonych, podejrzanych o zakażenie lub o chorobę albo zwierząt z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną<sup>564</sup>.

J. Olszanowski, W. Sawczyn i E. Pierzchała twierdzą, że przy egzekwowaniu wykonania omawianych obowiązków należy respektować zasadę poszanowania minimum egzystencji<sup>565</sup>. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że chociażby w przypadku obowiązku uboju zwierząt zasada ta nie może być w pełni respektowana z uwagi na jej kolizję z dobrem prawnie chronionym, jakim jest zdrowie i życie wielu ludzi i zwierząt. Można się jednak zgodzić z J. Olszanowskim i E. Pierzchałą, że rola wierzyciela w dochodzeniu tych obowiązków jest niewielka<sup>566</sup>, tak jak w przypadku pozostałych obowiązków o charakterze niepieniężnym, realizowanych przy użyciu środków egzekucyjnych o charakterze ewidentnie wykonawczym. Faktycznie największy ciężar w przeprowadzeniu postępowania ciąży tutaj na organie egzekucyjnym i egzekutorze oraz na zobowiązanym. Kumulacja podmiotowa wierzyciela i organu egzekucyjnego, jaka często występuje przy egzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym, nie zmienia w tym zakresie postaci rzeczy, gdyż nawet w takim przypadku dany podmiot pełniący jednocześnie rolę wierzyciela i organu egzekucyjnego, swoją główną aktywność będzie przejawiał wykonując prerogatywy organu egzekucyjnego. Wierzyciel może jednak skarżyć przewlekłość postępowania, składać wniosek o wyjawienie majątku, wyrażać stanowisko w sprawie zarzutów zobowiązanego, a także zlecić złożenie

---

<sup>562</sup> Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.), zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Niemniej jednak ust. 2 art. 1 stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy - tak też J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 183; J. Radwanowicz-Wanczewska[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1206; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 493.

<sup>563</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1855 ze zm.

<sup>564</sup> Por. J. Radwanowicz-Wanczewska[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, *op. cit.*, s. 1206.

<sup>565</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 188; W. Sawczyn[w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, *op. cit.*, s. 605-606; E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej[w:] System egzekucji administracyjnej* (red.) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 474-475.

<sup>566</sup> J. Olszanowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 185-186; E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej...*, *op. cit.*, s. 473.

odebranej przez egzekutora rzeczy na skład w sytuacji, gdy jej przechowywanie przez wierzyciela nie jest możliwe.

#### **3.2.2.4.2. Wydanie nieruchomości i opróżnienie lokalu lub innego pomieszczenia**

Obowiązki występujące w ramach gospodarowania nieruchomościami są nakładane przez ustawodawcę z daleko posuniętą ostrożnością, jako że prawo do gospodarowania i rozporządzania swoją własnością jest zagwarantowane konstytucyjnie. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi zaś, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ustawodawca nie ma zatem całkowitej swobody w ograniczaniu obywateli w gospodarowaniu ich nieruchomościami, niemniej jednak z uwagi na sytuacje szczególnie uzasadnione, zdecydował się dopuścić tego rodzaju możliwości w wyraźnie wskazanych sytuacjach. Najczęściej spotykanymi obowiązkami z zakresu gospodarowania nieruchomościami jest właśnie obowiązek wydania nieruchomości oraz opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń. Są to obowiązki o charakterze ewidentnie cywilnoprawnym, zaś ich wykonanie winno być dochodzone co do zasady najpierw w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym w ramach realizacji tzw. roszczenia windykacyjnego w oparciu o przepis art. 222 § 1 k.c., a następnie w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Regulowanie stosunków własnościowych zostało bowiem powierzone sądom powszechnym. Droga dochodzenia wydania nieruchomości w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego stanowi zatem wyjątek od reguły, od której odejście podyktowane jest jednak istotnymi interesami ogólnonarodowymi. Celem tych obowiązków nie jest bowiem jedynie spowodowanie zmiany w stosunkach własnościowych, ale przede wszystkim dokonanie na tych nieruchomościach przedsięwzięć służących dobru wspólnemu.

W pierwszej kolejności warto wskazać na obowiązki wydania nieruchomości wynikające z przepisów u.g.n. Przepis art. 124 ust. 1 u.g.n. stanowi, iż starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel

lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Co istotne, udzielenie przedmiotowego zezwolenia, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac. Orzeczone w decyzji administracyjnej zezwolenie połączone jest w sposób dorozumiany z obowiązkiem po stronie właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego polegającym na udostępnieniu nieruchomości podmiotowi wykonującemu dane urządzenie, przewód lub ciąg drenażowy. W sytuacji, gdy właściciel nie chce dobrowolnie udostępnić swojej nieruchomości, celem wykonania na niej zamierzonych prac, wówczas starosta występujący w roli zarówno wierzyciela jak i organu egzekucyjnego przystępuje do przymusowego wykonania tego obowiązku w drodze zastosowania przepisów administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Innego rodzaju obowiązkiem z zakresu wydawania nieruchomości jest przewidziany w przepisie art. 124 ust. 6 u.g.n. obowiązek udostępnienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa jest w przepisie art. 124 ust. 1 u.g.n. Obowiązek ten również podlega egzekucji administracyjnej. Jednakże do dnia wejścia w życie art. 124b u.g.n. „brak było podstawy prawnej do orzekania o obowiązku udostępnienia nieruchomości w celu dokonania czynności o jakich mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n. w formie decyzji. Wymieniony tam obowiązek wynika bowiem bezpośrednio z mocy tego przepisu i w oparciu o ten przepis podlega egzekucji administracyjnej na podstawie wystawionego przez wierzyciela tytułu wykonawczego<sup>567</sup>. Skoro zaś wierzycielem dla obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (z treści art. 124 ust. 6 u.g.n.) jest zgodnie z art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. podmiot którego interesy zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku, a podmiotem tym w analizowanym przypadku jest podmiot zobowiązany do konserwacji danego urządzenia (właściciel urządzenia lub inny podmiot, któremu właściciel zlecił przeprowadzanie bieżącej konserwacji lub usuwanie awarii), to do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>568</sup> (tj. do dnia 27 listopada 2010 r.), wierzycielem publicznoprawnym był właśnie ów podmiot prywatny, który w swoim imieniu wysyłał do zobowiązanego upomnienie a w przypadku, gdy ono nie przynosiło zamierzonego skutku,

---

<sup>567</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2011 r., II SA/GI 993/10.

<sup>568</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 200, poz. 1323.

wówczas sporządzał tytuł wykonawczy i kierował go do organu egzekucyjnego, tj. starosty. Z powyższego wynika, że do dnia 26 listopada 2010 r. dla konkretyzacji przedmiotowego obowiązku udostępnienia nieruchomości celem wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń nie było wymagane wydanie decyzji administracyjnej. W tym przypadku obowiązek ten wynikał wprost z przepisów prawa. Od dnia 27 listopada 2010 r. rolę zarówno wierzyciela publicznoprawnego, jak i organu egzekucyjnego, pełni starosta powiatowy, jako organ uprawniony do wydania decyzji w tym przedmiocie.

Traktując o obowiązkach wydania nieruchomości, warto wspomnieć również o obowiązkach nakładanych na obywateli na podstawie tzw. specustaw. Jako pierwszy przykład można wskazać obowiązek wydania nieruchomości wynikający z przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>569</sup>. Choć obowiązek ten wynikał bezpośrednio z przepisów prawa, to doprecyzowanie sposobu jego wykonania znajdowało się w decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 wydawanej zgodnie z przepisem art. 23 ust. 1 w.w. ustawy na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu, przez wojewodę w terminie 1 miesiąca od złożenia wniosku. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 pkt 7 ustawy, decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 zawierała bowiem m.in. określenie terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Pomimo iż zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy, omawiana decyzja zawierała również oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, to jednak zgodnie z przepisem art. 24a ust. 3 ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, nieruchomości, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6, stawały się z mocy prawa własnością odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stawała się ostateczna. Do skutku wywłaszczeniowego a tym samym do powstania obowiązku wydania nieruchomości podmiotowi, na którego rzecz została wydana decyzja dochodziło zatem z mocy prawa, choć ściśle ramy wykonania tegoż obowiązku były określane w decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012. To wspomniana decyzja określała bowiem zakres, w jakim dana nieruchomość ulegała przejęciu, a także termin, w jakim dotychczasowy

---

<sup>569</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1372 ze zm.

właściciel nieruchomości powinien wydać nieruchomość lub opróżnić lokale i inne pomieszczenia. Przepis art. 24 ust. 1 ustawy wśród elementów decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 nie wymieniał bowiem rozstrzygnięcia o obowiązku wydania nieruchomości, a jedynie o terminie, w jakim miała ona zostać wydana. Logiczne wnioskuje, a także literalna wykładnia wskazanego przepisu, prowadzi zatem do wniosku, że obowiązek ten wynikał bezpośrednio z przepisów prawa i powstawał w chwili, w której dochodziło do przejścia prawa własności nieruchomości z dotychczasowego właściciela na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Warty uwagi jest również sposób, w jaki ustawodawca postanowił zachęcić obywateli do dobrowolnego wykonania obowiązku wydania nieruchomości. Otóż przepis art. 24 e ust. 8 ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 przewidywał, że jeżeli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji albo w terminie 14 dni od dnia w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stała się ostateczna, wówczas wysokość należnego odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Przewidziany przez ustawodawcę sposób motywowania obywateli do dobrowolnego wydawania nieruchomości we wskazanych w decyzjach terminach okazał się niezwykle skuteczny, co pozwoliło na terminową realizację przemożnej większości obiektów infrastruktury koniecznych do przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Dlatego też stosowanie przepisu art. 24 c ustawy, zgodnie z którym do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie było zbyt częste.

Podobne do powyższych obowiązki wydania nieruchomości na podstawie tzw. specustaw, przewiduje ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>570</sup>. Przepis art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego określa m.in. termin wydania nieruchomości lub opróżnienia

---

<sup>570</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1380 ze zm.

lokali i innych pomieszczeń, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna. Pomimo iż zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ustawy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego określa również oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, to jednak zgodnie z przepisem art. 21 ustawy, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stała się ostateczna, nieruchomości stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, do skutku wywłaszczeniowego, a tym samym do powstania obowiązku wydania nieruchomości podmiotowi, na którego rzecz została wydana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, dochodzi zatem z mocy prawa, choć ściśle ramy wykonania tegoż obowiązku są określone w tejże decyzji. To wspomniana decyzja określa bowiem zakres, w jakim dana nieruchomość ulega przejściu, a także termin, w jakim dotychczasowy właściciel nieruchomości powinien wydać nieruchomość lub opróżnić lokale i inne pomieszczenia. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy wśród elementów decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego nie wymienia bowiem rozstrzygnięcia o obowiązku wydania nieruchomości, a jedynie o terminie, w jakim ma ona zostać wydana. Logiczne wnioskuje, a także literalna wykładnia wskazanego przepisu, również w tym przypadku prowadzą zatem do wniosku, że obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisów prawa i powstaje w chwili, w której dochodzi do przejścia prawa własności nieruchomości z dotychczasowego właściciela na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku dobrowolności wykonania obowiązku po stronie zobowiązanego, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy czym egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego przeprowadza się w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku. Podobnie jednak jak w przypadku lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 podobnie i w przypadku lotnisk użytku publicznego ustawodawca przewidział rozwiązanie mające na celu zmotywowanie obywateli do dobrowolnego i szybkiego wydania nieruchomości. Przepis art. 24 ust. 1 ustawy przewiduje bowiem, iż wojewoda może nabyć od dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomość objętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w drodze umowy, zawartej nie później niż

w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stała się ostateczna. W takim przypadku decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomości objętą tą umową nie wydaje się. Z kolei przepis art. 23 ust. 6 ustawy przewiduje, że w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego zawarł umowę, o której mowa w art. 24, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Obiekcje w przyjętym rozwiązaniu budzić jednak może konstrukcja prawna, według której dochodzi do nabycia w drodze umowy nieruchomości, która już przecież przeszła z mocy samego prawa na własność wnioskującego o decyzję podmiotu. Ponadto jako stroną umowy ustawodawca wskazał wojewodę, który jako taki nie posiada przecież zdolności do czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego, zaś w stosunkach cywilnoprawnych może występować jedynie jako *statio fisci* Skarbu Państwa. Wreszcie uzasadnione wątpliwości budzi rozwiązanie według którego to tylko wojewoda może stać się nabywcą nieruchomości, podczas gdy z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stała się ostateczna, nieruchomości stają się przecież z mocy prawa własnością bądź to Skarbu Państwa bądź to właściwej jednostki samorządu terytorialnego – w zależności od tego, które z tych podmiotów jest zakładającym lotnisko albo zarządzającym lotniskiem. Z punktu widzenia uregulowań administracyjnego postępowania egzekucyjnego zasadnym wydaje się również postawienie pytania o konsekwencje zawarcia przedmiotowej umowy w przypadku, gdy pomimo jej zawarcia dotychczasowy właściciel nie wyda swojej nieruchomości nowemu właścicielowi. Czy wówczas możliwym będzie nadal egzekwowanie obowiązku w oparciu o przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czy też koniecznym będzie wytoczenie powództwa windykacyjnego w oparciu o przepis art. 222 § 1 k.c.? Skoro jednak zarówno decyzja administracyjna o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jak i umowa będą pozostawać w obrocie prawnym, to być może zasadnym byłoby dopuszczenie obydwu powyżej przytoczonych rozwiązań. Otwartą jednak kwestią nadal pozostanie, kto w przypadku zawarcia przedmiotowej umowy przez wojewodę będzie wierzycielem obowiązku wydania nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego: czy wojewoda realizujący funkcję wierzyciela publicznoprawnego, czy też Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego występujący w charakterze wierzycieli prywatnoprawnych. *De lege ferenda* uzasadnionym wydaje się postulat wedle którego

w drodze umowy przewidzianej w w.w. przepisie art. 24 ust. 1 ustawy to Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego będą mogli ustalić w drodze umowy z dotychczasowym właścicielem lub użytkownikiem wieczystym tylko i wyłącznie wysokość należnego odszkodowania za nabytą z mocy prawa nieruchomości.

Ostatnim przykładem obowiązku administracyjnoprawnego z zakresu gospodarki nieruchomościami, nakładanego na obywateli na podstawie tzw. specustaw, o jakim zdecydowano się wspomnieć, jest obowiązek wydania nieruchomości wynikający z przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>571</sup>. Podobnie jak w powyżej przytoczonych przypadkach, przepis art. 9 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy stanowi, iż decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zawiera m.in. oznaczenie nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji, niezbędnych do jej realizacji, które stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego albo nieruchomości objęte prawem własności albo prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego – jeżeli inwestorem jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Pomimo bardziej stanowczego brzmienia przytoczonego przepisu w porównaniu do powyżej przywołanych przykładów, również i w analizowanym przypadku, zgodnie z przepisem art. 19 ust. 4 ustawy, nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. a, z wyłączeniem nieruchomości objętych prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Zgodnie z powyższym, podobnie jak w przypadkach lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 oraz lotnisk użytku publicznego, tak i w przypadku realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, do skutku wywłaszczeniowego a tym samym do powstania obowiązku wydania nieruchomości podmiotowi, na którego rzecz została wydana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dochodzi zatem z mocy samego prawa. Wspomniana decyzja określa bowiem jedynie oznaczenie nieruchomości, która ulega przejęciu zaś wśród elementów decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych nie zostało wymienione rozstrzygnięcie

---

<sup>571</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 433 ze zm.



o obowiązku wydania nieruchomości. Logiczne wnioskowanie, a także literalna wykładnia wskazanego przepisu, również i w tym przypadku prowadzą zatem do wniosku, że obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisów prawa i powstaje w chwili, w której dochodzi do przejścia prawa własności nieruchomości z dotychczasowego właściciela na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku dobrowolności wykonania obowiązku po stronie zobowiązanego, zgodnie z przepisem art. 25 ust. 6 i 7 ustawy stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy czym egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku inwestora. Podobnie jednak jak w przypadku lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 oraz lotnisk użytku publicznego podobnie i w przypadku realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawodawca przewidział rozwiązanie mające na celu zmotywowanie obywateli do dobrowolnego i szybkiego wydania wywłaszczonych nieruchomości. Przepis art. 21 ust. 7 ustawy przewiduje bowiem, że jeżeli dotychczasowy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji, odpowiednio, wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia bądź to doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, bądź doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji rygoru natychmiastowej wykonalności albo też w terminie 30 dni od dnia w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna, wówczas wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

#### **3.2.2.4.3. Obowiązki wynikające z przepisów prawa budowlanego**

Obowiązki prawnobudowlane zostały w sposób szczegółowy omówione w podrozdziale 3.1.1.1. Niemniej jednak uznano za właściwe poczynienie kilku dodatkowych rozważań z punktu widzenia ich przymusowego wykonania, albowiem przepisy u.p.e.a. W szczególny sposób podchodzą do obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Celem wyegzekwowania tych obowiązków możliwym jest zastosowanie m.in. środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia. Niemniej jednak

w odniesieniu do omawianych obowiązków zastosowanie tego środka może być tylko jednorazowe, chyba że dotyczy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia. Ponadto wysokość grzywny, w przypadku obowiązku przymusowej rozbiórki budynku lub jego części, stanowi iloczyn powierzchni zabudowy budynku lub jego części, objętego nakazem przymusowej rozbiórki, i 1/5 ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Dla wyliczenia wysokości owej grzywny brane są pod uwagę ceny ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych. Przykładowo, zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 maja 2018 r. (Dz.Urz. GUS z 2018 r., poz. 21), cena 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za I kwartał 2018 r. wyniosła 4132 zł. Jeżeli zatem organ egzekucyjny, realizujący przymusowe wykonanie rozbiórki budynku, którego powierzchnia wynosi 100 m<sup>2</sup> zamierza zastosować grzywnę w celu przymuszenia, powinien ją oszacować na kwotę 413 200 zł. Tak wyliczona grzywna nie podlega miarkowaniu, o jakim mowa w przepisie art. 121 § 2 i 3 u.p.e.a.

### **3.3. Kategoryzacja obowiązków administracyjnoprawnych ze względu na ich źródło**

#### **3.3.1. Obowiązki wynikające z przepisów prawa**

Kategoryzacja obowiązków administracyjnoprawnych ze względu na źródło, z którego one wynikają znajduje w pewnym stopniu odniesienie do systematyzacji prawnych form działania administracji publicznej. Wspomniane systematyzacje w literaturze przedmiotu występują w różnorodnym kształcie. Z. Leoński dokonuje podziału owych form na: akty generalne organów administracji publicznej, indywidualne akty administracyjne (decyzje administracyjne) oraz inne prawne formy działania administracji, do których zalicza: czynności materialno-techniczne oraz czynności prawne niebędące aktami administracyjnymi, takie jak: ugoda administracyjna, promesa wydania decyzji, porozumienie administracyjne czy umowy prawa publicznego<sup>572</sup>. A. Wiktorowska i M. Wierzbowski dzielą prawne formy działania administracji na: akty normatywne administracji, akty administracyjne, ugode,

---

<sup>572</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 13-76.

porozumienie administracyjne, czynności cywilnoprawne oraz czynności faktyczne<sup>573</sup>. M. Stahl, B. Jaworska Dębska i E. Olejniczak-Szałowska dokonują zaś podziału owych form na: akty normatywne, akty generalne stosowania prawa, akty administracyjne, polecenie służbowe, ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, umowy publiczne, umowy administracyjne, umowy cywilne, przyrzeczenie publiczne, czynności materialno-techniczne oraz działalność społeczno-organizatorską<sup>574</sup>. M. Janik uznając za słuszną tezę o zasadności „odchodzenia od prostych typologii” w zakresie prawnych form działania administracji, zauważa jednocześnie, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym, zmienia się również administracja a wraz z nią jej sposoby i metody działania<sup>575</sup>.

Choć tworzenie aktów normatywnych jest uznawane również za jedną z prawnych form działania administracji, to jednak nie budzi wątpliwości, że nie wszystkie akty prawne gromadzące przepisy prawa zaliczają się do takich form. Takie akty jak Konstytucja RP, ustawa czy akty prawa miejscowego nie pochodzą od organów administracji publicznej, lecz od organów władzy państwowej nazywanej władzą ustawodawczą, a dokładniej Parlamentem lub organów władzy samorządowej, nazywanych władzą uchwałodawczą, a dokładniej radą gminy (miasta), radą powiatu lub sejmikiem województwa. Z kolei rozporządzenia wykonawcze są *de facto* tworzone przez ministrów kierujących określonymi resortami, wykonującymi również funkcję organów administracji publicznej. Niemniej jednak wykonując prerogatywę normodawczą w postaci wydawania rozporządzeń, nie wykonują oni w tym momencie funkcji organu administracji publicznej, lecz funkcję organu władzy wykonawczej. Podobnie akty prawa miejscowego tworzone wyjątkowo przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, w tym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), są formułowane w ramach ich prerogatywy normotwórczej, a nie administracyjnej. Do prawnych form działania administracji można jednakże zaliczyć akty prawa wewnętrznie obowiązujące, formułujące obowiązki funkcjonariuszy składających się na personalny aparat pomocniczy danego organu administracji publicznej. W oparciu o tego rodzaju akty prawne może zostać wygenerowana abstrakcyjna odpowiedzialność dyscyplinarna określonego

---

<sup>573</sup> A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Prawne formy działania administracji*[w:] *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 1997, 273-309.

<sup>574</sup> M. Stahl, B. Jaworska Dębska i E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne formy działania administracji publicznej*[w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 377-415.

<sup>575</sup> M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 178.

pracownika danej administracji za wypełnianie określonych obowiązków, która w przypadku ich nierealizowania może ulec skonkretyzowaniu.

Bez względu na to, w oparciu o którą systematyzację najlepiej byłoby toczyć dalsze rozważania, w pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że nie wszystkie prawne formy działania posiadają zdolność generowania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, ale jedynie część z nich. Oczywistym jest bowiem, że umowy cywilnoprawne nie mogą rodzić po którejkolwiek z jej stron obowiązków administracyjnoprawnych, albowiem żadna z tych stron nie jest ani podmiotem administrującym ani podmiotem administrowanym. Owszem bywają sytuacje, w których w drodze umowy cywilnoprawnej, po jednej z jej stron położone zostaną obowiązki o takiej treści, która w swej istocie odpowiadałaby obowiązkowi ustalonemu w ramach stosunku administracyjnoprawnego. Niemniej jednak właśnie z uwagi na ten fakt, że podmioty: administrowany i administrujący zdecydowały nie regulować swoich relacji w ramach stosunku administracyjnoprawnego, ale w ramach stosunku cywilnoprawnego, również charakter nałożonych w ramach tego stosunku obowiązków musi być cywilnoprawny.

Źródła obowiązków administracyjnoprawnych należy upatrywać jedynie w: przepisach prawa, zawartych w generalnych aktach normatywnych oraz w konstytucyjnych rozstrzygnięciach formułowanych co do zasady w indywidualnych aktach administracyjnych, ale wyjątkowo również w orzeczeniach sądów powszechnych. Jako pierwsze zostaną omówione obowiązki administracyjnoprawne, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa<sup>576</sup>. Obowiązki administracyjnoprawne mogą być nakładane na obywateli w drodze aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Tego rodzaju źródła prawa określa przepis art. 87 Konstytucji RP, zaliczając do nich: samą Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, te ostatnie jednak obowiązujące jedynie na obszarze działania organów, które

---

<sup>576</sup> Warto jest jednak jeszcze wspomnieć tylko, że do katalogu obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa nie należą jedynie obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym, ale także inne obowiązki, które pomimo braku tego charakteru podlegają egzekucji administracyjnej. Już R. Hausner na gruncie obowiązującego w okresie międzywojennym rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji twierdził, że „ustawa może także dyspozycje osób prywatnych (np. ugody) uznać za tytuł egzekucji administracyjnej, w tym wypadku jednak nie wola stron jest przedmiotem egzekucji, a przepis prawny, który z pewnym oświadczeniem woli zdziałaniem wobec władzy i w sprawie ze stanowiska interesu publicznego nie obojętnej łączy pewne obowiązki. Jeśli przymus może być użyty dla zrealizowania woli władzy, to oczywiście może być użyty także dla zrealizowania woli objawionej bezpośrednio przez ustawodawcę” - Zob. R. Hausner, *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4 s. 298. Tym niemniej na gruncie niniejszego podrozdziału analizie poddane zostaną jedynie obowiązki administracyjnoprawne.

je ustanowiły. Znakomita większość obowiązków administracyjnoprawnych jest nakładana w drodze przepisów rangi ustawowej<sup>577</sup>. Liczne spośród nich są nakładane rozporządzeniami tudzież aktami prawa miejscowego. Zdarzają się jednak obowiązki administracyjnoprawne nakładane na obywateli przez pozostałe akty prawne. Obowiązkiem administracyjnoprawnym, wynikającym bezpośrednio z przepisu Konstytucji RP, jest np. obowiązek nieprzynależenia do partii politycznej przez członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Również pomimo że umowy międzynarodowe określają co do zasady obowiązki państw jako stron tych umów, to jednak zdarzają się również w tych umowach postanowienia nakładające obowiązki bezpośrednio na obywateli, zaś państwom stronom przykazujące stać na straży ich wypełniania. Wyraźnie wskazuje na to przepis art. 2 § 1 pkt 9 u.p.e.a. stanowiąc, że egzekucji administracyjnej podlegają również należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Przykładem takiej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, nakładającej określone obowiązki administracyjnoprawne, jest postanowienie art. 10 ust. 2 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Warszawie dnia 11 grudnia 2009 r.<sup>578</sup> Zgodnie z tym postanowieniem na wniosek władz wojskowych Stanów Zjednoczonych, właściwe organy Rzeczypospolitej Polskiej rejestrują i wydają polskie tablice rejestracyjne i dowody rejestracyjne dla służbowych pojazdów niebojowych sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych oraz dla prywatnych pojazdów członków sił zbrojnych, personelu cywilnego i członków rodzin zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustalonymi odstępstwami technicznymi. Niemniej jednak, organy RP mogą żądać za rejestrację pojazdów opłat nominalnych celem pokrycia kosztów administracyjnych. Obowiązek uiszczenia tych opłat jest pieniężnym obowiązkiem administracyjnoprawnym, określonym bezpośrednio w powyżej wskazanej ratyfikowanej umowie międzynarodowej.

Warto usystematyzować niniejszą kategorię i podzielić ją na obowiązki, które mogą być przymusowo realizowane w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego

---

<sup>577</sup> Z. Leoński twierdził, że wszystkie obowiązki administracyjnoprawne wynikające bezpośrednio z przepisów prawa są nakładane w drodze przepisów rangi ustawowej, gdyż „tylko ustawa może regulować sferę praw i obowiązków obywatela lub innych jednostek zrównanych z nim w obrocie prawnym” - Por. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Poznań 1985, s. 16.

<sup>578</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 66, poz. 422.

bezpośrednio w oparciu o przepisy prawa oraz na obowiązki, które choć wynikają z przepisów prawa, wymagają mimo to potwierdzenia w deklaratoryjnym akcie indywidualnym. Rozróżnienie to ma charakter głównie celowościowy. Obowiązki bezpośrednio wynikające z przepisów prawa, niewymagające wydawania żadnych dalszych indywidualnych aktów administracyjnych te przepisy konkretyzujących, są w swej istocie tak oczywiste, że analiza słuszności ich egzekwowania okazuje się zbędna, przez co przymusowe ich dochodzenie może być prowadzone bezpośrednio w oparciu o te przepisy. W takiej sytuacji wystarczy jedynie zaistnienie zdarzenia, z którym przepis prawa wiąże powstanie takiego zobowiązania, aby państwo mogło skutecznie domagać się jego wykonania. W tego rodzaju relacji na pierwszy plan wychodzi stosunek państwa jako całości do jednostkowego obywatela. Z. Leoński twierdził, że w sytuacji gdy ogólne przepisy prawa administracyjnego w sposób bezpośredni ustalają obowiązki, dochodzić może do automatycznego powstania stosunku egzekucyjnego<sup>579</sup>. P. Szreniawski wskazuje natomiast, że stosunek ten przeradza się w typowy stosunek administracyjnoprawny w momencie, gdy dany obywatel nie wypełnia swojego obowiązku, przez co staje się zobowiązany<sup>580</sup>. Przykładowo, zgodnie z przepisem art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>581</sup>, zakazuje się wprowadzania ścieków bezpośrednio do wód podziemnych. Obowiązek niewprowadzania ścieków bezpośrednio do wód podziemnych ma charakter generalny i jest nałożony na wszystkie podmioty pozostające pod jurysdykcją państwa polskiego. Dopiero jeżeli zakaz ten zostanie przez kogoś przekroczony, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska nałoży na taki podmiot sankcję administracyjną w postaci opłaty podwyższonej. Dopiero wtedy stosunek administracyjnoprawny przybierze swoją typową formę.

Mniej oczywiste sytuacje wymagają, dla nałożenia obowiązku na obywatela, wydania aktu deklaratoryjnego. Cechą charakterystyczną tych aktów jest to, że stwierdzają one jedynie, iż doszło do zaistnienia zdarzenia, z którym przepis prawa wiąże powstanie danego prawa lub obowiązku. Nie kształtują one tym samym nowej rzeczywistości prawnej, wprowadzając do obrotu akt konstytuujący dane prawo lub obowiązek, tak jak to się dzieje w przypadku konstytutywnych rozstrzygnięć. W tego rodzaju sytuacji mamy jednak od razu

---

<sup>579</sup> Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Z. Leoński, Poznań-Warszawa 1985, s. 16.

<sup>580</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 85.

<sup>581</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.

do czynienia z typowym stosunkiem administracyjnoprawnym. Podmiot administrujący, konkretyzując daną normę prawną w formie indywidualnego aktu administracyjnego, wchodzi bowiem w bezpośrednią relację z podmiotem administrowanym. Jak stwierdza J. Starościak : „akty deklaratoryjne są to akty potwierdzające, stosownie do wymagań prawa, że powstały konkretne fakty wywołujące skutki prawne. Nie tworzą one nowych stanów prawnych, lecz jedynie powstałym już sytuacjom nadają określony kształt prawny”<sup>582</sup>. Przykładowo można tutaj wskazać na przepis art. 46 ust. 2 pkt 1 u.g.n., zgodnie z którym właściwy organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części w razie stwierdzenia, że nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu. Wraz ze stwierdzeniem wygaśnięcia trwałego zarządu zanikają obowiązki związane ze sposobem zagospodarowania nieruchomości, zawarte w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, a jednocześnie powstaje obowiązek wydania tej nieruchomości jej właścicielowi. Właściwy organ stwierdzając wygaśnięcie trwałego zarządu musi najpierw przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie, czy została spełniona przesłanka niezagospodarowania nieruchomości zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu. Sytuacja ta nie jest zatem oczywista, skoro jej ustalenie wymaga dokonania czynności o charakterze wyjaśniającym.

Warto wspomnieć również o tym, że czasami zdarzeniem, w związku z którym wygenerowany zostaje obowiązek administracyjnoprawny jest złożenie deklaracji, zgłoszenia lub oświadczenia, będących w istocie czynnościami prawnymi składających je podmiotów. W tego rodzaju sytuacjach egzekucję administracyjną toczy się właśnie w oparciu o tę deklarację lub oświadczenie. Nie ulega jednak wątpliwości, że źródłem tych obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym nie są te czynności prawne, ale przepis prawa, który zarówno z faktem ich złożenia jak i z faktem ich niezłożenia wiąże powstanie określonych obciążeń publicznoprawnych. Dobrym przykładem jest tutaj obowiązek rozbiórki wynikający bezpośrednio z przepisu prawa, jaki powstaje w sytuacji upływu czasu, na jaki przewidziane zostało przeznaczenie tymczasowego obiektu budowlanego, wybudowanego w oparciu o zgłoszenie. Zgodnie z przepisem art. 29 pkt 12 p.b. pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych, niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie

---

<sup>582</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 238.

określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Niemniej jednak zgłoszenie jako dokument pochodzący od osoby bezpośrednio zainteresowanej wybudowaniem obiektu nie może być podstawą obowiązku jego rozbiórki. Dlatego też taką podstawą jest przepis art. 29 pkt 12 p.b., zgodnie z którym maksymalny termin prawnej trwałości tymczasowego obiektu budowlanego nie może przekroczyć 180 dni. Gdy zatem organ administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzi po upływie tego okresu kontrolę wykonania obowiązku rozbiórki i stwierdzi, że obowiązek ten nie został wykonany, zobligowany będzie zainicjować administracyjne postępowanie egzekucyjne wskazując jako podstawę nie zgłoszenie, ale przepis prawa - art. 29 ust. 1 pkt 12 p.b.

Podobnie rzecz się ma z obowiązkami administracyjnoprawnymi, które zrodziły się w związku z dokonaniem przez organ administracji publicznej, czynności materialno-technicznych (faktycznych). Nie owe czynności są źródłem obowiązku leżącego po stronie podmiotu administrowanego, ale przepis prawa, który z dokonaniem tych czynności wiąże skutek w postaci nałożenia na ten podmiot określonego obowiązku. Przykładowo można wskazać na obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie przez starostę zaświadczenia o samodzielności lokalu.

### **3.3.2. Obowiązki wynikające z konstytucyjnych rozstrzygnięć**

Obowiązki administracyjnoprawne niewynikające bezpośrednio z przepisów prawa muszą być konkretyzowane w konstytucyjnych rozstrzygnięciach. Rozstrzygnięcia te mogą przybrać postać bądź to indywidualnych aktów administracyjnych bądź też orzeczeń sądów lub innych organów. Zdaniem F. Longchamps i stanowiących dla niego inspirację francuskich oraz belgijskich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, akt administracyjny jest bowiem odpowiednikiem sądowego orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela<sup>583</sup>.

W. Dawidowicz wskazywał, że pojęcie aktu administracyjnego powinno „harmonizować z przyjętym określeniem prawa administracyjnego i odgrywać rolę narzędzia badań tylko na obszarze stosunków społecznych regulowanych przez normy tego prawa”<sup>584</sup>.

---

<sup>583</sup> F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na podmiotowe prawo jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962, s. 53.

<sup>584</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 46.



Tym samym zalecał stosowanie tego pojęcia jedynie w odniesieniu do rozstrzygnięć regulujących prawa i obowiązki *stricte* administracyjnoprawne. Podkreślał jednocześnie, że aktem administracyjnym może być jedynie akt o charakterze zewnętrznym - akty wewnętrzne nie odpowiadają bowiem przyjętej koncepcji prawa administracyjnego. Aktami administracyjnymi są zatem zdaniem autora jedynie indywidualne, zewnętrzne akty stosowania prawa, wydawane przez organy administracji państwowej (dziś publicznej), regulujące stosunki społeczne w obrębie praw i obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Innymi słowy aktem administracyjnym jest „akt stosowania normy prawa administracyjnego przez organ administracji państwowej w stosunku do indywidualnie określonego podmiotu i w konkretnie określonej sprawie”<sup>585</sup>.

J. Starościak w akcie administracyjnym upatruje źródła stosunku administracyjnoprawnego. Wskazuje on, że „akty konstytutywne mają (...) charakter kształtujący. Tworzą one nowe lub zmieniają albo uchylają istniejące stosunki administracyjnoprawne, przy czym zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje tutaj nie z mocy samej ustawy, ale z mocy aktu administracyjnego”<sup>586</sup>. Akt administracyjny, będący w swej istocie oświadczeniem woli organu administracji, jest kluczowym elementem stosunku administracyjnoprawnego<sup>587</sup>. Stosunek administracyjnoprawny jest z kolei stosunkiem prawnym polegającym na tym, że „organ uzyskujący z mocy normy generalnej i abstrakcyjnej odpowiednią do tego kompetencję prawną ustanawia dla jakiegoś innego podmiotu, w najprostszym przypadku dla poszczególnego obywatela, indywidualną i konkretną normę postępowania”<sup>588</sup>. W ślad za nim Ł. M. Wyszomirski stwierdza, że „akt administracyjny ma charakter normotwórczy i jako taki jest wiążący. Jednakże w przeciwieństwie do ustawy, nie charakteryzuje się mocą samoistnie powszechnie obowiązującą. Przeciwnie, obowiązuje jedynie z mocy ustawy i tylko określonych adresatów bądź grupę adresatów”<sup>589</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 u.p.e.a., egzekucję administracyjną stosuje się również do obowiązków wynikających z postanowień właściwych organów, przez co należy

---

<sup>585</sup> Ibidem.

<sup>586</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 238.

<sup>587</sup> Por. Ł. M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 49-50.

<sup>588</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 329.

<sup>589</sup> Por. Ł. M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola...*, *op. cit.*, s. 50.

rozumieć, że nie tylko organy administracji publicznej *sensu stricto* (administracji rządowej i samorządowej) mogą formułować obowiązki nadające się do egzekucji administracyjnej, ale również inne podmioty administrujące<sup>590</sup>. W postanowieniach takich organów mogą być również formułowane także obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym. Wskazać tu można chociażby na przepis art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>591</sup>, zgodnie z którym na osobę wezwaną w charakterze świadka, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiała się bez uzasadnionej przyczyny we wskazanym czasie i miejscu, kontroler NIK może nałożyć karę pieniężną do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>592</sup>. Zgodnie z art. 48 ust. 3 tej ustawy, wskazana kara pieniężna podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Można jednakże wskazać tutaj również na obowiązki formułowane przez organy funkcjonujące definitywnie poza strukturą szeroko pojętej administracji publicznej. Jednym z takich przykładów jest przepis art. 149 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>593</sup>, w oparciu o który sąd okręgowy może orzec o przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowej lub jej równowartości oraz o obowiązku wydania tej korzyści majątkowej lub zapłacie jej równowartości, jeżeli korzyść taka została przyjęta przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów kodeksu wyborczego. W oparciu o przepis art. 149 § 9 tegoż kodeksu, egzekucja korzyści majątkowej lub jej równowartości następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Innym przykładem jest przypadek określony w przepisie art. 15 w zw. z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>594</sup>. Zgodnie z tymi przepisami władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności zaś organy władzy publicznej takie jak Marszałek Sejmu lub Senatu albo prezes określonego sądu lub trybunału, obowiązane są do udostępniania informacji publicznej. Jeżeli zaś w wyniku udostępnienia informacji publicznej w trybie wnioskowym, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść

---

<sup>590</sup> D. R. Kijowski wskazuje tutaj na „organy różnych agencji, funduszy i innych państwowych lub komunalnych jednostek organizacyjnych” - Zob. D. R. Kijowski[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz* (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, wyd. 2, s. 159.

<sup>591</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

<sup>592</sup> Na ten przykład wskazuje również D. R. Kijowski - Zob. D. R. Kijowski[w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz* (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, wyd. 2, s. 161.

<sup>593</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.

<sup>594</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.

dotychczasowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji ma obowiązek w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty, zaś udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek. W wyniku udostępnienia informacji publicznej we wskazanej powyżej sytuacji może zatem zostać wygenerowany obowiązek o charakterze pieniężnym, ciążyący na podmiocie wnioskującym o jej udostępnienie. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych<sup>595</sup>, obowiązek ten nie musi zostać spełniony przed udostępnieniem tejże informacji, albowiem jego realizacja nie stanowi warunku jej udostępnienia. Stąd też może powstać potrzeba przymusowego wykonania tegoż obowiązku. Ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej następuje w drodze aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., który może przybrać formę pisma, zawiadomienia czy też postanowienia i podlega kontroli sądowoadministracyjnej<sup>596</sup>. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów administracyjnych „opłata nałożona w postępowaniu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej mieści się w kategorii obowiązków podlegających egzekucji w trybie u.p.e.a. na podstawie art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy, tj. jako należność pieniężna, inna niż wymienione w pkt 1 i 2a ustawy, pozostająca we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej”<sup>597</sup>.

---

<sup>595</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2004 r., II SA/Gd 576/04, LEX nr 812740 oraz wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2006 r., II SAB/Kr 10/06, LEX nr 906456.

<sup>596</sup> Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, WK 2016 oraz przywołane tam orzecznictwo: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2007 r., II SA/Wa 459/07, LEX nr 964356; postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 228/15, LEX nr 1650862, postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2015 r., I OSK 974/15, LEX nr 1784104; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 266/14, LEX nr 1771961.

<sup>597</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2015 r., I SA/Gl 1151/14, LEX nr 1652445. z kolei w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2014 r., I SA/Gl 257/14, LEX nr 1647210 stwierdzono: „Biorąc pod uwagę regulacje art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. (wykluczającej możliwość zastosowania ich jako podstawy egzekucji) a także art. 2 § 1 pkt 3 i art. 3 § 1 u.p.e.a. Należy uznać, że wystawienie tytułu wykonawczego winno być poprzedzone procedurą wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o czym wnioskodawca winien zostać poinformowany w wezwaniu do zapłaty kosztów udzielonej informacji publicznej. Po wyczerpaniu wyżej wymienionego trybu podstawę wystawienia tytułu wykonawczego (przy braku możliwości wydania postanowienia) stanowiłby art. 265 k.p.a., zgodnie z którym wszelkie nieuiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne należności wynikłe z postępowania podlegają ściąganiu

### 3.3.3. Obowiązki wynikające z konsensualnych form działania administracji publicznej

W przedmiocie konsensualnych prawnych form działania w administracji publicznej powstało wiele różnych koncepcji. Żadna z nich dotychczas nie wykrystalizowała się wystarczająco, aby uznać ją za dominującą w doktrynie nauki prawa. Z tego też powodu wydaje się zasadnym przedstawić pokrótce niektóre z nich.

Według E. Schmidt-Aßmanna, poprzez konsensualne prawne działanie w administracji publicznej w modelu niemieckim należy rozumieć kwalifikowany przypadek kooperującej administracji czy też kooperującego państwa, przedstawiającego swoiste zjawisko codziennych kontaktów pomiędzy administracją i obywatelami, których owocem może być zacieśnienie więzi właśnie poprzez działania konsensualne (niem. *konsensuales Handel*)<sup>598</sup>. Formą prawną takiego działania jest niewątpliwie umowa administracyjna (niem. *Verwaltungsvertrag*). Formę tę cechuje taki stosunek, w którym uczestniczy co najmniej po jednej stronie przedstawiciel administracji publicznej<sup>599</sup>. Z kolei umowy administracyjne można podzielić na „umowy o charakterze publicznoprawnym lub prywatnoprawnym” oraz na umowy koordynacyjne i subordynacyjne<sup>600</sup>. Umowa koordynacyjna zawierana jest między partnerami o równorzędnej pozycji, a więc organami administracji publicznej i jest odpowiednikiem polskich porozumień administracyjnych<sup>601</sup>. Z kolei umowa subordynacyjna zawierana jest między podmiotami znajdującymi się w stosunku nadrzędności i podporządkowania, dlatego też jest ona alternatywą dla aktu administracyjnego i może go zastępować<sup>602</sup>. Jednakże E. Schmidt-Aßmann podkreśla, że bez względu na charakter tych umów, ze strony administracji publicznej „nie są one zawierane na podstawie prywatnej swobody umów”. Przy zawieraniu takiej umowy, administracja publiczna działa bowiem na podstawie kompetencji związanej (niem. *rechtsgebunder*

---

w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych”. Tę wykładnie odrzucił jednakże NSA w swym postanowieniu z dnia 30 czerwca 2015 r., I OSK 974/15, LEX nr 1784104.

<sup>598</sup> Por. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku - założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 434-436.

<sup>599</sup> Jednocześnie koncepcja ta wyklucza możliwość występowania po obu stronach umowy administracyjnej dwóch organów administracji publicznej.

<sup>600</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 436; Zob. też

<sup>601</sup> Por. również A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2, s. 22-23.

<sup>602</sup> Zob. również A. Kubiak, *Koncepcja umowy administracyjnej (na tle projektu Przepisów ogólnych prawa administracyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 47-48.

*Kompetenz*). ten rodzaj związania ma na celu, jak wskazuje E. Schmidt-Aßmann, „z jednej strony ochronę partnera umowy, a z drugiej ochronę podmiotu trzeciego i obronę interesów publicznych”<sup>603</sup>.

Z kolei według A. Panasiuka, konsensualnymi formami prawnymi działania administracji publicznej są m.in.: umowa publicznoprawna, porozumienie administracyjne oraz umowa prawa prywatnego, jednakże co do zasady pojęcia umowy publicznoprawnej i porozumienia administracyjnego traktuje on – podobnie jak większość przedstawicieli doktryny – jako synonimy tej samej instytucji<sup>604</sup>. Według tej koncepcji umowa publicznoprawna to „dwustronny, elastyczny stosunek prawny nawiązany między podmiotami publicznymi lub podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym; stosunek, którego celem jest realizacja zadań publicznych zaspokajających interes publiczny. Umowa publicznoprawna powinna charakteryzować się: 1) tym, że zawsze jedną lub obu stronami takiej umowy jest podmiot publiczny; 2) umiejscowieniem przedmiotu umowy w sferze realizacji zadań publicznych; 3) tym, że realizowane zadania publiczne urzeczywistniają interes publiczny; 4) względną swobodą zawierania umowy, ograniczoną jedynie konkurencyjno-eliminacyjnymi procedurami wyboru partnera; 5) jednoznacznym określeniem rozdziału zadań i czynności podmiotu prywatnego oraz obowiązków podmiotu publicznego, ewentualnie rozdzieleniem takich zadań i czynności między podmiotami publicznymi będącymi stronami umowy; 6) jasnym określeniem odpowiedzialności za dokonywane czynności oraz efekt końcowy; 7) określeniem zasad sprawowania nadzoru i kontroli nad sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych”<sup>605</sup>.

Z kolei według M. Wierzbowskiego wśród konsensualnych prawnych form działania administracji publicznej należy uwzględnić porozumienie administracyjne i ugodę administracyjną. Zgodnie z jego koncepcją „stronami porozumienia administracyjnego mogą być wszystkie podmioty prawa administracyjnego, a więc także jednostki niemające osobowości prawnej, ale przynajmniej jedna ze stron porozumienia powinna realizować funkcję administracji publicznej”<sup>606</sup>. I. Lipowicz natomiast do konsensualnych prawnych

---

<sup>603</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 436.

<sup>604</sup> Synonimiczności znaczenia obu pojęć nie uznaje m.in. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z.4, s. 44.

<sup>605</sup> Por. A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2, s. 27-28.

<sup>606</sup> M. Wierzbowski, *Prawne formy działania administracji. Porozumienie administracyjne*[w:] *Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 272.

form działania administracji publicznej zalicza również instytucję przyrzeczenia publicznego<sup>607</sup>.

W sytuacji, w której dojdzie do objęcia umową publicznoprawną tudzież inną konsensualną formą prawną działania administracji publicznej obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, z pewnością byt prawny takich obowiązków powstaje z chwilą zawiązania stosunku umownego pomiędzy stronami. Jednakże trudno zgodzić się na gruncie polskiego porządku prawnego z koncepcją pochodzącą z niemieckiego systemu prawa, w której stroną takiego stosunku miałby być organ administracji publicznej, jako że w naszym porządku prawnym organ taki nie posiada zdolności prawnej w rozumieniu cywilnoprawnym, a tym samym zdolności do czynności prawnych. Osoba piastująca stanowisko takiego organu może co najwyżej reprezentować Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w stosunkach umownych. Z tego też powodu recypowanie omawianej instytucji umowy publicznoprawnej do polskiego porządku prawnego nie spotkało się co do zasady ze szczególnym entuzjazmem po stronie przedstawicieli doktryny, ponieważ w możliwym do zaakceptowania kształcie nie różniłaby się ona *de facto* od zwykłych umów prywatnoprawnych. Sytuację tę mogłyby zmienić stosowne zmiany legislacyjne, jednakże dotychczasowe próby doprowadzenia do nich zakończyły się fiaskiem, czego przykładem jest chociażby projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego sporządzony przez zespół ekspercki przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, w ramach którego przepisy rozdziału szóstego miały regulować problematykę porozumień i umów administracyjnych i dopuszczać m.in. zawieranie umów i porozumień przez organy administracji publicznej. Jednakże z różnych przyczyn, projekt ten nie przeszedł pomyślnie procedury legislacyjnej<sup>608</sup>.

Niezależnie od tego, która z powstałych w doktrynie koncepcji dotyczących konsensualnych prawnych form działania w administracji publicznej zasługuje na aprobatę, ich problematyka każdorazowo styka się przedmiotowo z realizacją zadań z zakresu administracji publicznej, a także z realizacją obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Mimo to, w aktualnym porządku prawnym, trudno jest sobie wyobrazić sytuację, w której owe obowiązki będące przedmiotem owych umów publicznoprawnych (*vel* porozumień administracyjnych) a tym bardziej umów

---

<sup>607</sup> I. Lipowicz, *Prawne formy...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>608</sup> Por. druk sejmowy nr 3942 dostępny online: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) - 05-05.2018.

prywatnoprawnych mogłyby być egzekwowane w egzekucyjnej procedurze administracyjnej. W polskim porządku prawnym umowa publicznoprawna aktualnie nie różniłaby się pod kątem egzekwowania roszczeń nią objętych od jakichkolwiek innych umów, gdyż obecnie każda umowa jest w tym porządku instytucją typowo cywilnoprawną. Ponadto ani katalog zawarty w art. 2 u.p.e.a., ani też przepisy szczególne, w tym również przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>609</sup> oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>610</sup>, ani też przepis art. 3 u.p.e.a. nie przewidują możliwości prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego w celu przymusowego wykonania obowiązków wynikających z umów. Z tego też powodu wszelkie obowiązki wynikające z jakichkolwiek konsensualnych prawnych form działania administracji publicznej, w tym również z umów publicznoprawnych, podlegają wyłącznie sądowemu postępowaniu egzekucyjnemu<sup>611</sup> i jako takie nie stanowią przedmiotu tejże rozprawy doktorskiej.

#### **4. Byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego**

##### **4.1. Powstanie obowiązku administracyjnoprawnego**

Byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego obejmuje okres od jego powstania aż do wygaśnięcia. W trakcie tego okresu może jednak dojść do rozmaitych zdarzeń, w wyniku których zmianie ulegnie również sam byt prawny obowiązku. Przykładowo zmianie ulec może adresat obowiązku, a także sama jego treść. o definitywnym powstaniu danego obowiązku administracyjnoprawnego można mówić od momentu, w którym posiada on wszystkie cztery walory: ostateczność, wykonalność, wymagalność i prawomocność. Bywa jednak tak, że obowiązki nieostateczne i nieprawomocne mogą być wymagalne

---

<sup>609</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

<sup>610</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm. - według E. Ury partnerstwo publiczno-prywatne stanowi odrębną konsensualną formę prawną działania administracji publicznej - Zob. E. Ura, *Prawne formy działania administracji. Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] E. Ura (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 134.

<sup>611</sup> Wierzycielem tych obowiązków jest zawsze prywatnoprawny wierzyciel publiczny, nie zaś wierzyciel publicznoprawny. Podobne stwierdzenie zawarł D. R. Kijowski w odniesieniu do obowiązków stwierdzonych w ugodzie administracyjnej. Jednocześnie wskazuje on, że „na pytanie, w jaki sposób można wymusić wykonanie obowiązku wynikającego z zatwierdzonej ugody administracyjnej, należy odpowiedzieć, wskazując procedurę cywilną, która powinna mieć zastosowanie we wszystkich przypadkach, w których brakuje podstaw do zastosowania procedury administracyjnej” - Zob. D. R. Kijowski [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz* (red.) D. R. Kijowski, Warszawa 2015, wyd. 2, s. 163.

i wykonalne. Bywa też tak, że wykonalność obowiązków administracyjnoprawnych zostaje z różnych przyczyn wstrzymana, co *de facto* zawiesza byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego. Również zanik obowiązku administracyjnoprawnego może wynikać z wielu przyczyn, które wraz z powyżej wskazanymi kwestiami zostaną omówione w ramach tego podrozdziału. Zanim jednak to nastąpi, warto jeszcze wskazać, że problematyka bytu prawnego obowiązku jest ściśle powiązana z powstaniem i trwałością stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej. To przecież w ramach tego stosunku powstają obowiązki, stanowiące jego treść. Wraz z wygaśnięciem stosunku zanika również i jego treść, a zatem i objęte nim obowiązki.

W pierwszej kolejności omówić należy problematykę powstania obowiązku administracyjnoprawnego. Obowiązek ten swój początek brać może z różnych źródeł. Jeżeli obowiązek wynika bezpośrednio z przepisów prawa, moment powstania obowiązku może być powiązany odpowiednio z jednym z dwóch możliwych zdarzeń. Pierwszym z nich jest wejście w życie normy prawnej, określającej dany obowiązek administracyjnoprawny. Z pewnością bowiem wraz z wejściem w życie aktu prawnego, byt swój rozpoczynają również obowiązki, bezpośrednio wynikające z norm zawartych w jego przepisach.

Jednakże normy prawne generujące obowiązki administracyjnoprawne *ad hoc*, bez zależności od okoliczności, należą do mniejszości. Co do zasady bowiem obowiązki administracyjnoprawne powstają na skutek zaistnienia zdarzeń i sytuacji określonych w normie prawnej. Innymi słowy, dopiero wówczas, gdy zaistnieją okoliczności wymienione w normie prawnej, a zatem, gdy spełnione zostaną przesłanki zawarte w jej hipotezie, zaktywizowana zostanie jej część dyspozytywna, obejmująca sposób, w jaki adresat normy powinien się zachować. Zaistnienie tych zdarzeń prowadzi do wykrystalizowania się sytuacji administracyjnoprawnej, w ramach której z kolei może dojść do wytworzenia stosunku administracyjnoprawnego wraz z jego obejmującą prawa i obowiązki treścią.

Inne obowiązki, niewynikające bezpośrednio z przepisów prawa, wymagają dla swojego zaistnienia konkretyzacji normy prawnej. Dochodzi do niej na skutek wydania aktu administracyjnego, o którym w sposób szczegółowy była mowa powyżej. Obowiązek objęty tym aktem dla swojego powstania wymaga jednakże wyposażenia tego aktu w odpowiednie walory: ostateczności, wymagalności, wykonalności i prawomocności. W sytuacji, gdy dany akt administracyjny posiada wszystkie cztery walory, obowiązek tym aktem objęty jest obowiązkiem definitywnym.



Przechodząc do analizy aspektu ostateczności, prawomocności i wykonalności obowiązku w kontekście jego wymagalności, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że wszystkie w.w. znamiona obowiązku stanowią zupełnie rozłączne zakresy pojęciowe. Obowiązek orzeczony w decyzji może być zatem ostateczny, wymagalny i wykonalny, a może nie być jeszcze prawomocny. Może również zaistnieć taka sytuacja, w której ostateczny, wymagalny, prawomocny i wykonalny obowiązek przestaje być obowiązkiem wykonalnym i w następstwie tego przestaje być obowiązkiem wymagalnym. Tego rodzaju sytuacje, ukazujące pojemność znaczeniową przywołanych znamion obowiązku, będą przedmiotem tego podrozdziału.

Obowiązek staje się wymagalny z chwilą, w której możliwe jest pod kątem prawnym domaganie się od jego adresata wykonania tego obowiązku<sup>612</sup>. Z natury rzeczy jest to zatem co do zasady ostatni etap - można by powiedzieć - dojrzewania obowiązku do jego wykonania. Analizując pojęcie wymagalności obowiązku, należy je w pierwszej kolejności odróżnić od jego wykonalności. Tak jak to już zostało wskazane powyżej, wymagalność obowiązku oznacza, że podmiot uprawniony może się domagać za pomocą środków prawem przewidzianych jego wykonania, gdy tymczasem wykonalność obowiązku oznacza, iż obowiązek ten jest możliwy do wykonania i to zarówno w sferze faktycznej, jak i w sferze prawnej. Możliwą zatem jest taka sytuacja, w której dany podmiot jest uprawniony do domagania się wykonania danego obowiązku, pomimo iż ten obowiązek jest już niewykonalny, np. na skutek upływu czasu i zupełnej zmiany rzeczywistości faktycznej i prawnej<sup>613</sup>. Według L. Klat-Werteleckiej wymagalność obowiązku jest równoznaczna z pojęciem wykonalności formalnej, zaś wykonalność w przywołanym powyżej znaczeniu to wykonalność materialna: „(...) należy uznać, iż wykonalność formalna oznacza moment, od którego akt może i (lub) powinien być wykonany, natomiast wykonalność materialna oznacza treść aktu nadającą się do urzeczywistnienia. Wykonalność formalna - rozumiana jako moment, od którego akt może i powinien być wykonany - równoznaczna jest z pojęciem wymagalności obowiązku nałożonego aktem administracyjnym”<sup>614</sup>.

---

<sup>612</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 80; L. Klat-Wertelecka, *Wymagalność obowiązku administracyjnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2009, nr VI, s. 12.

<sup>613</sup> Przykładowo obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego orzeczony nakazem rozbiórki pozostaje obowiązkiem wymagalnym, pomimo, iż pod wpływem czasu obiekt ten faktycznie przestał istnieć, stąd obowiązek ten nie jest już możliwy do wykonania - jest niewykonalny z uwagi na nieistnienie jego przedmiotu.

<sup>614</sup> L. Klat-Wertelecka, *Wymagalność obowiązku administracyjnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2009, nr VI, s. 13.

Pojęcie ostateczności i prawomocności obowiązku jest ściśle związane z pojęciem ostateczności i prawomocności rozstrzygnięcia administracyjnego. Obowiązek nakazany bezpośrednio z mocy prawa jest już bowiem sam w swej naturze zarówno ostateczny jak i prawomocny – jedynie jego wymagalność i wykonalność mogą być odwołane lub ograniczone w czasie. Obowiązek administracyjnoprawny nakazany rozstrzygnięciem administracyjnym staje się ostateczny, gdy w administracyjnym toku instancji nie przysługuje na nie żaden środek zaskarżenia. Ten sam obowiązek staje się prawomocny, gdy taki środek zaskarżenia nie przysługuje w sądownoadministracyjnym toku instancji. Decyzja administracyjna, obejmująca w swej treści określony obowiązek, od której złożono odwołanie, a następnie organ drugiej instancji wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji staje się ostateczna z chwilą wydania decyzji przez organ odwoławczy i tym samym orzeczony nią obowiązek również staje się ostateczny z tą samą chwilą. Decyzja ta jednak nie jest jeszcze decyzją prawomocną, gdyż służy na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Stan pozbawienia waloru prawomocności będzie trwał dopóty, dopóki bądź to nie upłynie termin 30 dni od dnia doręczenia stronie decyzji organu odwoławczego, bądź też nie uprawomocni się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Uzyskanie przez decyzję waloru prawomocności zostanie wstrzymane również wówczas, gdy stronałoży skargę na tę decyzję, jednak skarga ta będzie zawierała braki formalne, które pomimo wezwania do ich usunięcia, nie zostaną usunięte – wówczas zgodnie z przepisem art. 58 § 1 pkt 3 i § 2 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny taką skargę odrzuca w formie postanowienia. Na postanowienie to skarżącemu nie służy zażalenie, więc z chwilą wydania postanowienia o odrzuceniu skargi decyzja skarżonego organu staje się prawomocna.

Zdarza się oczywiście, że obowiązek wymagalny nie jest jeszcze obowiązkiem prawomocnym a mimo to nadaje się on już do wykonania – będzie tak np. w sytuacji, gdy zostanie złożona do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarga na ostateczny, wymagalny i wykonalny akt lub czynność administracyjną. O ile w oparciu o przepis art. 61 § 2 p.p.s.a. organ albo w oparciu o przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny nie wyda postanowienia wstrzymującego wykonanie takiego aktu lub czynności, o tyle będą się one nadawały w całości do wykonania, pomimo iż nie są one prawomocne<sup>615</sup>.

---

<sup>615</sup> Tak też wskazywał J. Litwin na gruncie rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji, twierdząc: „Tytułem wykonawczym dla wdrożenia postępowania przymusowego jest w myśl art. 14 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji ostateczna decyzja władzy administracyjnej,

Samo złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak również samo złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o przepis art. 156 k.p.a. czy też złożenie wniosku o wznowienie postępowania w trybie przepisów art. 145, 145a i 145b k.p.a. nie wstrzymuje jej wykonania, w tym także nie wstrzymuje wykonania orzeczonego nią obowiązku. Jednakże organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji i tym samym orzeczonego nią obowiązku, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Podobnie na skutek wniesienia podania o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną, organ administracji publicznej, właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji a tym samym orzeczonego nią obowiązku, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Są to jednak wyjątki w obszarze nadzwyczajnych środków zaskarżenia, bowiem brak jest możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej na skutek złożenia wniosku o jej zmianę, uchylecie czy też o stwierdzenie jej wygaśnięcia.

#### **4.2. Wstrzymanie wykonalności obowiązku administracyjnoprawnego**

W poprzednim podrozdziale poruszona została stosunkowo istotna dla toczenia dalszych rozważań na temat bytu prawnego obowiązku administracyjnoprawnego kwestia wstrzymania wykonalności orzeczonego obowiązku. Wspomniana instytucja prawna powoduje bowiem istotną modyfikację w bycie prawnym takiego obowiązku. Obowiązek na skutek zastosowania tej instytucji nadal obowiązuje jego adresata, niemniej jednak nie jest on wykonalny w znaczeniu formalnym, tzn. nie jest wymagalny - wierzyciel nie może zatem skutecznie domagać się jego wykonania. Obowiązek nadal jednak zachowuje swoją cechę wykonalności w znaczeniu materialnym (jest możliwy pod względem faktycznym i prawnym do wykonania). Co do pozostałych omówionych powyżej znamion obowiązku, sytuacja jest już bardziej skomplikowana, co będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części tego podrozdziału. Sygnalizacyjnie jedynie należy wskazać, iż można wstrzymać wykonanie obowiązku nieostatecznego (w sytuacji zaopatrzenia rozstrzygnięcia

---

mimo zaskarżenia jej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego o ile wykonanie tej decyzji nie zostało wstrzymane w trybie art. 4 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (...).” - Por. J. Litwin, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Łódź 1948, s. 155.

organu pierwszej instancji orzekającego dany obowiązek klauzulą natychmiastowej wykonalności) oraz nieprawomocnego (w sytuacji wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny lub przez organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania). W polskim porządku prawnym przewidzianych jest sporo możliwości zastosowania takiej instytucji prawnej i to na różnych etapach dążenia do wykonania obowiązków administracyjnoprawnych.

Kiedy dany obowiązek administracyjnoprawny staje się wymagalny, można wówczas skutecznie domagać się od jego adresata wykonania takiego obowiązku, pomimo iż jego realizacja nie jest jeszcze przedmiotem zastosowania środków przymusu. Jednocześnie jednak, pomimo iż owe środki przymusu egzekucyjnego nie znalazły jeszcze zastosowania, instytucja wstrzymania wykonania obowiązku może zostać wdrożona tak, aby administracyjne postępowanie egzekucyjne nie zostało nawet w danej sprawie zainicjowane. Celem funkcjonowania tego rodzaju instytucji już na tym etapie bytu prawnego obowiązku, tj. zaraz po jego powstaniu, jest stworzenie możliwości uniknięcia niepotrzebnego wygenerowania kosztów egzekucyjnych i spowodowania różnych dolegliwości zobowiązanemu w sytuacjach, gdy z dużą dozą prawdopodobieństwa można przypuszczać, iż rozstrzygnięcie dany obowiązek orzekające jest obciążone rażąco wadą prawną albo gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Już samo bowiem wystosowanie upomnienia, które jest *de facto* dopiero czynnością przygotowawczą do zastosowania egzekucji administracyjnej, generuje konkretne koszty<sup>616</sup> i tym samym stanowi pewną dolegliwość dla zobowiązanego.

W pierwszej kolejności warto zająć się kwestią i jednocześnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest możliwe wstrzymanie wykonalności obowiązku w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie ten obowiązek orzekające zostało wyposażone w rygor natychmiastowej wykonalności. Taki rygor, w oparciu o przepis art. 108 § 1 k.p.a. organ pierwszej instancji może nadać decyzji, od której służy odwołanie, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny

---

<sup>616</sup> Obecnie wynoszą one 11,60 zł, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1526), który ustalając te koszty na podstawie art. 15 § 4 u.p.e.a. nie może przekroczyć czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej.

interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie. Rygor natychmiastowej wykonalności może wreszcie przewidywać wprost przepis prawa, o czym stanowi przepis art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. Omawiany rygor jest zatem nadawany decyzji nieostatecznej i nieprawomocnej w sytuacjach bardzo wyjątkowych, gdy panująca rzeczywistość nie pozwala na odwołanie jej wykonania do czasu, gdy sama w sobie - bez konieczności zaopatrywania w stosowne klauzule - będzie stanowiła prawny tytuł pozwalający na zastosowanie przymusu państwowego. Odpowiadając na zadane pytanie, należy stwierdzić, iż jest możliwe wstrzymanie wykonania decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności jeszcze przed przystąpieniem do jej wykonania. Taką możliwość stwarza przepis art. 135 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. Teoretycznie zatem rygor natychmiastowej wykonalności może zostać uchylony nawet tego samego dnia, w którym wydana została decyzja. Inną możliwość wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia zaopatrzonego w omawiany rygor stanowi instytucja stwierdzenia nieważności decyzji. Zarówno orzecznictwo sądownoadministracyjne, jak i przedstawiciele doktryny, jednolicie wskazują na pogląd, iż możliwość stwierdzenia nieważności dotyczy każdej decyzji również tej nieostatecznej, co do której istnieje jeszcze możliwość wniesienia odwołania, jeżeli tylko strona wnioskująca o stwierdzenie jej nieważności jednoznacznie i w sposób niebudzący wątpliwości wskaże na wybór trybu nadzwyczajnego postępowania<sup>617</sup>. Cytując jedno z najnowszych orzeczeń w tym zakresie: „w aktualnym orzecznictwie sądowym, a także w doktrynie, dominujący jest pogląd, że przepis art. 156 k.p.a. nie ogranicza stosowania nadzwyczajnego trybu wzruszania decyzji administracyjnych, jakim jest stwierdzenie nieważności - do decyzji ostatecznych - jak czynią to przepisy art. 145, 154 i 155 k.p.a. Co do zasady dopuszczalne jest więc stosowanie tego trybu w odniesieniu do decyzji nieostatecznych. Wybór środka zaskarżenia decyzji nieostatecznej należy do strony, która może skorzystać z postępowania instancyjnego składając odwołanie lub też - przed upływem terminu do wniesienia odwołania - wystąpić o stwierdzenie nieważności decyzji organu i instancji (...). Nie ma więc przeszkód

---

<sup>617</sup> Por. wyrok NSA z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 2138/10; postanowienie NSA z 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt II OW 10/05; wyrok NSA: z dnia 1 października 2002 r., sygn. akt II SA 2990/01; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 290/06; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 1992 r., III SA 946/91; wyrok NSA w Katowicach z dnia 6 listopada 1998 r., i SA/Ka 216/97.

do stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej na wniosek strony skarżącej, złożony przed upływem terminu do wniesienia odwołania, byle był to wniosek wyraźnie wskazujący na dokonanie przez stronę wyboru trybu nadzwyczajnego postępowania”<sup>618</sup>. Sygnalizacyjnie – gdyż będzie to przedmiotem dalszych rozważań – należy wskazać, że wstrzymać wykonanie rozstrzygnięcia opatrzonego rygorem natychmiastowej wykonalności może również sąd administracyjny w drodze postanowienia na skutek wniesienia skargi do tegoż sądu. Wniesienie takiej skargi nie daje już jednak takiej samej możliwości organowi, za pośrednictwem którego została ona wniesiona, co jest wyjątkiem od panującej reguły. Organ taki będzie dysponował możliwością wstrzymania wykonania decyzji jedynie w sytuacji, gdy nie zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Organ, od którego decyzji lub postanowienia wnoszona jest skarga, jest zatem uprawniony do badania, czy istnieją tego rodzaju przesłanki. Samo nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie pozbawia w konsekwencji organu możliwości wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu tym rygorem opatrzonego.

Dalszej analizie warto poddać możliwość wstrzymania wykonania obowiązku za pomocą postanowienia właściwego organu. Jak już wcześniej wspomniano, wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. W pierwszej kolejności poddana rozważaniom zostanie możliwość wstrzymania wykonania obowiązku administracyjnoprawnego, orzeczonego decyzją lub postanowieniem, którą przewiduje przepis art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, w razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie – organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części. Jak już wyżej wspomniano, nie istnieje taka możliwość w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo, gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. W przypadku wniesienia skargi na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności w całości lub w części. Z kolei w razie wniesienia skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego

---

<sup>618</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 335/15, LEX nr 1748607.

i ich związków oraz na akty terenowych organów administracji rządowej, właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie uchwały lub aktu w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie.

Możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny przewiduje przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, po przekazaniu sądowi skargi, sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

Warto w tym miejscu poruszyć również problematykę wstrzymania wykonania decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym panują w tym zakresie dwa odmienne poglądy. Wedle pierwszego z nich, decyzja wydana w trybie nadzwyczajnym i stwierdzająca nieważność decyzji co do zasady nie jest aktem nadającym się do wykonania z uwagi na jej deklaratoryjny charakter, stwierdzający jedynie stan prawny, w którym brak jest wyeliminowanej w tym trybie decyzji, a zatem niemożliwym jest wstrzymanie jej wykonalności<sup>619</sup>. Zgodnie z drugim poglądem decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie stanowi wyłącznie deklaracji istniejącego wcześniej stanu, lecz tworzy również elementy nowego stanu prawnego, wywierającego skutki w obrocie prawnym, które stanowią elementy konstytutywne decyzji stwierdzającej nieważność. Pomimo, iż decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji jako taka „nie posiada właściwego przedmiotu wykonania, albowiem orzeka się w niej o utracie bytu prawnego innej decyzji, to należy mieć w tej sytuacji na względzie, że jeżeli decyzja, której stwierdzono nieważność wymagała wykonania, lub też z decyzji tej wynikały określone prawa dla strony, to decyzja wydana w przedmiocie stwierdzenia nieważności takich decyzji może również pośrednio podlegać wykonaniu. Zasadne może być zatem wnoszenie o wstrzymanie wykonania decyzji stwierdzających nieważność innych decyzji w sytuacjach, kiedy pomimo deklaratoryjnego

---

<sup>619</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 17 września 2014, II OSK 2412/14, LEX nr 1798564.

charakteru takich aktów administracyjnych wykazać można zaistnienie konkretnych następstw wykonywania takich decyzji”<sup>620</sup>.

Warto również nawiązać do możliwości wstrzymania wykonania obowiązku nie tylko na wstępnym etapie postępowania sądownoadministracyjnego. Możliwość taka istnieje również później. Co więcej, sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności wydane wcześniej, tak przez organ jak i przez sąd, w razie zmiany okoliczności.

Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności traci moc z dniem bądź to wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę, gdyż wówczas obowiązek nimi objęty wygasa, bądź też uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę. Uzyskanie waloru prawomocności orzeczenia oddalającego skargę sprawia bowiem, iż tym samym prawomocnie stwierdzone zostało nieistnienie przyczyn, dla których zastosowanie instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności, byłoby zasadne.

Na podkreślenie zasługuje również możliwość wstrzymania wykonalności danego obowiązku w całości lub w części poprzez zastosowanie instytucji rozłożenia danego obowiązku o charakterze pieniężnym na raty. W takiej sytuacji w walor wymagalności przyoblekane są określone części obowiązków i to dopiero wraz z nadejściem daty wskazanej we wcześniejszej decyzji, rozkładającej wykonanie tego obowiązku na raty. Co do pozostałych części obowiązku, dochodzi do wstrzymania ich wykonalności do dnia wymagalności kolejnej raty.

Tak w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym, jest także możliwą do zastosowania instytucja odroczenia wykonania obowiązku. W odróżnieniu od rozłożenia na raty, odroczeniu ulega obowiązek w całości. Odroczenie powoduje wstrzymanie wykonania danego obowiązku na precyzyjnie wyznaczony okres czasu, tzn. do konkretnego dnia wskazanego w decyzji odraczającej, co odróżnia tę instytucję od pozostałych przypadków wstrzymywania wykonalności obowiązków, dokonywanych na czas nieokreślony.

Istotną jest również instytucja prawna wstrzymania wykonania obowiązku przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z przepisem art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada

---

<sup>620</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa1007/18; Zob. też: postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2015 r., I OZ 1457/15 - dostęp online: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>621</sup>, Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny.

Faktyczne wstrzymanie wykonania prawomocnego, ostatecznego, wymagalnego i wykonalnego rozstrzygnięcia administracyjnego jest możliwe również na etapie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wszystkie powyżej wskazane możliwości wstrzymania wykonania obowiązku znajdują zastosowanie również w toku egzekucji administracyjnej. W ramach dalszych rozważań omówione zostaną więc instytucje, które mogą zostać zastosowane nie wcześniej niż po wszczęciu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Instytucje te ukierunkowane są bowiem pośrednio na wstrzymanie realizacji samego obowiązku, zaś bezpośrednio na zablokowanie postępowania zmierzającego do wyegzekwowania tegoż obowiązku. Pomimo iż dany obowiązek jest materialnie wymagalny, to jednak celowo wprowadza się proceduralną przeszkodę uniemożliwiającą jego egzekwowanie.

Rozwiązanie takie jest możliwe m.in. w oparciu o przepis art. 23 § 6 u.p.e.a., zgodnie z którym: „Organy sprawujące nadzór mogą, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wstrzymać z urzędu, na czas określony, czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ”. O ile wstrzymanie danej czynności egzekucyjnej nie przekreśla możliwości wyegzekwowania obowiązku w oparciu o inne, niewstrzymane czynności egzekucyjne, o tyle wstrzymanie całego postępowania egzekucyjnego stanowi ewidentną przeszkodę w dochodzeniu wykonania obowiązku. Obecnie, w większości przypadków, na niewiele zdaje się możliwość złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego przez wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym, gdyż w przypadku obowiązków pieniężnych, organem nadzoru właściwym do wydania takiego postanowienia jest z reguły dyrektor izby administracji skarbowej. Z kolei zgodnie z przepisem art. 23 § 2 w zw. z art. 23 § 4 pkt 1 u.p.e.a., organem odwoławczym od wydanego przez właściwego dyrektora izby administracji skarbowej postanowienia

---

<sup>621</sup> j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.

jest tenże dyrektor izby administracji skarbowej. Ta niefortunna dla wierzyciela sytuacja prawna jest wynikiem brzmienia art. 39 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej<sup>622</sup>, zgodnie z którym uchylony został przepis art. 23 § 5 u.p.e.a. Do dnia 31 grudnia 2015 r. przepis ten zawierał następującą treść: „Dla postanowień wydanych w pierwszej instancji przez dyrektora izby skarbowej organem odwoławczym jest minister właściwy do spraw finansów publicznych”. Istnienie takiego przepisu zachowywało wiarygodną ścieżkę instancyjną wierzycielowi, bezpośrednio zainteresowanemu wyegzekwowaniem należności pieniężnej. Uchylenie przepisu art. 23 § 5 u.p.e.a. należy zatem ocenić w sposób negatywny. W polskim systemie prawa administracyjnego przyjęta została bowiem zasada, iż dla zachowania bezstronności w postępowaniu administracyjnym, organem odwoławczym nie powinien być organ, który wcześniej wydał skarżone rozstrzygnięcie. Wyjątki od tej zasady przewiduje przepis art. 127 § 3 k.p.a., zgodnie z którym od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nawet jednak w przypadku tych wyjątków środek zaskarżenia nie jest nazywany ani odwołaniem, ani zażaleniem a jedynie wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tymczasem w analizowanym przypadku wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym może złożyć zażalenie na postanowienie dyrektora izby administracji skarbowej do dyrektora izby administracji skarbowej. Obecnie obowiązujące rozwiązanie prawne pozbawione jest zatem nie tylko uzasadnienia prawnego, ale i spójności systemowej. Powoduje ono jednocześnie wyraźne podporządkowanie pozycji prawnej wierzyciela należności pieniężnych temu organowi.

Faktyczne wstrzymanie wykonania obowiązku administracyjnoprawnego może być również związane z zawieszeniem administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z przepisem art. 58 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny może uchylić dokonane czynności egzekucyjnej, jeżeli to jest uzasadnione ważnym interesem zobowiązanego, interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie, a osoby trzecie na skutek tych czynności nie nabyły praw. Uchylenie dokonanych czynności nie powoduje jednak umorzenia należnych za nie kosztów egzekucyjnych. Co do zasady dokonane czynności egzekucyjne pozostają zatem w mocy pomimo zawieszenia postępowania egzekucyjnego, co potwierdza treść art. 58

---

<sup>622</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1269.

§ 1 u.p.e.a. W wyjątkowych przypadkach, po spełnieniu przesłanek z art. 58 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny może jednak uchylić dokonane czynności egzekucyjne, co wiąże się bezpośrednio z faktycznym wstrzymaniem wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Do warunków koniecznych osiągnięcia takiego rezultatu przez zobowiązanego należy zaliczyć: występowanie ważnego interesu zobowiązanego, brak kolizji z interesem wierzyciela oraz brak nabycia na podstawie tychże czynności egzekucyjnych praw przez osoby trzecie. Wszystkie te warunki muszą być spełnione łącznie, na co wskazuje użycie pomiędzy drugim a trzecim warunkiem spójnika „a”, wskazującego na koniunkcję pomiędzy przesłankami, nie zaś na alternatywę.

Kolejnym przykładem faktycznego wstrzymania wykonania obowiązku administracyjnoprawnego jest sytuacja opisana w przepisie art. 35a u.p.e.a., zgodnie z którym, jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu, wierzyciel po otrzymaniu powództwa zawiadamia o tym organ egzekucyjny, żądając wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Chodzi tutaj zatem o takie sytuacje, w których dopuszczalne jest wytoczenie powództwa o ustalenie w oparciu o przepis art. 189 k.p.c. bądź to istnienia obowiązku zapłaty danej należności publicznoprawnej, bądź też wysokości tejże należności. Przedmiotowy przepis dotyczy więc jedynie obowiązków o charakterze pieniężnym i odnosi się tylko do takich sytuacji, w których możliwość kwestionowania istnienia bądź wysokości należności mieści się w zakresie spraw cywilnych w rozumieniu przepisu art. 1 k.p.c. Z całą pewnością instytucji z tego przepisu nie należy stosować do sytuacji, w których kwestionowanie istnienia bądź wysokości należności pieniężnej jest co prawda możliwe, ale jedynie w trybie administracyjnym, dlatego też instytucja ta nie znajdzie zastosowania np. do waloryzacji odszkodowania (będącego *nota bene* obowiązkiem o charakterze cywilnoprawnym) za wywłaszczoną nieruchomość w trybie art. 132 ust. 3a u.g.n., której to waloryzacji dokonuje się w trybie administracyjnym, na podstawie art. 5 u.g.n. i dokonuje jej organ, na rzecz którego wywłaszczenie nastąpiło<sup>623</sup>.

Warto wreszcie wspomnieć o możliwości faktycznego wstrzymania wykonania obowiązku administracyjnoprawnego poprzez wstrzymanie egzekucji administracyjnej

---

<sup>623</sup> W wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r., WSA w Gdańsku stwierdził: „Należy art. 132 ust. 3a u.g.n. Zaliczyć do przepisów szczególnych wyłączających drogę sądową dla dochodzenia waloryzacji odszkodowania”.

na mocy decyzji administracyjnej wojewody wydanej w tym przedmiocie. Możliwość taką przewiduje przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>624</sup>. Wstrzymanie egzekucji administracyjnej, może jednakże nastąpić tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i to na czas określony, przy czym wstrzymanie obowiązków o charakterze pieniężnym może być dokonane w odniesieniu do tej samej należności tylko jednorazowo, na okres nie dłuższy niż 30 dni. Wstrzymanie może zatem *de facto* dotyczyć czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną, niezależnie od tego czy egzekucja ta dotyczy obowiązku o charakterze pieniężnym, czy też niepieniężnym. O wstrzymaniu egzekucji administracyjnej wojewoda ma obowiązek poinformować ministra właściwego w sprawie postępowania, w związku z którym toczy się egzekucja administracyjna. Jeżeli zatem egzekucja dotyczy rozbiórki obiektu budowlanego właściwym w sprawie będzie minister ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, jeżeli zaś przedmiotem egzekucji będzie wyegzekwowanie obowiązku szkolnego, właściwym w sprawie będzie Minister Edukacji Narodowej. O wstrzymaniu egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym wojewoda niezwłocznie zawiadamia również ministra właściwego do spraw finansów publicznych, z podaniem przyczyny jej wstrzymania, co przykładowo oznacza, że w przypadku wstrzymania egzekucji odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w trybie przepisów art. 128 i n. u.g.n., wojewoda jest zobligowany poinformować o tym dwóch ministrów: ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także ministra właściwego ds. finansów publicznych<sup>625</sup>.

#### 4.3. Wygaśnięcie obowiązku

Obowiązek, którego byt prawny został zainicjowany, może również ulec wygaśnięciu, na skutek bądź to zastosowania określonej instytucji prawnej, bądź też na skutek pewnych zdarzeń natury prawnej lub faktycznej. Mogą to być przyczyny o znaczeniu podstawowym, niewymagające wystąpienia okoliczności o charakterze szczególnym. Taką przyczyną jest wykonanie obowiązku. Inne przyczyny powodujące wygaśnięcie obowiązku następują

---

<sup>624</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.

<sup>625</sup> Nazewnictwo resortów ministerialnych zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 762 ze zm.).

w wyniku wystąpienia wyjątkowych zdarzeń, takich jak śmierć czy szczególne zjawiska w przyrodzie (np. osuwiska ziemne) tudzież w wyniku zastosowania wyjątkowych instytucji, takich jak uznanie przepisu prawa za niezgodny z Konstytucją RP czy stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.

Wykonanie obowiązku jest pierwszą z przyczyn jego wygaśnięcia. Jednocześnie wskazuje się, że jest to przyczyna mająca podstawowe znaczenie<sup>626</sup>. Niezależnie od tego czy został on wykonany dobrowolnie czy przymusowo, czy na skutek działań podjętych przez samego zobowiązanego czy przez inne podmioty, jego realizacja doprowadza do sytuacji, w której zamiast obowiązku występuje stan prawny i faktyczny po jego wykonaniu, będącym w istocie stanem po wygaśnięciu stosunku administracyjnoprawnego. Jak wskazuje J. Jendrośka: „skutkiem prawnym wykonania każdego aktu zobowiązującego jest przede wszystkim wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego”<sup>627</sup>. Jednakże pomimo, iż wykonany zostanie egzekwowany obowiązek, nie zawsze musi być to jednoznaczne z tym, że na zobowiązanym nie będą już ciążyć żadne inne obowiązki. Jeżeli bowiem obowiązek administracyjnoprawny został wykonany przymusowo, w związku z czym poniesione zostały określone koszty postępowania, wówczas po stronie zobowiązanego powstaje kolejny obowiązek - zapłaty tych kosztów. Próbując zdefiniować wykonanie obowiązku, można stwierdzić w ślad za K. Korzanem, że „wykonanie obowiązku polega na podjęciu wszelkich zgodnych z prawem działań, które zmierzają do podporządkowania stanu faktycznego normie prawa materialnego w zakresie określonym w tytule wykonawczym”<sup>628</sup>.

Wykonanie obowiązku doprowadza do jego zaniku tylko w przypadku obowiązków o charakterze jednorazowym. Przykładowo zobowiązany do uiszczenia opłaty legalizacyjnej w oparciu o przepisy art. 49-49c p.b. po jej uiszczeniu nie jest już obciążony tym obowiązkiem<sup>629</sup>. Jednorazowe wykonanie obowiązku o charakterze ciągłym, okresowym

---

<sup>626</sup> Por. P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 84.

<sup>627</sup> J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 35.

<sup>628</sup> K. Korzan, *Wykonanie orzeczeń w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy*, Katowice 1985, s. 31.

<sup>629</sup> W przypadku gdyby adresat obowiązku nie uiszczył tej opłaty, obowiązek ten nie będzie jednakże egzekwowany, lecz przekształci się w obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego. W przypadku wykonania obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej, wydana z kolei zostanie decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Jest to dobry przykład sankcji typu zamiennego, w ramach której zamiast egzekucji jednego obowiązku nakładany jest inny obowiązek - Por. R. Lewicka, *Wolność budowlana i jej ograniczenia*[w:] *Prawo administracyjne materialne* (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 678-679.

lub stałym, polegającym na trwałym znoszeniu określonego stanu rzeczy albo na pozostawaniu w określonym stanie lub miejscu tudzież na stałym powstrzymaniu się od określonych działań nie może doprowadzić do jego zaniku<sup>630</sup>. Przykładowo przepis art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>631</sup>, stanowi, że jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierujący działaniami, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia, może, w zakresie oraz na czas niezbędny do skutecznego prowadzenia działań antyterrorystycznych wstrzymać ruch pojazdów w miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub w jego otoczeniu, a także kursowanie środków publicznego transportu zbiorowego w porozumieniu z organem kierującym ruchem tych środków transportu. Jeżeli uczestniczący w ruchu pojazdów obywatel uszanuje komendę kierującą działaniami przez okres dwóch godzin, lecz wstrzymanie ruchu pojazdów zostało wprowadzone na czas 24 godzin, nie można mówić o wykonaniu obowiązku przez zobowiązanego.

Poza przyczyną podstawową wygaśnięcia obowiązku administracyjnoprawnego występuje szereg innych okoliczności powodujących ten skutek, których wystąpienie nosi jednak znamiona wyjątkowości. Po pierwsze, do wygaśnięcia obowiązku dochodzi wówczas, gdy przepis prawa tak stanowi. Mowa tutaj o przepisach przewidujących abolicję od obowiązku ponoszenia określonych ciężarów publicznoprawnych. Przykładowo można tutaj wskazać na procedowany aktualnie w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych oraz ustawy o radiofonii i telewizji<sup>632</sup>, którego art. 8 przewiduje, że „w stosunku do osoby, która posiada zarejestrowany odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny albo zarejestrowała go nie później niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy oraz uiszcza opłatę abonamentową za okres co najmniej 6 miesięcy liczony od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy: 1) umarza się z mocy ustawy postępowanie egzekucyjne w zakresie zaległości z tytułu nieuiszczenia opłat abonamentowych oraz opłat, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, a także zaległości, których to postępowanie dotyczy, oraz niewyegzekwowane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy koszty egzekucyjne, o których mowa w rozdziale 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; 2) nie wszczyna się postępowania

---

<sup>630</sup> Por. P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 84.

<sup>631</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 452 ze zm.

<sup>632</sup> Zob. druk sejmowy nr 1587 (dostęp online: 2018-08-06) <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3FD8823BD6C249C0C125813100435665/%24File/1587.pdf>.

egzekucyjnego dotyczącego zaległości z tytułu nieuiszczenia opłat abonamentowych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ani dotyczącego opłat, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a zaległości, których to postępowanie miałoby dotyczyć, umarza się z mocy ustawy”.

Po drugie, wygaśnięcie obowiązku może zostać spowodowane utratą mocy prawnej przez akt normatywny, z którego ten obowiązek wynika. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „utratę mocy prawnej przez akt normatywny, czy też zniesienie obowiązku ustanowionego normą zawartą w danym akcie normatywnym przez inny akt normatywny należy postrzegać jako przyczyny wygaśnięcia danych obowiązków”<sup>633</sup>. Bywa jednak tak, że pomimo uchylecia danego aktu normatywnego, określone obowiązki tym aktem nałożone pozostają w mocy, zaś eliminacja aktu normatywnego wywiera skutek jedynie na przyszłość – o tym jednak stanowią przepisy przejściowe, zawierane co do zasady w akcie normatywnym derogującym akt dotychczasowy. Ponadto uchYLECIE aktu normatywnego generującego dany obowiązek nie oznacza co do zasady, że ów obowiązek nie obowiązywał w przeszłości. Tego rodzaju derogacja zgodnie z zasadą nieretroakcji odnosi bowiem skutek *ex nunc*, tj. od dnia wejścia w życie przepisu derogującego bądź od dnia wskazanego w przepisie derogującym. Wyjątkiem od tej zasady jest derogacja aktu następująca na skutek ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność normy prawnej z Konstytucją RP lub aktem normatywnym hierarchicznie wyższym od aktu, w którym derogowana norma została zawarta<sup>634</sup>. Wskazać również należy na sytuacje braku spójności pomiędzy normami prawnymi, w których jeden akt prawny nakłada dany obowiązek, zaś inny akt normatywny uniemożliwia jego wykonanie przez nałożenie innego obowiązku. W takich sytuacjach rozwiązania należy poszukiwać w regułach kolizyjnych<sup>635</sup>.

Wygaśnięcie obowiązku może zostać spowodowane utratą bytu prawnego aktu administracyjnego. Przykładowo uchYLECIE decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, powoduje wygaśnięcie tego obowiązku, gdyż nie ma już jego źródła. Nie oznacza to jednak, że w przeszłości, zanim ów akt administracyjny został uchylony przez

---

<sup>633</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 86-87.

<sup>634</sup> Por. przepis art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji w zw. z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.).

<sup>635</sup> Por. P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 87.

organ odwoławczy, tego obowiązku nie było. Sprawa wygląda podobnie w przypadku wyeliminowania decyzji administracyjnej na skutek zastosowania jednego z nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Wyjątkiem jest tutaj jednak instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, albowiem jej zastosowanie przez organ administracji publicznej powoduje wyeliminowanie tego aktu z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Po uprawomocnieniu się decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej, można niejako stwierdzić, że tej ostatniej nigdy nie było w obrocie prawnym. Tym samym obowiązek tą decyzją nałożony nigdy nie ciążył na jego adresacie. Dylemat powstaje jednak w sytuacji, gdy adresat obowiązku orzeczonego decyzją, której nieważność następnie stwierdzono, dobrowolnie lub przymusowo wykonał swój obowiązek przed jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. W takich sytuacjach w grę wchodzi odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotów publicznych: Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej osoby prawnej, etc.

Do wygaśnięcia obowiązku dochodzi również wraz z wygaśnięciem aktu ten obowiązek orzekającego. Dotyczy to zarówno wygaśnięcia obowiązku z mocy prawa na skutek tzw. materialnoprawnego wygaśnięcia decyzji, jak i wygaśnięcia obowiązku na skutek zastosowania proceduralnego trybu stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Przykładem pierwszej sytuacji jest wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wszelkich obowiązków w niej zawartych, do jakiego dochodzi jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata<sup>636</sup>. Druga sytuacja dotyczy zastosowania procedury z art. 162 § 1 i 3 k.p.a. Zgodnie z tymi przepisami, organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza w drodze decyzji jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja: 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony; 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku<sup>637</sup>. Przykładowo przepis art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

---

<sup>636</sup> Por. przepis art. 37 ust. 1 p.b.; decyzja o pozwoleniu na budowę może obejmować m.in. obowiązek rozbiórki istniejącego obiektu budowlanego, nieprzewidzianego do dalszego użytkowania a także określać szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie, zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 pkt 3 lit. b i pkt 4 p.b.

<sup>637</sup> W. Dawidowicz dopuszcza także możliwość stwierdzenia wygaśnięcia obowiązku nie tylko w formie aktu administracyjnego deklaratoryjnego, ale również w formie zaświadczenia - Zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 54.



o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>638</sup> nakazuje organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdzenie jej wygaśnięcia, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Wówczas adresat decyzji o warunkach zabudowy nie musi już przestrzegać warunków w tej decyzji określonych, gdyż obowiązek ich przestrzegania wygasł, zaś w ich miejsce weszły postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>639</sup>.

Do wygaśnięcia obowiązku dochodzi również na skutek jego przedawnienia. Pomimo, iż w szeroko pojętym prawie administracyjnym obowiązuje ogólna zasada nieprzedawniania obowiązków, doznaje ona jednak licznych wyjątków, każdorazowo wskazywanych w przepisach rangi ustawowej. Przykładowo przepis art. 104 ust. 5 u.p.s. stanowi, że należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 u.p.s., ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna. W innych przypadkach, gdy brak jest przepisu określającego termin przedawnienia, obowiązki mogą ciążyć na swoich adresatach niemalże wiecznie. Przykładowo obowiązki prawnobudowlane nie ulegają przedawnieniu, dlatego też obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego może być egzekwowany nawet po pięćdziesięciu latach od jego nałożenia. Jak stwierdza bowiem P. Przybysz: „jeżeli przepisy prawa administracyjnego nie stanowiły inaczej, to upływ czasu jako wyłączna przyczyna nie stanowił przeszkody dla nałożenia, ustalenia lub wyegzekwowania obowiązku. Tak więc można domagać się wykonania obowiązku tak długo, dopóki zachowuje moc norma prawna konkretyzująca ten obowiązek”<sup>640</sup>.

Do wygaśnięcia obowiązku administracyjnoprawnego dojść może również na skutek działań organu administracji publicznej dotyczących samego obowiązku bez ingerencji w jego źródło. O ile bowiem powyżej wymienione przyczyny wygaśnięcia obowiązku obejmowały również określone działania administracyjne lub prawotwórcze, to odnosiły się one jednak ogólnie do źródeł obowiązku. Dopiero wraz z wyeliminowaniem tego źródła z obrotu prawnego, dochodziło do wygaśnięcia obowiązku, jaki to źródło ustalało.

---

<sup>638</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.

<sup>639</sup> Szczegółowo na temat instytucji: materialnoprawnego wygaśnięcia decyzji oraz proceduralnego wygaśnięcia jej mocy obowiązującej Zob. P. Sołtysiak, *Materialnoprawne wygaśnięcie decyzji i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia jej mocy obowiązującej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI, s. 239-251.

<sup>640</sup> P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr (8–9), s. 15.

W przypadku umorzenia lub zwolnienia z obowiązku, jego źródło rozumiane jako akt prawny generalny lub indywidualny nadal pozostaje w mocy, zaś na skutek zaistnienia okoliczności o charakterze szczególnym, dochodzi do wyeliminowania samej możliwości domagania się przez wierzyciela jego wykonania. Często bywa tak, że ten sam organ, który w drodze indywidualnego rozstrzygnięcia administracyjnego nałożył najpierw na podmiot określony obowiązek, później ten sam obowiązek umarza lub zwalnia ów podmiot z obowiązku jego wykonania. Możliwość takiego zwolnienia lub umorzenia musi zostać jednak przewidziana w akcie normatywnym, najczęściej tym samym, który przewiduje nałożenie tego obowiązku<sup>641</sup>. Przykładowo, zgodnie z przepisem art. 104 ust. 1 i 3 u.p.s. nienależnie pobrane świadczenia z pomocy społecznej podlegają zwrotowi. Wysokość tych świadczeń, a także terminy, w jakich do ich zwrotu powinno dojść, ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Jednakże zgodnie z przepisem art. 104 ust. 4, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, a także umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części.

Kolejną możliwością utraty bytu prawnego przez obowiązek administracyjnoprawny jest śmierć adresata tego obowiązku. Niejednokrotnie na skutek śmierci zobowiązanego dochodzi do umorzenia decyzji ustalającej jego obowiązek - dotyczy to w szczególności obowiązków o charakterze osobistym. Co do zasady bowiem na skutek śmierci zobowiązanego do wykonania obowiązków o charakterze nieosobistym, postępowanie egzekucyjne w administracji ulega zawieszeniu celem ustalenia kręgu następców prawnych zobowiązanego. Po tym ustaleniu organ egzekucyjny podejmuje postępowanie, w którym zobowiązanymi są już następcy prawni pierwotnego zobowiązanego.

Jednakże nie tylko śmierć, ale również inne przemiany po stronie adresata obowiązku, mogą powodować jego wygaśnięcie. Takie okoliczności jak: utrata obywatelstwa, osiągnięcie określonego wieku, utrata stanowiska czy też określonego uprawnienia mogą automatycznie powodować zanik związanych z nimi obowiązków. Osoba, która utraciła obywatelstwo

---

<sup>641</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 88.

polskie nie będzie zobowiązana do obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>642</sup>. Podobnie osoba, która ukończyła pięćdziesiąt pięć lat życia, a w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny – sześćdziesiąt lat życia, nie będzie zobowiązana do stawienia się do kwalifikacji wojskowej<sup>643</sup>. Na Prezesie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dyrektorze generalnym Najwyższej Izby Kontroli czy prezesie banku państwowego wraz z ich odwołaniem z tych stanowisk nie będzie już ciążył obowiązek powstrzymywania się od prowadzenia działalności gospodarczej<sup>644</sup>. Z kolei na wójcie, radnych do rad jednostek samorządu terytorialnego czy posłach na Sejm RP, wraz z wygaśnięciem ich mandatu nie będzie już ciążył obowiązek składania oświadczeń majątkowych<sup>645</sup>. Co ciekawe, z reguły jedynie przemiany po stronie adresata obowiązku (a zatem podmiotu administrowanego), prowadzić mogą do jego wygaśnięcia. Tego rodzaju przemiany po stronie podmiotu administrowanego co do zasady nie doprowadzają do tego skutku. Wyczerpująco, na gruncie rozważań dotyczących stosunku administracyjnoprawnego, kwestię tę wyjaśnił J. Starościak. Wskazał on, że „podmiotem stosunku administracyjnoprawnego, jak to wyjaśniono, jest zawsze określony konkretny organ administracyjny. Jednakże organ ten w zakresie nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych zawsze występuje jako reprezentant władztwa państwowego. W tej sytuacji stosunek administracyjnoprawny jest bezpośrednim stosunkiem między stroną a państwem. Nie wygasa on więc automatycznie z chwilą likwidacji organu państwowego. W miejsce zlikwidowanego organu państwowego jako uczestnik stosunku wchodzi ten organ, który przyjął kompetencje organu zlikwidowanego. Można jednak dopuścić istnienie sytuacji, iż likwidacja określonego organu administracyjnego wiąże się z wycofaniem przez państwo administracyjnoprawnej reglamentacji określonego odcinka życia społecznego. Wówczas o losie nawiązanych wcześniej w tym zakresie stosunków administracyjnoprawnych rozstrzyga (lub rozstrzygać powinien) akt normatywny wycofujący tę reglamentację”<sup>646</sup>. Z powyższego wynika,

---

<sup>642</sup> Por. przepis art. 1 u.p.o.o.RP.

<sup>643</sup> Por. przepis art. 34 u.p.o.o.RP.

<sup>644</sup> Por. przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.).

<sup>645</sup> Por. przepis art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.); przepis art. 24c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.); przepis art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.); przepis art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.).

<sup>646</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 37.

że likwidacja podmiotu administrującego, rozumianego jako organ administracji publicznej, może doprowadzić do wygaśnięcia obowiązku przez ten organ nałożonego, jeżeli przepis prawa tak stanowi, która to przyczyna wygaśnięcia obowiązku została już omówiona powyżej.

Ponadto już po nałożeniu określonego obowiązku, połączonego jednak z pewnymi prawami, może dojść do zastosowania instytucji przeniesienia indywidualnego aktu administracyjnego z jednego podmiotu na drugi. Dotyczy to różnego rodzaju pozwoleń, zezwoleń, licencji czy koncesji. Przykładowo zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 p.b., organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podmiot będący pierwotnie adresatem obowiązków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, po jej przeniesieniu już nim nie jest. Jego obowiązki jednak ulegają nie tyle wygaśnięciu, co przechodzą na inny podmiot.

Przyczyną wygaśnięcia obowiązku administracyjnoprawnego może być też jego niewykonalność. Może być ona spowodowana różnymi przyczynami, zarówno o charakterze prawnym, jak i faktycznym.

Niewykonalność obowiązku może być powiązana również ze zjawiskiem jego nieistnienia. Logicznym jest bowiem, że nie da się wykonać obowiązku, którego nie ma. Nieistnienie obowiązku może mieć zarówno charakter pierwotny, jak i wtórny. Pierwotne nieistnienie obowiązku oznacza, że nigdy nie został on nałożony na jego rzekomego adresata, od którego wierzyciel publicznoprawny domaga się jego wykonania. Wtórne nieistnienie następuje wówczas, gdy był okres, w którym obowiązek na jego adresacie rzeczywiście ciążył, niemniej jednak czas ten już - z różnych przyczyn, o których była mowa powyżej - po prostu minął. Zgodnie z poglądami L. Klat-Werteleckiej: „nieistnienie obowiązku oznacza, że nie znajduje on oparcia w przepisach prawa materialnego, mimo wskazania go przez wierzyciela w tytule wykonawczym. Zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny nie mogą żądać wykonania obowiązków, które nie zostały nałożone w decyzji administracyjnej lub w innym akcie albo dokumencie będącym podstawą egzekucji administracyjnej”<sup>647</sup>.

---

<sup>647</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009 r., s. 242; Zob. także przywołany tam wyrok NSA z dnia 6 marca 2001 r., i SA 440/01, LEX nr 77660 oraz postanowienie



## Rozdział VI – Wartościowanie pozycji prawnej wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

### 1. Pojęcie wartościowania pozycji prawnej

Próbując zdefiniować pojęcie wartościowania pozycji prawnej warto rozpocząć od analizy językowej każdego z elementów tegoż pojęcia. Słowo „wartościowanie” jest rzeczownikiem odczasownikowym. Z kolei „wartościować” zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza nic innego jak: „określać wartość czegoś (rzadziej: kogoś); formułować sądy oceniające coś”<sup>648</sup>. Wartościować tym samym można jakieś zdarzenia, zjawiska, czyjeś zachowania czy też postępowanie. Można też wartościować ludzi według określonych kryteriów stosując względem nich wartościujące opinie. Synonimami „wartościowania” są następujące określenia: „stopniowanie”, „gradacja”, „określenie miejsca w hierarchii”, „klasyfikacja”<sup>649</sup>. Wszystkie one wskazują na proces dokonywania swego rodzaju osądu, w ramach którego najpierw szacowana jest wartość określonego wzoru oraz wartość innego elementu podstawianego do tego wzoru. Następnie zaś dokonywane jest sytuowanie owego elementu względem tego wzoru w hierarchii, jaka wynika z owego ich zestawienia ze sobą. W procesie wartościowania niezbędne jest zatem współwystępowanie co najmniej dwóch elementów: wzoru i elementu podstawianego do wzoru. Jeden element jest porównywany do drugiego pod kątem określonych kryteriów. W oparciu o tego rodzaju porównania można wysnuć wnioski, czy dany element jest lepszy lub gorszy od wzoru, albo czy znajduje się w lepszych bądź gorszych okolicznościach, albo czy może wywierać większy lub mniejszy wpływ na coś lub kogoś. W ten sposób wyprowadzone wnioski pozwalają w ostateczności podać wynik wartościowania poprzez usytuowanie elementu porównywanego względem drugiego elementu (wzoru) i uplasować element porównywany w pozycji nadrzędnej, równorzędnej lub podrzędnej względem obranego wzoru.

Z kolei pojęcie pozycji prawnej odpowiada swym zakresem pojęciu statusu prawnego. Pojęcia te opisują wszystko to co składa się na położenie danego podmiotu w danym stosunku prawnym lub sytuacji prawnej albo też w danym systemie prawa lub w wydzielonej jego części. Określenie pozycji prawnej danego podmiotu pozwala na wydobycie cech

<sup>648</sup> *Słownik języka polskiego. t. III* (red.) M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 660.

<sup>649</sup> A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 2001, s. 76, 96.

jego położenia prawnego w ogólności lub w wytyczonym obszarze regulacji prawnych, np. w stosunkach prawnych określonego rodzaju lub w obrębie danej procedury<sup>650</sup>. Co istotne, status prawny czy też pozycja prawna nie określa jedynie położenia prawnego jednostek, czy też innych podmiotów wyposażonych w tzw. prawa podmiotowe, ale może również określać pozycję prawną państwa albo jego organów<sup>651</sup>. Dlatego też podzielić należy pogląd, że pozycja prawna „stanowi zbiór uprawnień i obowiązków przewidywanych przez prawo przedmiotowe dla abstrakcyjnie określonego podmiotu”<sup>652</sup>.

Sumując analizę obu pojęć: „wartościowania” i „pozycji prawnej” można zatem wskazać, że pod pojęciem „wartościowania pozycji prawnej” należy rozumieć określanie, w jaki sposób można sklasyfikować zbiór praw i obowiązków danego podmiotu względem zbioru praw i obowiązków przydanych innemu podmiotowi. W ten sposób można uplasować tego rodzaju podmioty w określonej hierarchii.

## 2. Sposoby wartościowania pozycji prawnej

Pierwszym, a jednocześnie najbardziej istotnym ze sposobów wartościowania pozycji prawnej danego podmiotu jest jej stopniowanie za pomocą prawotwórstwa. Określenie statusu prawnego dokonywane jest bowiem głównie za pomocą tworzenia przepisów prawa. Im lepiej te przepisy są skonstruowane i im czytelniej zawarte w nich normy prawne obrazują treść uprawnień i obowiązków ciążących na określonych podmiotach, tym łatwiejsze do określenia są pozycje prawne tych podmiotów a jednocześnie wzajemny ich do siebie stosunek. Dlatego tak istotne dla wartościowania pozycji prawnej jest przestrzeganie przy tworzeniu przepisów prawa zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady określoności, tak aby ich wykładnia językowa wystarczyła do prawidłowego wydobywania z nich norm prawnych.

Pozostałe sposoby wartościowania pozycji prawnej są stosowane dopiero wówczas, gdy wskazane powyżej zasady nie znalazły swojego odzwierciedlenia w utworzonych przepisach prawa. W szczególności należy mieć tutaj na myśli wartościowanie w wyniku stosowania prawa zarówno przez sądy i trybunały za pomocą orzeczeń sądowych, a także przez organy administracji publicznej za pomocą prawnych form działania administracji

---

<sup>650</sup> M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 28.

<sup>651</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>652</sup> *Ibidem*, s. 31.

przy wykorzystaniu tzw. wykładni operatywnej. Nie sposób nie wspomnieć tutaj również o wartościowaniu pozycji prawnej za pomocą badania ugruntowanej praktyki oraz o wartościowaniu poprzez badanie poglądów przedstawicieli doktryny prawa (tzw. wykładnia doktrynalna).

Proces wartościowania można zatem ściśle powiązać z procesem wykładni przepisów prawa. Zgodnie z zasadą „*clara non sunt interpretanda*”, przepis jasny nie wymaga wykładni. Zasada ta jest uzupełniana przez regułę „*interpretatio cessat in claris*”, zgodnie z którą „w przypadku, gdy zastosowanie reguł wykładni językowej doprowadziło do wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych, to nie ma potrzeby stosowania dyrektyw wykładni pozajęzykowej”<sup>653</sup>. O ile zatem przepisy prawa jasno określają status prawny wierzyciela względem innych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zbędne jest stosowanie innych sposobów jego wartościowania. Gdy zaś istnieją wątpliwości w tym zakresie, konieczne jest wykorzystanie pozostałych sposobów gradacji pozycji prawnej wierzyciela.

### **3. Wyznaczniki stopniowania pozycji prawnej**

Rozprawiając o wyznacznikach stopniowania pozycji prawnej, należy mieć na myśli wszelkiego rodzaju czynniki, czy też okoliczności wpływające na ocenę stopnia, na jakim znajduje się określona pozycja prawna danego podmiotu. Innymi słowy mowa jest o swego rodzaju kwalifikatorach pozwalających przyporządkować pozycję podmiotu do danego modelu gradacji pozycji prawnej.

Tego rodzaju wyznacznikami stopniowania pozycji prawnej są co do zasady przepisy prawa, ich zastosowanie i interpretacja. Wszak to przepisy prawa regulują pozycję prawną danego podmiotu. Można zatem powiedzieć, że podstawowym wyznacznikiem stopniowania pozycji prawnej są opisane powyżej sposoby jej wartościowania.

Na pozycję prawną danego podmiotu składają się dwa podstawowe elementy: uprawnienia i obowiązki. Przepisy prawa, określając jakie dany podmiot ma uprawnienia i jakie ciążą na nim obowiązki, determinują ogólny status prawny tego podmiotu. Wiedząc, że dany podmiot ma prawo do składania określonych wniosków, z których konkretna część

---

<sup>653</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 51.



jest wiążąca dla ich adresata, można wysnuć wniosek o tym, że dany podmiot zajmuje pozycję nadrzędną w stosunku do tegoż adresata. Mając zaś wiedzę o tym, że podmiot A w konkretnej sytuacji procesowej jest zobligowany do stałego raportowania dokonywanych czynności podmiotowi B, wówczas świadczy to ewidentnie o podporządkowaniu podmiotu A podmiotowi B.

Niemniej jednak dopasowanie statusu prawnego do stopnia, na jakim się on znajduje względem innych podmiotów, zależy również od takich czynników jak: czas i miejsce, w jakich dany podmiot w konkretnej sytuacji prawnej funkcjonuje. Dotyczy to w szczególności materialnych stosunków prawnych. Jeżeli organ administracji publicznej jest kompetentny do wprowadzenia pewnych ograniczeń na danym terytorium w określonym czasie i z tej kompetencji skorzysta, wówczas podmioty funkcjonujące w tym czasie i na tym terytorium są zobligowane zastosować się do tych ograniczeń. Niemniej jednak poza tym czasem i poza tym terytorium pozycja prawna podmiotów administrowanych jest od tych ograniczeń wolna.

W procesowym stosunku prawnym stopień, na jakim znajduje się pozycja prawna określonego podmiotu zależy również od etapu, na jakim toczy się dane postępowanie, w którym ten podmiot uczestniczy. Przykładowo, pozycja prawna zobowiązanego względem wierzyciela przed zainicjowaniem administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz we wstępnej jego fazie jest co do zasady zgoła odmienna od tej, jaką można zaobserwować w fazie stosowania egzekucji administracyjnej.

Stopień ten niewątpliwie zależy również od ukształtowania pozycji prawnej innych podmiotów, w relacji do których ten podmiot występuje. Im większym zakresem uprawnień podmiot A jest obdarzony względem podmiotu B, tym większa doza obowiązków spoczywa na podmiocie B względem podmiotu A. Ta współzależność jest w istocie najbardziej istotnym determinantem w procesie dokonywania oceny gradacji pozycji prawnych.

#### **4. Modele gradacji pozycji prawnej**

Przedstawiciele doktryny dopuszczają możliwość gradacji statusu prawnego określonego podmiotu, wyróżniając co do zasady przypadki, gdy tenże status cieszy się pewnymi przywilejami. Przykładowo S. Fundowicz opisując pozycję prawną wspólnot

religijnych w Niemczech stwierdza, że przysługują im różne przywileje prawne oraz wskazuje, że „przykłady takiej uprzywilejowanej pozycji prawnej można znaleźć w licznych ustawach”<sup>654</sup>.

Należy wyróżnić trzy podstawowe modele gradacji pozycji prawnej: 1) model uprzywilejowania pozycji prawnej; 2) model zrównoważenia pozycji prawnej; 3) model podporządkowania pozycji prawnej. Łatwo dostrzec, że modele te sytuują każdorazowo podmiot, którego pozycja prawna jest badana względem innych podmiotów występujących w danym stosunku prawnym bądź w danej sytuacji prawnej. To wobec określonego podmiotu inny podmiot przykładowo zajmuje pozycję uprzywilejowaną, wobec innego podporządkowaną zaś względem pozostałych równorzędną.

Klasyfikowanie pozycji prawnej określonego podmiotu jest, co do zasady możliwe jedynie w obrębie konkretnego stosunku prawnego, w którym określone wyznaczniki stopniowania pozycji prawnej pozwalają na usytuowanie jednego podmiotu względem pozostałych, występujących w tymże stosunku prawnym podmiotów. Można mówić zatem o określonych momentach wartościowania pozycji prawnej. W jednym momencie stanowiącym byt określonego stosunku prawnego, podmiot A może być uprzywilejowany względem podmiotu B, zaś w innym momencie może być zupełnie odwrotnie.

Momenty te, jeżeli występują w określonej prawem procedurze mogą sumarycznie wskazywać na generalną ocenę pozycji prawnej jednego podmiotu względem drugiego. Przykładowo można generalnie wskazać - czego dowiodą argumenty zawarte w dalszych podrozdziałach - na uprzywilejowaną pozycję wierzyciela względem zobowiązanego. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że w każdym momencie administracyjnego postępowania egzekucyjnego wierzyciel jest podmiotem uprzywilejowanym względem zobowiązanego. Są bowiem sytuacje odwrotne, jak chociażby wówczas, gdy to wierzyciel jest zobligowany względem zobowiązanego do wystosowania upomnienia, uprzedzając go o możliwości przymusowego wykonania obowiązku, jeszcze zanim zastosowany zostanie jakikolwiek środek egzekucyjny albo wówczas gdy to na wierzycielu ciąży przewidziany w art. 18c § 1 u.p.e.a. obowiązek doręczenia zobowiązanemu zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych, jeszcze przed wprowadzeniem do niego danych dotyczących zobowiązanego, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a. W obu wskazanych

---

<sup>654</sup> S. Fundowicz, *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech*[w:] *Współczesne problemy prawa publicznego* (red.) Fundowicz s., Lublin 1999, s. 60.

sytuacjach pozycja prawna wierzyciela jest podporządkowana względem pozycji prawnej zobowiązanego - w tych momentach bowiem to zobowiązany legitymuje się względem wierzyciela określonymi uprawnieniami, którym odpowiadają ciężące na wierzycielu obowiązki.

Co do zasady pozycja prawna powinna pokrywać się z pozycją faktyczną danego podmiotu. Jeżeli zatem przykładowo wierzyciel zażąda na podstawie przepisu art. 36 § 1 u.p.e.a. od zobowiązanego informacji i wyjaśnień, ten jest zobligowany mu takich informacji i wyjaśnień udzielić. Jeżeli zobowiązany zastosuje się do tego obligu, wówczas uprzywilejowana pozycja prawna wierzyciela względem zobowiązanego pokrywa się z uprzywilejowaniem jego pozycji faktycznej. Nie zawsze jednak pozycja prawna danego podmiotu pokrywa się z jego pozycją faktyczną. Przykładowo można wskazać na stosunki prawne jakie zachodzą pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym. W momencie, w którym wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, kierując go do organu egzekucyjnego, organ egzekucyjny jest co do zasady zobowiązany względem wierzyciela do zastosowania środków egzekucyjnych mających na celu skuteczne wyegzekwowanie od zobowiązanego wykonania danego obowiązku - organ egzekucyjny jest zatem względem wierzyciela podporządkowany. Jednakże wierzyciel nie może sam wyegzekwować na zobowiązanym wykonania ciężącego na nim obowiązku - jest w tym zakresie w pełni zależny od działań podejmowanych przez organ egzekucyjny. Jeżeli ten ostatni pozostanie bezczynny, wierzyciel znajdować się będzie na podporządkowanej pozycji faktycznej aż do momentu, w którym organ egzekucyjny zacznie skutecznie egzekwować ciężący na zobowiązanym obowiązek. W takiej sytuacji wierzyciel może użyć środka prawnego w postaci skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 2 u.p.e.a.) równoważąc w ten sposób swoją pozycję faktyczną z pozycją organu egzekucyjnego. Dopiero jednak po jej pozytywnym rozpatrzeniu i zastosowaniu się organu egzekucyjnego do rozstrzygnięcia wydanego na jej skutek, faktyczna pozycja wierzyciela znów uzyskuje swój walor uprzywilejowania.

## **5. Pozycja prawna wierzyciela na poszczególnych etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego**

### **5.1. Pozycja prawna wierzyciela przed zastosowaniem egzekucji administracyjnej**

Znamiennym jest, że na pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego wpływa w pierwszej kolejności etap administracyjnego postępowania egzekucyjnego, na jakim podmiot ten się znajduje. Dotyczy to zarówno takich kwestii odnoszących się do pozycji prawnej, jak zdolność do działania, dynamika postępowania czy możliwość wpływania na postępowanie innych uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji. Na każdym z etapów pozycję prawną wierzyciela cechują co prawda podobne determinanty, oddziałujące jednak w odmiennych proporcjach.

Stopniując pozycję prawną wierzyciela ze względu na etapy administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należało wyróżnić trzy kategorie. Pierwszą z nich jest określenie pozycji prawnej wierzyciela na etapie poprzedzającym stosowanie egzekucji administracyjnej. Kolejna kategoria dotyczy ukazania pozycji prawnej wierzyciela w fazie stosowania egzekucji administracyjnej, tzn. w okresie od jej wszczęcia do jej zakończenia, które może być związane bądź to z faktem wyegzekwowania całej dochodzonej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym należności, bądź z postanowieniem o umorzeniu postępowania. Wreszcie ostatnia wyróżniona kategoria ukazuje pozycję prawną wierzyciela po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej<sup>655</sup>.

Stopniowanie pozycji prawnej wierzyciela ze względu na etapy administracyjnego postępowania egzekucyjnego zwróciło uwagę na różnicę, jaka dzieli pojęcie egzekucji administracyjnej od pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Definicji zarówno jednego jak i drugiego pojęcia, dostarcza nam zarówno orzecznictwo, jak i poglądy doktryny. Pod pojęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego należy rozumieć „uregulowany prawem procesowym egzekucyjnym ciąg czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej”<sup>656</sup>. Egzekucja administracyjna odbywa się zatem

---

<sup>655</sup> Por. A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 341.

<sup>656</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 24 czerwca 2015 r., III SA/Łd 406/15; podobnie wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, LEX nr 532596, w którym wskazano: „Egzekucja administracyjna i egzekucyjne

zawsze w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Stosowana jest za pośrednictwem środków egzekucyjnych i poprzedzona takimi czynnościami jak: przesłanie upomnienia zobowiązanemu, sporządzenie przez wierzyciela tytułu wykonawczego, badanie wstępne dopuszczalności egzekucji administracyjnej i wymogów tytułu egzekucyjnego przez organ egzekucyjny w trybie art. 29 u.p.e.a., nadanie klauzuli przez organ egzekucyjny o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej (art. 27 § 1 pkt 10 u.p.e.a.). Jak słusznie wskazuje NSA, „gdyby analizowane pojęcia były tożsame, to organ egzekucyjny nie miałby podstawy do przeprowadzania tych czynności. Tymczasem są one przeprowadzane w ramach wszczętego już postępowania egzekucyjnego w administracji”<sup>657</sup>. Ponadto, jak słusznie podnosi M. Masternak, „w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji mogą być prowadzone przez organ egzekucyjny oraz wierzyciela różne postępowania o charakterze pomocniczym. Przykładowo organ egzekucyjny prowadzi postępowanie kontrolne wobec dłużnika zajętej wierzytelności, a także różne postępowania orzekające, m.in. w sprawie zwolnienia składnika majątkowego spod egzekucji (...). Z kolei przez wierzyciela może być prowadzone w toku postępowania egzekucyjnego m.in. postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zwolnienie rzeczy lub prawa spod egzekucji, w sprawie wyrażenia stanowiska w kwestii zgłoszonych zarzutów, itp.”<sup>658</sup>. Warto zwrócić również uwagę na fakt, że zakończenie egzekucji administracyjnej nie musi być spójne w czasie z zakończeniem postępowania egzekucyjnego w administracji. Postępowanie może ulec bowiem zakończeniu bez wszczynania egzekucji administracyjnej (np. na skutek zwrotu tytułu wykonawczego wierzycielowi lub umorzenia postępowania z powodu śmierci zobowiązanego), a także może trwać po zakończeniu stosowania środków egzekucyjnych (np. przy podziale sumy uzyskanej z egzekucji)<sup>659</sup>.

Wszystkie te kategorie razem wzięte jak i odrębnie każda z nich ukazują pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego jako niejednorodną sytuację prawną uczestnika

---

postępowanie administracyjne to dwa odrębne terminy. Egzekucyjne postępowanie w administracji to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną. Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane prędzej niż egzekucja”.

<sup>657</sup> Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, LEX nr 532596.

<sup>658</sup> M. Masternak, *Zagadnienia ogólne*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 27-28.

<sup>659</sup> Ibidem, s. 28.

postępowania, zależną m.in. od etapu postępowania na jakim się znajduje. Fakt ten z kolei stanowi kolejny dowód na to, iż pozycja prawna wierzyciela podlega wartościowaniu.

Analizę zagadnienia pozycji prawnej wierzyciela przed wszczęciem stosowania egzekucji administracyjnej warto rozpocząć od konstatacji, iż wszczęcie samego postępowania egzekucyjnego w administracji należy do wierzyciela. To wierzyciel jest bowiem uprawniony do zastosowania czynności przygotowawczych do egzekucji administracyjnej, w tym do wystosowania upomnienia do zobowiązanego, które jako takie wszczyna administracyjne postępowanie egzekucyjne. Niemniej jednak zanim wierzyciel zdecyduje się na doręczenie upomnienia, które już jako takie<sup>660</sup> generuje konkretne koszty postępowania<sup>661</sup>, może zastosować tzw. „miękką egzekucję”, sprowadzającą się do podjęcia działań informacyjnych. Zgodnie z art. 6 § 1b u.p.e.a., „przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku”. Z kolei zgodnie z postanowieniami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>662</sup>, wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Tego rodzaju działania informacyjne powinny być podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności poprzez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks. Działania te podlegają rejestracji w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: 1) formy działania informacyjnego; 2) daty podjęcia działania informacyjnego<sup>663</sup>. Działania te mogą być również podejmowane

---

<sup>660</sup> Zgodnie z art. 15 § 2 zd. 1 i 2 u.p.e.a., koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i są pobierane na rzecz wierzyciela, zaś obowiązek ich uiszczenia przez zobowiązanego powstaje z chwilą jego doręczenia.

<sup>661</sup> Obecnie wynoszą one 11,60 zł, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1526), który ustalając te koszty na podstawie art. 15 § 4 u.p.e.a. nie może przekroczyć czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej.

<sup>662</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1483.

<sup>663</sup> Podobnie tę kwestię regulowało obowiązujące do dnia 31 grudnia 2015 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656) stanowiąc w § 3, że „przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może informować zobowiązanego, w szczególności poprzez internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość

przez wierzycieli obowiązków o charakterze niepieniężnym. Choć w tym zakresie nie obowiązują konkretne regulacje prawne, to jednak zastosowanie może tutaj znaleźć zasada informowania, zawarta w art. 9 k.p.a., którą zgodnie z art. 18 u.p.e.a należy odpowiednio stosować w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, a także sam przepis art. 6 § 1b u.p.e.a., zgodnie z którym „przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku”, bez wskazywania czy chodzi o obowiązek o charakterze pieniężnym, czy też niepieniężnym<sup>664</sup>.

Omówione powyżej działania informacyjne były znane administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu - co jest warte odnotowania - od samego początku obowiązywania ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pisał już o nich w 1969 r. Z. Leoński, nazywając owe działania zabiegami, „jakie powinny mieć miejsce między wydaniem aktu administracyjnego a jego przymusową realizacją”<sup>665</sup>. Uznał on przy tym, że owe zabiegi to „bardzo ważne czynności w państwie socjalistycznym (wynikają one z zasady, że organ państwa socjalistycznego najpierw działa za pomocą perswazji, a dopiero w ostateczności sięga do przymusu)”<sup>666</sup>. Z całą pewnością stwierdzenie to znajduje swoje odzwierciedlenie i aktualność również w dzisiejszej formie i ustroju państwa polskiego.

Stosowanie tzw. „miękkiej egzekucji” cechuje niejednokrotnie daleko idąca skuteczność. Prawodawca polski w sposób zamierzony rozszerza obowiązywanie zasady zagrożenia o podejmowanie stosownych działań jeszcze przed wystosowaniem upomnienia, gdyż z psychologicznego punktu widzenia, obawa przed egzekucją powoduje często bardziej pożądane efekty, niż sama egzekucja, nie generując przy tym żadnych kosztów. Ponadto polski ustawodawca, ustanawiając w k.p.a zasadę przekonywania, położył nacisk na konieczność podejmowania prób ze strony organu administracji publicznej

---

tekstową (sms), e-mail, telefon, faks, o terminie zapłaty należności pieniężnych lub jego upływie, wysokości należności pieniężnej, rodzaju i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej oraz grożącej egzekucji administracyjnej i mogących powstać kosztach egzekucyjnych”.

<sup>664</sup> Por. P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red. S. Fundowicz, P. Możyłowski), Radom 2017, s. 60-61.

<sup>665</sup> Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1969, nr 3, s. 59.

<sup>666</sup> Ibidem.

ukierunkowanych na doprowadzenie strony do dobrowolnego wykonania administracyjnych rozstrzygnięć bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zadaniem wierzyciela jest zatem nakłaniać zobowiązanego poprzez stosowanie działań informacyjnych do dobrowolnego wykonania obowiązku. Tego rodzaju postępowanie jest wskazane, z uwagi na jego prawną i administracyjną wydajność.

Pozycja prawna wierzyciela na wskazanym etapie jest wyjątkowo dogodna. Wierzyciel występuje tutaj bowiem, jako kreator sytuacji prawnej i psychologicznej łączącej go ze zobowiązanym. W zależności od tego, jak zostaną przeprowadzone działania informacyjne, zobowiązany usłucha wierzyciela bądź też nie usłucha. Przykładowo, jeżeli wierzyciel wystosuje do zobowiązanego krótką wiadomość tekstową (sms), której treść będzie się sprowadzała jedynie do przypomnienia o konieczności wykonania obowiązku, wówczas na takie wezwanie wykonaniem obowiązku odpowiedzą prawdopodobnie jedynie ci zobowiązani, którzy o wykonaniu danego obowiązku po prostu zapomnieli, albo też przeoczyli termin jego wykonania. W odniesieniu natomiast do zobowiązanych, którzy celowo uchylają się od wykonania obowiązku, koniecznym wydaje się zastosowanie działań informacyjnych o charakterze dyscyplinującym, tj. wystosowanie takiej informacji, która obejmowałaby swą treścią również konsekwencje, jakie wiążą się z niewykonaniem obowiązku. Wierzyciel z reguły dysponuje informacjami, z których można wywnioskować, jaka jest domniemana postawa zobowiązanego. Jeżeli dany zobowiązany dotychczas rokrocznie przez kilkanaście lat uiszczał należny podatek od nieruchomości terminowo, to nie powinno się z reguły z góry przypuszczać, że uchyla się on celowo od wykonania obowiązku w sytuacji, gdy pierwszy raz upłynął mu termin wykonania zobowiązania, a należny podatek nie został uiszczony. Wówczas prawdopodobnie faktycznie powinna wystarczyć krótka wiadomość tekstowa (sms), przypominająca jedynie o konieczności wykonania zobowiązania podatkowego. Inaczej będzie w sytuacji odwrotnej, gdy zobowiązany rokrocznie opóźnia się z zapłatą podatku od nieruchomości - wówczas wierzyciel powinien przy inicjowaniu „miękkiej egzekucji” wystosować bądź to wiadomość e-mail, bądź też odbyć rozmowę telefoniczną ze zobowiązanym, obrazując mu w sposób wyczerpujący konsekwencje jego uporczywego uchylania się od obowiązku. Niewątpliwie zatem, na tym etapie, w sporej mierze od wierzyciela zależy skuteczność dochodzenia wykonania obowiązku, co wzmacnia jego pozycję prawną.



Na etapie pomiędzy momentem doręczenia przez wierzyciela upomnienia zobowiązanemu a momentem doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego bądź dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu tytułu wykonawczego, pozycja prawna wierzyciela jest niepodzielnie dominująca nad pozostałymi uczestnikami administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Na tym bowiem etapie to wierzyciel jest inicjatorem wielu działań ukierunkowanych na odzyskanie należności publicznoprawnej tudzież na wykonanie obowiązku o charakterze niepieniężnym. Tym samym to od podjęcia działań wierzycielskich uzależnione jest wszczęcie samego postępowania egzekucyjnego.

Na tym właśnie etapie wierzyciel sporządza upomnienie, w którym zawiera elementy określone w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Na elementy te składają się obligatoryjnie: nazwa wierzyciela i adres jego siedziby lub jego jednostki organizacyjnej; data wystawienia upomnienia; nazwa albo imię i nazwisko zobowiązanego, do którego jest kierowane, adres jego siedziby albo miejsca zamieszkania oraz inne dane identyfikacyjne, o ile są znane wierzycielowi; wskazanie: wysokości i rodzaju należności pieniężnej, którą należy uiścić, oraz okresu, którego dotyczy, rodzaju i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej naliczonych na dzień wystawienia upomnienia, o ile są wymagane, oraz stawki tych odsetek obowiązującej na dzień wystawienia upomnienia, według której należy obliczyć dalsze odsetki, sposobu zapłaty należności pieniężnej oraz wysokości kosztów upomnienia; wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia; pouczenie, że w przypadku skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego powstanie obowiązek uiszczenia kosztów egzekucyjnych, które zaspokajane są w pierwszej kolejności; imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby działającej z upoważnienia wierzyciela. Oczywiście wierzyciel może zawrzeć w upomnieniu również inne elementy, nieobjęte powyższym katalogiem, który poprzez użycie zwrotu „w szczególności” nie jest przecież wyliczeniem wyczerpującym, ale jedynie obrazowym określeniem minimalnego zakresu treści upomnienia. Przykładowo w upomnieniu można zawrzeć dodatkowo numer telefonu i dane kontaktowe osoby, z którą należy się bezpośrednio kontaktować, aby ustalić wysokość odsetek dokładnie na dzień zapłaty należności.

Upomnienie może również dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego zobowiązanego<sup>667</sup>.

W sytuacji, gdy doręczenie upomnienia okazało się bezskuteczne, tzn. w terminie siedmiu dni od jego doręczenia zobowiązany nie wykona ciążącego na nim obowiązku, wówczas wierzyciel niezwłocznie powinien przystąpić do sporządzania tytułu wykonawczego. Powierzenie tej roli wierzycielowi najlepiej świadczy o tym, że to wierzyciel determinuje kształt toczącej się później egzekucji, a także całego postępowania. Tytuł wykonawczy jest bowiem najistotniejszym dla bytu administracyjnego postępowania egzekucyjnego dokumentem urzędowym<sup>668</sup>.

Oczywiście na tym etapie nie ulega wątpliwości udział i rola organu egzekucyjnego. To organ egzekucyjny nadaje nadesłanemu tytułowi wykonawczemu klauzulę kierującą ów tytuł do egzekucji administracyjnej. Czyni to oczywiście dopiero po jego weryfikacji, sprawdzwszy uprzednio, czy wszystkie obligatoryjne rubryki zostały wypełnione stosownymi danymi. Następnie to organ egzekucyjny przesyła tytuł wykonawczy zobowiązanemu, albo też wcześniej zawiadamia dłużnika zajętej wierzytelności zobowiązanego (zazwyczaj jest to bank, w którym jest prowadzony rachunek bankowy zobowiązanego) o zajęciu jego wierzytelności lub innego prawa majątkowego. W zależności od tego, która z czynności zostanie wykonana jako pierwsza: doręczenie odpisu tytułu wykonawczego czy też zawiadomienie o zajęciu wierzytelności, ten moment będzie decydował o tym, kiedy zainicjowane zostanie administracyjne postępowanie egzekucyjne. Dlatego też stosunkowo często spotykane w praktyce zarzuty zobowiązanych dotyczące rzekomo bezprawnego zajęcia ich rachunków bankowych zanim otrzymali tytuł wykonawczy są prawnie nieuzasadnione i jako takie skazane są na porażkę przy ich rozpatrywaniu przez organ egzekucyjny. Na tym bowiem polega m.in. specyfika postępowania egzekucyjnego, że pewne czynności dokonywane są zaskoczenia bez uprzedniego informowania o nich zobowiązanego. Inaczej zobowiązany dysponując wiedzą o zbliżającym się zajęciu egzekucyjnym mógłby wyprowadzić środki z rachunku bankowego i utrudnić tym samym dalsze toczenie egzekucji, a w konsekwencji doprowadzić nawet do jej niepowodzenia.

---

<sup>667</sup> Por. § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

<sup>668</sup> W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 147.

## 5.2. Pozycja prawna wierzyciela w fazie stosowania egzekucji administracyjnej

W fazie stosowania egzekucji administracyjnej, to znaczy od zastosowania pierwszego środka egzekucyjnego mającego na celu wyegzekwowanie na zobowiązanym obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego aż do momentu wyegzekwowania obowiązku tudzież do momentu zastosowania ostatniego środka egzekucyjnego, który okazał się bezskuteczny całkowicie lub częściowo albo do momentu umorzenia postępowania egzekucyjnego z innego powodu, pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego staje się co do zasady podporządkowana względem organu egzekucyjnego oraz równorzędna w odniesieniu do zobowiązanego. To organ egzekucyjny staje się od tego momentu prawowitym gospodarzem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w którym wierzyciel jest jedynie jego stroną, równouprawnioną w stosunku do zobowiązanego<sup>669</sup>. Powyższe stwierdzenia doznają jednak licznych wyjątków, o których traktować będzie dalsza część podrozdziału.

W analizowanej kwestii warto zwrócić uwagę na uprawnienia wierzyciela publicznoprawnego w sytuacji, gdy zaistnieją podstawy do zawieszenia lub podjęcia postępowania egzekucyjnego w administracji. O ich zaistnieniu wierzyciel ma obowiązek poinformować organ egzekucyjny niezwłocznie po powzięciu o nich informacji<sup>670</sup>. Wydarzyć się może również taka sytuacja, w której podstawą do zawieszenia postępowania egzekucyjnego w administracji jest wniosek samego wierzyciela<sup>671</sup>, co sprawia, że w takim momencie to wierzyciel staje się dysponentem postępowania, ograniczonym jednak obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 6 § 1 u.p.e.a.

Zgodnie z przepisem art. 56 § 1 postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu w całości lub w części: 1) w razie wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej; 2) w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego; 3) w razie utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku jego przedstawiciela ustawowego; 4) na żądanie wierzyciela; 5) w innych przypadkach przewidzianych

---

<sup>669</sup> Wierzyciel pozostaje jednak nadal współgospodarzem postępowania egzekucyjnego w administracji w tym sensie, że w wielu momentach może wpłynąć na działania podejmowane przez organ egzekucyjny, a nawet doprowadzić do zawieszenia lub umorzenia postępowania - Por. P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 164.

<sup>670</sup> Por. § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

<sup>671</sup> Por. art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a.

w ustawach. Warto tutaj zwrócić uwagę na instytucję zawieszenia postępowania na skutek wniosku samego wierzyciela, gdyż ten przypadek najdobitniej ukazuje dominującą rolę wierzyciela nad pozostałymi podmiotami administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W dalszej kolejności warto spojrzeć na pozycję prawną wierzyciela na dalszym etapie postępowania egzekucyjnego, to znaczy gdy po jego zawieszeniu zaistniały podstawy do jego podjęcia. Zgodnie z przepisem art. 57 § 1 zd. 1 u.p.e.a.: „organ egzekucyjny podejmuje zawieszone postępowanie egzekucyjne po ustaniu przyczyny zawieszenia, zawiadamiając o tym zobowiązanego”. Jak już wyżej wspomniano, co do zasady o zaistnieniu tego rodzaju przesłanki, jaką jest ustanie przyczyny zawieszenia postępowania, organ egzekucyjny jest informowany przez wierzyciela, jako że to wierzyciel jest z jednej strony głównym zainteresowanym w jego podjęciu, jak też z tego powodu, że wierzyciel zazwyczaj pierwszy znajduje się w posiadaniu tego rodzaju informacji, które mogą stać się przyczyną podjęcia postępowania. W szczególności, w odniesieniu do pierwszej z przesłanek zawieszenia postępowania, jaką jest wstrzymanie wykonania, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo rozłożenie na raty spłat należności pieniężnej, to wierzyciel pierwszy będzie wiedział, że tego rodzaju przyczyny ustały. Z kolei, gdy do zawieszenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego dochodzi z powodu śmierci zobowiązanego, wówczas zgodnie z przepisem art. 57 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny podejmie je, gdy zostanie zawiadomiony przez wierzyciela o ustaleniu według przepisów prawa cywilnego spadkobierców zmarłego zobowiązanego, na których przeszedł egzekwowany obowiązek, lub osób, na których rzecz zostały uczynione zapisy windykacyjne. Niemniej jednak wierzyciel może również, nie czekając na sądowe stwierdzenie nabycia spadku lub przedmiotu zapisu windykacyjnego albo sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia, wskazać osobę, którą uważa za spadkobiercę zmarłego zobowiązanego, lub osobę, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny, odpowiedzialną za egzekwowany obowiązek. Wierzycielowi została zatem przydana prerogatywa do samodzielnego wskazywania następców prawnych zobowiązanego, pomimo, iż stan prawny w tym zakresie jest na danym etapie jeszcze nieuregulowany. Z pewnością takie rozwiązanie służy uprzywilejowaniu pozycji prawnej wierzyciela względem potencjalnych następców zobowiązanego. Oczywiście organ egzekucyjny obowiązany jest zastosować się do postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, postanowienia częściowego stwierdzającego nabycie przedmiotu zapisu windykacyjnego lub zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia, ale tylko wówczas, gdy postanowienie to lub wypis zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia zostaną

mu złożone przed zakończeniem postępowania egzekucyjnego. Tym samym „nie jest dopuszczalne kwestionowanie prawidłowości zakończonej egzekucji, prowadzonej wobec osoby wskazanej przez wierzyciela, która nie została spadkobiercą lub zapisobiercą, jeżeli postanowienie sądu lub inny odpowiedni dokument nie został doręczony organowi egzekucyjnemu przed zakończeniem egzekucji. Osoba taka może dochodzić od spadkobiercy lub zapisobiercy zobowiązanego zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia na podstawie przepisów prawa cywilnego”<sup>672</sup>.

Warto w tym miejscu wskazać również, że omawiana prerogatywa wierzyciela nie znajduje zastosowania do sytuacji, w których szczególne przepisy przewidują wydanie przez wierzyciela decyzji o odpowiedzialności za zmarłego zobowiązanego innej osoby, jako spadkobiercy lub zapisobiercy. W takich sytuacjach bowiem organ egzekucyjny może podjąć postępowanie egzekucyjne, zawieszona z przyczyny śmierci zobowiązanego, dopiero po wydaniu takiej decyzji (por. art. 57 § 3 u.p.e.a.). Przykładowo można w tym miejscu wskazać na sytuację ustalania spadkobiercom zobowiązanego rolnika kwot nienależnie pobranych środków publicznych przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, do którego dochodzi właśnie w formie decyzji administracyjnej w oparciu o przepis art. 29 ust. 1a i 7 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>673</sup> w związku z przepisami działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>674</sup>, stanowiącymi ogólną podstawę do wydawania tego rodzaju decyzji<sup>675</sup>. W takiej sytuacji będący wierzycielem organ Agencji nie może zatem wskazać organowi egzekucyjnemu ustalonych przez siebie potencjalnych spadkobierców zobowiązanego, celem skierowania przeciwko nim egzekucji administracyjnej, ale musi w pierwszej kolejności jako wierzyciel dysponujący interesem prawnym zawnioskować do sądu cywilnego o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym zobowiązanym, następnie wydać wobec ustalonych spadkobierców decyzję o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych środków publicznych, a dopiero finalnie skierować wobec nich postępowanie egzekucyjne w administracji, składając wniosek o podjęcie tegoż postępowania.

---

<sup>672</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 265.

<sup>673</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2137 ze zm.

<sup>674</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.

<sup>675</sup> Por. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 265.

Inną sytuacją podjęcia postępowania, w ramach którego wierzyciel może wykazać się zarówno swego rodzaju aktywnością, jak i decyzywnością, jest sytuacja określona w przepisie art. 57 § 1a u.p.e.a., zgodnie z którym, „w przypadku zawieszenia postępowania egzekucyjnego w związku z rozłożeniem na raty spłat należności pieniężnej, organ egzekucyjny podejmuje zawieszone postępowanie w zakresie wskazanym przez wierzyciela”. o zakresie, w jakim dane postępowanie egzekucyjne ma zostać podjęte decyduje zatem wierzyciel w drodze postanowienia, zgodnie z regułą określoną w przepisie art. 17 § 1 u.p.e.a., zaś organ egzekucyjny jest tym postanowieniem związany - nie może on zatem wykroczyć stosowanymi środkami i czynnościami egzekucyjnymi poza ramy wyznaczone przez wierzyciela, w szczególności zaś poza granice obowiązku pieniężnego w części wskazanej przez wierzyciela, która według niego nie została jeszcze wykonana. Powyższe współgra w istocie z ogólną zasadą, zgodnie z którą to wierzyciel w tytule wykonawczym wyznacza organowi egzekucyjnemu granice prowadzonego postępowania egzekucyjnego, wskazując temu organowi zarówno sam obowiązek, który nie został przez zobowiązanego wykonany dobrowolnie, jak i zakres tego obowiązku, to znaczy sumę pieniężną jaką należy wyegzekwować w przypadku obowiązków o charakterze pieniężnym albo czynności faktyczne, jakie zobowiązany powinien dopełnić w przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym. Wierzyciel wskazuje również organowi egzekucyjnemu, jakie ten powinien zastosować środki egzekucyjne celem wyegzekwowania obowiązku, determinowany przy tym zasadą stosowania jak najmniej uciążliwych dla zobowiązanego środków egzekucyjnych, a jednocześnie dążąc do tego, aby egzekucja okazała się skuteczna.

### **5.3. Pozycja prawna wierzyciela po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej**

Przepisy u.p.e.a. nie określają wyraźnie ani kresu stosowania egzekucji administracyjnej ani też chwili, w której całe administracyjne postępowanie egzekucyjne ulega zakończeniu<sup>676</sup>. Z pewnością postępowanie to dobiega swego kresu w momencie wykonania obowiązku w ramach tego postępowania egzekwowanego. Wynika to ze sformułowanej w przepisie art. 7 § 3 u.p.e.a. zasady niezbędności, zgodnie z którą stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany. W tym przypadku jednak

---

<sup>676</sup> Tak też W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 141.

nie jest wydawany żaden akt prawny stwierdzający wykonanie tegoż obowiązku i oficjalnie kończąca toczące się postępowanie egzekucyjne.

Tym niemniej postępowanie to może ulec zakończeniu także w sytuacjach braku wykonania tegoż obowiązku, spowodowanych chociażby przesłankami umorzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, wymienionymi w przepisie art. 59 u.p.e.a. lub w innych przepisach rangi ustawowej<sup>677</sup>. Zgodnie z przepisem art. 59 § 1 u.p.e.a. „postępowanie egzekucyjne umarza się: 1) jeżeli obowiązek został wykonany przed wszczęciem postępowania; 2) jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo jeżeli obowiązek nie istniał; 3) jeżeli egzekwowany obowiązek został określony niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa; 4) gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego lub gdy egzekucja nie może być prowadzona ze względu na osobę zobowiązanego; 5) jeżeli obowiązek o charakterze niepieniężnym okazał się niewykonalny; 6) w przypadku śmierci zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z osobą zmarłego; 7) jeżeli egzekucja administracyjna lub zastosowany środek egzekucyjny są niedopuszczalne albo zobowiązanemu nie doręczono upomnienia, mimo iż obowiązek taki ciążył na wierzycielu; 8) jeżeli postępowanie egzekucyjne zawieszono na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania; 9) na żądanie wierzyciela; 10) w innych przypadkach przewidzianych w ustawach. Postępowanie egzekucyjne może także ulec umorzeniu w przypadku stwierdzenia przez organ egzekucyjny, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Jednakże zgodnie z poglądem panującym w doktrynie oraz w orzecznictwie sądownoadministracyjnym „ostateczne postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego nie oznacza wszakże, że na zobowiązanym przestał ciążyć obowiązek, którego wykonanie było przedmiotem umorzonego postępowania. Nie można mu również przypisywać waloru *res iudicata* (powagi rzeczy osądzonej), ponieważ organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego

---

<sup>677</sup> Przed wejściem w życie nowelizacji u.p.e.a. Zawartej w ustawie o wzajemnej pomocy łatwo było wskazać przykłady przepisów szczególnych pozwalających na umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego w innych przypadkach niż te wymienione w przepisie art. 59 u.p.e.a. (np. przepisy art. 110 § 7, art. 111f § 1 i 5, art. 114 d u.p.e.a.); Zob. też M. Masternak, *Przerwanie toku postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji administracyjnej*[w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013 r., s. 128. Aktualnie autor niniejszej rozprawy nie odnajduje w systemie prawa żadnego tego typu przypadku.

tytułem wykonawczym (art. 29 § 1)<sup>678</sup>. Przeszkody skutkujące umorzeniem postępowania egzekucyjnego można podzielić na przemijające (np. niedoręczenie zobowiązanemu upomnienia lub czasowe niewyposażenie obowiązku w walor wymagalności) i trwałe (materialne - np. śmierć zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z osobą zmarłego lub obowiązek został już wykonany). W przypadku wystąpienia pierwszych, ich usunięcie umożliwia powtórne zainicjowanie postępowania egzekucyjnego. W przypadku drugich ponowne wszczęcie postępowania jest niedopuszczalne<sup>679</sup>.

Również wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2 u.p.e.a.) doprowadza do zakończenia postępowania egzekucyjnego pomimo braku wykonania obowiązku. To ostatnie organ egzekucyjny wydaje wówczas, gdy wierzyciel w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu zawiadomienia o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji zawnioskuje o jego wydanie. Już jednak samo zawiadomienie wystarcza, aby wierzyciel mógł uzupełnić określone braki w tytule wykonawczym, jeżeli to one stały się przyczyną nieprzystąpienia do egzekucji. Organ egzekucyjny bowiem nie przystępuje do egzekucji z trzech przyczyn, a mianowicie wówczas, gdy: 1) obowiązek, którego dotyczy tytuł wykonawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej; 2) organ egzekucyjny uprawdopodobni, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne; 3) tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a. Jak widać przesłanka nieuzyskania kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne pojawia się zarówno przy stosowaniu instytucji umorzenia postępowania, jak i instytucji nieprzystąpienia do egzekucji. O ile jednak umarżając postępowanie organ egzekucyjny zobligowany jest stwierdzić że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne, o tyle stosując instytucję nieprzystąpienia do egzekucji, wystarczy, że istnienie tej przesłanki uprawdopodobni. Zarówno postanowienie organu egzekucyjnego w przedmiocie umorzenia

---

<sup>678</sup> Por. wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., i OSK 804/06, LEX nr 289091; Zob. też wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 1702/10, LEX nr 1152007 oraz wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., II FSK 710/11, LEX nr 1291634; Zob. też A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 350-351; W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 151.

<sup>679</sup> Por. Z. Leoński[w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992, s. 96; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*[w:] *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 350-351.



postępowania, jak i w przedmiocie nieprzystąpienia do egzekucji, może zostać przez wierzyciela zaskarżone zażaleniem.

Z kolei zakończenie stosowania egzekucji administracyjnej względem zobowiązanego powinno następować zanim dojdzie do sfinalizowania samego postępowania, w ramach którego przecież jest ona stosowana. To jednak nie niweczy możliwości dokonywania dalszych czynności procesowych już po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej, a także po zakończeniu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Dlatego też pomimo, iż kresu dobiegło administracyjne postępowanie egzekucyjne na skutek przymusowego wykonania obowiązku, zobowiązanemu przysługuje prawo do złożenia skargi na czynności egzekucyjne czy też zarzutów od tytułu wykonawczego. Zakończenie postępowania nie stanowi również przeszkody dla rozstrzygnięcia takiej skargi czy zarzutów<sup>680</sup>.

W sytuacji, gdy egzekwowany obowiązek zostanie dobrowolnie bądź przymusowo wykonany, wówczas postępowanie egzekucyjne w administracji dobiega końca bez potrzeby wydawania w tym przedmiocie żadnego rozstrzygnięcia<sup>681</sup>. Zobowiązany może jednak zażądać również od wierzyciela wydania „zaświadczenia o niezaleganiu co do uiszczenia konkretnej należności pieniężnej czy też o wykonaniu danego obowiązku niepieniężnego”<sup>682</sup> w oparciu o przepisy art. 217-220 k.p.a. Inaczej jest w przypadku, gdy do zakończenia postępowania dochodzi w wyniku jego umorzenia - wówczas organ egzekucyjny wydaje postanowienie w tym przedmiocie, na które zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, przysługuje zażalenie<sup>683</sup>.

---

<sup>680</sup> Por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09, LEX nr 658155; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2015 r., I SA/Po 731/14, LEX nr 1807095; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r., III SA/Wa 2821/14, LEX nr 1756301; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2018 r., I SA/Gl 302/18, LEX nr 2511105.

<sup>681</sup> Odmiennie rozwiązanie przyjęto na gruncie sądowego postępowania egzekucyjnego, w którym zgodnie z przepisem art. 816 § 3 k.p.c. „ukończenie postępowania egzekucyjnego w inny sposób niż przez umorzenie komornik stwierdza postanowieniem, rozstrzygając o kosztach”. W doktrynie stwierdzono jednak brak potrzeby stosowania podobnego rozwiązania na gruncie u.p.e.a., jako że tego rodzaju postanowienie może być zastępowane instytucją zaświadczenia - Por. W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 144-145.

<sup>682</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>683</sup> Por. art. 59 § 3 i 5 u.p.e.a. Choć przepis art. 59 § 3 u.p.e.a. ma stanowczy wydzźwięk stanowiąc niejako o obowiązku wydania przez organ egzekucyjny takiego postanowienia, przepis art. 59 § 4 u.p.e.a. Nasuwa w tym przedmiocie pewne wątpliwości.

Należy w tym miejscu postawić pytanie czy czynności podejmowane przez podmioty i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego już po wykonaniu obowiązku w tym postępowaniu egzekwowanego zaliczają się jeszcze do tego postępowania, czy też należy je zaliczyć do zupełnie odrębnych postępowań. Zgodnie z tym, co zostało wskazane powyżej, druga z postawionych tez jest prawidłowa. Przykładowo można tutaj wskazać na czynności podejmowane przez wierzyciela, takie jak: zgłoszenie w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych wniosku o wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia w tym przedmiocie, zaś po doręczeniu tego postanowienia złożenie na nie zażalenia (art. 64c § 7 u.p.e.a.). Czynności te realizowane już po wykonaniu obowiązku niewątpliwie nie są już podejmowane w ramach postępowania, w którym obowiązek ten był egzekwowany. Dobitniej wskazuje na to przepis art. 64c § 12 u.p.e.a., zgodnie z którym rozliczenia kosztów egzekucyjnych pomiędzy organami egzekucyjnymi i rekwizycyjnymi, dokonuje „organ egzekucyjny kończący postępowanie egzekucyjne, nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego”. Tym samym również po zakończeniu postępowania egzekucyjnego wierzyciel może wyrazić zgodę na dokonanie tegoż rozliczenia poprzez potrącenie wzajemnych należności. Powyższe wskazuje bezpośrednio na fakt, że wierzyciel nie jest podmiotem funkcjonującym jedynie w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ale również poza nim, przydając mu tym samym podmiotowość publicznoprawną nie tylko o charakterze procesowym, ale również materialnym.

Jeszcze dobitniej wskazują na to przepisy u.p.e.a., regulujące czynności dokonywane po uzyskaniu przez postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego waloru ostateczności. Przykłady tego rodzaju są jeszcze bardziej dobitne z uwagi na fakt, że zakończenie postępowania wynikające z wykonania obowiązku jest mniej dostrzegalne niż zakończenie go wyraźnym rozstrzygnięciem to postępowanie zamykającym. Przykładowo zatem, zgodnie z przepisem art. 64c § 6a pkt 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela o wysokości kosztów egzekucyjnych „w terminie miesiąca od dnia doręczenia wierzycielowi ostatecznego postanowienia umarzającego postępowanie egzekucyjne, jeżeli koszty egzekucyjne obciążają wierzyciela”.

## **6. Wartościowanie pozycji prawnej wierzyciela względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego**

### **6.1. Uprzywilejowana pozycja prawna wierzyciela**

Rozważając wartościowanie pozycji prawnej wierzyciela w odniesieniu do innych podmiotów i uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji, powinno się mieć na uwadze, że pozycja ta nie jest jednolita przez cały okres toczącego się postępowania. Pozycję prawną wierzyciela cechuje bowiem właściwa dla tego podmiotu dynamika, która powoduje, że analizując tę pozycję w kontekście stopniowania w relacji do innych podmiotów, możemy jedynie uchwycić momenty, w których ta pozycja jest uprzywilejowana, a nawet wyraźnie nadrzędna nad pozostałymi uczestnikami; momenty, w których wierzyciel jest ewidentnie zależny i podporządkowany oraz momenty, w których pozycja wierzyciela jest zrównoważona w stosunku do pozostałych uczestników. Dopiero podsumowując owe momenty i dokonując pewnych zabiegów statystycznych można ewentualnie pokusić się o wniosek, jaką wierzyciel generalnie zajmuje pozycję w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niemniej jednak do tak uczynionej końcowej oceny trzeba podchodzić bardzo ostrożnie, jak do każdego innego wyniku opartego na danych statystycznych.

Z przyczyn powyżej wskazanych, opracowanie poniższych punktów będzie się sprowadzało najpierw do ukazania konkretnych momentów postępowania, w których wierzyciela cechować będzie bądź to pozycja uprzywilejowana, bądź podporządkowana, bądź też wreszcie pozycja równorzędna. Przy ukazywaniu tychże momentów, postanowiono posiłkować się wcześniej rozróżnionymi etapami administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Generalna ocena dotycząca pozycji prawnej wierzyciela i tym samym odpowiedź na jedno z głównych pytań, które stanęły u progu konstruowania tejże rozprawy doktorskiej, udzielona zostanie w jej zakończeniu.

Wierzyciel jest pierwszym uczestnikiem jaki został wymieniony w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Już bowiem w przepisie art. 1 pkt 1 u.p.e.a. ustawodawca wskazał, iż ustawa ta określa sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków. Już sam ten fakt nobilituje wierzyciela i pozwala wysnuć hipotezę, iż wierzyciel jest uczestnikiem administracyjnego postępowania egzekucyjnego o szczególnym znaczeniu i szczególnej pozycji prawnej. Jest on bowiem uczestnikiem, od którego wymienienia nie tylko zaczyna się

treść ustawy regulującej administracyjne postępowanie egzekucyjne, ale również uczestnikiem, od którego to postępowanie w ogóle bierze swój początek. Pomimo iż wierzyciel publicznoprawny nie jest samodzielny dysponentem administracyjnego postępowania egzekucyjnego a jedynie wykonawcą uprawnień przynależnych Państwu, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym osobom prawnym w dochodzeniu wykonania obowiązków, to jednak to wierzyciel jest przecież inicjatorem przymusowego egzekwowania obowiązków administracyjnych, od niego zatem rzeczywiście zależy, czy do zastosowania takiego przymusu w ogóle dojdzie. Nie ma bowiem prawnej możliwości wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny z urzędu, bez stosownego wniosku wierzyciela w tym zakresie.

Uprzywilejowana pozycja prawna wierzyciela wynika już z samego stosunku prawnego, a raczej sytuacji prawnej, jaka wiąże wierzyciela ze zobowiązanym. Sytuacja ta polega na tym, że wierzyciel może żądać zastosowania wobec zobowiązanego i wbrew jego woli i wiedzy szeregu czynności egzekucyjnych i zabezpieczających. Co istotne, wszelkie tego rodzaju czynności są podejmowane dla ochrony nie tylko obecnych, ale również i przyszłych interesów wierzyciela. Sytuacja, w jakiej znajduje się wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, jest zatem bez wątpienia sytuacją jego prawnego uprzywilejowania względem zobowiązanego. Istnieją jednakże również takie momenty administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w których wierzyciel zyskuje uprzywilejowaną pozycję również względem innych uczestników tego postępowania. Przedmiotowy podrozdział będzie traktował zarówno o uprzywilejowaniu wierzyciela względem zobowiązanego, jak i wobec pozostałych uczestników postępowania.

Uprzywilejowanie pozycji prawnej wierzyciela będzie dostrzegalne wszędzie tam, gdzie w ramach swoich kompetencji będzie on upoważniony do zastosowania władztwa a nawet uznania administracyjnego. W każdym przypadku, gdy wierzyciel będzie umocowany do wydania określonego rozstrzygnięcia, na które żaden z pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie będzie mógł skutecznie wywrzeć konkretnego wpływu, a które będzie wywierało wpływ na status prawny tychże uczestników, tenże wierzyciel będzie jednocześnie dysponował uprzywilejowaną pozycją względem nich. Przepisy u.p.e.a. przewidują tego rodzaju sytuacje, które wyczerpująco, acz zwięźle, zostaną w ramach tego podrozdziału przytoczone.

Uprzywilejowanie pozycji prawnej wierzyciela jest z pewnością zauważalne w trakcie wykonywania działań informacyjnych oraz czynności przygotowawczych do administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a także na wstępnym jego etapie. W rzeczywistości bowiem wszystkie czynności przewidziane przez polskie przepisy prawa w tych stadiach postępowania są wykonywane przez wierzyciela. To wierzyciel bowiem dokonuje działań informacyjnych określonych obecnie w przepisie art. 6 § 1b u.p.e.a. oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Następnie to wierzyciel sporządza i doręcza zobowiązanemu upomnienie a następnie wystawia tytuł wykonawczy. Wszystkie te czynności wykonuje w terminach dla siebie dogodnych, choć przepisy prawa nakazują mu ich dokonywanie z zachowaniem zasady szybkości postępowania, określonej w art. 12 k.p.a., a stosowanej na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego zgodnie z przepisem art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z tą zasadą wierzyciel powinien zatem działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się przy tym możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, zaś sprawy niewymagające zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień powinny być przez niego załatwiane niezwłocznie. W sytuacjach, gdy wierzyciel dysponuje orzeczeniem organu administracji publicznej lub innego organu państwa, nadającym się do wykonania, wówczas powinien on przystąpić do podjęcia działań informacyjnych, a następnie czynności przygotowawczych niezwłocznie, gdyż wierzycielowi poza tym orzeczeniem nie są z reguły potrzebne żadne inne dowody ani informacje czy też wyjaśnienia. Co więcej, na tym etapie wierzyciel nie jest już uprawniony badać sprawy w jej aspekcie merytorycznym, gdyż ten został już w zupełności rozpatrzony na etapie postępowania rozpoznawczego.

Niemniej jednak istnieją takie sytuacje, gdy wierzyciel już dla podjęcia działań informacyjnych będzie potrzebował zgromadzić pewne informacje. Będzie tak w sytuacji, gdy dany zobowiązany umrze już po uzyskaniu przez decyzję lub inny akt prawny waloru ostateczności. Tego rodzaju sytuacja będzie mogła wiązać się z koniecznością umorzenia postępowania egzekucyjnego w administracji zgodnie z przepisem art. 59 § 1 pkt 6 u.p.e.a., gdyż wiele obowiązków administracyjnoprawnych jest ściśle związana z osobą tymi obowiązkami obciążoną. Są jednak również takie obowiązki administracyjnoprawne, które nie są *stricto* przypisane tylko zobowiązanemu przez co w konsekwencji podlegają dziedziczeniu. W takich sytuacjach wierzyciel, zanim przystąpi do wykonywania działań informacyjnych, jak również zanim wystosuje upomnienie, bez którego wystawienie tytułu

wykonawczego nie jest pod względem prawnym możliwe i jako takie skazane jest na sankcję umorzenia postępowania zgodnie z art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.a., musi ustalić najpierw krąg spadkobierców, doprowadzając do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z przepisem art. 510 § 1 k.p.c. wierzyciel publicznoprawny jest zainteresowanym w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku po zobowiązanym, gdyż jej wynik dotyczy jego praw<sup>684</sup>. Ponadto zgodnie z przepisem art. 1025 § 1 k.c. „sąd na wniosek osoby mającej w tym interes stwierdza nabycie spadku przez spadkobiercę”. Z kolei w sytuacji, gdy spadek pozostaje nieobjęty, np. z uwagi na niemożność ustalenia miejsca pobytu spadkobierców, wówczas wierzyciel zgodnie z przepisem art. 30 § 5 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. jest uprawniony do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie kuratora. W takiej sytuacji wszelkie uprawnienia i obowiązki zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są wykonywane przez kuratora ustanowionego przez sąd z wykorzystaniem masy spadkowej przez tegoż kuratora reprezentowanej. Jednakże zgodnie z przepisem art. 57 § 2 u.p.e.a. wierzyciel może również, nie czekając na sądowe stwierdzenie nabycia spadku lub przedmiotu zapisu windykacyjnego albo sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia, wskazać osobę, którą uważa za spadkobiercę zmarłego zobowiązanego lub osobę, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny, odpowiedzialną za egzekwowany obowiązek<sup>685</sup>. Jeżeli jednak przed zakończeniem postępowania egzekucyjnego organowi egzekucyjnemu zostaną przedłożone dokumenty stwierdzające nabycie spadku po zmarłym zobowiązanym<sup>686</sup>, wówczas obowiązany on jest zastosować się do kręgu spadkobierców ustalonego w tych dokumentach.

Przechodząc do analizy pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w fazie stosowania egzekucji administracyjnej, warto stwierdzić, że wierzyciel dysponuje na tym etapie uprawnieniem do zgłaszania wielu wniosków. Niemniej jednak nie zawsze, gdy wierzyciel ma prawo zgłoszenia wniosku, zajmuje on pozycję uprzywilejowaną, ale jedynie wówczas, gdy złożony przez niego wniosek jest wiążący dla podmiotu wobec

---

<sup>684</sup> Potwierdza to również orzecznictwo sądowe - Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2010 r., II SA/GI 644/10, LEX nr 752907; wyrok SN z dnia 19 października 2007 r., i CNP 51/07 LEX nr 322025.

<sup>685</sup> Na taką możliwość wskazuje też orzecznictwo - Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2002 r., i SA 1421/00; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2010 r., III SA/Wa 1125/09.

<sup>686</sup> Chodzi o takie dokumenty jak: postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, postanowienie częściowe stwierdzające nabycie przedmiotu zapisu windykacyjnego lub zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia.

którego jest on składany. Pierwszym tego rodzaju przypadkiem jest wniosek o podjęcie postępowania zawieszono na skutek wniesienia zarzutów przez zobowiązanego, którą to sytuację opisuje przepis art. 35 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie art. 33 § 1 pkt 1–7, 9 i 10 u.p.e.a. zawieszono postępowanie egzekucyjne do czasu wydania ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonego zarzutu, o ile wierzyciel po otrzymaniu zarzutu nie wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie zawieszono postępowania egzekucyjnego. Powyższe oznacza, że jeżeli wierzyciel wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie zawieszono na skutek wniesienia zarzutów postępowania, to organ egzekucyjny będzie zobligowany to postępowanie podjąć. Wystarczy przy tym, aby wniosek wierzyciela obejmował uzasadnienie, zaś organ egzekucyjny nie jest uprawniony do oceny, czy owo uzasadnienie jest dla niego przekonujące. Wierzyciel w takiej sytuacji *de facto* przejmuje na siebie odpowiedzialność za tok postępowania egzekucyjnego. Podejmuje on przy tym ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej względem zobowiązanego, ponoszonej w oparciu o art. 168b § 1 u.p.e.a. w sytuacji, gdyby okazało się, że zarzuty przez niego wniesione są trafne i zostały uwzględnione przez organ egzekucyjny, co w konsekwencji doprowadziło do umorzenia postępowania egzekucyjnego. W omawianym momencie wierzyciel staje się zatem ewidentnie dysponentem administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Podobną instytucję przewiduje przepis art. 32a § 2 u.p.e.a., zgodnie z którym w przypadku gdy zostało wszczęte postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej i wierzyciel zawiadomi o tym organ egzekucyjny, co może spowodować zawieszenie postępowania egzekucyjnego w części dotyczącej przedmiotu sporu, wówczas wierzyciel ma prawo wystąpić z uzasadnionym wnioskiem o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego (gdy jeszcze nie doszło do jego zawieszenia) lub podjęcie zawieszono postępowania egzekucyjnego.

Drugim przypadkiem wniosku wiążącego dla podmiotu, wobec którego jest on składany, jest wniosek o zarządzenie pokrycia należności pieniężnej ze środków zobowiązanej państwowej jednostki budżetowej, o którym mowa w przepisie art. 69 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem gdy zobowiązanym do uiszczenia należności pieniężnej jest państwowa jednostka budżetowa, wierzyciel w celu otrzymania tej należności składa tytuł wykonawczy bezpośrednio tej państwowej jednostce, z której działalnością wiąże się egzekwowana należność. Jednostka ta w takiej sytuacji jest obowiązana bezzwłocznie

należność uiszczyć. Jeżeli zaś należność nie zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia złożenia tytułu wykonawczego, jednostka nadrzędna zobowiązanego, na wniosek wierzyciela, zarządza pokrycie należności ze środków zobowiązanego. Wskazany przepis *de facto* umożliwia w ten sposób wierzycielowi wyegzekwowanie należności pieniężnej w pierwszej kolejności z pominięciem organu egzekucyjnego a w drugiej kolejności z pominięciem nawet samego zobowiązanego i przyznanych mu uprawnień.

Innymi przypadkami wniosków wierzyciela, które są wiążące dla podmiotu wobec którego są one składane są: 1) wniosek o wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji lub o przystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2a u.p.e.a.); 2) wniosek o zabezpieczenie (art. 32a § 3, art. 35 § 2, art. 155a § 1 u.p.e.a.); 3) wniosek wierzyciela będącego państwem członkowskim o dalsze odzyskiwanie należności pomimo zawieszenia postępowania z uwagi na spór tej należności dotyczący (art. 79 ust. 1 u.w.p.); 4) wniosek o wydanie postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 7 u.p.e.a.); 5) wniosek o przejęcie nieruchomości (art. 111i § 3 u.p.e.a.); 6) wniosek o wydanie postanowienia w sprawie podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (art. 115a § 4 u.p.e.a.); 7) wniosek o ujawnienie hipoteki w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów (art. 115d § 3 u.p.e.a.). Ponadto w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz udzielania pomocy na podstawie przepisów u.w.p. wierzyciel może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów (art. 36 § 1 u.p.e.a.).

Innym momentem, który wypadałoby wyróżnić na łamach tejże rozprawy jest sytuacja określona w przepisie art. 34 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem zarzuty zgłoszone na podstawie art. 33 § 1 pkt 1–7, 9 i 10 u.p.e.a., a przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym – także na podstawie art. 33 § 1 pkt 8 u.p.e.a., organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, z tym że w zakresie zarzutów, o których mowa w art. 33 § 1 pkt 1–5 i 7, stanowisko wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążące. Moment ten sprowadzający się do wystosowania stanowiska przez wierzyciela w formie postanowienia w zakresie złożonych przez zobowiązanego zarzutów obejmuje dwie sytuacje uprzywilejowujące wierzyciela. Pierwsza z nich sprowadza się do tego, iż organ egzekucyjny nie może się odnieść do zarzutów, czy to je uwzględniając i umarzając postępowanie egzekucyjne bądź stosując mniej uciążliwy środek egzekucyjny,



czy to je oddalając i - po uzyskaniu waloru ostateczności przez postanowienie wydane w tym przedmiocie - podejmując postępowanie egzekucyjne (o ile wcześniej nie zostało ono podjęte na podstawie wniosku wierzyciela zgodnie z art. 35 § 1 u.p.e.a.), bez uprzedniego uzyskania ostatecznego postanowienia wierzyciela obejmującego jego stanowisko w zakresie tychże zarzutów. Druga sytuacja uprzywilejowująca wierzyciela zawarta w omawianym przepisie art. 34 § 1 u.p.e.a. odnosi się do tego, iż w zakresie zarzutów, o których mowa w art. 33 § 1 pkt 1–5 i 7, stanowisko wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążące. Oznacza to, iż jeżeli podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej jest:

- 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku;
- 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej;
- 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4 u.p.e.a.;
- 4) błąd co do osoby zobowiązanego;
- 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym oraz
- 6) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a.,

to wówczas stanowisko wierzyciela w sprawie tych zarzutów jest decydujące dla sprawy, zaś postanowienie organu egzekucyjnego w tym zakresie sprowadza się *de facto* jedynie do powtórzenia stanowiska wierzyciela. Innymi słowy, w odniesieniu do zarzutów, których podstawę stanowi jedna z powyżej wymienionych okoliczności, organ egzekucyjny nie ma prawnej możliwości ich osobistego zweryfikowania, co sprowadza go do roli podrzędnej wobec wierzyciela, zaś wierzyciela ewidentnie uprzywilejowuje. Nie można jednakże przy tym zapominać o tym, iż zgodnie z przepisem art. 34 § 2 u.p.e.a., na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela przysługuje zobowiązanemu zażalenie, co sprowadza pozycję wierzyciela do poziomu równorzędnego ze zobowiązanym oraz podrzędnego wobec organu odwoławczego pełniącego nadzór judykacyjny nad wierzycielem.

Kolejnym momentem, w którym wierzyciel publicznoprawny zyskuje w sposób ewidentny pozycję uprzywilejowaną względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest sytuacja określona w przepisie art. 34 § 1a u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zarzut zobowiązanego jest lub był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym lub sądowym albo zobowiązany kwestionuje w całości lub w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługują środki

zaskarżenia, wierzyciel wydaje postanowienie o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu. Innymi słowy, jeżeli zarzut dotyczy merytorycznej struktury obowiązku, wykreowanej w ramach przeprowadzonego i zakończonego postępowania rozpoznawczego, to wówczas wierzyciel jest zobligowany wydać postanowienie w sprawie niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, na które to postanowienie nie przysługuje zobowiązanemu zażalenie. Przepis art. 34 § 1a u.p.e.a. pozbawia wierzyciela i organ egzekucyjny możliwości merytorycznego badania zarzutu wniesionego w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli tylko kwestia ta była już przedmiotem rozpoznania w innym postępowaniu dotyczącym tego samego obowiązku<sup>687</sup>. Przepis ten tworzy niejako gwarancję, że zarzut, który był już przedmiotem rozstrzygnięcia organu lub jest przedmiotem rozpatrzenia w toczącym się odrębnym postępowaniu, nie będzie ponownie rozstrzygany na etapie postępowania egzekucyjnego. W postępowaniu egzekucyjnym nie ma bowiem prawnej możliwości kontestowania merytorycznej zasadności podstawy prowadzenia tego postępowania. Z samej istoty postępowania egzekucyjnego wynika, że „działania w nim podejmowane nie mogą prowadzić do podważenia prawidłowości orzeczeń określających wysokość egzekwowanego zobowiązania. Odrębność postępowania administracyjnego oraz egzekucyjnego ustawodawca dostrzegł właśnie w art. 34 § 1a u.p.e.a., wprowadzając powołaną już wyżej zasadę niekonkurencyjności środków zaskarżenia. Ma ona na celu uproszczenie i skrócenie trybu postępowania poprzez wyeliminowanie sytuacji, w której kwestia mogąca być podstawą do sformułowania zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, byłaby rozstrzygana w tym postępowaniu, pomimo że została już lub zostanie rozstrzygnięta w ramach innego postępowania. Wierzyciel zobowiązany jest wówczas do wydania postanowienia w sprawie zgłoszonych zarzutów, ale zamiast zarzuty ocenić merytorycznie przez stwierdzenie ich zasadności bądź niezasadności, powinien je rozpatrzyć procesowo przez stwierdzenie ich niedopuszczalności”<sup>688</sup>. Aby zobrazować omawiany moment uprzywilejowania wierzyciela, posłużyć się można przykładem egzekucji obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej. Jeżeli w przywołanym przykładzie zobowiązany do wykonania obowiązku zapłaty, w ramach zgłaszanego zarzutu nieistnienia obowiązku kwestionuje wysokość kary, to wówczas taki zarzut wierzyciel powinien uznać za niedopuszczalny, gdyż wysokość kary była już przedmiotem postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji. Omawiana możliwość stwierdzenia niedopuszczalności zarzutu niewątpliwie uprzywilejowuje wierzyciela

<sup>687</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2015 r., i SA/GI 561/15

<sup>688</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 października 2015 r., i SA/OI 394/15

względem zobowiązanego, a także w odniesieniu do organu odwoławczego, pełniącego nadzór judykacyjny nad wierzycielem, do którego to organu zobowiązany nie może się zażalić. Od wskazanego postanowienia nie przysługuje również skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., kontrola działalności przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Wszystko to sprawia, iż pozycja prawna wierzyciela w omawianym momencie jest szczególnie silna i jedynie organ egzekucyjny, wydając postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, może uznać postanowienie wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu za nieuzasadnione.

Traktując o uprzywilejowanej pozycji wierzyciela publicznoprawnego nie sposób nie odnieść się do jego pozycji w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym. Wszak zabezpieczenie administracyjne może zostać dokonane nie tylko zanim dojdzie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji, ale również może służyć zapewnieniu skuteczności egzekucji, która trwa, co oznacza, że służy ono bezpośrednio wyegzekwowaniu obowiązku i tym samym ochronie także bieżącego interesu wierzyciela<sup>689</sup> i jako takie wpisuje się w tematykę tejże rozprawy doktorskiej. Uprzywilejowaną pozycję wierzyciel uzyskuje dzięki stosunkowo nowej możliwości zarządzenia zabezpieczenia wykonania obowiązku z urzędu przez organ egzekucyjny. Możliwość ta pojawiła się stosunkowo niedawno i znajduje zastosowanie do postępowań wszczętych po 21 listopada 2013 r. Zgodnie z przepisem art. 155a § 1a u.p.e.a., organ egzekucyjny może obecnie z urzędu dokonać zabezpieczenia na podstawie tytułu wykonawczego. Utrata przez administracyjne postępowanie zabezpieczające wyłącznie wnioskowego charakteru wzmocniła pozycję wierzyciela i tym samym zwiększyła jego ochronę. Jak wskazano bowiem w doktrynie, dokonując zabezpieczenia wykonania obowiązku z urzędu, organ egzekucyjny „ureczywistnia *de facto* wolę i interes publicznoprawny tylko jednego uczestnika - wierzyciela - nawet wbrew jego inicjatywie i wiedzy”<sup>690</sup>.

Kolejnym momentem uprzywilejowującym wierzyciela jest możliwość wytoczenia przez niego wniosku o wyjawienie majątku zobowiązanego w przypadku egzekucji

---

<sup>689</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 21.

<sup>690</sup> Ibidem, s. 94.

administracyjnej świadczeń pieniężnych. Zgodnie z przepisem art. 71 § 1 u.p.e.a. „Jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny lub wierzyciel może zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego”. Zgodnie z dosłownym brzmieniem tego przepisu, wierzyciel dysponuje przedmiotową możliwością w momencie, w którym dochodzi do wniosku, że egzekucja prowadzona z majątku zobowiązanego nie przyniesie oczekiwanego skutku. Niemniej jednak wystąpienie przez wierzyciela z wnioskiem o wyjawienie majątku jest również możliwe przed wszczęciem egzekucji administracyjnej lub w toku tej egzekucji, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy, o czym stanowi przepis art. 71 § 2 u.p.e.a. Możliwość wystąpienia z wnioskiem o wyjawienie majątku w oparciu o pierwszą z przywołanych podstaw prawnych różni się tym od drugiej z wymienionych sytuacji, że w przypadku pierwszej wierzyciel musi dysponować już dowodem bezskuteczności dokonanych czynności egzekucyjnych, zaś w przypadku drugiej wystarczy uzasadnione przypuszczenie, że do takiej bezskuteczności zamierzone czynności doprowadzą. Dlatego w przypadku pierwszej sytuacji, wierzyciel składa wniosek dopiero po wyczerpaniu możliwości organu egzekucyjnego w dochodzeniu należności wierzyciela, zaś w przypadku drugim wierzyciel może wystąpić z wnioskiem bądź to jeszcze przed wszczęciem egzekucji administracyjnej<sup>691</sup> bądź też w trakcie dokonywanych czynności egzekucyjnych, jeżeli tylko zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy. Instytucja wyjawienia majątku jest instytucją należącą ściśle do cywilnego postępowania, dlatego też przepisy art. 913-920<sup>2</sup> k.p.c. znajdują swoje pełne zastosowanie również do przypadku wyjawienia majątku na wniosek wierzyciela publicznoprawnego. Niemniej jednak w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, ów wniosek wierzyciela należy już traktować jako czynność o charakterze faktycznym - czynność materialno-techniczną<sup>692</sup>. Opisywana w tym akapicie możliwość dokonania owej czynności materialno-

---

<sup>691</sup> Wystąpienie z wnioskiem o wyjawienie majątku zobowiązanego jest również możliwe przed wszczęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, z uwagi na możliwość wnioskowania również w oparciu o zarządzenie zabezpieczenia - Por. art. 71 § 3 u.p.e.a.

<sup>692</sup> Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1969, nr 3, s. 63.

technicznej niewątpliwie uprzywilejowuje wierzyciela publicznoprawnego względem zobowiązanego na tych samych zasadach co wierzyciela cywilnoprawnego względem dłużnika. Przepisy k.p.c. dotyczące wyjawienia majątku nadają bowiem wierzycielowi prawo do zadawania pytań zobowiązanemu, zaś na zobowiązanego nakładają szereg obowiązków. Do obowiązków tych należy zaliczyć konieczność stawienia się do sądu celem złożenia wykazu majątku lub złożenia przyrzeczenia, obowiązek odpowiedzi na zadane przez sąd i przez wierzyciela pytania, obowiązek złożenia wykazu majątku oraz złożenia przyrzeczenia. Wykonanie wszystkich tych obowiązków jest obłożone sankcją grzywny, przymusowego doprowadzenia, a nawet zastosowania aresztu nieprzekraczającego miesiąca. Owe uprzywilejowanie wierzyciela polegające na wyposażeniu wierzyciela w pewne uprawnienia przy jednoczesnym obciążeniu zobowiązanego szeregiem niedogodności jest kolejnym sposobem nacisku na zobowiązanego. Celem spowodowania tej presji o charakterze również psychicznym nie jest jednak ukaranie zobowiązanego poprzez uprzykrzanie jego bieżącej egzystencji koniecznością stawiania na różne wezwania rozmaitych organów państwa: wierzyciela, organu egzekucyjnego, wreszcie organu sądowego. Kierunkiem każdej administracyjnej czynności egzekucyjnej powinno być bowiem jedynie spowodowanie wykonania obowiązku administracyjnoprawnego, ciążącego na zobowiązanym.

Wierzyciel publicznoprawny dysponuje ponadto różnorodnymi kompetencjami względem zobowiązanego, zajmując wówczas względem niego pozycję uprzywilejowaną. W szczególności przysługuje mu prawo do: 1) wezwania zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 6 § 1d u.p.e.a.); 2) do rozpatrywania wniosku zobowiązanego dotyczącego odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia obowiązku (art. 8a § 2 u.p.e.a.); 3) zwrotu kosztów upomnienia (art. 15 § 2 u.p.e.a.); 4) zapewnienia dostępu do systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest Rejestr Należności Publicznoprawnych oraz upoważniania osób do dostępu do danych tym systemem objętych (art. 18l i 18r u.p.e.a.); 5) zawiadomienia przez organ egzekucyjny o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji (art. 29 u.p.e.a.); 6) zawiadomienia o zastosowaniu przez organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym innego środka egzekucyjnego niż wskazany we wniosku o skierowanie tytułu wykonawczego do egzekucji (art. 30 u.p.e.a.); 7) zawiadomienia o odstąpieniu przez organ egzekucyjny od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 1 i 3 u.p.e.a.); 8) wskazania osoby, którą uważa za spadkobiercę zmarłego

zobowiązanego, lub osobę, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny, odpowiedzialną za egzekwowany obowiązek, jeszcze zanim nastąpi sądowe stwierdzenie nabycia spadku lub przedmiotu zapisu windykacyjnego albo sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia (art. 57 § 2 u.p.e.a.); 9) wydania na podstawie przepisów szczególnych decyzji o odpowiedzialności za zmarłego zobowiązanego innej osoby, jako spadkobiercy lub zapisobiercy (art. 57 § 3 u.p.e.a.); 10) zwrotu przez sądowy organ egzekucyjny niewykorzystanej zaliczki (art. 62b § 1 pkt 2 u.p.e.a.); 11) zawiadomienia o przekazaniu egzekucji sądowemu organowi egzekucyjnemu (art. 62c u.p.e.a.); 12) zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 6a pkt 2 u.p.e.a.); 13) wyrażenia zgody na przetarg ofert (art. 107a § 1 u.p.e.a.); 14) nabycia z mocy prawa hipoteki na sprzedanej nieruchomości, jeżeli wierzycielowi przysługuje roszczenie przeciwko nabywcy tej nieruchomości (art. 115d § 3 u.p.e.a.); 15) wydania rzeczy ruchomej, nieruchomości lub opróżnionego lokalu (pomieszczenia) (art. 136 § 1, art. 141 § 1, art. 144 u.p.e.a.).

Oczywistym aspektem uprzywilejowania wierzyciela jest sytuacja, w której wierzyciel staje się jednocześnie organem egzekucyjnym. Począwszy bowiem od wystawienia przez niego tytułu wykonawczego, dysponuje on szerokim władztwem właściwym zarówno dla wierzyciela jak i organu egzekucyjnego.

Warto wspomnieć również o innych możliwościach wierzyciela, które w pewien sposób stawiają go na pozycji uprzywilejowanej względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Można tutaj wspomnieć o sytuacji określonej w przepisie art. 17b u.p.e.a., zgodnie z którym „właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej tej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela”. Organ ten może także upoważnić pracownika tej jednostki, jeżeli jej kierownik o to zawnioskuje. Tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego pełniący funkcję wierzyciela określonych obowiązków może tym samym zdecydować o delegowaniu wykonywania swoich praw i obowiązków na kierowników i pracowników *stationes municipii*, na którą to decyzję nie może wpłynąć żaden z uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Ponadto tego rodzaju prerogatywa nie przysługuje innym uczestnikom administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Ponadto warto wspomnieć o pewnych sytuacjach, w których właściwość miejscowa organu egzekucyjnego w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości ustalana jest według siedziby wierzyciela. Z takim przypadkiem mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego UE lub państwa trzeciego (art. 22 § 2a u.p.e.a.). Wspomnieć warto również o odpowiedzialności za dokonywanie wypłat, ponoszonej względem wierzyciela przez banki, placówki pocztowe i inne podmioty uprawnione do dokonywania wypłat, po zawiadomieniu ich o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego (art. 86a § 2 u.p.e.a.). Wierzyciel może ponadto odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego bezskuteczność, wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela (art. 6 ust. 1c u.p.e.a.). Z kolei zgodnie z przepisem art. 168 c § 1 u.p.e.a. dłużnik zajętej wierzytelności, który nie wykonał lub nienależycie wykonał ciążące na nim obowiązki, o których mowa w art. 69a § 1 u.p.e.a., lub obowiązki związane z realizacją egzekucyjnego lub zabezpieczającego zajęcia wierzytelności lub prawa majątkowego, odpowiada za szkody wyrządzone z tego powodu wierzycielowi na podstawie przepisów k.c. Wierzyciel może ponadto dochodzić odszkodowania od zobowiązanego na podstawie przepisów k.c. za szkody wyrządzone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 69a § 2 u.p.e.a.

## **6.2. Równorzędna pozycja prawna wierzyciela**

Traktując o równorzędnej pozycji prawnej wierzyciela, podobnie jak w pozostałych modelach stopniowania, trzeba każdorazowo odnosić tę równorzędność do określonego podmiotu. Względem jednego podmiotu administracyjnego postępowania egzekucyjnego wierzyciel może zajmować pozycję równorzędną pozostając jednocześnie w relacji podrzędności względem innego podmiotu. Przykładowo równorzędną pozycję prawną wierzyciel uzyskuje zaskarżając rozstrzygnięcia czy też czynności podejmowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zarówno przez organ egzekucyjny, jak i przez innych uczestników postępowania egzekucyjnego, np. przez poborcę skarbowego (art. 1111 u.p.e.a.) tudzież naczelnika urzędu skarbowego (170 § 2 u.p.e.a.). Wszak każdorazowo, gdy wierzyciel stosuje określony środek prawny względem nieprzychylnego wobec niego rozstrzygnięcia czy też zastosowanej czynności albo jej braku,

zyskuje w ten sposób pozycję równorzędną do organu, który je wydał, zastosował lub pozostawał w bezczynności. Doprowadza on w ten sposób do sytuacji, w której odbywany jest swoisty sąd nad tymże rozstrzygnięciem, czynnością lub jej brakiem, a tym samym nad postępowaniem określonego organu. Przepisy u.p.e.a. pozwalają wierzycielowi na zastosowanie szerokiej palety środków prawnych, do których zaliczają się zażalenia na postanowienia<sup>693</sup>, skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 2 u.p.e.a.), skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji (art. 107 § 2a u.p.e.a.), skargi na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji (art. 110z § 1 u.p.e.a.), skargi na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji (art. 111l u.p.e.a.)<sup>694</sup>. Wierzyciel ma ponadto prawo zaskarżać również ostateczne rozstrzygnięcia organów egzekucyjnych i innych organów administracji publicznej do sądów administracyjnych, stając się wówczas stroną postępowania sądowniczo-administracyjnego, przeciwną drugiej stronie - organowi, którego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone.

Wierzyciel dysponuje równorzędną pozycją prawną względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego zawsze wówczas, gdy przysługują mu takie same uprawnienia jakimi mogą dysponować inni uczestnicy. Przykładowo na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość postępowania egzekucyjnego przysługuje skarga zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. Pozycja prawna wszystkich tych podmiotów w kontekście uprawnienia do złożenia przedmiotowej skargi jest równorzędna.

### **6.3. Podporządkowana pozycja prawna wierzyciela**

Podporządkowanie pozycji prawnej wierzyciela przejawia się szczególnie w sytuacjach, kiedy to wierzyciel jest zobligowany do wykonania prawem przewidzianych proceduralnych obowiązków względem pozostałych uczestników administracyjnego

---

<sup>693</sup> Zostały one wyczerpująco omówione w podrozdziale poświęconym zakresowi działania wierzyciela odpowiadającemu w swej treści uprawnieniom.

<sup>694</sup> Tę skargę wierzyciel może przedłożyć ustnie do protokołu komornikowi skarbowemu - rozstrzygnięcie tej skargi powinno nastąpić natychmiast.



postępowania egzekucyjnego. Przykładem może być tutaj obowiązek doręczenia zobowiązanemu upomnienia przez wierzyciela wynikający z przepisu art. 15 u.p.e.a. We wskazanej sytuacji wierzyciel jest podporządkowany względem dwóch pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego: wobec zobowiązanego a następnie wobec organu egzekucyjnego. Obowiązek wierzyciela względem zobowiązanego przejawia się w ten sposób, iż to wierzyciel jest winien zobowiązanemu uprzedzić go, zanim zainicjuje postępowanie tak drastycznie ingerujące w jego prawa. Z kolei względem organu egzekucyjnego wierzyciel jest zobowiązany oświadczyć, iż upomnienie takie zostało doręczone, oraz wskazać dokładną datę, w której owe upomnienie zostało doręczone na adres zobowiązanego. Do dnia wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy, która przepisem art. 111 pkt 14 lit. b uchyliła przepis art. 27 § 3 u.p.e.a., po stronie wierzyciela istniał również obowiązek dołączenia do tytułu wykonawczego dowodu doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podania w tytule wykonawczym podstawy prawnej braku tego obowiązku. Wówczas obowiązek ten (dołączenia do tytułu wykonawczego dowodu doręczenia upomnienia) ciążył na wierzycielu względem organu egzekucyjnego, nie zaś względem zobowiązanego<sup>695</sup>. Od momentu wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy, pozycja prawna wierzyciela w omawianym zakresie uległa zatem wzmocnieniu względem organu egzekucyjnego, skoro obowiązek dowodzenia faktu doręczenia upomnienia został zastąpiony obowiązkiem o charakterze *stricte* notyfikacyjnym. Wierzyciel, jako co do zasady organ administracji publicznej, konkretyzujący obowiązek po stronie zobowiązanego, korzysta z zaufania publicznego na tym samym poziomie co organ egzekucyjny, albowiem oba organy działają w szeroko pojętym interesie publicznym. Nie ma zatem powodu, aby wierzyciela obciążać zbędnymi obowiązkami dowodowymi w zakresie należytej realizacji zadań procesowych.

Co jednak istotne, omawiane upomnienie musi zostać doręczone przez wierzyciela według określonych ściśle kryteriów, co jeszcze bardziej podporządkowuje jego pozycję prawną w tym zakresie. Przykładowo w sytuacji, gdy zobowiązany zmieni miejsce zamieszkania w okresie pomiędzy uzyskaniem przez akt prawny waloru wymagalności a doręczeniem upomnienia, co spowoduje, iż upomnienie zostanie doręczone na adres, pod którym zobowiązany już w rzeczywistości nie zamieszkuje, wówczas takie doręczenie upomnienia będzie prawnie nieskuteczne. Upomnienie jest tylko wówczas prawidłowo

---

<sup>695</sup> Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Ke 7/13, LEX nr 1340290.

doręczone, gdy zostało ono dostarczone na adres, pod którym zobowiązany faktycznie w danym momencie przebywa. Nie znajduje tu bowiem zastosowania przepis art. 41 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu. Postępowanie administracyjne, w ramach którego powstaje obowiązek administracyjny definitywnie kończy swój tok z chwilą uzyskania przez indywidualny akt prawny ten obowiązek ustalający czterech walorów: ostateczności, wykonalności, wymagalności i prawomocności. Dopiero po uzyskaniu przez indywidualny akt prawny waloru wymagalności, a zatem co do zasady już po zakończeniu postępowania administracyjnego, może zostać wystosowane upomnienie do zobowiązanego, które jednakże nie inicjuje jeszcze administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Pomiędzy zakończeniem właściwego postępowania administracyjnego a zainicjowaniem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zobowiązany może z kolei zmienić miejsce zamieszkania i nie będzie ciążył na nim obowiązek zgłoszenia tego faktu wierzycielowi.

Ponadto upomnienie jako wezwanie do wykonania obowiązku, poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jest czynnością wynikającą z relacji wierzyciel - zobowiązany, dlatego też powinno być adresowane bezpośrednio do zobowiązanego, a nie do jego pełnomocnika<sup>696</sup>. Co do zasady upomnienie powinno być zatem doręczane zobowiązanemu do rąk własnych - zgodnie bowiem z orzecznictwem sądowno-administracyjnym, nawet fakt odbioru przesyłki poleconej zawierającej upomnienie adresowanej do zobowiązanego przez jego domownika, przy braku adnotacji doręczającego przesyłkę, że odbierający przesyłkę domownik zobowiązał się oddać przesyłkę adresatowi nie uprawnia organu do przyjęcia skuteczności doręczenia zastępczego<sup>697</sup>.

Innym obowiązkiem wierzycielskim względem zobowiązanego jest sprecyzowany w przepisie art. 17 § 1 u.p.e.a. obowiązek formułowania wszelkich rozstrzygnięć i zajmowanych stanowisk w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego w formie postanowienia. Dlatego też zarówno w odniesieniu do zarzutów zobowiązanego od tytułu wykonawczego czy też jego sprzeciwu dotyczącego zagrożenia ujawnieniem w rejestrze bądź wprowadzenia danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a., do systemu

---

<sup>696</sup> Por. wyrok NSA z dnia 23 grudnia 2008 r., II FSK 945/08, LEX nr 525843; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2014 r., i SA/Po 1209/13, LEX nr 1485136.

<sup>697</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 października 2010 r., i SA/Bk 392/10, LEX nr 747314.

teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr, wierzyciel jest obowiązany ustosunkować się w formie postanowienia. Kolejnym obowiązkiem jest sformułowany w art. 18c § 1 u.p.e.a. obowiązek doręczenia zobowiązanemu zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych, jeszcze przed wprowadzeniem do niego danych dotyczących zobowiązanego, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a. Kiedy już jednak owe dane do wskazanego rejestru wprowadzi, jest zobligowany do jego bieżącego aktualizowania poprzez wprowadzanie do niego informacji dotyczących: 1) odroczenia terminu zapłaty należności pieniężnej; 2) rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej; 3) wszczęcia postępowania upadłościowego; 4) wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego; 5) wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o którym mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; 6) wszczęcia postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego albo postępowania sądownoadministracyjnego, jeżeli wszczęcie nastąpiło po ujawnieniu danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.; 7) wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym w sprawie ostatecznej decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia, o których mowa w art. 18b § 1 pkt 2 u.p.e.a.; 8) wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 18i u.p.e.a.; 9) umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., w przypadku gdy nie upłynęło 5 lat od dnia, w którym postanowienie o umorzeniu tego postępowania stało się ostateczne; 10) śmierci lub ustania bytu prawnego zobowiązanego. Ponadto wierzyciel jest obowiązany do aktualizowania rejestru niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia powzięcia przez niego wiadomości o okoliczności uzasadniającej zmianę lub wykreślenie tych danych (por. art. 18g u.p.e.a.).

Na wierzycielu ciąży również takie obowiązki, które - choć to nie wynika bezpośrednio z przepisu - ewidentnie dotyczą zobowiązanego i *de facto* względem niego są wykonywane, stawiając tym samym wierzyciela na pozycji podporządkowanej względem zobowiązanego. Przykładowo można wspomnieć o obowiązku zawiadamiania organu egzekucyjnego o złożonym przez zobowiązanego powództwie oraz żądania od organu egzekucyjnego wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu (art. 35a u.p.e.a.). Innym przykładem jest obowiązek wierzyciela pojawiający się w egzekucji administracyjnej z nieruchomości, aby jeszcze przed uprawomocnieniem się postanowienia o przyznaniu

własności, złożył on oświadczenie czy i w jakiej wysokości żąda zaspokojenia z każdej ze sprzedanych nieruchomości, jeżeli wierzytelność, której dochodzi jest zabezpieczona na kilku nieruchomościach łącznie (por. art. 115f u.p.e.a.).

Przechodząc do omówienia obowiązków podporządkowujących wierzyciela względem organu egzekucyjnego, należy w pierwszej kolejności wskazać, że w takim ujęciu są one *de facto* wykonywane bądź to na rzecz osoby prawa publicznego, na rzecz której rzeczywiście dany obowiązek administracyjnoprawny jest egzekwowany (co do zasady państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej) bądź to na rzecz innych podmiotów (np. zobowiązanego). Wszelkie tego rodzaju obowiązki wierzyciela mają bowiem na celu jedynie zgodne z przepisami prawa doprowadzenie do wyegzekwowania określonego zachowania się na rzecz dobra wspólnego i interesu publicznego. Organ egzekucyjny jest w tym wypadku jedynie podmiotem procesowym, wobec którego formalnie owe obowiązki wierzycielskie są realizowane. W pierwszej kolejności można tutaj wspomnieć o obowiązku prowadzenia egzekucji, wyrażonym w przepisie art. 6 § 1 u.p.e.a., jako podstawowym zobowiązaniu wierzyciela publicznoprawnego względem osoby prawa publicznego, na rzecz której dany obowiązek powinien zostać wykonany<sup>698</sup>. Pozostałymi obowiązkami są: 1) obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 i 3 u.p.e.a.); 2) obowiązek wystąpienia do organu egzekucyjnego z wnioskiem o nadanie temuż tytułowi klauzuli o jego skierowaniu do egzekucji; 3) obowiązek wystawienia dalszego (art. 26c § 1 u.p.e.a.), zmienionego (art. 28b u.p.e.a.), jednolitego, zagranicznego (art. 101 u.w.p.), nowego (art. 28a u.p.e.a.), tytułu wykonawczego albo ponownego wystawienia tytułu wykonawczego (art. 26d § 1 u.p.e.a.); 4) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o tym, że zostało wszczęte postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej oraz o tym, w jakim zakresie egzekwowana należność pieniężna nie została zaskarżona; 5) obowiązek wprowadzania do systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Rejestr Należności Publicznoprawnych, danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.

---

<sup>698</sup> Choć przepis stanowi o powinności w tym zakresie, zgodnie przyjmuje się, że należy tę powinność interpretować jako obowiązek wierzyciela - Por. P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 58 - podobnie wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., i SA/Lu 452/00, LEX nr 47495, w którym wskazano: „Wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego wobec dłużników Skarbu Państwa jest ustawowym obowiązkiem urzędu skarbowego, a zatem wierzyciel nie może kierować się własnym uznaniem, czy wszcząć egzekucję”.

(art. 18d § 1 u.p.e.a.); 6) obowiązek wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej środka egzekucyjnego, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 28 u.p.e.a.); 7) obowiązek zajęcia stanowiska w sprawie zarzutów zobowiązanego od tytułu wykonawczego (art. 34 § 1 u.p.e.a.); 8) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o wniesieniu powództwa przez zobowiązanego kwestionującego istnienie lub wysokość należności pieniężnej oraz żądania wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (art. 35a u.p.e.a.); 9) obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o ustaleniu według przepisów prawa cywilnego spadkobierców zmarłego zobowiązanego, na których przeszedł egzekwowany obowiązek, lub osób, na których rzecz zostały uczynione zapisy windykacyjne (art. 57 § 2 u.p.e.a.); 10) obowiązek zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, jeżeli okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodowane przez wierzyciela było niezgodne z prawem (art. 64c § 4 u.p.e.a.); 11) obowiązek pokrycia kosztów egzekucyjnych, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64c § 4 u.p.e.a.); 12) obowiązek poniesienia wydatków związanych z przekazaniem mu egzekwowanej należności lub przedmiotu ( art. 66 § 1 u.p.e.a.); 13) obowiązek uiszczenia opłaty komorniczej (art. 66 § 3 u.p.e.a.); 14) obowiązek wierzyciela aby w terminie 14 dni od dnia zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego związanego z dokumentem bez którego okazania zobowiązany nie może realizować wierzytelności z rachunku bankowego, wystąpił do sądu o umorzenie dokumentu i zawiadomił o tym właściwy oddział banku przez doręczenie mu w tym samym terminie odpisu złożonego do sądu wniosku w sprawie wszczęcia postępowania o umorzenie dokumentu (art. 86 § 1 u.p.e.a.); 15) obowiązek przejęcia od organu egzekucyjnego rzeczy ruchomej odebranej zobowiązanemu w ramach zastosowanego środka egzekucyjnego odebrania rzeczy ruchomej (art. 140 u.p.e.a.) tudzież środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (art. 144 u.p.e.a.); 16) obowiązek przejęcia od organu egzekucyjnego nieruchomości, lokalu i innych pomieszczeń w ramach zastosowanego środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (art. 141 § 1 u.p.e.a.); 17) obowiązek obciążenia nieruchomości hipoteką przymusową lub statku morskiego (statku morskiego w budowie) hipoteką morską przymusową (art. 164 § 2 u.p.e.a.); 18) obowiązek wystąpienia do organu egzekucyjnego o nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji celem skierowania wniosku do sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej lub do izby morskiej o ustanowienie hipoteki morskiej

przymusowej (art. 164 § 3 u.p.e.a.). Warto wspomnieć także o obowiązkach wierzyciela publicznoprawnego, jakie realizuje on w ramach toczonyj egzekucji z nieruchomości, występując wówczas jako wierzyciel finansujący, takich jak: 1) obowiązek wpłaty zaliczki do organu egzekucyjnego sukcesywnie, w miarę podejmowania przez ten organ kolejnych czynności egzekucyjnych (art. 110 § 4 u.p.e.a.); 2) obowiązek złożenia oświadczenia przed uprawomocnieniem się postanowienia o przyznaniu własności, zawierającego informację czy i w jakiej wysokości żąda zaspokojenia z każdej ze sprzedanych nieruchomości, jeżeli wierzytelność jest zabezpieczona na kilku nieruchomościach łącznie (art. 115f u.p.e.a.).

Podporządkowanie pozycji prawnej wierzyciela może wyrażać się również w przysługujących mu uprawnieniach, gdy ich realizacja zależy od uznania innego podmiotu, a zatem wówczas, gdy określone wnioski, czynności, czy środki podjęte przez wierzyciela nie są wiążące dla podmiotu, do którego są kierowane. Przykładowo można tutaj wspomnieć o uprawnieniu składania wniosków, takich jak: 1) wniosek o wyrażenie zgody na ułatwiony sposób wyszukiwania zobowiązanych w rejestrze obejmujący więcej niż jednego zobowiązanego (art. 18q § 1 i 2 u.p.e.a.); 2) wniosek o zastosowanie określonego środka egzekucyjnego w egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 28 u.p.e.a.); 3) wniosek o zabezpieczenie (art. 32c § 2 u.p.e.a., art. 79 ust. 5 u.w.p.); 4) wniosek o wystąpienie przez organ egzekucyjny z wnioskiem o podjęcie środków zabezpieczających zaskarżoną część należności pieniężnych na zasadach określonych w ustawie o wzajemnej pomocy lub z uzasadnionym wnioskiem o dalsze odzyskiwanie tych należności (art. 32b § 2, art. 35 § 4 u.p.e.a.); 5) wniosek o zarządzenie ogłoszenia o licytacji nieruchomości we wskazany przez wierzyciela sposób (art. 110w § 6 u.p.e.a.); 6) wniosek o utrzymanie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 164 § 1 pkt 2-5 u.p.e.a., pomimo upływu 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, albo doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 154 § 8 u.p.e.a.); 7) wniosek o przedłużenie terminu zabezpieczenia obowiązku o charakterze niepieniężnym<sup>699</sup> o okres do 3 miesięcy (art. 159 § 1 i 2 u.p.e.a.).

---

<sup>699</sup> Zgodnie z przepisem art. 159 § 1 u.p.e.a. termin ten wynosi 3 miesiące od dnia dokonania zabezpieczenia.

## 7. Powiązanie rodzaju, przedmiotu i źródła obowiązku administracyjnoprawnego ze stopniowaniem pozycji prawnej wierzyciela

Jak już była o tym mowa w podrozdziale poświęconym wyznacznikom wartościowania pozycji prawnej, na pozycję prawną danego podmiotu składają się dwa podstawowe elementy: uprawnienia i obowiązki. Obowiązki, jakie ciążą na jednym podmiocie mają zatem przemożny wpływ na usytuowanie jego pozycji prawnej względem podmiotu wobec którego mają one zostać wykonane. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wiele jest sytuacji, w których wierzyciel publicznoprawny jest zobowiązany do wykonania określonych obowiązków procesowych w stosunku do pozostałych podmiotów tego postępowania, tak samo jak wiele jest sytuacji zupełnie odwrotnych. Nie można przy tym jednak zapominać o pewnym obowiązku głównym, wokół którego toczy się całe administracyjne postępowanie egzekucyjne. Rodzaj, przedmiot i źródło tegoż obowiązku wpływa w wielu przypadkach na pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego, czyniąc ją mniej lub bardziej uprzywilejowaną.

Można również stwierdzić, że wierzyciela identyfikuje niejako obowiązek, którego wykonania dochodzi. Celem poprawnego określenia podmiotu pełniącego rolę wierzyciela publicznoprawnego, konieczną jest bowiem dokładna wiedza na temat treści obowiązku podlegającego wykonaniu. Wynika to pośrednio z konstrukcji przepisu art. 5 u.p.e.a., który do wskazanych w nim grup obowiązków przyporządkowuje określony podmiot, mający pełnić rolę jego wierzyciela. Teza ta znajduje również potwierdzenie w poglądach przedstawicieli doktryny. Przykładowo J. Olszanowski wskazuje, że „obowiązki o charakterze niepieniężnym są egzekwowane w sposób zależny od ich rodzaju”<sup>700</sup>. Z kolei P. Rączka i T. Jędrzejewski twierdzą: „Analiza przepisów kształtujących administracyjne postępowanie egzekucyjne prowadzi do wniosku, że status prawny wierzyciela może być istotnie zróżnicowany w zależności od sytuacji materialnoprawnej, będącej źródłem obowiązków, które mają być przedmiotem postępowania egzekucyjnego”<sup>701</sup>.

Powyższe rozważania implikują twierdzenie, iż dla prawidłowej identyfikacji wierzyciela niezbędna jest wiedza w dwóch obszarach: w pierwszej kolejności w obszarze

---

<sup>700</sup> Zob. J. Olszanowski, *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2016, s. 163.

<sup>701</sup> P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*[w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 58.

treści obowiązku, zaś w drugiej w obszarze jego źródła. To bowiem od treści obowiązku zależeć będzie, czy istotnym dla określenia podmiotu uprawnionego do żądania jego wykonania będzie również jego źródło. W pewnych przypadkach, wiedza jedynie o treści obowiązku będzie wystarczająca dla określenia jego wierzyciela. W pozostałej grupie sytuacji, konieczne będzie jednak zasięgnięcie informacji o jego źródle rozumianym bądź to jako indywidualne rozstrzygnięcie organu lub sądu, bądź też jako przepis prawa.

Ograniczając się do zakresu wytyczonego tematyką rozprawy doktorskiej, a zatem do obowiązków administracyjnoprawnych, należy w pierwszej kolejności odnieść ich rodzaj do usytuowania pozycji prawnej wierzyciela względem pozostałych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na obowiązki niepieniężne o charakterze natychmiastowym. Z pewnością pozycja prawna wierzyciela egzekwującego tego rodzaju obowiązki jest znacznie bardziej uprzywilejowana niż wierzyciela obowiązków o charakterze nienatychmiastowym. Obowiązki o charakterze natychmiastowym cechuje bowiem istotna doniosłość dla interesu publicznego, dla ochrony wartości szczególnie istotnych dla zachowania dobrostanu, zdrowia a nawet życia wielu ludzi. Przykładowo, pozycja prawna wierzyciela obowiązku poddania się izolacji z uwagi na chorobę szczególnie zaraźliwą jest ewidentnie silniejsza i bardziej uprzywilejowana niż pozycja prawna wierzyciela, domagającego się zapłaty kilkunastu złotych opłaty skarbowej. Wynika z tego wniosek, że nie tylko rodzaj, ale i przedmiot obowiązku, ma wpływ na pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego.

Podobnie obowiązki bezpośrednio wynikające z przepisów prawa, w szczególności zaś polegające na zaniechaniu albo na powstrzymaniu się od określonych zachowań, przyjmujące z reguły formę zakazów, również uprzywilejowują ich wierzycieli względem wierzycieli obowiązków wynikających z indywidualnych rozstrzygnięć. Obowiązki wynikające bezpośrednio z przepisów prawa cechuje zazwyczaj konieczność ich notorycznego przestrzegania. Przykładowo obowiązki wynikające bezpośrednio z przepisów regulujących ruch drogowy albo z przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>702</sup> są niezwykle doniosłe dla zachowania bezpieczeństwa publicznego. Z uwagi na ten fakt wierzyciel bez konieczności ich konkretyzowania może niemalże natychmiast przystąpić do inicjowania ich egzekucji. Z kolei w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym wynikających bezpośrednio z przepisów prawa

---

<sup>702</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 408 ze zm.



egzekucja może być wszczynana nawet bez konieczności uprzedniego doręczenia upomnienia, albowiem zgodnie z przepisem § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia<sup>703</sup>, „egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu”.

Warto postawić pytanie, czy pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym różni się w jakimś stopniu od pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o innym charakterze. W sposób ostrożny można postawić tezę, że takie różnice w pozycjach wierzycieli są zauważalne. Wydaje się bowiem, że zwłaszcza tam, gdzie wierzyciel po wystawieniu tytułu wykonawczego staje się jednocześnie organem egzekucyjnym, jego pozycja ulega znacznemu wzmocnieniu. Tego rodzaju sytuacja zachodzi natomiast przy egzekwowaniu obowiązków podatkowych, finansowych czy też z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym jest bardziej różnorodna, gdyż o ile w egzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym, wierzycielem i organem egzekucyjnym jest często ten sam organ, o tyle w egzekwowaniu obowiązków o charakterze pieniężnym, takiej tożsamości organów, co do zasady brak. Celowym było zatem wyodrębnienie analizy prawnej w ramach tematyki pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym, gdyż przy zawężeniu zakresu obowiązków poddanych analizie, możliwym stało się jednoczesne ukazanie owej różnorodności.

---

<sup>703</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 131 ze zm.

## Zakończenie

Głównym celem badań podjętych w pracy była próba identyfikacji i analizy pozycji prawnej wierzyciela w realizowaniu obowiązków *stricte* administracyjnoprawnych. Choć poza głównym obszarem rozważań pozostały kwestie związane z egzekwowaniem obowiązków podatkowych i prawnofinansowych, obowiązków z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych czy też obowiązków o charakterze karnoprawnym czy cywilnoprawnym, w treści rozprawy zasygnalizowano istnienie tychże obowiązków jako przedmiotów egzekucji administracyjnej.

Analiza pozycji prawnej wierzyciela w omawianym zakresie objęła głównie poziom regulacji prawnych rangi ustawowej i wykonawczej jednakże łącznie z ich odniesieniem do uregulowań rangi konstytucyjnej i prawno międzynarodowej. Ponadto przedmiotem analizy uczyniono aksjologiczne podstawy, a także historyczne determinanty wykreowania pozycji prawnej wierzyciela w obowiązującym kształcie prawnym. Obszarem badań uczynione zostały trzy kluczowe kwestie, sprowadzające się do określenia podmiotowości prawnej wierzyciela, odniesienia tejże podmiotowości do odpowiedzialności za wyegzekwowanie obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz do zagadnienia gradacji pozycji prawnej wierzyciela.

W ramach tejże rozprawy podjęto próbę udowodnienia następujących trzech tez badawczych. Po pierwsze, wykorzystując w pracy metodę dogmatyczno-prawną, metodę analizy i krytyki piśmiennictwa i orzecznictwa, a także metodę historyczną, wskazano argumenty na okoliczność, iż w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela. Pozycja ta jest bowiem wielowymiarowa, kształtująca się odmiennie na różnych etapach postępowania egzekucyjnego w administracji, a także w innych postępowaniach, w których wierzyciel incydentalnie bierze udział jako ich uczestnik. Pozycja ta prezentuje się także dynamicznie w odniesieniu do różnych podmiotów i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Po drugie, pozycja prawna wierzyciela poddawana jest wartościowaniu, w efekcie którego zajmuje on bądź to pozycję uprzywilejowaną, bądź równorzędną bądź też podporządkowaną względem pozostałych uczestników obrotu prawnego. Wreszcie po trzecie pozycja prawna wierzyciela jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi.

W ramach niniejszej rozprawy podjęto próbę zdefiniowania pojęcia wierzyciela oraz wyodrębniono w jej ramach pojęcia: wierzyciela publicznoprawnego, prywatnoprawnego, publicznego i prywatnego, przy czym jako przedmiot tejże rozprawy uczyniono jedynie pojęcie i funkcjonowanie wierzyciela publicznoprawnego. Wierzyciel publicznoprawny to zgodnie z przepisem art. 1a pkt 13 u.p.e.a. podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Podmiotem uprawnionym w rozumieniu tego przepisu może być co do zasady organ administracji publicznej, ale także instytucja, podmiot prywatny, a nawet państwo obce.

W pracy omówiona została także pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego dochodzącego wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym w postępowaniach innych niż administracyjne postępowanie egzekucyjne, a także ukazanie w ramach tychże postępowań momentów styczności wierzyciela publicznoprawnego z wierzycielem publicznym i prywatnym.

Całokształt obecnego statusu prawnego wierzyciela jest rezultatem określonego procesu dziejowego, stąd też wierzyciel publicznoprawny został w pracy przedstawiony jako wytwór wielowiekowej tradycji prawnej. Opis tejże ewolucji podzielono na trzy okresy, dla których cezury czasowe wyznaczają dwie daty: 24 kwietnia 1928 r. – data wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji oraz 1 stycznia 1967 r. – data wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wskazanie tych dat jako cezur czasowych podyktowane jest faktem, że dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji można było mówić o początku procesowego krystalizowania się tejże instytucji i jej odróżnieniu od organu egzekucyjnego, zaś druga z cezur stanowi początek wyodrębniania tegoż podmiotu administracyjnego postępowania egzekucyjnego w kształcie, jaki w istocie jest znany po dzień dzisiejszy. Szczególnie istotnym w procesie kształtowania pozycji prawnej wierzyciela aktem prawnym był także dekret z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, gdyż użyto w nim po raz pierwszy pojęcia „wierzyciel”, którym – zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 dekretu – była władza lub instytucja uprawniona na podstawie obowiązujących przepisów do żądania ściągnięcia świadczeń pieniężnych w trybie administracyjnym.

Wymiar aksjologiczny pozycji prawnej wierzyciela została przeanalizowany w pracy poczynawszy od aspektu idei i wartości poprzez międzynarodowe i konstytucyjne standardy praw i wolności człowieka i obywatela aż po kontekst zasad prawa. Status prawny wierzyciela w tym wymiarze uzyskuje kształt instytucji kompetentnej do zainicjowania stosowania przymusu państwowego jednakże w ramach granic wyznaczonych prawami i wolnościami przynależnymi poddawanych temu przymusowi podmiotom. Instytucja wierzyciela publicznoprawnego jest niezbędna również w kontekście idei państwa, w którym obywatele dobrowolnie wykonują ciężące na nich obowiązki. W przypadku bowiem, gdyby podmiot administrowany przez państwo okazał się nieodpowiedzialny i nie zechciał sam wykonywać swoich obowiązków, wówczas na tę okoliczność państwo powinno dysponować kompetencją do zabezpieczenia ich wykonywania właśnie przymusem państwowym. W kontekście idei zaufania obywateli do państwa i prawa wskazano na oczekiwanie jednych obywateli, że pozostali obywatele będą tak samo jak ci pierwsi wykonywać swoje prawem nakazane obowiązki. Państwo powinno bowiem stać na straży równości w wykonywaniu obowiązków przez wszystkich. W kontekście idei skuteczności prawa wskazano, że już sama świadomość istnienia odpowiedzialności prawnej za niewykonanie ciężących na obywatelu obowiązków przyczynia się do osiągnięcia względnej skuteczności prawa. Należy jednak odróżnić obowiązywanie prawa od jego przestrzegania, dlatego też w pierwszej kolejności każda norma prawna obejmująca swym zakresem nałożenie obowiązku na dany podmiot, powinna być wyposażona w sankcję, zaś organy państwa powinny dysponować środkami, które dadzą tym organom możliwość wymuszenia na obywatelach wykonanie tychże obowiązków.

W pracy wyróżniono wiele rodzajów przymusu: przymus prawny (normatywny) i bezprawny, przymus administracyjny i egzekucyjny, przymus aktualny i potencjalny, przymus bezpośredni i pośredni, przymus psychiczny i fizyczny, a także przymus policyjny oraz przymus absolutny.

Poddając analizie pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście międzynarodowych i konstytucyjnych standardów praw i wolności człowieka i obywatela wskazano, że krąg wolności jednego człowieka nie może naruszać kręgu wolności drugiego człowieka - granicą praw i wolności jednych są zatem prawa i wolności drugich. Interes wszystkich obywateli jest zaś nadrzędny w stosunku do partykularnych interesów poszczególnych jednostek, tym niemniej jednostka wobec ogółu reprezentowanego przez

państwo również jest wyposażona w określone prawa i wolności. Pojawia się tym samym zagrożenie nadużywania praw jednostek względem państwa. Jednakże wszystkie standardy praw i wolności człowieka i obywatela powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wszystkie te prawa i wolności w pewnym stopniu chronią zobowiązanego przed nadużywaniem władzy przez organy państwa pełniące m.in. rolę wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Z drugiej strony przepisy u.p.e.a. chronią interes publiczny przed nadużywaniem praw przez zobowiązanych.

Poddawszy wreszcie analizie status wierzyciela publicznoprawnego w kontekście zasad prawa, przeprowadzono ją w odniesieniu do zasad trojkiego rodzaju: zasad charakterystycznych dla całego systemu prawa, zasad charakterystycznych dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz zasad właściwych dla ogólnego postępowania administracyjnego określonych w k.p.a. W rozprawie omówiono jedynie te zasady, które odnoszą się do pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego. W kontekście zasad charakterystycznych dla całego systemu prawa omówiono pozycję prawną wierzyciela w aspekcie następujących zasad: 1) zasady demokratycznego państwa prawnego, 2) zasady „Rzeczpospolita jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”, 3) zasady sprawiedliwości społecznej, 4) zasady równości wobec prawa. W kontekście zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, ograniczono się do ukazania pozycji prawnej wierzyciela na gruncie następujących zasad: zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, zasady celowości, zasady niezbędności, zasady zagrożenia, zasady gospodarnego prowadzenia egzekucji, zasady stosowania najłagodniejszego środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania obowiązku, zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie oraz zasady niezależności środków egzekucyjnych od środków represyjnych. Finalnie omówiony został status prawny wierzyciela na gruncie zasad ogólnego postępowania administracyjnego, z których jedne są stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wprost, inne z uwzględnieniem odmienności pomiędzy instytucjami zawartymi w u.p.e.a. a tymi uregulowanymi w k.p.a., wreszcie pozostałe zasady ogólne zawarte w k.p.a. nie są w ogóle stosowane na gruncie u.p.e.a., z uwagi na niemożliwość ich pogodzenia z naturą i specyfiką postępowania przymusowego.

Analizując zagadnienie podmiotowości prawnej wierzyciela publicznoprawnego oparto się na poglądach tej części przedstawicieli doktryny, którzy twierdzą, że osobowość

publicznoprawną spójną z pojęciem podmiotowości pierwotnej posiadają podmioty dysponujące osobowością prawną również na gruncie prawa prywatnego, takie jak: państwo, jednostki samorządu terytorialnego czy też państwowe lub samorządowe osoby prawne, zaś podmiotowość publicznoprawną spójną z pojęciem podmiotowości wtórnej posiadają m.in. organy administracji publicznej, jako podmioty działające w imieniu: państwa, jednostek samorządu terytorialnego czy państwowych lub samorządowych osób prawnych (E. Ochendowski, M. Stahl, J. Supeł, T. Bigo). Stąd też uznano, że wierzyciel publicznoprawny co do zasady dysponuje podmiotowością publicznoprawną nie posiadając jednocześnie osobowości publicznoprawnej - ta zasada może jednak doznawać wyjątku, gdy w rolę wierzyciela publicznoprawnego wchodzi osoba prawna prawa prywatnego działająca na swoją rzecz (w swoim interesie) i w swoim imieniu.

Na podmiotowość prawną wierzyciela spojrzano tym samym w jej aspekcie procesowym i materialnym, przy czym aspekt materialny pokrywa się z powyższym opisem podmiotowości, zaś aspekt procesowy wiąże się ze zdolnością określonego podmiotu do samodzielnego pełnienia roli procesowej oraz dokonywania czynności w określonej przepisami prawa procedurze. W ramach poczynionych w pracy rozważań wysnuto ponadto wniosek, iż z jednej strony wierzyciel publicznoprawny jest instytucją ściśle procesową, gdyż może nim być jedynie podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia, nie zaś podmiot, wobec którego dany obowiązek winien zostać spełniony, ale jednocześnie z drugiej strony podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego może być pojmowana również w aspekcie materialnym, gdyż jego byt wykracza poza ramy administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w tym również poza stosunek prawny w ramach którego może występować - stosunek egzekucyjny, będący przecież stosunkiem procesowym. Wierzyciel publicznoprawny posiada bowiem już swój status prawny zanim skieruje do zobowiązanego jakąkolwiek czynność ukierunkowaną na wykonanie ciążącego na nim obowiązku - pozostaje nim również po zakończeniu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Analiza pozycji prawnej wierzyciela powinna tym samym uwzględniać, a nawet opierać się na obu aspektach jego prawnej podmiotowości.

Analizując pozycję prawną wierzyciela jako podmiotu stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej, również rozpatrywano ją w warstwie materialnej, jak i procesowej. Wszędzie tam, gdzie obowiązek administracyjnoprawny wynika bezpośrednio z przepisów prawa, adresaci tegoż obowiązku

pozostają w sytuacji administracyjnoprawnej, zaś tam, gdzie obowiązek ten jest konkretyzowany w indywidualnym akcie prawnym, wówczas pomiędzy organem administracji publicznej ów obowiązek nakładającym a adresatem obowiązku zawiązywany jest administracyjnoprawny stosunek materialny i procesowy. W momencie, gdy dany podmiot obowiązku pozostający w sytuacji administracyjnoprawnej, swojego obowiązku nie wykonuje, wówczas zaistnieje materialny stosunek administracyjnoprawny, który jednakże przekształci się w administracyjnoprawny stosunek egzekucyjny w momencie, gdy zobowiązanemu doręczony zostanie tytuł wykonawczy. Z kolei wszędzie tam, gdzie konstytutywnym źródłem obowiązku administracyjnoprawnego będzie indywidualny akt administracyjny, tam też sytuacja administracyjnoprawna podmiotu administrowanego i procesowy stosunek administracyjnoprawny tegoż podmiotu z podmiotem administrującym zaistnieją równocześnie, z chwilą zainicjowania postępowania administracyjnego.

Stosunki egzekucyjne są zatem bezpośrednim następstwem bądź to stosunków administracyjnoprawnych procesowych, w ramach których abstrakcyjna norma prawna została skonkretyzowana względem określonego jej adresata, bądź też wynikają one automatycznie z nieprzestrzegania norm prawnych, a zatem z określonych sytuacji administracyjnoprawnych. Każdorazowo jednak niezbędnym elementem zaistnienia stosunku egzekucyjnego jest brak dobrowolności w wykonaniu obowiązków prawnych nałożonych na podmiot

Próbując ukazać pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego, można w pierwszej kolejności stwierdzić, że podmiot ten cechuje swego rodzaju dynamika, w ramach której jednym razem staje się on podmiotem administrującym, innym zaś razem podmiotem administrowanym. Są takie momenty, w których występuje on w pozycji podporządkowanej względem innych podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, w innych zaś przypadkach jest on względem nich nadrzędny lub równorzędny. Przedmiotem stosunków administracyjnoprawnych, w jakich występuje wierzyciel publicznoprawny jest, co do zasady sprawa wyegzekwowania określonego w przepisie prawa lub w akcie administracyjnym obowiązku. Z kolei treść tych stosunków jest różna, zależna od etapu administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz stosowanych w nim środków egzekucyjnych i środków prawnych.

Analiza pozycji prawnej wierzyciela jako podmiotu administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest w swej istocie analizą jego podmiotowości w administracyjnoprawnym,

procesowym stosunku egzekucyjnym. Z chwilą wszczęcia postępowania egzekucyjnego pomiędzy organami egzekucyjnymi, wierzycielem i zobowiązanym powstaje stosunek procesowy. Pozostawanie w tym stosunku procesowym determinuje włączenie do kręgu podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Jednakże podmiotowość wierzyciela znajduje swój początek zanim jeszcze zainicjowany zostanie stosunek egzekucyjny i trwa po jego prawomocnym zakończeniu. Fakt ten pozwala wysnuć wniosek, że podmiotowość wierzyciela musi posiadać walor materialnej podmiotowości administracyjnoprawnej, wynikającej z materialnego stosunku administracyjnoprawnego, ponieważ podmioty określonego stosunku prawnego nie powinny mieć dłuższej trwałości niż trwałość samego stosunku. Podmiot staje się stroną postępowania administracyjnego wówczas, gdy to postępowanie zostanie zainicjowane, a zatem wówczas, gdy nawiązany zostanie procesowy stosunek administracyjnoprawny. Tymczasem wierzyciel publicznoprawny jest już wierzycielem zanim zainicjowane zostanie administracyjne postępowanie egzekucyjne. W tym kontekście podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego nie ma charakteru wyłącznie procesowego, ale również materialny - jego byt wykracza bowiem poza ramy administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Przechodząc do charakterystyki podmiotowości wierzyciela, została ona przeprowadzona za pomocą opisu jego zakresu działania. W ramach tego zakresu wierzyciel dysponuje z jednej strony określonymi uprawnieniami procesowymi i ciężką na nim pewne obowiązki. Z drugiej jednak strony wierzyciel dysponuje określonym zakresem kompetencji, co pozwala zaliczyć go do grona podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego sprawujących funkcje władcze, uznając jednocześnie, że może on spełniać także funkcje niewładcze - funkcje strony postępowania (por. Z. Leoński). Z dość obfitego zakresu uprawnień i obowiązków wierzyciela a jednocześnie z przyznanych mu kompetencji można wysnuć wniosek, że jego pozycja prawna w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym została solidnie ugruntowana. Nie jest to tym samym już podmiot stojący daleko od toczącego się postępowania egzekucyjnego oraz nie ponoszący odpowiedzialności za sposób przeprowadzenia egzekucji, tak jak to było w przypadku władzy administracyjnej na gruncie rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji. Jest to bowiem podmiot aktywny na wszystkich etapach toczącego się postępowania egzekucyjnego, mogący podejmować szereg efektywnych czynności na rzecz skutecznego wyegzekwowania na zobowiązanym wykonania spoczywającego na nim obowiązku.



Analiza pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego doprowadziła do wniosku, że jest on jedną z podkategorii obowiązku publicznoprawnego, rozumianego szeroko jako obowiązek obywatela lub innego podmiotu administrowanego wobec państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, których organy odgrywają rolę podmiotu administrującego. Wśród obowiązków o charakterze publicznoprawnym wyróżnić można obowiązki: podatkowe, finansowe, karnoprawne, administracyjnoprawne, dyscyplinarne, porządkowe, z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Obowiązki administracyjnoprawne nie są obowiązkami o charakterze jednolitym, gdyż charakter stosunków administracyjnoprawnych, z których te obowiązki wynikają jest wysoce różnorodny. Obowiązki administracyjnoprawne wynikają bądź to bezpośrednio ze stosunku administracyjnoprawnego, z jakim mamy do czynienia w relacji pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym bądź też z sytuacji administracyjnoprawnej. W tejsze rozprawie doktorskiej pojmowanie obowiązku administracyjnoprawnego oparto na jego definicji skonstruowanej przez L. Klat-Wertelecką, według której obowiązki administracyjnoprawne to nakazy lub zakazy określonego zachowania się podmiotu administrowanego, mającego z reguły podstawę prawną w przepisach administracyjnego prawa materialnego, ale także w przepisach administracyjnego prawa procesowego. Obowiązki administracyjnoprawne są według autorki nakładane i realizowane w celu ochrony interesu społecznego lub publicznego, przez organy administracji publicznej w ramach poruczonych im kompetencji i zadań. Zagrożone są one ponadto zastosowaniem sankcji prawnej w przypadku ich niewykonania.

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 u.p.e.a. przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki określone w przepisie art. 2 u.p.e.a., gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Przepis art. 2 u.p.e.a. obejmuje swoim zakresem zarówno obowiązki o charakterze publicznoprawnym: podatkowe, finansowe, administracyjnoprawne, karnoprawne, dyscyplinarne, z zakresu ubezpieczeń społecznych, porządkowe, etc., jak i pozostałe obowiązki prawne: cywilnoprawne, z zakresu prawa pracy i inne. W zakresie tym mieszczą się również obowiązki państw obcych, które ustawodawca dzieli na państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa trzecie. Obowiązek w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest zatem pojmowany bardzo szeroko, gdyż

jest to każdy obowiązek, który może zostać wyegzekwowany w ramach przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Obowiązek w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest kategorią *stricte* procesową i może obejmować obowiązki zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym. Nie ma zatem większego znaczenia, jakiego charakteru jest obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej. Mogą to bowiem być zarówno obowiązki publicznoprawne, jak i prywatnoprawne.

W ramach niniejszej rozprawy dokonano kategoryzacji obowiązków administracyjnoprawnych według trzech kryteriów: przedmiotu, rodzaju oraz źródła. Według kryterium przedmiotu wyróżnione zostały następujące obowiązki administracyjnoprawne: prawnobudowlane, prawnowodne, prawnowyborcze, prawnorolne, z zakresu ochrony zdrowia, z zakresu edukacji, z zakresu ochrony środowiska, z zakresu obronności, z zakresu ochrony danych osobowych, etc. Według kryterium rodzaju obowiązki administracyjnoprawne można podzielić na dwie kategorie: obowiązki o charakterze pieniężnym i obowiązki o charakterze niepieniężnym. Wśród obowiązków o charakterze pieniężnym można wyróżnić: administracyjne sankcje pieniężne, opłaty administracyjne, koszty postępowania oraz kwoty nienależnie pobranych świadczeń - te ostatnie z pewnych powodów zaliczone być jednak powinny raczej do obowiązków o charakterze cywilnoprawnym. Z kolei obowiązki o charakterze niepieniężnym można według różnorodnych kryteriów dalej dzielić na: obowiązki polegające na działaniu i zaniechaniu, obowiązki o charakterze osobistym i nieosobistym, obowiązki o charakterze natychmiastowym i nienatychmiastowym, o charakterze jednorazowym i obowiązki o charakterze ciągłym, etc. Z kolei ze względu na źródło, z którego obowiązki administracyjnoprawne biorą swój początek, można wyróżnić obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa oraz obowiązki, które muszą zostać skonkretyzowane w indywidualnym akcie prawnym. Te ostatnie zazwyczaj pochodzą od organów administracji publicznej, mogą one jednakże brać się również z rozstrzygnięć innych organów.

Byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego rozpoczyna się wraz z jego powstaniem a zamyka wraz z jego wygaśnięciem. W trakcie tego okresu może jednak dojść do rozmaitych zdarzeń, w wyniku których zmianie ulegnie również sam byt prawny obowiązku. Przykładowo zmianie ulec może adresat obowiązku, a także sama jego treść. o definitywnym powstaniu danego obowiązku administracyjnoprawnego można mówić od momentu, w którym posiada on wszystkie cztery walory: ostateczność, wykonalność,

wymagalność i prawomocność. Problematyka bytu prawnego obowiązku jest ściśle powiązana z powstaniem i trwałością stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej. Wraz z wygaśnięciem stosunku zanika również i jego treść, a zatem i objęte nim obowiązki. Obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisów prawa może powstać wraz z wejściem w życie normy prawnej określającej dany obowiązek administracyjnoprawny albo na skutek zaistnienia zdarzeń i sytuacji określonych w normie prawnej. Inne obowiązki, niewynikające bezpośrednio z przepisów prawa, wymagają dla swojego zaistnienia konkretyzacji normy prawnej. Dochodzi do niej na skutek wydania indywidualnego aktu prawnego.

Byt prawny obowiązku zawieszają wstrzymanie jego wykonalności. Obowiązek na skutek zastosowania tej instytucji nadal obowiązuje jego adresata, niemniej jednak nie jest on wykonalny w znaczeniu formalnym, tzn. nie jest wymagalny – wierzyciel nie może zatem skutecznie domagać się jego wykonania.

Obowiązek, którego byt prawny został zainicjowany może również ulec wygaśnięciu, na skutek bądź to zastosowania określonej instytucji prawnej, bądź też na skutek pewnych zdarzeń natury prawnej lub faktycznej, takich jak: wykonanie obowiązku, określenie takiego skutku przez przepis prawa, utrata mocy prawnej przez akt normatywny, z którego ten obowiązek wynika, utrata bytu prawnego bądź wygaśnięcie indywidualnego aktu prawnego ten obowiązek orzekającego, przedawnienie obowiązku, umorzenie lub zwolnienie z obowiązku, śmierć adresata obowiązku o charakterze osobistym, utrata bądź uzyskanie określonych cech przez adresata obowiązku, z którymi przepis prawa wiąże istnienie bądź nieistnienie tegoż obowiązku, niewykonalność obowiązku oraz nieistnienie obowiązku.

Dopełniając celu rozprawy, ukazano proces wartościowania pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego, gdzie pod pojęciem wartościowania pozycji prawnej należy rozumieć klasyfikowanie zbioru praw i obowiązków danego podmiotu względem zbioru praw i obowiązków przydanych innemu podmiotowi i dzięki temu usytuowanie obu podmiotów w określonej hierarchii. Wskazano, że podstawowym sposobem wartościowania pozycji prawnej jest kreacja przepisów prawa. To organy władzy kreując generalne akty prawne, powinny – kierując się zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą określoności – precyzyjnie wytyczyć kształt statusu prawnego określonego podmiotu i tym samym usytuować jego pozycję względem pozostałych podmiotów występujących w danym stosunku prawnym bądź w danej sytuacji prawnej. Jeżeli jednak wykreowane w ten sposób przepisy nie odpowiadają

tym kryteriom i przy zastosowaniu wykładni językowej powstają wątpliwości w zakresie określenia pozycji prawnej danego podmiotu, wówczas zastosowanie znaleźć powinno wartościowanie w wyniku stosowania prawa przy wykorzystaniu tzw. wykładni operatywnej czy też wartościowanie za pomocą badania ugruntowanej praktyki oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa, przy wykorzystaniu tzw. wykładni doktrynalnej.

Wyznacznikami stopniowania pozycji prawnej są wszelkiego rodzaju czynniki, czy też okoliczności wpływające na ocenę stopnia, na jakim znajduje się określona pozycja prawna danego podmiotu. Tego rodzaju wyznacznikami stopniowania pozycji prawnej są co do zasady opisane powyżej sposoby jej wartościowania. Niemniej jednak dopasowanie statusu prawnego do stopnia na jakim się on znajduje względem innych podmiotów zależy również od takich czynników jak: czas i miejsce, w jakich dany podmiot w konkretnej sytuacji prawnej funkcjonuje. W procesowym stosunku prawnym stopień, na jakim znajduje się pozycja prawna określonego podmiotu zależy również od etapu, na jakim toczy się dane postępowanie, w którym ten podmiot uczestniczy, a także od ukształtowania pozycji prawnej innych podmiotów, w relacji do których ten podmiot występuje. Można także wskazać, że swoistymi wyznacznikami pozycji prawnej w odniesieniu do wierzyciela publicznoprawnego są: rodzaj, przedmiot i źródło obowiązku, dochodzonego w ramach egzekucji administracyjnej. Obowiązek ten bowiem niejako identyfikuje wierzyciela. Obowiązki o różnym charakterze są egzekwowane w różny sposób, zaś status prawny wierzyciela może być istotnie zróżnicowany w zależności od sytuacji materialnoprawnej, kreującej egzekwowany obowiązek. Dlatego dla prawidłowej identyfikacji wierzyciela niezbędna jest wiedza w dwóch obszarach: 1) w obszarze treści obowiązku, 2) w obszarze źródła obowiązku. Przykładowo obowiązki niepieniężne o charakterze natychmiastowym plasują pozycję prawną ich wierzyciela na znacznie bardziej uprzywilejowanej pozycji niż obowiązki pieniężne. Podobnie obowiązki bezpośrednio wynikające z przepisów prawa, w szczególności polegające na zaniechaniu albo na powstrzymaniu się od określonych zachowań, przyjmujące z reguły formę zakazów, również uprzywilejowują ich wierzycieli względem wierzycieli obowiązków wynikających z indywidualnych rozstrzygnięć. Ponadto pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym różni się w pewnym stopniu od pozycji prawnej wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o innym charakterze. Przy egzekwowaniu obowiązków podatkowych, finansowych czy też z zakresu ubezpieczeń społecznych wierzyciel po wystawieniu tytułu wykonawczego co do zasady staje się organem egzekucyjnym,

co znacznie uprzywilejowuje jego pozycję prawną. Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym jest bardziej różnorodna, gdyż o ile w egzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym, wierzycielem i organem egzekucyjnym jest często ten sam organ, o tyle w egzekwowaniu obowiązków o charakterze pieniężnym, takiej tożsamości organów, co do zasady brak.

Proces wartościowania pozycji prawnej może wskazać na jego wynik według trzech zasadniczych modeli: 1) modelu uprzywilejowania pozycji prawnej; 2) modelu zrównoważenia pozycji prawnej; 3) modelu podporządkowania pozycji prawnej. Modele te każdorazowo sytuują podmiot, którego pozycja prawna jest badana względem innych podmiotów występujących w danym stosunku prawnym bądź w danej sytuacji prawnej. To wobec określonego podmiotu inny podmiot przykładowo zajmuje pozycję uprzywilejowaną, wobec innego podporządkowaną zaś względem pozostałych równorzędną. Klasyfikowanie pozycji prawnej określonego podmiotu jest, co do zasady możliwe jedynie w obrębie konkretnego stosunku prawnego bądź sytuacji prawnej, w których określone wyznaczniki stopniowania pozycji prawnej pozwalają na usytuowanie jednego podmiotu względem pozostałych, występujących w tymże stosunku prawnym podmiotów. Można mówić zatem o określonych momentach wartościowania pozycji prawnej. Jednakże momenty te, jeżeli występują w określonej prawem procedurze mogą sumarycznie wskazywać na generalną ocenę pozycji prawnej jednego podmiotu względem drugiego.

Momenty, w ramach których dokonano gradacji pozycji prawnej wierzyciela zostały w pierwszej kolejności pogrupowane w etapy administracyjnego postępowania egzekucyjnego, dzieląc je na: 1) etap przed zastosowaniem egzekucji administracyjnej, 2) etap stosowania egzekucji administracyjnej, 3) etap po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej. Spowodowało to konieczność rozróżnienia pojęć egzekucji administracyjnej od administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Podczas gdy egzekucyjne postępowanie w administracji to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną, egzekucja administracyjna obejmuje jedynie zastosowane w tym postępowaniu środki egzekucyjne. Na etapie poprzedzającym stosowanie egzekucji administracyjnej pozycja prawna wierzyciela jest co do zasady dominująca i uprzywilejowana, albowiem wierzyciel występuje tutaj, jako kreator stosunku prawnego i psychologicznego łączącego go ze zobowiązanym. W fazie stosowania egzekucji

administracyjnej pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego staje się co do zasady podporządkowana względem organu egzekucyjnego oraz równorzędna w odniesieniu do zobowiązanego. To organ egzekucyjny staje się od tego momentu prawowitym gospodarzem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w którym wierzyciel jest jedynie jego stroną, równouprawnioną w stosunku do zobowiązanego. Z kolei na etapie po zakończeniu stosowania egzekucji administracyjnej pozycja prawna wierzyciela jest co do zasady równorzędna z pozostałymi podmiotami administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Wskazując na konkretne momenty określające pozycję prawną wierzyciela, można wskazać, że uprzywilejowana pozycja prawna wierzyciela wynika z faktu, że wierzyciel może żądać zastosowania wobec zobowiązanego i wbrew jego woli i wiedzy szeregu czynności egzekucyjnych i zabezpieczających. Uprzywilejowanie pozycji prawnej wierzyciela będzie dostrzegalne wszędzie tam, gdzie w ramach swoich kompetencji będzie on upoważniony do zastosowania władztwa, a nawet uznania administracyjnego. Oczywistym aspektem uprzywilejowania wierzyciela jest sytuacja, w której wierzyciel staje się jednocześnie organem egzekucyjnym. Począwszy bowiem od wystawienia przez niego tytułu wykonawczego, dysponuje on szerokim władztwem właściwym zarówno dla wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego. Warto również stwierdzić, że wierzyciel dysponuje uprawnieniem do zgłaszania wielu wniosków, z których część jest wiążąca dla podmiotu wobec którego dany wniosek jest składany.

Wierzyciel pozostaje w relacji równorzędnej do innych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego zaskarżając rozstrzygnięcia czy też czynności podejmowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zarówno przez organ egzekucyjny, jak i przez innych uczestników postępowania egzekucyjnego, np. przez poborcę skarbowego, komornika skarbowego czy też naczelnika urzędu skarbowego. Wszak każdorazowo, gdy wierzyciel stosuje określony środek prawny względem nieprzychylnego wobec niego rozstrzygnięcia czy też zastosowanej czynności albo jej braku, zyskuje w ten sposób pozycję równorzędną do organu, który je wydał, zastosował lub pozostawał w bezczynności. Doprowadza on w ten sposób do sytuacji, w której odbywany jest swoisty sąd nad tymże rozstrzygnięciem, czynnością lub jej brakiem, a tym samym nad postępowaniem określonego organu. Podobnie dzieje się, gdy dane rozstrzygnięcie lub bezczynność wierzyciela jest zaskarżane przez zobowiązanego lub inny podmiot. Przepisy

u.p.e.a. pozwalają wierzycielowi na zastosowanie szerokiej palety środków prawnych, do których zaliczają się zażalenia na postanowienia oraz skargi.

Podporządkowanie pozycji prawnej wierzyciela przejawia się szczególnie w sytuacjach, kiedy to wierzyciel jest zobligowany do wykonania prawem przewidzianych proceduralnych obowiązków względem pozostałych uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Na wierzycielu ciąży jedynie kilka obowiązków względem zobowiązanego. Znacznie więcej obowiązków ciąży na wierzycielu względem organu egzekucyjnego, co w znacznej mierze podporządkowuje jego pozycję prawną względem tego podmiotu.

Można zatem stwierdzić, że spośród wskazanych momentów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w których występuje wierzyciel publicznoprawny, najwięcej jest takich, w których zajmuje on pozycję uprzywilejowaną względem określonego podmiotu. Pozwala to wysnuć wniosek, że to wierzyciel jest dysponentem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, mającym decydujący wpływ na jego zainicjowanie, przebieg i kres. Podsumowując owe momenty i dokonując pewnych zabiegów statystycznych można stwierdzić, że wierzyciel generalnie zajmuje pozycję uprzywilejowaną w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Poziom możliwej do wdrożenia aktywności wierzycielskiej, mnogość wniosków, jakie wierzyciel może składać w trakcie toczącego się postępowania egzekucyjnego (z czego istotna ich część jest wiążąca dla ich adresata), potencjalna możliwość zaskarżania przemożnej większości rozstrzygnięć, czynności czy też przewlekłości, a także wynikająca z powyższego realna możliwość wywierania decydującego wpływu na zainicjowanie, przebieg i zakończenie wdrażanej egzekucji administracyjnej potwierdza prawidłowość wysnutego wniosku. Niemniej jednak należy pamiętać, że wielokrotnie wierzyciel znajduje się na pozycji podporządkowanej zwłaszcza względem organu egzekucyjnego, ale także czasami względem zobowiązanego, wobec którego przecież wierzyciel generalnie usytuowany jest na znacznie wyższej pozycji. Nie ma to jednak wpływu na przyjętą generalną ocenę. To bowiem wierzyciel dysponuje realnymi możliwościami prawnymi determinowania postępowania organu egzekucyjnego - organ egzekucyjny na skutek złożonego przez wierzyciela wniosku o charakterze wiążącym jest zobligowany postąpić w sposób wskazany we wniosku. Podobnie w przypadku zajęcia przez wierzyciela stanowiska w sprawie złożonych przez zobowiązanego niektórych zarzutów, organ egzekucyjny może jedynie powielić stanowisko wierzyciela w swoim postanowieniu.

Odwrotna sytuacja, w której to organ egzekucyjny może w tak bezwzględny sposób wpływać na postępowanie wierzyciela należy do rzadkości, zaś ewentualną sankcją za nieposłuszeństwo wierzyciela jest co najwyżej umorzenie postępowania egzekucyjnego lub nieprzystąpienie do egzekucji. Organ egzekucyjny nie ma zatem możliwości prawnego przymuszenia wierzyciela do czegokolwiek, zaś wierzyciel dysponuje takimi możliwościami względem organu egzekucyjnego.



## Bibliografia

1. Adamiak B., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne* [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013;
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006;
3. Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985;
4. Alexy R., *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main, 1978;
5. Antonów D., *Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym. Ocena dokonań i wnioski na przyszłość* (red.) Ofiarski Z., Szczecin 2014;
6. Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017;
7. Austin J., *The Province of Jurisprudence Determined*, Londyn 1954;
8. Babińska R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007;
9. Bałaban A., *Katalog zasad naczelnych Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)* (red.) Bałaban A., Mijał P., Szczecin 2011;
10. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005;
11. Bieniek G., Pietrkowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006;
12. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928;
13. Boć J., *Administracja państwowa, w tym rządowa* [w:] *Prawo administracyjne* (red.) Boć J., Warszawa 2007;
14. Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne* [w:] Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984;

15. Borkowski J., *Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2013;
16. Borkowski J., *Recenzja książki R. Hausera - Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1989, nr 3;
17. Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1970;
18. Brugger W., *Das antropologische Kreuz der Entscheidung in Politik und Recht* [w:] Brugger W., Neumann U., Kirste S. (eds.), *Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a. Main 2008;
19. Chróścielewski W., *Koszty egzekucyjne* [w:] Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016;
20. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002;
21. Chróścielewski W., *Podmioty postępowania egzekucyjnego* [w:] Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016;
22. Clark R.S., a *United Nations High Commissioner For Human Rights*, The Hague 1972;
23. Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007;
24. Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011;
25. Dalkowska A., Świerczyński P., *Ochrona praw podmiotu, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym* (red.) Fundowicz S., Możyłowski P., Stanisławski T., Radom 2018;

26. Dalkowska A., *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015;
27. Dana A., *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017;
28. Dana A., *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Siedlce 2017;
29. Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978;
30. Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Warszawa 2001;
31. Dembczyńska J., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008;
32. Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010;
33. Dobosz P., *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, pod red. Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J., Warszawa 2004;
34. Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008;
35. Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004;
36. Ereciński T., Pietrzykowski H., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, T. V. Postępowanie egzekucyjne*, (red.) Ereciński T., WK 2016;
37. Filipek J., o *podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2;
38. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005;
39. Fundowicz S., *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego* (red.) Fundowicz S., Lublin 1999;
40. Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3;

41. Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 2 (31);
42. Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009;
43. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003;
44. Gołaczyński J.; Świeboda Z., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część druga. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne* (red.) Gołaczyński J., LexisNexis 2004;
45. Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka* (red.) Skrzydło-Niżnik I., Kraków 2001;
46. Grzymała Pokrzywnicki J., *Niektóre zagadnienia z dziedziny postępowania przymusowego w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 6;
47. Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, (tłum.) Woleński J., Warszawa 1998;
48. Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992;
49. Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988;
50. Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 8. wyd., Warszawa 2016;
51. Hausner R., *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4;
52. Herz J., *International Politics in the Atomic Age*, New York 1959;
53. Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1966;
54. Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012;
55. Jaczynowska M., *Dzieje Imperium Romanum*, Warszawa 1995;

56. Jakimowicz W., *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J., Warszawa 2004;
57. Jamróz A., *Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy egzekucyjne* [w:] *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej : II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.* (red.) Korczak J., Wrocław 2013;
58. Jandy-Jendrośka K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978;
59. Janik M., *Policja jako funkcja państwa* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna* (red.) Nitecki S., Katowice 2018;
60. Janik M., *Policja Sanitarna*, Warszawa 2012;
61. Jaroszyński M., *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji* [w:] Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956;
62. Jaroszyński M., *z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964;
63. Jedlicki M. Z., *Powszechna Historia Państwa i Prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Warszawa 1955;
64. Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963;
65. Jędrasik-Jankowska I., Jankowska K., *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011;
66. Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013;
67. Joffe O., Szargorodski M., *Zagadnienia teorii prawa*, (tłum.) Nowacki J., Wróblewski J., Warszawa 1963;
68. Kaczorowski B. (red.), *Leksykon PWN*, Warszawa 2004;

69. Kałuski W., *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna). Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstów obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932;
70. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, WK 2016;
71. Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, LEX 2016;
72. Karpus K., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz do art. 134*, (red.) Rakoczy B., LEX 2015;
73. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947;
74. Kelsen H., *General Theory of Law*, Cambridge 1949;
75. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008;
76. Kijowski D. R. (red.) *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. 2., Warszawa 2015;
77. Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009;
78. Klat-Wertelecka L., *Niewykonalność obowiązku administracyjnoprawnego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012 r., nr 2;
79. Klat-Wertelecka L., *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie studia administracyjno-prawne” 2010, z. VII;
80. Klat-Wertelecka L., *Przedmiot egzekucji administracyjnej [w:] Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia* (red.) Korczak J., Szreniawski J., Wrocław 2016;
81. Klat-Wertelecka L., *Wymagalność obowiązku administracyjnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2009, nr VI;
82. Kmiecik H., *Windykacja podatków. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2010;
83. Kmiecik Z., *Zasada obligatoryjności egzekucji administracyjnej - rzeczywistość czy fikcja?*, Państwo i Prawo 2011, nr 12;

84. Korycka-Zirk M., *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. 6;
85. Korzan K., *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1996;
86. Korzan K., *Wykonanie orzeczeń w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy*, Katowice 1985;
87. Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia Polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017;
88. Kubiak A., *Koncepcja umowy administracyjnej (na tle projektu Przepisów ogólnych prawa administracyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4;
89. Kujawiński R., Sobieralski K., *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010;
90. Kumela-Romańska M., *Status administracyjnoprawny*, „Samorząd terytorialny” 2009, nr 7-8;
91. Kuziak M., Rzepczyński S., Tomasik T., Sikorski D., Sucharski T., *Słownik myśli filozoficznej*, Bielsko-Biała 2006;
92. Lang J., *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne* (red.) Wierzbowski M., Warszawa 1997;
93. Lang J., *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1969, nr 87, t. XXIII „Prawo”;
94. Lang W., *Prawo i moralność*, Warszawa 1989;
95. Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003;
96. Leoński Z., *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 3;
97. Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)* [w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej* (red.) Niewiadomski Z., Buczkowski J., Łukasiewicz J., Posłuszny J., Stelmasiak J., Przemysł 2000;

98. Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958;
99. Leoński Z., *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *Zarys prawa administracyjnego* (red.) Leoński Z., Warszawa-Poznań 1985;
100. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001;
101. Lewicka R., *Wolność budowlana i jej ograniczenia* [w:] *Prawo administracyjne materialne* (red.) Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Warszawa 2016;
102. Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z.4;
103. Lipowicz I., *Ustrój administracji rządowej* [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa* (red.) Niewiadomski Z., Warszawa 2002;
104. Lipowicz M., *Idea sprawiedliwości w myśli Karola Marksa*, „IDEA – Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2014, nr XXVI;
105. Litwin J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Łódź 1948;
106. Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922;
107. Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na podmiotowe prawo jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962
108. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990;
109. Machiavelli N., *Księżę*, (tłum.) Rzymowski W., Wrocław - Warszawa - Kraków 1969;
110. Maciejewski M., *Szkic z dziejów idei sprawiedliwości od czasów starożytnych do współczesności* [w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Ł. Machaj, Wrocław 2012;
111. Masternak M., *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J., Warszawa 2004;
112. Mazurkiewicz J., *Osuwiska - aspekty prawne związane z zaistnieniem zjawiska osuwania się mas ziemnych na terenach zabudowanych*,



<http://www.budownictwo.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/osuwiska-aspekty-prawne-zwiazane-z-zaistnieniem-zjawiska-osuwania-sie-mas-ziemnych-na-terenach-zabudowanych> (dostęp online aktualny na 2018-05-28);

113. Michalska-Badziak R., *Pojęcie podmiotów administrujących, aparatu administracyjnego i systemu administracji publicznej* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004;
114. Mill J. St., *O wolności*, (tłum.) Kurlandzka A., Warszawa 1999;
115. Misztal-Konecka J., *Administracyjne tytuły wykonawcze w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2015 r., nr 3;
116. Monteskiusz, *O duchu praw*, (tłum.) T. Boy-Żeleński, Warszawa 2002;
117. Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014;
118. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010;
119. Myślińska K., *Geneza powstania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym*, „Folia Historica Cracoviensia” 2012, vol. XVIII;
120. Naworski Z., *Obraz urzędnika w przepisach Landrechtu pruskiego z 1794 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, z. 3;
121. Nitecki S., *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11;
122. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne - wybór orzecznictwa*, Toruń 2014;
123. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009;
124. Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014;
125. Olszanowski J., *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2016;
126. Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012;
127. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969;

128. Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011;
129. Ostojski P., *Dłużnik zajętej wiarygodności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 4;
130. Ostojski P., Piątek W., *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014;
131. Ostojski P., *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015;
132. Paluch M., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych w 2002 roku*, Warszawa 2002;
133. Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2;
134. Piątek W., *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1;
135. Pierzchała E., *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej* (red.) Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J., Warszawa 2004;
136. Pietrzykowski H., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom V. Postępowanie egzekucyjne* (red.) Ereciński T., WK 2016;
137. Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012;
138. Pilipiec S., *Zasada prawa do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska-Sectio G - IUS” 2003/2004, Vol. 50/51;
139. Platon, *Państwo* [w:] Platon, *Państwo, Prawa*, (tłum.) Witwicki W., Kęty 1999;
140. Plichta A., *Koncepcja wolności Johna Stuarta Milla* [w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Machaj Ł., Wrocław 2012;
141. Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012;
142. Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999;

143. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018;
144. Przybysz P., *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr (8–9);
145. Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015;
146. Puślecki J., *z dziejów myśli utopijnej od XVI do XIX wieku* [w:] *Varia doctrinalia*, (red.) Machaj Ł., Wrocław 2012;
147. Radbruch G., *Filozofia prawa*, (tłum.) Nowak E., Warszawa 2009;
148. Radwanowicz J., *Uwagi o przymusie administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej* (red. E. Ura), Rzeszów 2001;
149. Radwański Z., *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2007;
150. Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 6;
151. Ramlo L., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015;
152. Rączka P., Jędrzejewski T., *Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (red.) Fundowicz S., Możyłowski P., Radom 2017;
153. Rosolski M., *Tymczasowe zarządzenia w postępowaniu przymusowym w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 7;
154. Samulska K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017;
155. Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005;
156. Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku - założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, (tłum.) Wasilewski A., Warszawa 2011;

157. Sienkiewicz H., *List otwarty do Jego Cesarskiej Mości Wilhelma II króla pruskiego*, „Czas” 1906, Rocznik LIX, nr 270;
158. Sieńko M., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz - T. 2. - Art. 506-1217*, (red.) Manowska M., WK 2015;
159. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2014;
160. Simon Y., *Filozofia rządu demokratycznego*, (tłum.) Legutko R., Kraków 1993;
161. Simon Y., *Ogólna teoria władzy*, (tłum.) Szopski M., Kraków 1998;
162. Skoczyła A., *czy istnieje „prawo” do egzekucji administracyjnej*, [w:] Radwanowicz-Wanczewska J., Niczyporuk J., Kuźmich K. (red.), *Jednostka a państwo*, Białystok 2008;
163. Skoczyła A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, T. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014;
164. Sobieralski K., *Przedmiot i podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości* [w:] Kujawiński R., Sobieralski K., *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010;
165. Sobieralski K., *Wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 6;
166. Sołtysiak P., *Materialnoprawne wygaśnięcie decyzji i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia jej mocy obowiązującej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI;
167. Stahl M., Jaworska Dębska B. i Olejniczak-Szałowska E., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004;
168. Stahl M., *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna) i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, (red.) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2011;

169. Stangret-Smoczyńska A., *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz* (red.) Gołaczyński J., LEX 2012;
170. Starościak J., *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966, dodatek do nr 7–8;
171. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977;
172. Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System prawa administracyjnego*, T. III (red.) Rabska T., Łętowski J., Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978;
173. Strzeszewski Cz., *Katolicka Nauka Społeczna*, Warszawa 1985;
174. Supeł J., *w sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego* (red.) Cieślak Z., Niewiadomski Z., Warszawa 2003;
175. Symonides J., *Ludność w prawie międzynarodowym* [w:] Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005;
176. Szczurek Z., *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz* (red.) Szczurek Z., Currenda 2005;
177. Szreniawski J., *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004;
178. Szreniawski P., *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014;
179. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1981;
180. Szyszkowska M., *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1995;
181. Świeboda Z., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część druga. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, LexisNexis 2004;
182. Świerczyński P., *Wierzyciel publicznoprawny jako uczestnik postępowania cywilnego - wybrane zagadnienia* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, (red.) Fundowicz S., Możyłowski P., Radom 2017;

183. Świerczyński P., *Wysoki Komisarz ONZ do spraw ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska - Sectio G - IUS” 2015 r., Vol. 62, No 1;
184. Świrska A., *Oplata skarbowa jako źródło dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013;
185. Tarno J. P., Cisowska-Sakrajda E., *Recenzje - Prawo administracyjne. Część ogólna; Część ustrojowa, Część procesowa, pod red. Z. Niewiadomskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5;
186. Tatariewicz W., *Historia filozofii T. I-III*, Warszawa 1995;
187. Telenga P., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany - Art. 730-1217, T. 2* (red.) Jakubecki A., LEX/el. 2017;
188. Tokarczyk R., *Filozofia prawa a filozofia ogólna*, „Teka Komisji Prawniczej - OL PAN” 2010, nr III;
189. Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Warszawa 2009;
190. Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000;
191. Ura E., *Prawne formy działania administracji. Partnerstwo publiczno-prywatne* [w:] *Prawo administracyjne* (red.) Ura E., Warszawa 2010;
192. Wantoch-Rekowski J. (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2015;
193. Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo - zarys socjologii rozumiejącej*, (tłum.) Lachowska D., Warszawa 2002;
194. Wengerek E., *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1961;
195. Wengerek E., *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970;
196. Wesoly M. A., *Księga Arystotelesa „O sprawiedliwości” (Eth. Nic. V)*, „Filo-Sofija” 2017, nr 36;
197. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015;

198. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013;
199. Wiktorowska A., Wierzbowski M., *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 1997;
200. Witczak H., Kawałko A., *Zobowiązania*, Warszawa 2008;
201. Wolff H. J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht Bd. 2*, München 2000;
202. Wronkowska S., *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995;
203. Wróbel A., Jaśkowska M. (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016;
204. Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2018;
205. Wyszomirski Ł. M., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018;
206. Zawistowski D., *Artykuły 730-1088* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. IV* (red.) Dolecki H., Wiśniewski T., LEX 2014;
207. Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)* (red.) Bałaban A., Mijał P., Szczecin 2011;
208. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980;
209. Ziemiński A., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2007 r., sygn. SNO 42/07*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 5;
210. Zimmerman J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986;
211. Zimmermann M. [w:] Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

## Wykaz aktów prawnych, orzeczeń i innych dokumentów

### 1. Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90);
3. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Warszawie dnia 11 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 66, poz. 422);
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.);
5. Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2010, str. 1);
6. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2016 r., poz. 868);
7. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 452 ze zm.);
8. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. z 2015, poz. 1269);
9. Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. z 1932 r. nr 32, poz. 328);
10. Ustawa z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2003 r. nr 193, poz. 1884);



11. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1855 ze zm.);
12. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.);
13. Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (j.t. Dz. z 2018 r., poz. 425);
14. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2206 ze zm.);
15. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1380 ze zm.);
16. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1436 ze zm.);
17. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.);
18. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1433);
19. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.);
20. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.);
21. Ustawa z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz.U. R.P. z 1924 r. nr 5, poz. 37);
22. Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2003 r. nr 217, poz. 2124);
23. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1036 ze zm.);

24. Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.);
25. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 211);
26. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.);
27. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 798 ze zm.);
28. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.);
29. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.);
30. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.);
31. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198);
32. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 ze zm.);
33. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm.);
34. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.);
35. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.);
36. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 116 ze zm.);

37. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 117 ze zm.);
38. Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 211 ze zm.);
39. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (j.t. Dz.U. z 2014, poz. 1204 ze zm.);
40. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1459 ze zm.);
41. Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1839 ze zm.);
42. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2205 ze zm.);
43. Ustawa z dnia 21 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 425);
44. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.);
45. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.);
46. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.);
47. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.);
48. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2002 r. nr 216, poz. 1824);
49. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1481 ze zm.);

50. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.);
51. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 408 ze zm.);
52. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1974 r. nr 38, poz. 229 ze zm.);
53. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 200, poz. 1323);
54. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o zmianie dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz.U. z 1958 r. nr 11, poz. 38);
55. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 200 ze zm.);
56. Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 137, poz. 1302);
57. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.);
58. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1510 ze zm.);
59. Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 644 ze zm.);
60. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 300 ze zm.);
61. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.);
62. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1414 ze zm.);

63. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126);
64. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1030 ze zm.);
65. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.);
66. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1932 ze zm.);
67. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.);
68. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.);
69. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.);
70. Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (Dz.U. z 1959 r. nr 10, poz. 59);
71. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.);
72. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 762 ze zm.);
73. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.);
74. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.);
75. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 151 ze zm.);
76. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.);

77. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 978 ze zm.);
78. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1579 ze zm.);
79. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.);
80. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.);
81. Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1464 ze zm.);
82. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.);
83. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. nr 125, poz. 1368);
84. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935);
85. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.);
86. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.);
87. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.);
88. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1372 ze zm.);
89. Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy - Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz.1315);

90. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 433 ze zm.);
91. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.);
92. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2022 ze zm.);
93. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.);
94. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.);
95. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.);
96. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2137 ze zm.);
97. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 718 ze zm.);
98. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 122 ze zm.);
99. Ustawa z dnia z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.);
100. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm.);
101. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 623 ze zm.);

102. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 142 ze zm.);
103. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.);
104. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 570);
105. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.);
106. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1318 ze zm.);
107. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2211 ze zm.);
108. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1152 ze zm.);
109. Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym (Dz.U. z 1956 r. nr 9, poz. 52 ze zm.);
110. Dekret z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz.U. z 1947 r. nr 21, poz. 84);
111. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 370 ze zm.);
112. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1526);
113. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 131 ze zm.);
114. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r., poz. 246);



115. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.);
116. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 361);
117. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 24 czerwca 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Sprawiedliwości w celu wykonania ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz.U. R.P. z 1925 r. nr 83, poz. 576);
118. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu przedmiotów, które w razie orzeczenia ich przepadku przekazuje się bezpośrednio innym organom niż właściwy naczelnik urzędu skarbowego (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 428 ze zm.);
119. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. nr 14, poz. 67);
120. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. z 2003 r. nr 137, poz. 1310);
121. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 342);
122. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 38, poz. 365 ze zm.);
123. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. R.P. z 1928 r. nr 11, poz. 86);

124. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (Dz.U. z 1932 r. nr 62, poz. 581);
125. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1483 ze zm.).

## 2. Wykaz orzeczeń sądowych

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08, OSNC 2009 r., nr 10, poz. 133;
2. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 37/09, OSNC 2010 r., nr 2, poz. 22;
3. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2007 r., SNO 42/07, LEX nr 471786;
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, OSNC z 1997 r. nr 8, poz. 98;
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZP 114/07, OSNC 2009 r., nr 1, poz. 1;
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 grudnia 2007 r., III CZP 150/07, OSNC 2003 r., nr 3, poz. 41;
7. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 44/09, OSNC 2010 r., nr 2, poz. 27;
8. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK 1992 r., nr 1, poz. 1;
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU z 1999 r. nr 4, poz. 72;
10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 r., nr 4, poz. 73;
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A z 2004 r. nr 6, poz. 56;
12. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2009 r., i UK 190/08, OSNP 2010 r., nr 15-16, poz. 194;
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2016 r., V KK 306/15, LEX nr 1963649;

14. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2007 r., i CNP 51/07 LEX nr 322025
15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008 r., nr 7-8, poz. 72;
16. Wyrok NSA w Katowicach z dnia 6 listopada 1998 r., i SA/Ka 216/97, LEX nr 35504;
17. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 1992 r., III SA 946/91, LEX nr 26039;
18. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., III SA 317/00, ONSA z 2002 r. nr 2, poz. 88;
19. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1997 r., i SA/Lu 1214/96, LEX nr 31859;
20. Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 266/14, LEX nr 1771961;
21. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002 r., nr 1, poz. 35;
22. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 r., i SA 1421/00, ONSA 2003 r., nr 2, poz. 64;
23. Wyrok NSA z dnia 22 października 1987 r., IV SA 422/87, LEX nr 1687477;
24. Wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., II SA. 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91;
25. Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2016 r., i OSK 591/15, LEX 2118784;
26. Wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., i SA/Wr 569/97, „Prawo Bankowe” 1999 r., nr 5, poz. 36;
27. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., II OSK 2801/12, LEX nr 1586374;
28. Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., i OSK 1183/13, LEX 1576189;
29. Wyrok NSA z dnia 21 października 1999 r., IV SA 1597/97, LEX nr 47802;
30. Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09, LEX nr 658155;
31. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2001 r., i SA 440/01, LEX nr 77660;

32. Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2006 r., i OSK1400/05, LEX 275465;
33. Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, LEX nr 532596;
34. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II FSK 1568/12, LEX nr 1479159;
35. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II FSK 1568/12, LEX nr 1479159;
36. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 1702/10, LEX nr 1152007;
37. Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11, LEX nr 852219;
38. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II FSK 1027/08, LEX nr 508217;
39. Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., i OSK 804/06, LEX nr 289091;
40. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2007 r., II GSK 290/06, ONSAiWSA 2008 r., nr 1, poz. 13;
41. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II FSK 2133/10, LEX nr 1244156;
42. Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2011 r., II OSK 2138/10, LEX nr 1083632;
43. Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II FSK 2495/11, LEX nr 1364156;
44. Wyrok NSA z dnia 1 października 2002 r., II SA 2990/01, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-2990-01,zatrudnienie\\_i\\_sprawy\\_bezrobocia\\_administracyjne\\_postepowanie,13e10c4.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-2990-01,zatrudnienie_i_sprawy_bezrobocia_administracyjne_postepowanie,13e10c4.html) (dostęp: 2018-07-29);
45. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475;
46. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475 ;
47. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/07, LEX nr 686475;
48. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., II FSK 710/11, LEX nr 1291634;
49. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II FSK 733/12, LEX nr 1447066;
50. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II FSK 733/12, LEX nr 1447066;
51. Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426;

52. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2013 r., II SA/Bd801/12, LEX 1351574;
53. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 stycznia 2013 r., II SA/Bd802/12, LEX 1351575;
54. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2012 r., i SA/Bk 339/12, LEX nr 1233215;
55. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r., i SA/Gl 721/12, LEX nr 1277865;
56. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2010 r., IV SA/Gl 348/10, LEX nr 688036.
57. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 maja 2010 r., i SA/Gl 217/10, LEX nr 673181;
58. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2012 r., III SA/Po 86/12, LEX nr 1139348;
59. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2015 r., i SA/Ol 452/15, LEX nr 1929448;
60. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lipca 2016 r., II SA/Go 418/16, LEX nr 2104743;
61. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., i SA/Bk 398/10, LEX nr 747319;
62. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 października 2010 r., i SA/Bk 392/10, LEX nr 747314;
63. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., i SA/Bk 398/10, LEX nr 747319.
64. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2015 r., i SA/Gl 1151/14, LEX nr 1652445;
65. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2014 r., i SA/Gl 257/14, LEX nr 1647210;

66. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 448/10, LEX nr 752506;
67. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2015 r., i SA/Gd 1197/14, LEX nr 1668117;
68. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2014 r., III SA/Gd 1063/13, LEX nr 1471500;
69. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., I SA/Gd 219/14, LEX nr 1469687;
70. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2018 r., i SA/Gl 302/18, LEX nr 2511105;
71. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2015 r., i SA/Gl 561/15, LEX nr 1958870;
72. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Go 773/11, LEX nr 1152630;
73. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 lutego 2018 r., II SAB/Go 137/17, LEX nr 2455893;
74. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lipca 2017 r., III SA/Kr520/17, LEX nr 2329804;
75. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 czerwca 2015 r., III SA/Łd 406/15, LEX nr 1793511;
76. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., III SA/Wr 335/12, LEX nr 1249720;
77. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2015 r., III SA/Łd 335/15, LEX nr 1748607;
78. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 października 2015 r., i SA/Ol 394/15, LEX nr 1929428;
79. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SAB/Po 22/17, LEX nr 2341062;

80. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2014 r., i SA/Po 1209/13, LEX nr 1485136
81. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SAB/Po 22/17, LEX nr 2341062;
82. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2015 r., i SA/Po 731/14, LEX nr 1807095;
83. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 167/13, LEX nr 1371819;
84. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2013 r., II SA/Po 483/13, LEX nr 1323736;
85. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 17/17, LEX nr 2288388;
86. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II SAB/Wa 221/17, LEX nr 2424836;
87. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2016 r., VII SA/Wa 2541/15, LEX nr 2159951;
88. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1038/14, LEX nr 1745691;
89. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r., III SA/Wa 2821/14, LEX nr 1756301;
90. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2010 r., III SA/Wa 1125/09, LEX nr 600257;
91. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2013 r., i SA/Gl 1389/12, LEX nr 1383736;
92. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2014 r., i SA/Gd 91/14, LEX nr 1467412;
93. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2012 r., III SA/Po 149/10, LEX nr 757157;



94. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2010 r., III SA/Po 149/10, LEX nr 757157;
95. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 2006 r., IV SA/Wr 175/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6012C6C8D3> (dostęp: 2018-07-29);
96. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2012 r., i SA/Gl 442/12, LEX nr 1247659;
97. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2012 r., i SA/Gl 442/12, LEX nr 1247659;
98. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2007 r., II SA/Wa 459/07, LEX nr 964356;
99. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2004 r., II SA/Gd 576/04, LEX nr 812740;
100. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2010 r., II SA/Gl 644/10, LEX nr 752907;
101. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Ol 839/12, LEX nr 1241147;
102. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 września 2012 r., II SA/Ol 840/12, LEX nr 1697589;
103. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., II SA/Bd 871/15, LEX nr 1948739;
104. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2011 r., II SA/Gl 993/10, LEX nr 953227;
105. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r., i SA/Wa 1162/05, LEX nr 193308;
106. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r., i SA/Wa 1162/05, LEX nr 193308;

107. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2013 r., i SA/Gd 1201/12, LEX nr 1282386;
108. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Ke 7/13, LEX nr 1340290;
109. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/Łd 22/08, LEX nr 461653;
110. Wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2006 r., II SAB/Kr 10/06, LEX nr 906456;
111. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2011 r., V SA/Wa 2509/10, LEX nr 995982;
112. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r., VII SA/Wa 2757/12, LEX nr 1681624;
113. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 kwietnia 2017 r., XVII AmA 11/16, LEX nr 2300601;
114. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991 r., nr 1, poz. 34;
115. Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2015 r., i OZ 1457/15, LEX nr 199007;
116. Postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2005 r., II OW 10/05, LEX nr 188292;
117. Postanowienie NSA z dnia 17 września 2014, II OSK 2412/14, LEX nr 1798564;
118. Postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 228/15, LEX nr 1650862,
119. Postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2015 r., I OSK 974/15, LEX nr 1784104;
120. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2009 r., VII SAB/Wa 64/09, LEX nr 528865;
121. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 1007/18, LEX nr 2493745;
122. Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 11 stycznia 2012 r., II Cz 27/12, <http://bialystok.so.gov.pl/ostatnio-dodane-artykuly/88-orzecznictwo/orzeczenia-cywilne/410-postanowienie-z-dnia-11-stycznia-2012-roku-sygn-akt-ii-cz-2712.html> (dostęp: 2018-07-29);

123. Postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 22 marca 2016 r., II Cz  
2000/15, niepubl.

### **3. Wykaz orzeczeń organów administracji**

1. Decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r., znak: DRP.WKP.710.2.2015.26,27;
2. Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2004 r., Kol. Odw. 1811/04/Oś, OSS 2005, nr 1, poz. 2, s. 39-43.

#### 4. Wykaz pozostałych dokumentów

1. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, (dostęp online 2018-06-02): [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie\\_tez\\_dotyczacych\\_z\\_asady\\_proporcjonalnosc\\_i\\_w\\_zakresie\\_pawa\\_publicznego.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie_tez_dotyczacych_z_asady_proporcjonalnosc_i_w_zakresie_pawa_publicznego.pdf);
2. Druk sejmowy nr 1183, (dostęp online: 2018-06-12) <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>;
3. Druk sejmowy nr 3942 (dostęp online: 2018-05-05) [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf);
4. Druk sejmowy nr 1587 (dostęp online: 2018-08-06) <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3FD8823BD6C249C0C125813100435665/%24File/1587.pdf>;
5. Okólnik Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1952 r., Dz.Urz. Min. Fin. z 1952 r. nr 1, poz. 3;
6. Okólnik Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów z dnia 15 marca 2012 r., znak: AP13/841/295/DOL/2012/1843;
7. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie ceny 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za I kwartał 2018 r. (Dz.Urz. GUS z 2018 r., poz. 21);
8. Instrukcja wykonawcza Ministra Skarbu z dnia 17 maja 1925 r. (Dz.Urz. Min. Skarbu z 1925 r. nr 5, poz. 168);
9. Instrukcja Ministerstwa Skarbu z dnia 30 maja 1926 r. (Dz. Urz. Ministra Skarbu z 1926 r., nr 15).

## STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

### „POZYCJA PRAWNA WIERZycIELA

### W EGZEKWOWANIU OBOWIĄZKÓW ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH”

AUTORSTWA MGR. PIOTRA ŚWIERCZYŃSKIEGO

NAPISANEJ POD KIERUNKIEM DR. HAB. PIOTRA SZRENIAWSKIEGO, PROF UMCS

Głównym celem badań podjętych w pracy stała się próba identyfikacji i analizy pozycji prawnej wierzyciela w realizowaniu obowiązków stricte administracyjnoprawnych. Analiza pozycji prawnej wierzyciela objęła głównie poziom regulacji prawnych rangi ustawowej i wykonawczej jednakże łącznie z ich odniesieniem do uregulowań rangi konstytucyjnej i prawno międzynarodowej. Ponadto przedmiotem analizy uczyniono aksjologiczne podstawy, a także historyczne determinanty wykreowania pozycji prawnej wierzyciela w obowiązującym kształcie prawnym. Obszarem badań uczynione zostały trzy kluczowe kwestie, sprowadzające się do określenia podmiotowości prawnej wierzyciela, odniesienia tejże podmiotowości do odpowiedzialności za wyegzekwowanie obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz do zagadnienia wartościowania pozycji prawnej wierzyciela.

W ramach rozprawy podjęto próbę udowodnienia następujących trzech tez badawczych. Po pierwsze, w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela. Pozycja ta jest bowiem wielowymiarowa, kształtująca się odmiennie na różnych etapach postępowania egzekucyjnego w administracji, a także w innych postępowaniach, w których wierzyciel incydentalnie bierze udział jako ich uczestnik. Pozycja ta prezentuje się także dynamicznie w odniesieniu do różnych podmiotów i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Po drugie, pozycja prawna wierzyciela poddawana jest wartościowaniu, w efekcie którego zajmuje on bądź to pozycję uprzywilejowaną, bądź równorzędną bądź też podporządkowaną względem pozostałych uczestników obrotu prawnego. Wreszcie po trzecie pozycja prawna wierzyciela jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi.

W ramach rozprawy podjęto próbę zdefiniowania pojęcia wierzyciela dochodzącego wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Następnie opisano proces

historyczny, w ramach którego ukształtowana została instytucja wierzyciela. W dalszej kolejności ukazano jego pozycję w wymiarze aksjologicznym. Następnie przeprowadzono analizę zagadnienia podmiotowości prawnej wierzyciela, rozpatrując ją w aspekcie podmiotowości prawnej, podmiotowości w stosunku prawnym i w sytuacji prawnej oraz podmiotowości w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Analizie poddano również pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego, wyodrębniając je z grona innych obowiązków oraz dokonując jego szczegółowej kategoryzacji a także rozpatrując jego byt, poczynszy od jego wygenerowania aż do wygaśnięcia. Wreszcie realizując cel rozprawy, ukazano proces wartościowania pozycji prawnej wierzyciela, wskazując, w jakich momentach i względem jakiego podmiotu staje się ona uprzywilejowana, równorzędna lub podporządkowana.

SUMMARY OF THE DOCTORAL DISSERTATION  
"LEGAL POSITION OF THE CREDITOR  
IN THE ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL OBLIGATIONS "  
WRITTEN BY MA PIOTR ŚWIERCZYŃSKI  
UNDER THE SUPERVISION OF DR. HAB. PIOTR SZRENIAWSKI, PROF. UMCS

An attempt to identify and analyze the legal position of the creditor in the performance of strictly administrative and legal duties was the main purpose of the research undertaken in the scientific work. The analysis of the legal position of the creditor comprised mainly the level of legal regulations of the statutory and executive rank, however, together with their reference to the constitutional and legal international regulations. Moreover, the axiological foundations were analyzed, as well as the historical determinants of creating the legal position of the creditor in the current legal form. Three key issues constituted the research area. They consisted in defining the legal subjectivity of the creditor, referring this subjectivity to the responsibility for enforcing the obligations of an administrative nature, as well as the issue of evaluation of the legal position of the creditor.

As part of the dissertation, an attempt was made to prove the following three research theses. First of all, there is no homogeneity in the order of the Polish law with regard to the creditor's legal position. This position is multidimensional, shaped differently at various stages of enforcement proceedings in the administration, as well as in other proceedings in which the creditor incidentally is involved as the party. This position also presents itself dynamically in relation to various entities and parties to administrative enforcement proceedings, both in material and procedural terms. Secondly, the legal position of the creditor is subjected to evaluation, as a result of which he occupies either a privileged position, or an equivalent or subordinate one towards other parties to legal transactions. Thirdly and finally, the legal position of the creditor is closely related to the type, subject and source of the obligation which the creditor enforces.

As part of the dissertation, an attempt was made to define the notion of a creditor seeking the enforcement of administrative and legal duties. Next, the historical process was described within which the creditor's institution was shaped. Subsequently, his position in the axiological dimension was shown. Then, the analysis of the legal subjectivity of the creditor



was conducted, considering it in the aspect of legal subjectivity, subjectivity in legal relationship and in the legal situation, as well as subjectivity in administrative enforcement proceedings. The notion of administrative and legal obligation was also analyzed, distinguishing it from other duties and making its detailed categorization, as well as considering its existence, from its generation until its expiration. Finally, in pursuing the purpose of the dissertation, the process of evaluation of the legal position of the creditor was shown, indicating in which moments and in relation to which entity it becomes privileged, equivalent or subordinate.

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz

Katedra Prawa Administracyjnego

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II Lublin, 26 marca 2019 roku

Recenzja rozprawy doktorskiej Piotra Świerczyńskiego „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych” (stron 372) Lublin 2018

Promotor: Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS

Wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest najbardziej tajemniczą postacią. Bardzo łatwo identyfikujemy organ egzekucyjny, szczególnie i kazuistycznie zdefiniowany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Doskonale odnajdujemy zobowiązanego, który ma wykonać obowiązek publicznoprawny. Wierzyciel zaś ma stać na straży wykonania owego obowiązku. Działa jednak przecież nie da siebie, ale w interesie publicznym, który domaga się, aby obowiązki publicznoprawne zostały wykonane. Stąd też rodzi się obowiązek działania wierzyciela. Kiedy w stosunkach prywatnoprawnych wielu wierzycieli zrezygnowałoby z dochodzenia swoich praw ze względu na niewielką ich wartość, to obowiązek publicznoprawny musi być egzekwowany bez względu na jego wielkość (a czasami rodzi się wręcz przekonanie, pochodzące z obserwacji, że te najmniejsze obowiązki zdają się być szybciej i skuteczniej egzekwowane). Ta ogólna uwaga pozwala dostrzec wartość podjętych przez Autora ocenianej pracy rozważań. Na ten wniosek nakłada się i spostrzeżenie, że postać wierzyciela nie była dotychczas przedmiotem samodzielnych rozważań naukowych, a tylko pojawiała się w pracach ogólnych dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji, gdzie poświęcano mu ledwie kilkadziesiąt stron.

Autor ocenianej pracy przyjął za cel próbę identyfikacji i analizy pozycji prawnej wierzyciela, co do której, jak twierdzi, istnieją liczne wątpliwości oraz istotne problemy prawne (s. 11). W tym miejscu jednak nie zostały zidentyfikowane owe wątpliwości i problemy prawne. Nieco rozjaśnia ten brak postawienie tez: głównej i dwóch pobocznych. Tezą główną jest stwierdzenie, że w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela; jest ona wielowymiarowa, kształtująca się odmiennie na różnych etapach postępowania egzekucyjnego w administracji, a także w innych postępowaniach, w których wierzyciel incydentalnie uczestniczy. Pozycja wierzyciela prezentuje się dynamicznie w odniesieniu do różnych podmiotów i uczestników postępowania egzekucyjnego w

administracji i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Autor stwierdza ponadto, że można wartościować pozycję prawną wierzyciela, określając ją jako uprzywilejowaną, równorzędną lub podporządkowaną wobec innych uczestników obrotu prawnego. Ostatnią tezą jest stwierdzenie, że pozycja prawna wierzyciela jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi (s. 12).

Tak określony cel pracy i tak zredagowane tezy należy ocenić bardzo pozytywnie. Z uznaniem więc można przyjąć zarówno wybór tematu, jak i sposób podejścia do niego. Recenzowana praca została podzielona na sześć rozdziałów. Do pracy dołączono wykaz skrótów oraz wykazy wykorzystanego materiału (bibliografia, wykaz aktów prawnych, wykaz orzeczeń sądowych, wykaz orzeczeń organów administracyjnych oraz wykaz pozostałych dokumentów) oraz spis treści. Wprowadza do pracy wstęp, a całość wieńczy zakończenie.

Rozdział pierwszy (s. 18-52) zawiera ogólną charakterystykę i kategoryzację pozycji prawnej wierzyciela. Autor swoje rozważania umieścił na bardzo szerokim tle pojęcia wierzyciela w systemie prawa publicznego i prywatnego. Spośród przyjętych w doktrynie rozwiązań dla potrzeb pracy został przyjęty termin „wierzyciel publicznoprawny”. Jest to dobre rozwiązanie. Autor pojęcie wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym analizuje w płaszczyźnie językowej, normatywnej i naukowej. Ciekawe w tym zakresie są rozważania dotyczące wierzyciela publicznoprawnego jako organu administracji publicznej (choć nie określono, jak to pojęcie jest rozumiane, a tylko je zestawiono z pojęciem organów ścigania czy organów Służby Więziennej i przeciwstawiono niektórym stanowiskom w aparacie pomocniczym organu), a przede wszystkim dotyczące daleko idącym odstępstwom od tego rozwiązania (w pewnym sensie zasady). Autor posługuje się tutaj jednak niezbyt zręcznym terminem „podmiot materialny” i trochę lepszym „podmiot dysponujący interesem prawnym”; terminy te miały na celu zsyntetyzowanie treści przepisu art. 5 u.p.e.a. Interesującym jest również postulat pojawiający się w naukowej płaszczyźnie analizy, aby powrócić do pojęć wykorzystywanych w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r.: „organ wykonujący (uprawnienia wierzycielskie)” albo „wnioskodawcy — władzy administracyjnej”. Jest to, jak słusznie zauważa Autor, „Śmiała teza”, ale nie trzeba jej odrzucać pochopnie, choć, biorąc pod uwagę zmieniony stan prawny może lepiej byłoby mówić o „podmiocie wykonującym uprawnienia wierzycielskie”. W dalszej części rozdziału pierwszego została przeprowadzona analiza dotycząca poszczególnych wierzycieli

publicznoprawnych, a więc organu administracji publicznej, instytucji (bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku), podmiotu prawa prywatnego i państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także państwa trzeciego. Ponadto zostało prawidłowo przedstawione kategorie wierzycieli w egzekucji administracyjnej z nieruchomości: wierzyciel egzekwujący, wierzyciel finansujący, wierzyciel hipoteczny oraz wierzyciele prywatnoprawni. Wreszcie została wyróżniona kategoria podmiotów, których interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, które zostały określone jako „quasi-wierzyciele”, choć słusznie podkreślono, że na wszystkich etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego są oni uzależnieni od poczynań, czy też zaniechań wierzyciela publicznoprawnego, chyba że wstąpili w prawa i obowiązki wierzyciela publicznoprawnego. Ostatnia część rozdziału pierwszego dotyczy porównania wierzyciela publicznoprawnego i wierzyciela prywatnoprawnego oraz ich występowania w „przeciwnych” postępowaniach: a więc pierwszego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, a drugiego — w postępowaniu administracyjnym w administracji.

Kształtowanie pozycji prawnej wierzyciela w polskim porządku prawnym stanowi przedmiot rozważań umieszczonych w drugim rozdziale (s. 53-73). Autor wyróżnił w tym zakresie trzy etapy: a) do dnia 23 kwietnia 1928 r.; b) od 24 kwietnia 1928 r. do 31 grudnia 1966 r.; c) po 1 stycznia 1966 r. (choć zabrakło konsekwencji w tytule, gdzie została wskazana ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Należy podkreślić, że jest to syntetyczny opis (21 stron), ale wystarczający z punktu widzenia celów i też pracy.

Rozdział trzeci wskazuje na wymiar aksjologiczny pozycji prawnej wierzyciela (s. 74- 119). W pierwszej części rozdziału (Wierzyciel publicznoprawny w świetle idei i wartości prawnych) Autor mógł popisać się bardzo szeroką erudycją. Wystarczy wymienić cytowane tutaj osoby: A. Maciejewski, J. Oniszcuk, R. Tokarczyk, M. Szyszkowska, Y. Simon, G. Radbruch, S. Kasznica, R. Ingarden, N. Machiavelli, H. Sienkiewicz, W. Lang, W. Tatarkiewicz, J. St Mill, Cz. Strzeszewki, L. Morawski, nie pomijając dwóch prac promotora: P. Szreniawskiego. Widać więc, że czytelnik otrzymuje bardzo szerokie tło, które następnie jest zawężane przez odniesienie się do uniwersalnych zasad prawa, zasad postępowania egzekucyjnego i wreszcie zasad ogólnego postępowania administracyjnego. Biorąc drogę od ogółu do szczegółu może lepiej byłoby najpierw przedstawić zasady ogólnego postępowania administracyjnego, które powszechnie uważa się zasady prawa administracyjnego jako

takiego. Autor prawidłowo broni przyjętego przez siebie układu, przywołując odesłanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w ustawie egzekucyjnej.

Rozdział czwarty (s. 120-154) został zatytułowany „Podmiotowość prawna wierzyciela”. Zdaje się być oczywistym rozróżnienie między osobowością prawną a podmiotowością prawną, choć często jest ono zacierane. Podmiotowość bowiem normy prawne mogą przyznawać w miarę swobodnie w różnych stosunkach prawnych, natomiast osoby prawne są to byty spełniające określone cechy, a w polskim systemie prawnym są nimi tylko te podmioty, które tak zostały zdefiniowane normatywnie. Słusznie przytoczone zostało w tym zakresie zdanie J. Niczyporka (nie opatrzone jednak przypisem), według którego podmiotowość administracyjnoprawna wynika z norm prawa administracyjnego, zaś jej treścią jest zdolność do występowania w obrocie prawnym jako odrębny podmiot praw i obowiązków, przy czym nie każdy podmiot prawa administracyjnego musi dysponować osobowością prawa administracyjnego. Nie dziwi też występowanie organów administracji publicznej jako podmiotów stosunków prawnych zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Doskonale to ujawnia przeprowadzona nowelizacja ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie wyraźnie wskazano (choć było to i bez tego oczywiste), że organom administracji publicznej przysługuje zdolność sądowa. W tym duchu Autor ocenianej pracy prowadzi rozważania w opisywanym rozdziale. W pracy zostały też scharakteryzowane fundamentalne pojęcia „stosunku administracyjnoprawnego” i „Sytuacji administracyjnoprawnej”. Autor zdaje się preferować to pierwsze, gdy pisze min. „Próbując ukazać pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście wszystkich wskazanych powyżej elementów stosunku administracyjnoprawnego, można w pierwszej kolejności stwierdzić, że podmiot ten cechuje swego rodzaju dynamika, w ramach której jednym razem staje się on podmiotem administrującym, innym zaś razem podmiotem administrowanym” (s. 135). Zdanie to jednak budzi kilka kontrowersji. Po pierwsze, to pozycja prawna wierzyciela (a nie sam wierzyciel) jest dynamiczna; po drugie, trzeba by wytłumaczyć w jakim sensie wierzyciel jest podmiotem administrowanym (Autor zdaje się wyprowadzać takie stanowisko z podporządkowania wierzyciela, ale wtedy powstaje pytanie, jaki charakter ma owo podporządkowanie), po trzecie wreszcie sam termin „pozycja prawna” lepiej umiejscawia się w terminologii charakterystycznej dla pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej, która może mieć charakter złożony z wielu stosunków prawnych. Natomiast warte większego zainteresowania są refleksje zatytułowane: „Charakterystyka podmiotowości wierzyciela jako Źródła jego zakresu działania”. Sam tytuł tych rozważań

wprowadza wiele niejasności dotyczących relacji między podmiotowością a zakresem działania. Autor zřęcznie unika odniesienia się do pojęcia zadania publicznego i pojęcia kompetencji, a co za tym idzie rozróżnienia między normą zadaniową a normą kompetencyjną. Tak naprawdę w tej części Autor rozpisuje obowiązki wierzyciela wynikające z ustawy egzekucyjnej, a następnie wynikające z tej ustawy uprawnienia wierzyciela, a więc określa treść możliwych stosunków prawnych, w których w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może znaleźć się wierzyciel. Nieco inaczej zdaje się wyglądać sytuacja z odpowiedzialnością wierzyciela, która wynikać może tylko z norm zadaniowych i w pewnym zakresie także z norm kompetencyjnych.

Kolejny rozdział, mimo znacznej objętości (s. 155-276), a może właśnie dlatego, nieco zagubia pojęcie wierzyciela publicznoprawnego. Być może lepiej byłby on umieszczony na drugim lub trzecim miejscu. Sama jego treść (pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego, obowiązek administracyjnoprawny jako przedmiot egzekucji administracyjnej, rodzaje obowiązków administracyjnoprawnych podlegających egzekucji administracyjnej, byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego) ma prowadzić, jak się wydaje, do odnalezienia przeróżnych podmiotów, które mogą być wierzycielami. W pewnym sensie jest też uzasadnieniem tego, że wierzyciel publicznoprawny jest podmiotem wykonującym uprawnienia wierzycielskie. Obszerność przeprowadzonych badań musi budzić podziw. Autor odniósł się do różnych grup obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, wyróżniając, biorąc pod uwagę różne kryteria 20 różnych obowiązków (czasami mieszczących w sobie dalsze rozróżnienia).

Niezwykle doniosłe znaczenie z punktu widzenia tej pracy ma ostatni rozdział, dotyczący wartościowania pozycji prawnej wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (s. 277-320). Autor określił pojęcie wartościowania, a także jego sposoby, wyznaczniki i modele. Wyróżnił w tym zakresie wartościowanie za pomocą prawotwórstwa, w wyniku stosowania prawa, a także poprzez badanie ugruntowanej praktyki oraz poglądów doktryny. W ten sposób określić można pozycję danego podmiotu jako uprzywilejowaną wobec innych, równorzędną z innymi albo podporządkowaną wobec nich. Tak opisane rozróżnienie zastosował następnie w stosunku do wierzyciela, badając najpierw jego pozycję na poszczególnych etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a następnie wskazując sytuacje, w których wierzyciel zajmuje pozycję uprzywilejowaną, równorzędną

oraz podporządkowaną. Podkreślił też fakt, że pozycja wierzyciela jest uwarunkowana rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku administracyjnoprawnego.

Przedstawiony układ pracy nie budzi zastrzeżeń. Pozytywnie należy ocenić także sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach pracy. Każdy rozdział zaczyna się od zagadnień ogólnych, swoistego wprowadzenia w omawianą problematykę. Zwykle jednak uwagi wstępne w poszczególnych częściach pracy są wpisywane w szczegółowe części pracy, co gubi ich charakter wprowadzający. Autor wprowadza często częściowe podsumowania, co umożliwia zachować tok prowadzonych rozważań. Szkoda jednak, że nie przygotował podsumowań rozdziałów, co dałoby jeszcze lepszy obraz prowadzonych badań. Te podsumowania zastępuje jednak udanie obfite zakończenie (s. 321-335). Tutaj znaleźć można szereg ważkich stwierdzeń, które zresztą w pewnym zakresie już w niniejszej recenzji zostały przytoczone.

### III

Autor wykorzystał bardzo bogaty materiał. Wykaz literatury obejmuje 211 pozycji, wykaz aktów prawnych obejmuje 125 pozycji, wykaz orzeczeń sądowych obejmuje 123 pozycje, wykaz orzeczeń organów administracji obejmuje 2 pozycje, wykaz pozostałych dokumentów obejmuje 9 pozycji. Z uwag krytycznych można tutaj zauważyć stosunkowo niewielką liczbę publikacji zagranicznych (8 pozycji). Wśród rozporządzeń na pierwszym miejscu powinny być te, których autorem jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, następnie Rada Ministrów, a w dalszej kolejności poszczególni ministrowie. W wykazie orzeczeń na pierwszym miejscu powinny być wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, następnie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i innych sądów; orzeczenia zaś wewnątrz grupy określonego Trybunału lub sądu należałoby uporządkować według ich charakteru. Przyjęty przez Autora system: podział według charakteru orzeczeń nie jest czytelny i fałszuje znaczenie tych orzeczeń.

Praca jest starannie udokumentowana, a zebrany materiał został bardzo dobrze wykorzystany. Jako wskazanie na przyszłość może być propozycja zróżnicowanego charakteru przypisów, które niekoniecznie muszą mieć jedynie charakter odsyłający.

### IV

Do tematyki prowadzonych badań Autor dostosował metody badawcze. Autor wykorzystał tutaj przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, którą opisał jako analizę językowo-

logiczną przepisów prawa obowiązującego. Ponadto zostały przywołana metoda analizy i krytyki piśmiennictwa i orzecznictwa. Autor pomocniczo wykorzystał także metodę historyczną, uwzględniającą czynnik czasu i zmienności kultur jako determinanty przemian prawa i społecznych zachowań stanowiących reakcję na obowiązywanie norm prawnych (por. s. 13). Dobór metod należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one, aby osiągnąć cele założone we wstępie.

## V

Na tle recenzowanej pracy powstaje szereg problemów, które mogłyby być przedmiotem dyskusji. Wiele z nich zostało już wyżej przedstawionych. Dla pewnego porządku warto jednak jeszcze raz wyakcentować przynajmniej dwa z nich.

Autor wskazał, powołując się na przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji, na to, że pojęcie wierzyciela nie jest zbyt dobrym w odniesieniu do postępowania egzekucji w administracji i „Śmiało” zaproponował, żeby zastąpić je pojęciem „organu wykonującego uprawnienia wierzycielskie”. Wydaje się, że propozycja dobrze oddaje istotę pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego i, jeśli nawet nie zostanie przyjęta jako rozwiązanie normatywne (co przecież nie jest łatwe), to na pewno wyznaczy pewien kierunek interpretacji. Warto więc popracować nad pogłębieniem tej tezy, której uzasadnienie obejmuje w pracy zaledwie niepełną stronę.

Wydaje się, że należałoby też pogłębić rozumienie zadania publicznego i kompetencji w odniesieniu do wierzyciela publicznoprawnego, a co za tym idzie uwzględnić charakter prawny norm zadaniowych i norm kompetencyjnych. W tym też kontekście należałoby umieścić rozważania o obowiązkach, prawach i odpowiedzialności wierzyciela publicznoprawnego.

## VI

Rozprawę doktorską Piotra Świerczyńskiego, „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych” należy ocenić wysoko. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o tytule



naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) dotyczące nadania stopnia doktora.

Katowice, dnia 1 marca 2019 r.

dr hab. Marcin Janik

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ul. Bankowa 11b

40 - 007 Katowice

#### RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ Pana mgr Piotra Świerczyńskiego

pt. „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych”, Lublin 2018 r., 372 stron maszynopisu przygotowanej pod kierunkiem naukowym dra. hab. Piotra Szreniawskiego prof. UMCS

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie z dnia 19 września 2018 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr Piotra Świerczyńskiego, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych”, Lublin 2018, ss. 372 z pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym dopuszczeniu Doktoranta do publicznej obrony. Uzasadniając sformułowaną powyżej ocenę oraz wynikające z niej wnioski, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej dysertacji.

#### I. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tytułu rozprawy doktorskiej

Tytuł dysertacji został sformułowany prawidłowo — zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Wybór tematu pracy został dokonany bardzo trafnie. W czym — jak można przypuszczać — swój udział miała pasja poznawcza Doktoranta, ale również wiedza i doświadczenia Pana Promotora Profesora Piotra Szreniawskiego.

Prezentowana tematyka, w zaproponowanej formule i wytyczonym polu badań, nie stanowiła przedmiotu szerszego zainteresowania w doktrynie. Nieliczne publikacje, zwykle tylko pośrednio lub w sposób wybiórczy poruszające te kwestie, nie wypełniły luki dostrzegalnej w opracowaniach naukowych. Sposób podejścia do problemu i prowadzone wieloaspektowo

wywody dają podstawę do określenia przedłożonej do recenzji dysertacji mianem pionierskiej.

Recenzowana rozprawa dotyczy ważnych zagadnień teoretycznych i prawnych o dużej — co należy zaakcentować — doniosłości praktycznej. Opracowanie tematu zmuszało Autora do rzetelnej analizy licznych unormowań prawnych i ustosunkowania się do zróżnicowanych poglądów wyrażanych w piśmiennictwie prawniczym.

Autor postawił przed sobą ambitne zadanie zmierzające do ukazania skomplikowanych prawnie, niełatwych i „żywych” społecznie zagadnień. Kompleksowa analiza problematyki określonej tytułem dysertacji łączyła się z koniecznością rozwikłania mnóstwa dylematów rodzących się na tle rozmaitych instytucji i pojęć niejednolicie pojmowanych, budzących wątpliwości i kontrowersje. Przy przyjętym zakresie eksploracji, egzegezie rozbudowanych, niespójnych i przeistaczających się konstrukcji prawnych w pracy trzeba było uwzględnić, co uczyniono, rozmaite wątki. Ich wyszukanie i wprawne rozwijanie potwierdzają biegłość, wnikliwość i znakomitą orientację Autora w sferze istotnych dla wybranego tematu zagadnień.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wybór obszaru badań, aczkolwiek istotny z punktu widzenia oceny dysertacji, nie przesądza jeszcze o jej wartości. Dalego wyzwaniem dla recenzenta jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy w ślad za trafnie dobranym obszarem badań, udało się Doktorantowi zrealizować nakreślone cele, a nade wszystko czy cele te zostały należycie wyartykułowane w recenzowanej pracy? Odpowiadając na to pytanie trzeba podkreślić, że Panu magistrowi Piotrowi Świerczyńskiemu sztuka ta udała się i to w stopniu więcej niż satysfakcjonującym.

Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze, Doktorant zrywa z powszechną praktyką pisania wielkich rozpraw na małe tematy i przywraca właściwe proporcje pomiędzy tym, co jest przedmiotem poznania naukowego, a tym, co nie wychodzi poza ramy komentarza do obowiązujących przepisów.

Po drugie, upłynął wystarczająco długi czas, aby zasadna, a zarazem możliwa, stała się naukowa krytyka i ogólniejsza ocena funkcjonowania ukształtowanych konstrukcji prawnych i występujących regulacji normatywnych. Stąd też problemy badawcze zostały wybrane trafnie. Są one interesujące zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Stanowią przy tym

istotny fragment porządku prawnego — niedostatecznie jak już wskazano powyżej rozpoznanego i spetryfikowanego z perspektywy nauk prawn-administracyjnych.

## II.

### Konstrukcja i treść dysertacji

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest logiczna i spójna. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną, a — w kontekście podziału treści — za zachowaną w odpowiednich proporcjach.

Szczegółowe rozważania Autor zawarł w sześciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części precyzyjnie obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego. Nadto rozdziały merytoryczne zostały poprzedzone wstępem, zaś pracę dopełnia zakończenie.

We wstępie Doktorant wskazał powody wyboru tematu, przedstawił przedmiot, cel i konstrukcję pracy oraz wymienił zastosowane metody badawcze. Według deklaracji Autora głównym celem badań jest próba identyfikacji i analiza pozycji prawnej wierzyciela, co do której jak słusznie zauważa istnieją liczne wątpliwości oraz istotne problemy prawne. Realizację tak zakreślonego celu powiązano z potrzebą rozpoznania precyzyjnie zdefiniowanych problemów badawczych, które co należy zaakcentować analizowane są nie tylko w kontekście teorii i, ale także praktyki ich stosowania.

Pierwszy rozdział stanowi niejako wprowadzenie do zasadniczej części rozprawy. Zresztą sam Autor deklaruje, że rozważania zawarte w tej części rozprawy zostały ukierunkowane na: „uporządkowanie terminologii, jaka będzie stosowana w dalszych częściach rozprawy doktorskiej”. Pozytywnie należy odnieść się do złożonej obietnicy, że nie będzie to „próba wdrażania nowych pojęć do wokabularza administratywisty, a jedynie idea precyzyjnego wyrażania się na łamach tejże rozprawy, które nie będzie nastroczać jej czytelnikowi żadnych wątpliwości, co do znaczenia poszczególnych słów i pojęć, ani co do tego, o którym wierzycielu w danym momencie przedmiotowa rozprawa traktuje”. Dlatego w pełni należy zaaprobować rozważania zawarte w tej części pracy. Trudno, bowiem prowadzić analizę dotyczącą pozycji prawnej wierzyciela bez ustalenia pojęcia wierzyciela. Autor dysertacji wykorzystując dorobek zarówno doktryny prawa administracyjnego, jak również prawa

cywilnego w interesujący i erudycyjny sposób nie tylko przybliżył pojęcie wierzyciela, ale także przeprowadził podział na wierzyciela: publicznoprawnego, prywatnoprawnego, publicznego i prywatnego.

Drugą część tego rozdziału poświęcono analizie pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego, dochodzącego wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym w postępowaniach innych niż / administracyjne postępowanie egzekucyjne, a także zidentyfikowaniu „stycznych” wierzyciela publicznoprawnego z wierzycielem publicznym i prywatnym. Warto w tym miejscu wskazać na oryginalność rozważań, których przedmiotem uczyniono podmioty o roli podobnej do roli wierzyciela publicznoprawnego, które Autor mianuje jako „quasi wierzyciele”.

Treść tego rozdziału świadczy o dojrzałości naukowej Autora, który jak już to zostało wskazane powyżej zaplanował i zrealizował swoje badania w sposób świadomy, metodologicznie poprawny, zaś wynik zaprezentował w uporządkowanej formie. Wiele twierdzeń Autora zasługuje na pełną akceptację. Poczynione w tym rozdziale ustalenia torowały drogę do dalszych już szczegółowych rozważań.

W rozdziale drugim, w pełni zasadnie, zajęto się ewolucją pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w polskim porządku prawnym. Opierając się na materiale normatywnym przedstawiono tu esencjonalni, w układzie chronologicznym obraz przeistaczających się przepisów prawnych.

Analizie poddano trzy okresy, dla których cezury czasowe wyznaczają dwie daty: 24 kwietnia 1928 r. — data wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji oraz 1 stycznia 1967 r. — data wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji. Wyraźna periodyzacja rozważań oraz retrospektywna ocena obowiązujących rozwiązań prawnych spowodowała, że wiele twierdzeń Autora zawartych w tej części rozważań zasługuje na pełną akceptację szczególnie, że stanowią one bazę i wyznacznik późniejszych wywodów, ocen i konkluzji.

Ważne, interesujące i podbudowane teoretycznie są rozważania zawarte w rozdziale trzecim, które stanowią udaną próbę omówienia pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w \_ kontekście aksjologicznych podstaw obowiązującego porządku prawnego. Dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym było przyjęcie za punkt wyjścia przedstawienie idei i wartości,

którymi kierował się ustawodawca, kreując prawną podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego. Wartościowe są rozważania, w których Autor prezentuje kwestie statusu prawnego wierzyciela w kontekście poszanowania międzynarodowych i konstytucyjnych standardów praw i wolności człowieka i obywatela. Takie podejście zasługuje na pełną aprobatę szczególnie, że pozwala umieścić badany problem w szerszym kontekście prawnoporównawczym.

Z uznaniem należy odnieść się do przeprowadzonej analizy zasad prawnych, mających wpływ na działalność wierzyciela publicznoprawnego. Docenić trzeba podjęty trud zestawienia uniwersalnych (ogólnych) zasad prawa z zasadami właściwymi dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz zasadami postępowania administracyjnego. Szkoda, że Doktorant nie zdecydował się na uzupełnienie przedstawionej charakterystyki zasad ogólnych k.p.a. o koncepcję zasad i reguł prawnych R. Dworkina. Nadto proponuję by przy publikacji opracowania rozważyć czy nie zamienić miejscami rozdziału III z rozdziałem II.

Cennym uzupełnieniem zawartych w tym rozdziale rozważań są poglądy przedstawicieli doktryny oraz wyrażane przez Autora jego własne spostrzeżenia dotyczące dywersyfikacji przymusu. Wśród zaproponowanych podziałów uwagę zwraca wyodrębnienie przymusu aktualnego i potencjalnego. Pierwszy ze wskazanych przymusów jak podkreśla Autor jest przymusem jeszcze w pełni niedokonanym, realizowanym aktualnie na skutek egzekwowania skonkretyzowanej normy prawnej. Natomiast jak wskazuje Doktorant źródłem przymusu potencjalnego są ogólne, nieskonkretyzowane normy prawne. Przymus ten może zostać ewentualnie zastosowany w przyszłości wobec podmiotu postępującego wbrew tym normom. Pragnę w tym miejscu podkreślić, że jako recenzent szczególnie sobie cenię oryginalność, „lekkość pióra”, a nade wszystko odwagę i poczucie humoru Autora, który w rozważaniach na s. 78 zawarł przekaz podprogowy skierowany do recenzentów cytując jednego z luminarzy włoskiego odrodzenia.

W rozdziale czwartym zaprezentowano rozważania obejmujące podmiotowość prawną wierzyciela publicznoprawnego, która jak deklaruje Autor jest niejednorodna, zaś jej wielowymiarowość wpływa na kształtowanie się pozycji prawnej wierzyciela. Skrupulatnie przeprowadzona analiza, wsparta została licznymi odwołaniami do dorobku doktryny.

Autor słusznie wywodzi, że podmiotowość wierzyciela publicznoprawnego nie ma charakteru wyłącznie procesowego, ale również materialny tzn. jego byt wykracza poza ramy administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Zasadnie Doktorant zwraca uwagę, że

należy rozważyć podmiotowość wierzyciela w sytuacji, gdy występuje on jednocześnie w roli organu egzekucyjnego. Jak podaje Autor od momentu wystawienia tytułu wykonawczego, zanikają w takiej sytuacji jego uprawnienia i obowiązki wierzycielskie, jakie przysługiwałyby mu bądź spoczywały na nim względem organu egzekucyjnego.

Trafnie zauważa Autor, że zachowanie tych uprawnień procesowych byłoby bezprzedmiotowe. Z kolei, co zaakcentowano w pracy uprawnienia i obowiązki wierzyciela względem pozostałych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego nadal zachowują swoją moc. Również w tym rozdziale Autor z dużą znajomością tematu ustosunkowuje się do zauważonych problemów wysuwając z powodzeniem propozycje ich rozwiązania. Pozytywnie należy ocenić podjętą przez Doktoranta próbę szczegółowej analizy obowiązku administracyjnoprawnego w administracyjnym \_ postępowaniu egzekucyjnym. Dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym było omówienie w pierwszej kolejności obowiązku administracyjnoprawnego, przechodząc od jego rozumienia w kontekście prawa publicznego, przez rozumienie w kontekście prawa administracyjnego, a kończąc na rozumieniu go w aspekcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Doktorant w oryginalny sposób kreśli podział obowiązków administracyjnoprawnych przyjmując trzy zasadnicze kryteria tj. ze względu na materię, ze względu na rodzaj obowiązków oraz z uwagi na ich źródło. Szczegółowej analizie poddaje problem wymagalności obowiązków administracyjnoprawnych, którą rozumie, jako okres, w którym wierzyciel może dochodzić wykonania obowiązku, obejmujący czas pomiędzy powstaniem obowiązku, a jego zanikiem. Wreszcie analizie poddaje kwestie odnoszące się do wykonalności, ostateczności i prawomocności obowiązku.

Przechodząc do szczegółowej analizy rozważań zawartych w rozdziale piątym na wysoką ocenę zasługuje wyraźna dywersyfikacja obowiązków i innych pojęć bliskoznacznych. W prowadzonych rozważaniach odnajdujemy liczne wyważone komentarze i konstatacje Autora adresowane również do prawodawcy.

Pragnę podkreślić, że w pełni aprobuje postulat de lege ferenda zmierzający do nowelizacji przepisu art. 20 § 1 pkt 3 i 4 u.p.e.a. Doktorant zdaje sobie sprawę z niedoskonałości obowiązujących rozwiązań prawnych, które negatywnie wpływają na sprawność i skuteczność działań administracji. Dlatego zdaniem Autora lepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie kompetencji do egzekwowania obowiązków z zakresu ochrony zdrowia organom wyspecjalizowanym.

Autor z dużym wycuciem i znajomością tematu ustosunkowuje się do problemów związanych z karami administracyjnymi. Ciekawe i godne wyróżnienia są ustalenia i konstatacje dotyczące nie tylko braku stabilności, niespójności i rozproszeniem przepisów, ale także kwestii tak fundamentalnej jak nomenklatura. Doktorant wskazuje, że „sankcje pieniężne występują w polskim prawodawstwie pod różnymi nazwami, takimi jak: „kara, kara pieniężna, administracyjna kara pieniężna, kara porządkowa, grzywna, grzywna w celu przymuszenia, opłata, opłata sankcyjna, opłata podwyższona, opłata eksploatacyjna, opłata manipulacyjna dodatkowa, dodatkowa opłata produktowa, kwota dodatkowa, dodatkowe zobowiązanie podatkowe”.

Pozytywnie należy odnieść się do rozważań, którymi Doktorant objął kary wymierzone w wewnętrznym układzie administracji publicznej. Autor zaznacza, że w odróżnieniu od sankcji nakładanych na podmioty pozostające na zewnątrz struktury administracji publicznej ww. kary kierowane są do urzędników zatrudnionych w szeroko pojętej administracji publicznej. Jako przykład tego rodzaju sankcji Autor podaje kary pieniężne wymierzone w drodze orzeczeń za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z przepisami art. 31 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Inspirująca i oryginalnie przeprowadzona jest analiza, w której Doktorant wskazał, że obowiązki działania i zaniechania nie muszą polegać wyłącznie na podejmowaniu i niepodejmowaniu określonych działań. Obowiązek ten może, bowiem przybrać postać obowiązku pozostawania lub niepozostawania w określonym stanie. Jako egzemplifikację Autor wskazuje art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Zgodnie z powołaną regulacją, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierujący działaniami, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osób imienia, może, w zakresie oraz na czas niezbędny do skutecznego prowadzenia działań antyterrorystycznych, wprowadzić zakaz przebywania osób postronnych w miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym i w jego pobliżu. Docenić trzeba trud w wyszukaniu i podaniu oryginalnych przykładów np. przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, stanowi, że w przypadku podejrzenia lub rozpoznania zachorowania na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lekarz przyjmujący do szpitala, miejsca izolacji lub odbywania kwarantanny, kierując się własną oceną stopnia zagrożenia dla zdrowia



publicznego, poddaje osobę podejrzaną o zachorowanie, chorą na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lub osobę narażoną na zakażenie hospitalizacji, izolacji lub kwarantannie oraz badaniom. W takim przypadku osoba poddana izolacji lub kwarantannie jest obowiązana do pozostawania w miejscu odosobnienia, atym samym nie tylko do dobrowolnego udania się do tego miejsca, ale również do niepodejmowania działań mających na celu uchyleniu się spod izolacji lub kwarantanny.

Równie inspirująca jest analiza obowiązków osobistych i nieosobistych. Szczególnie, jeśli uwzględni się ciekawe przykłady ilustrujące prowadzony wywód. Autor podaje między innymi, że od następców prawnych osoby zobowiązanej do poddania się izolacji z uwagi na rozpoznanie u niej choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, która na skutek tej choroby zmarła, nie można oczekiwać wykonania tego obowiązku. Doktorant słusznie zauważa, że zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób mające swoje źródło w organizmie zobowiązanego może nadal istnieć nawet po jego śmierci. Dowodzi tego treść przepisu art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, niemniej jednak obowiązek poddania zwłok stosownej izolacji i usunięcia ich z mieszkania nie będzie, co do zasady spoczywał na następcach prawnych zobowiązanego. Osoby te mogłyby ewentualnie (gdyby były obecne przy Śmierci zobowiązanego) stać się zobowiązanymi do obowiązku znoszenia działań ukierunkowanych na usunięcie i odizolowanie zwłok, podejmowanych jednak przez lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie, tudzież inne osoby powołane do dokonywania oględzin zwłok (art. 11 ust. 1 i 8 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) oraz do obowiązku 10 powstrzymywania się od czynności, które mogłyby w podejmowaniu tych działań przeszkadzać lub je uniemożliwiać.

Wywody zawarte w tym rozdziale są ważne, pobudzają do myślenia, budują nowe trendy badawcze. Cechuje je dbałość o wyczerpanie analizowanych problemów. Wysoki walor naukowy mają uwagi Autora odnoszące się do dyskusji, której osią jest spór wokół obowiązku szczepień ochronnych. Autor w precyzyjnych wywodach wskazuje, że dyskusja toczy się pomiędzy zwolennikami szczepień, a proepidemikami (antyszczepionkowcami). Autor z neoficką gorliwością, w której sekunduje mu piszący te słowa i dużym wyczuciem i znajomością tematu ustosunkowuje się do zidentyfikowanych problemów z powodzeniem wysuwając propozycje ich rozwiązania.

Rozdział zamykający pracę obejmuje zagadnienia związane z wartościowaniem pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Również w tej części dysertacji obok przedstawienia unormowań prawnych, zamieszczono liczne komentarze przedstawicieli doktryny i judykatury oraz konstruktywne uwagi i oceny Autora. Ciekawe i godne wyróżnienia są ustalenia i konstatacje dotyczące tzw. „miękkiej egzekucji”. Zgadzam się z konkluzją, że stosowanie tzw. „miękkiej egzekucji” niejednokrotnie warunkuje wysoką skuteczność działań administracji.

Zakończenie pracy to swoiste połączenie streszczenia dysertacji, najważniejszych wniosków płynących z wcześniejszych rozważań oraz udanej próby udzielenia odpowiedzi na postawione we wstępie pytania. Można jednak zasugerować Autorowi, by przed opublikowaniem rozprawy rozważył zasadność skrócenia i bardziej syntetycznego ujęcie rozważań zawartych w zakończeniu. Szczególnie, że odnajdujemy w nim fragmenty wcześniejszych rozważań (np. s. 12 i s. 321). Zaproponowany zabieg nie wpłynie na wartość merytoryczną, która jest najwyższej próby, wyeliminuje jednak niepotrzebne powtórzenia, które mogą obniżać pozytywny odbiór pracy.

## II. Strona formalna dysertacji

Strona formalna dysertacji nie nasuwa istotniejszych zastrzeżeń. Sporadycznie dostrzec można niewielkie usterki, nieścisłości czy niezręczności, np. „najbardziej liczne” (s. 9), „Przy braku wprowadzenia pewnego rozróżnienia między tymi pojęciami, w trakcie analizy pozycji prawnej wierzyciela, może pojawić się trudny do rozwiązania impas.” (s. 19), „Na pierwszy rzut oka” (s. 22), „zaś w drugim oznaczenie – „wierzyciela publicznoprawnego” nie odpowiada ciężarowi nomenklatury, jaki słowo „wierzyciel” ze sobą niesie” (s. 27), „Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych” (s. 31), „wykluczyć” (s. 156), „najbardziej sztandarowa” (s. 163), „inspektorowie” (s. 174, s. 175), „zupełnej analogii” (s. 186).

Docenić należy rzadko spotykaną zdolność przedstawiania skomplikowanych problemów w sposób klarowny i interesujący. Opracowanie jest napisane starannie, erudycyjnie, przejrzyste dobrą polszczyzną.

Liczne przypisy nie ograniczają się tylko do wskazania danych bibliograficznych czyniąc tym samym zadość wymaganiom wynikającym z prawa autorskiego, lecz mają także naturę merytoryczną zawierają, bowiem polemikę Autora z poglądami doktryny i orzecznictwa.

Nie ma potrzeby dodawać, że wskazane wyżej uwagi mają jedynie charakter techniczno-redakcyjny i zmierzają do jeszcze lepszego wyeksponowania walorów dysertacji, nie umniejszając w żadnym stopniu bardzo wysokiej ocenie recenzowanej pracy.

#### IV. Źródła

Recenzowana praca jest bardzo dobrze udokumentowana poglądami doktryny. Na monumentalną bibliografię zajmującą 36 stron złożyło się ponad 220 pozycji literatury przedmiotu, w tym także dokumenty: sejmowe, Prezesa GUS, Ministra Skarbu, Ministra Finansów. Ponadto Autor dobrał i wykorzystał 123 uchwały, wyroki i postanowienia sądów i Trybunału Konstytucyjnego oraz 125 akty prawne. Zebranie tak bogatej literatury oraz jej umiejętne wykorzystanie zasługuje na najwyższe uznanie.

Autor z niespotykaną wnikliwością analizuje regulacje prawne oraz poglądy doktryny, dokonując nie tylko ich przeglądu, ale nade wszystko przeprowadza udaną próbę ich analizy na podstawie, której wyprowadza własne oceny i wnioski.

Należy zauważyć, że optymalnie wykorzystano orzecznictwo, Autor nie ogranicza się, bowiem do zacytowania wyimków z poszczególnych orzeczeń, ale przedstawia rozstrzygnięcia sądów w kontekście stanów faktycznych, w jakich zapadły. Pozwala to nie tylko lepiej ocenić doniosłość poglądu prawnego wyrażonego przez sąd, ale nade wszystko praktycznie ilustruje zawarte w pracy teoretyczne rozważania.

Powyższe stanowi dowód nie tylko ogromnego nakładu pracy ze strony Pana mgr Piotra Świerczyńskiego, ale również znakomitej znajomości podjętego tematu oraz sumienności w jego zaprezentowaniu. Nie ulega kwestii, że jurydyczne umiejętności Doktoranta reprezentują wysoki poziom. Myśli formułowane są w sposób w pełni zrozumiały, a Autor dysertacji wypowiada się z łatwością, jasno i z dbałością o poprawność językową. Sposób prowadzenia rozważań nie budzi zastrzeżeń, wywody są dojrzałe i jak to zostało powyżej wskazane rzetelnie udokumentowane, zaś poglądy i oceny wyważone i rozsądne.

Należy uznać, że cele rozprawy zakreślone we wstępie zostały w pełni zrealizowane. Przyjęte metody badawcze oraz właściwie dobrane źródła umożliwiły wyciągnięcie prawidłowych wniosków w poszczególnych rozdziałach. Oceniana dysertacja jest pracą dojrzałą, poprawną warsztatowo, wartościową merytorycznie i —mam nadzieję— przydatną w praktyce stosowania prawa w omawianym zakresie.

#### V. Metody opracowania

Autor ma świadomość, że żaden z kierunków nauki nie jest obszarem, w którym dominować powinna przypadkowość i brak rozeznania w kwestii stosowanych instrumentów metodologii badawczej. Dlatego we Wstępie deklaruje, że problem naukowy jak również przedmiot badań wymagały zastosowania kilku metod badawczych w szczególności metody dogmatyczno-prawnej, metody analizy i krytyki piśmiennictwa i orzecznictwa oraz metody historycznej.

Poczynione przez Doktoranta ustalenia, co do zasadności użycia metody dogmatycznej znajdują oparcie w poglądach F. Longchamps, który podkreślał, że metoda dogmatyczna jest to działalność myślowa, która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk w prawie, szuka odpowiedzi na pytanie „guid juris — jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”.

Z kolei metoda historyczna pozwoliła Autorowi na otworzenie „rodowodu” analizowanych instytucji prawnych. Nie można, bowiem co słusznie podkreśla Doktorant, rozumieć i wyjaśniać współczesnych rozwiązań prawnych bez odwołania się do tego, jakim instytucjom dawnym one się przeciwstawiają lub też, jakich instytucji są kontynuacją. Dlatego dla lepszego zilustrowania opisywanych w recenzowanej pracy zagadnień w pełni zasadnie posłużono się metodą historyczną, która ma w tym przypadku ma charakter uzupełniający, komplementarny w stosunku do metody dogmatycznej.

## VI. Konkluzje

Zgłoszone powyżej uwagi w żadnej mierze nie umniejszają bardzo wysokiej ocenie merytorycznej recenzowanej rozprawy. Większość z nich ma charakter polemiczny. Uważam, że zarówno koncepcja pracy, przyjęty sposób argumentowania i ocen, jak też rozważania i analizy szczegółowe rozwijane w kolejnych rozdziałach zasługują na uznanie.

W tym stanie rzeczy stwierdzam, że przedłożona dysertacja pt. „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych” Pana mgr Piotra Świerczyńskiego odpowiada kryteriom ustawowym i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Wnoszę, zatem o dopuszczenie Pana mgr Piotra Świerczyńskiego do publicznej obrony.