

Mieczysław Staniszewski

Instytut Prawa i Administracji
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
e-mail: mietek.staniszewski@gmail.com

Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym

STRESZCZENIE

Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym wynikające z prawa budowlanego, prawa o ochronie środowiska, prawa drogowego, prawa podatkowego. Niewykonanie takiego obowiązku łączy się z określonymi konsekwencjami prawnymi, niezależnie od charakteru tego obowiązku. Nie ma znaczenia z jakiej gałęzi prawa wywodzi się dany obowiązek, ponieważ ustawa o postępowaniu administracyjnym dotyczy wszystkich, które pozostają w zakresie właściwości administracji publicznej, tzn. gdy są nakładane władczo, jednostronnie przez organy administracji publicznej. Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego. Umożliwia wykonanie obowiązku, w przypadku gdy dłużnik uchyla się od jego wykonania. Obowiązków o charakterze niepieniężnym niestety przybywa, ich wykonanie maleje, a egzekucja nie jest praktycznie prowadzona.

SŁOWA KLUCZOWE

egzekucja administracyjna, obowiązki o charakterze niepieniężnym, sposoby egzekucji

Wprowadzenie

Egzekucji administracyjnej, oprócz obowiązków pieniężnych, poddane są obowiązki niepieniężne. Niewykonanie takiego obowiązku łączy się z określonymi konsekwencjami prawnymi, niezależnie od charakteru tego obowiązku. Nie ma znaczenia, z jakiej gałęzi prawa wywodzi się dany obowiązek, ponieważ ustawa o postępowaniu administracyjnym dotyczy wszystkich, które nie mają charakteru pieniężnego, a pozostają w zakresie właściwości administracji publicznej.

Egzekucji administracyjnej podlegają zatem obowiązki o charakterze niepieniężnym wynikające z prawa budowlanego, prawa o ochronie środowiska, prawa drogowego, prawa podatkowego. Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) egzekucji administracyjnej podlegają przede wszystkim obowiązki publicznoprawne, a więc takie, które są nakładane władczo, jednostronnie przez organy

administracji publicznej. Ustawodawca poddaje egzekucji administracyjnej także niektóre obowiązki cywilnoprawne. Na przykład w art. 4 u.p.e.a. mowa jest o obowiązkach wynikających z innych ustaw¹. W aktualnym stanie prawnym (po wielokrotnej nowelizacji) nie obowiązuje już zatem czytelny i prosty podział, że obowiązki publicznoprawne podlegają wyłącznie egzekucji administracyjnej, a obowiązki cywilnoprawne egzekucji sądowej. Nadal obowiązuje jednak ogólna zasada, że sprawy cywilne poddane są egzekucji sądowej, a sprawy publicznoprawne egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że wszelkie wyjątki od tej zasady, niestety coraz częstsze, muszą być interpretowane ściśle. Niedopuszczalna jest w związku z tym wykładania rozszerzająca przepisów poddających obowiązki cywilnoprawne egzekucji administracyjnej, a także obowiązki publicznoprawne egzekucji sądowej.

Zgodnie z art. 3 § 1 u.p.e.a.², egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, 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 szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Egzekucja ta, zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a., jest wszczynana z urzędu (jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym) lub na wniosek wierzyciela. Jest ona prowadzona na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez wierzyciela. O tym, czy tytuł wystawiony przez wierzyciela zostanie skierowany do egzekucji, decyduje organ egzekucyjny. Zgodnie z art. 29 §1 u.p.e.a., organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Organ ten nie jest jednak uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym³.

Tytuł wykonawczy stanowi podstawę do stosowania środków egzekucji, tzn. sposobów, które wymuszają wykonanie obowiązków. W przypadku obowiązków, które nie mają charakteru pieniężnego, ustawodawca wprowadza odrębny katalog środków egzekucyjnych. Identycznie jak w egzekucji należności pieniężnych w egzekucji niepieniężnej ustawodawca nakazuje organowi egzekucyjnemu stosować z katalogu środków ten, który prowadzi bezpośrednio do celu. O sposobie egzekucji decyduje jednak przede wszystkim rodzaj obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Osiągnięcie celu egzekucji wymaga zatem stosowania określonych środków wobec dłużnika. Środki te muszą być stosowane według ściśle określonych w ustawie zasad. Ich katalog w zakresie egzekucji obowiązków niepieniężnych jest niezmienny od 1966 r., a więc ponad 50 lat. Zachodzi więc pytanie, dlaczego środki te nie są praktycznie stosowane, mimo że przypadków niewykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym jest zdecydowanie więcej niż obowiązków o charakterze pieniężnym. Z badań przeprowadzonych przez autora wynika, że głównym powodem takiego stanu rzeczy jest to, że w Polsce „rozwiązuje się problemy” przez nakładanie obowiązków, a nie ich egzekwowanie. Powody takiego stanu rzeczy są dwa. Po pierwsze, obowiązków nakładanych na obywateli jest tak dużo, że nie sposób monitorować wszystkich, a tym bardziej egzekwować ich wykonania. Po drugie, brak znajomości przepisów

1 Obszerniej: M. Staniszewski, *Zakres przedmiotowy egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej na przykładzie odškodowania z tytułu wywłaszczenia ustalonego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Zeszyty Naukowe” nr 882 „Studia Administracyjne” nr 7, Szczecin 2015, s. 5–19.

2 Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1314 ze zm.).

3 Por. postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 1996 r., sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ten drugi powód zmobilizował autora do napisania niniejszego artykułu.

Prawny obowiązek podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego. Umożliwia ono wykonanie obowiązku, w przypadku gdy dłużnik uchylił się od jego wykonania. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w razie uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku. Z uwagi na prawny obowiązek podjęcia takich czynności, wierzyciel nie ma prawa zwlekać z wysłaniem upomnienia i wystawieniem tytułu wykonawczego, a więc czynności uprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Czynność związana z doręczeniem upomnienia jest traktowana jako element procedury egzekucyjnej. Jest to jednak dopiero etap poprzedzający egzekucję administracyjną *sensu stricto*. Wezwanie do wykonania obowiązku, poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jest czynnością wierzyciela, wynikającą z relacji wierzyciel–zobowiązany.

Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. Ponadto zgodnie z art. 6 § 2 pkt. 1 u.p.e.a. Minister Finansów został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia formy działań informacyjnych, przypadki, w których mogą być te działania podejmowane, oraz sposób ich ewidencjonowania, mimo iż powyższe przepisy dotyczą zarówno wierzycieli obowiązków pieniężnych jak i niepieniężnych. Minister Finansów wydał rozporządzenie jedynie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Tym samym nie wykonał polecenia ustawowego wynikającego z art. 6 § 2 pkt. 1 u.p.e.a. w zakresie form działania wierzycieli obowiązków niepieniężnych. Nie oznacza to jednak, że wierzyciele obowiązków niepieniężnych nie mogą stosować, tzw. miękkiej egzekucji, tzn. podejmować przed wysłaniem upomnienia działań informacyjnych wobec zobowiązanego, które zmierzałyby do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. Co więcej, w świetle obowiązującego obecnie orzecznictwa sądu administracyjnego wydaje się to konieczne. W orzecznictwie sądowym podkreśla się bowiem, że użyty przez ustawodawcę w § 1 art. 6 u.p.e.a. zwrot „uchyla się” oznacza, że tylko wówczas, gdy zobowiązany świadomie zmierza do niewykonania ciążącego na nim obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, można przypisać mu uchylenie się od jego wykonania. Z drugiej strony zastosowany w art. 6 § 1 u.p.e.a. zwrot „powinien” oznacza „ma obowiązek”, a „uchylenie się od wykonania obowiązku” to niepodjęcie przez zobowiązanego działań zmierzających do jego wykonania. W przypadku obowiązku o charakterze niepieniężnym oznacza to niewywiązanie się z obowiązku w wyznaczonym terminie⁴. W świetle orzecznictwa i treści art 6 § 1 u.p.e.a., wierzyciel powinien zawsze mieć, przed wysłaniem upomnienia, przekonanie o uchyłaniu

4 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2013 r., sygn. I SA/Gl 146/13.

się od wykonania obowiązku. Najłatwiej się o tym przekonać, stosując tzw. miękką egzekucję. Nie ma przy tym przeszkody, aby wierzyciel obowiązków niepieniężnych stosował te same sposoby co wierzyciel należności pieniężnej. Należy w związku z tym zaznaczyć, że zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia MF z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵ wierzyciel może w szczególności podejmować działania informacyjne w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez:

- internetowy portal informacyjny,
- krótką wiadomość tekstową (SMS),
- e-mail, telefon, faks.

Nie ma zatem przeszkody, aby wierzyciel obowiązków niepieniężnych podejmował takie same działania informacyjne. Jednocześnie wierzyciel powinien niezwłocznie, a więc w najkrótszym możliwie czasie, przesyłać zobowiązanemu upomnienie, jeżeli z podjętych działań informacyjnych wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany. Tak samo powinien postąpić, gdy wynika to z innych okoliczności. Należy bowiem pamiętać, że na bezczynność wierzyciela służy skarga każdemu podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku (art. 6 § 1a u.p.e.a.). Wierzyciel jest bezczynny, jeżeli nie wysłał upomnienia, a następnie nie sporządza tytułu wykonawczego i nie przesyła go do organu egzekucyjnego, gdy ma pewność uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku⁶.

Wierzyciel wysłał upomnienie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe. Doręczenie upomnienia może także nastąpić przez zastosowanie zastępczych form doręczenia. Do doręczenia upomnienia (w tym zastępczych form doręczenia) mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tytuł wykonawczy musi być sporządzony według ustalonego wzoru, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁷. Wzór tytułu zawiera treść określoną w art. 27, a ponadto umożliwia elektroniczne przetwarzanie danych zawartych w tytule wykonawczym⁸. Organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym może zastosować inny środek egzekucyjny niż wskazany we wniosku, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. O powyższym organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym (art. 30 u.p.e.a.).

5 Dz.U. z 2015 r., poz. 2367.

6 Por. wyrok NSA z 10.06.2014 r., sygn. II FSK 1705/12.

7 Dz.U. z 2018 r., poz. 850 j.t.

8 Niespełnienie wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a. jest jedną z okoliczności stanowiących podstawę zarzutu, jaki zobowiązany może wnieść w terminie siedmiu dni od wszczęcia egzekucji. Uznanie tego zarzutu za zasadny powoduje konieczność umorzenia postępowania egzekucyjnego i wystawienia nowego tytułu wykonawczego.

Kierowanie tytułu do właściwego organu egzekucyjnego

Tryb postępowania po wystawieniu tytułu wykonawczego uzależniony jest od tego, kto jest organem egzekucyjnym właściwym miejscowo i rzeczowo do wyegzekwowania zaległości objętej tytułem. Jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego organu egzekucyjnego. Natomiast gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, bezzwłocznie stosuje środek egzekucyjny.

Organem egzekucyjnym, w myśl art. 1a pkt 7 u.p.e.a., jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. Natomiast organ rekwizycyjny (w myśl pkt. 8 art. 1a ww. ustawy), to organ egzekucyjny o tej samej właściwości rzeczowej co organ egzekucyjny prowadzący egzekucję, któremu organ egzekucyjny zlecił wykonanie czynności egzekucyjnych. Organ egzekucyjny i organ rekwizycyjny to zatem organy uprawnione do stosowania środków egzekucyjnych.

Zgodnie z art. 20 u.p.e.a., organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest:

- wojewoda;
- właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne;
- kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień;
- kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.

Ponadto w przypadkach określonych szczególnymi przepisami jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ:

- Policji,
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Agencji Wywiadu,
- Straży Granicznej,
- Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych,
- organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji,
- organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także
- inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego.

Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej, wydanych przez przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, a także przez stowarzyszenia, organizacje zawodowe i samorządowe oraz inne organizacje społeczne jest wojewoda.

Jak z powyższego wynika, w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym organem o najszerszych uprawnieniach jest wojewoda. Jest to jedyny organ egzekucyjny obowiązków niepieniężnych, któremu ustawodawca właściwość rzeczową ogranicza do konkretnych obowiązków niepieniężnych. Istnieje zatem domniemanie właściwości wojewody, gdy ustawodawca nie wskazał wyraźnie innego organu jako organu egzekucyjnego. Zasada dotyczy zarówno obowiązków wynikających z decyzji (postanowień itp.), jak i obowiązków powstających bezpośrednio z mocy prawa. W jednym i drugim przypadku organem egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych będzie wojewoda, jeżeli ustawa nie wskazuje innego organu administracji publicznej jako organu egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych. Na przykład organem egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych nałożonych przez naczelnika urzędu skarbowego jest wojewoda, ponieważ naczelnik urzędu skarbowego jest jedynie organem egzekucyjnym obowiązków pieniężnych. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera jednak zamkniętego katalogu organów egzekucyjnych. Ustawodawca zaznacza jedynie, że organ egzekucyjny może być ustanowiony aktem rangi ustawy.

Wszczęcie postępowania egzekucyjnego i prowadzenie egzekucji

Zgodnie z art. 29 § 1 u.p.e.a., organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Badanie to obejmuje przede wszystkim ustalenie, czy egzekucja obowiązku objętego tytułem jest dopuszczalna, a także czy tytuł wykonawczy wystawiony jest zgodnie z zasadami określonymi przez ustawodawcę oraz czy doręczone zostało upomnienie⁹. Organ ten nie jest upoważniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułami wykonawczymi, ponieważ postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym, a nie kolejną fazą postępowania orzekającego¹⁰. Jednak z drugiej strony organ egzekucyjny powinien umorzyć postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., jeżeli egzekwowany obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu, albo jeżeli obowiązek nie istniał¹¹. Głos decydujący w sprawie prowadzenia egzekucji ma wierzyciel, który w przypadku wniesienia zarzutu przez dłużnika, opartego na przesłance nieistnienia obowiązku, musi wypowiedzieć się w formie postanowienia, a stanowisko wierzyciela jest w tym wypadku wiążące dla organu egzekucyjnego. Organ egzekucyjny nie może bowiem ingerować w kwestie merytoryczne wierzyciela (rozstrzygnięcia wierzyciela wydane w ramach przysługujących mu kompetencji)¹². Organ egzekucyjny nie ma ponadto powinności zweryfikowania podstawy prawnej obowiązku podlegającego egzekucji¹³. Fakt, iż z jednej strony organ egzekucyjny nie ma prawa badać zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, a z drugiej powi-

9 Por. postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 1996 r., sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.

10 Por. wyrok NSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. I SA/Po 2576/98, „Biuletyn Skarbowy” 2000, nr 1, s. 30 oraz wyrok NSA w Warszawie, z dnia 17 lutego 1999 r., sygn. III SA 5113/98, LEX nr 37203.

11 Por. wyrok NSA w Warszawie, z dnia 28 maja 1999 r., sygn. III SA 1321/98, LEX nr 46239.

12 Por. wyrok NSA w Warszawie, z dnia 9 grudnia 1998 r., sygn. IV SA 1668/96, LEX nr 43708.

13 Por. wyrok NSA w Warszawie, z dnia 18 października 2006 r., sygn. II FSK 1302/05, LEX nr 280453.

nien umorzyć postępowanie egzekucyjne, gdy obowiązek nie istnieje, prowadzi do wniosku, że dotyczy to wyłącznie sytuacji, kiedy nieistnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, która nastąpiła po wydaniu tytułu wykonawczego¹⁴.

Egzekucja odbywa się w ramach postępowania egzekucyjnego i nie może się odbyć inaczej niż w tym postępowaniu¹⁵. Tym samym, aby mogła być wszczęta, najpierw musi być wszczęte postępowanie egzekucyjne. Wszczęcie egzekucji musi być zatem poprzedzone m.in. badaniem tytułu wykonawczego pod względem formalnym. Czynności organu egzekucyjnego związane z badaniem dopuszczalności egzekucji oraz sprawdzenie czy tytuł wykonawczy spełnia wymogi określone w art. 27 § 1 i § 2 u.p.e.a., następują w stadium poprzedzającym wszczęcie egzekucji administracyjnej¹⁶. Egzekucja wszczęta na podstawie wadliwego tytułu wykonawczego (np. niezawierającego wszystkich elementów wymienionych w art. 27 u.p.e.a.) musiałaby zakończyć się umorzeniem postępowania egzekucyjnego¹⁷.

Zgodnie z art. 46 §1 u.p.e.a., organ egzekucyjny i egzekutor, jeżeli natrafił na opór, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie egzekucji, może w razie potrzeby wezwać pomoc organu Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu. Co do zasady, organy te udzielają pomocy na pisemne żądanie. W pilnych przypadkach muszą jednak udzielić pomocy także na ustne wezwanie. Z żądaniem udzielenia asysty (o pomoc) organ egzekucyjny i egzekutor mogą wystąpić nie tylko, gdy natrafili na opór, ale również wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór natrafiają. Jeżeli opór stawia żołnierz w czynnej służbie wojskowej, organ egzekucyjny lub egzekutor powinni wezwać pomoc właściwego organu wojskowego, chyba że zwłoka grozi udaremnieniem egzekucji, a na miejscu nie ma organu wojskowego. Również w tym przypadku wezwanie o pomoc może być zgłoszone ustnie.

Celem egzekucji jest wymuszenie wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie. Z drugiej strony jednak, organ egzekucyjny z katalogu środków przewidzianych w ustawie ma stosować taki środek lub środki, które prowadzą do celu, a jednocześnie są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Z tego wynika, że do przymusowego otwarcia środków transportu zobowiązanego, lokali i innych pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach powinno dochodzić niezwykle rzadko. Organ egzekucyjny powinien starać się osiągnąć cel egzekucji, stosując możliwe najłagodniejsze sposoby egzekucji. W egzekucji obowiązków niepieniężnych (zgodnie z art. 47 § 1 u.p.e.a.) organ egzekucyjny może zarządzić otwarcie środków transportu zobowiązanego itd. jedynie wtedy, gdy cel egzekucji prowadzonej w sprawie wydania rzeczy tego wymaga. Uzasadnieniem takich działań może być np. sytuacja, gdy zobowiązany nie reaguje na wezwania organu egzekucyjnego, uporczywie uchyla się od wykonania obowiązku i dobrowolnie nie

14 Por. wyrok NSA w Warszawie, z dnia 10 grudnia 1998 r., sygn. III SA 1418/97, LEX nr 37145; wyrok NSA w Warszawie, z dnia 23 lutego 1999 r., sygn III SA 1614/98, LEX nr 44829.

15 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.

16 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.

17 Na podstawie art. 59 § 1 pkt 10 w zw. z art. 33 pkt 10 i 34 § 4 u.p.e.a.

chce wpuścić egzekutora do mieszkania¹⁸. Działania organu egzekucyjnego są swego rodzaju rewizją¹⁹.

W przypadku egzekucji w sprawie wydania rzeczy (zgodnie z art. 48 § 1 u.p.e.a.) egzekutor może ponadto przeszukać odzież na osobie zobowiązanego oraz teczki, walizy i tym podobne przedmioty, które zobowiązany ma przy sobie²⁰. Egzekutor, chcąc dokonać tych czynności, nie musi posiadać specjalnego upoważnienia (polecenia), jeżeli dokonuje ich w mieszkaniu, przedsiębiorstwie, zakładzie lub gospodarstwie zobowiązanego. Natomiast przeszukanie odzieży na osobie zobowiązanego oraz jego teczek, waliz i tym podobnych przedmiotów poza mieszkaniem, przedsiębiorstwem, zakładem lub gospodarstwem zobowiązanego może nastąpić tylko na podstawie pisemnego polecenia organu egzekucyjnego. W takim przypadku egzekutor obowiązany jest okazać polecenie organu egzekucyjnego zobowiązanemu przed przystąpieniem do czynności egzekucyjnych. Zgodnie z art. 47 § 2 u.p.e.a., przeszukania rzeczy, środków transportu, lokali i innych pomieszczeń oraz schowków dokonuje komisja powołana przez organ egzekucyjny. W przypadku, gdy egzekucja w postaci przymusowego otwarcia drzwi do mieszkania dokonywana jest pod nieobecność zobowiązanego, wymagany jest zgodnie z przepisem art. 51 § 2 cyt. w. ustawy udział dwóch świadków.

Uprawnienie dotyczące przeszukania odzieży itd., dotyczy nie tylko zobowiązanego, lecz także domowników i innych osób obecnych przy dokonywaniu czynności. W tym jednak przypadku egzekutor może przeszukać odzież tej osoby oraz jej teczki, walizy i tym podobne przedmioty, jakie ona ma przy sobie, wyłącznie wtedy, gdy w czasie dokonywania tych czynności egzekutor zauważy, że zobowiązany oddał poszukiwane przedmioty swemu domownikowi lub innej osobie do ukrycia. W jednym i drugim przypadku przeszukanie odzieży powinno być dokonane tylko przez osobę tej samej płci co osoba przeszukiwana.

Należy podkreślić, że zobowiązany ma prawo być obecny podczas przeszukania. Z drugiej jednak strony, jeżeli zobowiązany lub inna osoba obecna przy przeszukaniu zachowuje się niewłaściwie lub przeszkadza w dokonywaniu czynności egzekucyjnych, egzekutor może ją upomnieć, a po bezskutecznym upomnieniu wydalić z miejsca dokonywania czynności egzekucyjnych. W przypadku wydalenia z miejsca dokonywania czynności zobowiązanego, egzekutor ma obowiązek przywołać co najmniej dwóch świadków, chyba że zachodzi obawa, iż wskutek upływu czasu potrzebnego na przywołanie świadków egzekucja będzie udaremniona.

Egzekutor może zatem np. zarządzić wydalenie z mieszkania zobowiązanego każdej osoby, w tym zobowiązanego, która przez swoje zachowanie uniemożliwia skuteczne przeprowadzenie egzekucji. Ustawodawca w art. 49a u.p.e.a. podkreśla, że przeszukanie rzeczy musi być dokonywane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszano-

18 Por. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 15 września 1999 r., sygn. I SA/Gd 1382/97, LEX nr 38998.

19 Por. R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 79.

20 Przepis ten ma zastosowanie jedynie do rzeczy ruchomych, ponieważ w przypadku nieruchomości ma zastosowanie art. 145 u.p.e.a., por. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 154.

wania godności osób, których ta czynność dotyczy, oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości.

Tak więc, mimo iż egzekucja jest co do zasady dokuczliwa, egzekutor (organ egzekucyjny) ma obowiązek ograniczyć do minimum jej dokuczliwość. Z drugiej strony jednak ustawodawca przyznaje szczególne uprawnienia egzekutorowi w przypadku, gdy zobowiązany lub inna osoba przez swoje działania chciałaby uniemożliwić lub opóźnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji.

O skuteczności czynności egzekucyjnych nie decyduje obecność zobowiązanego przy ich dokonywaniu. Określone zostały jednak (w art. 51 u.p.e.a.) przypadki, kiedy egzekutor jest zobowiązany przywołać świadka. Na ogół ustawodawca pozostawia przywołanie świadka uznaniu organu egzekucyjnego. Jedynie w przypadku prowadzenia egzekucji w porze nocnej może być ona prowadzona wyłącznie w obecności świadka.

Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego

Zasady ogólne zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mają charakter norm prawnych i są dla organów egzekucyjnych wiążące. Muszą być one przestrzegane w toku całego postępowania egzekucyjnego. Niektóre z nich zostały już omówione, jak zasada upominania i zasada prawnego podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji, ponieważ dotyczą one obowiązków wierzyciela w ramach czynności podejmowanych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego (przed doręczeniem organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego). W niniejszym opracowaniu nie będzie omawiana zasada poszanowania minimum egzystencji, ponieważ dotyczy ona wyłącznie egzekucji należności pieniężnych. Pozostałe zasady dotyczą obowiązków i praw powstających w ramach postępowania egzekucyjnego (najczęściej po wszczęciu egzekucji)²¹. Najistotniejszą z nich jest zasada celowości. Zgodnie z nią (wyrażoną w art. 1 u.p.e.a.) jedynym celem egzekucji jest doprowadzenie do wykonania obowiązków przez zastosowanie środków przymusu egzekucyjnego²². Postępowanie egzekucyjne nie ma zatem na celu ukarania dłużnika za niewykonanie obowiązku lecz doprowadzenie do wykonania przez niego obowiązku objętego tytułem wykonawczym, w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych. Dlatego dążenie do wykonania w trybie przymusowym obowiązku ciążącego na zobowiązanym powinno być główną przesłanką przy wyborze środka egzekucyjnego. Organ egzekucyjny, dokonując wyboru środka egzekucyjnego, przede wszystkim musi ustalić, czy jego zastosowanie umożliwi osiągnięcie celu egzekucji.

Zasada stosowania środków przewidzianych w ustawie (określona w art. 7 § 1 u.p.e.a.) nakazuje z kolei stosowanie jedynie takich środków, które przewiduje ustawa. Nie chodzi tylko i wyłącznie o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, lecz o akt rangi ustawowej. Oznacza to, że w egzekucji obowiązków niepieniężnych organ egzekucyjny ma

21 Egzekucja odbywa się w ramach postępowania egzekucyjnego i jest wszczęta w momencie doręczenia dłużnikowi kopii tytułu wykonawczego lub dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu.

22 Por. J. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 46.

do wyboru jedynie pięć środków egzekucyjnych, a mianowicie: grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości.

Z powyższymi zasadami ściśle związana jest zasada stosowania najmniej uciążliwego środka (określona w art. 7 § 2 u.p.e.a.). W myśl tej zasady organ egzekucyjny stosuje tylko te środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Zasada ta dopuszcza jednak stosowanie kilku środków egzekucyjnych jednocześnie, jeżeli cel egzekucji tego wymaga. Ustawodawca nie wskazuje, który ze środków jest mniej, a który bardziej dokuczliwy²³. W związku z tym, organ egzekucyjny według własnego uznania musi każdorazowo dokonywać oceny (biorąc pod uwagę okoliczności sprawy) czy zasada ta jest przestrzegana. Bez wątplenia jednak, w przypadku egzekucji obowiązków niepieniężnych, najłagodniejszy środek egzekucyjny to grzywna w celu przymuszenia, a najbardziej uciążliwy przymus bezpośredni²⁴.

Zasada niedopuszczalności stosowania środka, gdy obowiązek został wykonany (określona w art. 7 § 3 u.p.e.a.), również jest ściśle związana z zasadą celowości. Zgodnie z nią, stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. Zasada niedopuszczalności stosowania środka egzekucyjnego wynika dodatkowo z art. 45 u.p.e.a. W myśl tego przepisu, organ egzekucyjny i egzekutor są obowiązani odstąpić od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, albo gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego.

Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych (wynikająca z art. 16 u.p.e.a.) stanowi, że zastosowanie środka egzekucyjnego nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku. Tym samym zastosowanie środków egzekucyjnych nie może stać na przeszkodzie w zastosowaniu sankcji karnych.

Kolejna zasada, to zasada pisemności, a ściślej mówiąc zasada sporządzania protokołu z każdej czynności egzekucyjnej, która wynika z art. 53 u.p.e.a. Zgodnie z tą zasadą, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, egzekutor sporządza protokół z czynności egzekucyjnych. Cały przebieg postępowania egzekucyjnego powinien być udokumentowany w formie protokołu. Pod pojęciem „czynność egzekucyjna” ustawodawca (w art. 1a pkt 2 § 1 u.p.e.a.) rozumie wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego²⁵.

23 Por. R. Hauser, Zb. Leoński, *op. cit.*, s. 47.

24 Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. VII SA/Wa 961/17.

25 Jedyny wyjątek od tej zasady nie dotyczy pobrania pieniędzy w egzekucji obowiązków pieniężnych. W tym przypadku poborca nie sporządza protokołu z tej czynności lecz wystawia jedynie pokwitowanie odbioru pieniędzy.

Środki egzekucji obowiązków niepieniężnych

Niewykonanie obowiązku łączy się z określonymi konsekwencjami prawnymi, niezależnie od charakteru tego obowiązku. Sankcje uzależnione są przede wszystkim od rodzaju obowiązku, który nie został wykonany. W prawie publicznym, oprócz obowiązków o charakterze pieniężnym (obowiązek zapłaty grzywny, podatku itp.), ustawodawca nakłada również obowiązki o charakterze niepieniężnym. Do takich należą np.: obowiązek posyłania dzieci do szkoły, obowiązek prowadzenia ksiąg podatkowych, obowiązek rozbiórki w przypadku samowoli budowlanej, obowiązek stawienia się na wezwanie organu administracji publicznej. W przypadku obowiązków, które nie mają charakteru pieniężnego ustawodawca wprowadza odrębny katalog środków egzekucyjnych. Identycznie jak w egzekucji należności pieniężnych w egzekucji niepieniężnej ustawodawca nakazuje organowi egzekucyjnemu stosować z wymienionego wyżej katalogu środków ten, który prowadzi bezpośrednio do celu. O sposobie egzekucji decyduje przede wszystkim rodzaj obowiązku objętego tytułem wykonawczym, ponieważ rodzaj stosowanego środka jest zależny m.in. od charakteru obowiązku.

Najczęściej stosowanym sposobem egzekucji obowiązków niepieniężnych jest grzywna w celu przymuszenia. Zgodnie z art. 119 § 1 u.p.e.a., grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania, albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Nie ma zatem obowiązku o charakterze niepieniężnym, którego wykonanie nie mogłoby być wymuszane za pomocą tego środka. Grzywna w celu przymuszenia może być zatem stosowana, zarówno gdy egzekucja dotyczy samowoli budowlanej, jak i nieposyłania dzieci do szkoły. Może być również stosowana w przypadku niestawiania się na wezwanie organu administracji publicznej czy niedostarczenia jakiegoś dokumentu w celu przeprowadzenia dowodu. Najczęściej jednak grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy użycie innego środka egzekucyjnego jest niemożliwe albo niecelowe. Grzywna w celu przymuszenia chociaż ma wymiar pieniężny, nie jest karą, lecz środkiem pozwalającym wymusić wykonanie obowiązku o charakterze niepieniężnym. Jest formą przymusu państwowego²⁶. Grzywna w celu przymuszenia może być nakładana zarówno na osoby fizyczne, jak i na osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawodawca przewiduje jednak różne wysokości maksymalnych kwot grzywnien nakładanych przez organ egzekucyjny na te podmioty. W przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać 50 tys. zł, a łączna ich kwota (gdy są nakładane wielokrotnie) 200 tys. zł. Natomiast grzywna nakładana na osoby fizyczne nie może przekraczać kwoty 10 tys. zł, a ich suma (gdy są nakładane kilkakrotnie) 50 000 zł. Organ egzekucyjny,

26 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2006 r., sygn. VII SA/Wa 1366/05, LEX nr 282419, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2005 r., sygn. II SA/Sz 369/04, LEX nr 300433.

ustalając wymiar grzywny w celu przymuszenia, powinien przede wszystkim kierować się zasadą skuteczności i celowości²⁷.

Jeżeli egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego, grzywna w celu przymuszenia jest jednorazowa, chyba że dotyczy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia. 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 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych²⁸.

Grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny właściwy do prowadzenia egzekucji obowiązków niepieniężnych (np. wojewoda), natomiast egzekucja administracyjna tych grzywien (gdy nie są dobrowolnie wpłacone) jest prowadzona przez właściwy organ egzekucji należności pieniężnych, tj. przede wszystkim przez naczelników urzędów skarbowych²⁹.

Wykonanie obowiązku o charakterze niepieniężnym powoduje umorzenie nałożonych a nieziszczonych lub nieściągniętych grzywien. Wynika to m.in. z faktu, że grzywna ta jest środkiem egzekucyjnym. Jej nałożenie nie ma zatem na celu ukarania zobowiązanego, ale wymuszenie wykonania ciężącego na nim obowiązku. Podkreślić należy także, że kontynuowanie egzekucji przez ściąganie grzywny po wykonaniu obowiązku niepieniężnego stanowiłoby naruszenie zakazu (zasada określona w art. 7 § 3 u.p.e.a.) stosowania środków egzekucyjnych po wykonaniu obowiązku³⁰. Zgodnie z art. 126 u.p.e.a., na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, grzywny uiszczone lub ściągnięte w celu przymuszenia mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w wysokości 75% lub w całości. Państwowe organy egzekucyjne mogą zwrócić grzywnę po uzyskaniu zgody organu wyższego stopnia.

Organ egzekucyjny nakładając grzywnę w celu przymuszenia, doręcza zobowiązanemu:

- a) odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 32 u.p.e.a., a więc jeżeli nie był wcześniej doręczony;
- b) postanowienie o nałożeniu grzywny, które powinno zawierać:
 - wezwanie do uiszczenia nałożonej grzywny w oznaczonym terminie z pouczeniem, że w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, oraz
 - wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym w postanowieniu, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku w terminie, będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub wyższej kwocie.

27 Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Bk 311/06, LEX nr 240445.

28 Na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej prezes GUS ogłasza cenę 1 mkw. powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za okresy kwartalne.

29 Egzekucja grzywien w celu przymuszenia prowadzona jest na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez organ egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych, Egzekucja tej grzywny odbywa się przez stosowanie środków egzekucji pieniężnych.

30 Obszerniej M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Wydawnictwo BECK, Warszawa 2010, s. 210 i n.

Wykonanie zastępcze jest środkiem egzekucyjnym bardziej uciążliwym niż grzywna w celu przymuszenia³¹. Jest on stosowany przeważnie, gdy po nałożeniu i wyegzekwowaniu grzywny w celu przymuszenia obowiązek, którego egzekucja dotyczy, nadal jest niewykonany³². Wykonanie zastępcze jest środkiem stosowanym w sytuacji, gdy egzekucja dotyczy obowiązków, które mogą być wykonane przez inne osoby (np. nakaz rozbiórki). Jego stosowanie polega na tym, że organ egzekucyjny zleca wykonanie obowiązku ciążącego na zobowiązanym innej osobie. Nie zwalnia to zobowiązanego z odpowiedzialności, ponieważ odpowiedzialność cywilna, związana z wykonaniem zastępczym, oraz koszty jego zastosowania obciążają zobowiązanego. Między innymi dlatego ustawodawca przyznaje zobowiązanemu prawo do zwrócenia się (w toku jego stosowania) do organu egzekucyjnego o zaniechanie dalszego stosowania tego środka egzekucyjnego. Organ egzekucyjny nie musi jednak uwzględnić wniosku. Uczyni to jedynie w przypadku, gdy spełnione będą łącznie trzy warunki:

- zobowiązany zobowiąże się wykonać czynności będące przedmiotem wykonania zastępczego w terminie wyznaczonym przez organ egzekucyjny,
- oświadczenie zobowiązanego nie będzie budziło wątpliwości,
- wykonawca zgodzi się na to.

Zastosowanie tego środka polega na doręczeniu zobowiązanemu przez organ egzekucyjny:

- odpisu tytułu wykonawczego, jeżeli wcześniej nie został doręczony,
- postanowienia, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo.

W postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny może ponadto:

- wezwać zobowiązanego do wpłacenia w oznaczonym terminie określonej kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego, z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia kwoty w tym terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych,
- nakazać zobowiązanemu dostarczenie posiadanej dokumentacji, a także posiadanych materiałów i środków przewozowych, niezbędnych do zastępczego wykonania egzekwowanej czynności, z zagrożeniem zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych w razie uchylenia się zobowiązanego od dostarczenia tych dokumentów, materiałów i środków przewozowych.

Stosując ten środek, organ egzekucyjny może także wydawać odrębne postanowienia w sprawie wpłacenia zaliczek oraz dostarczenia dokumentacji, materiałów i środków przewozowych. Ponadto organ egzekucyjny ma obowiązek:

- zawiadomić zobowiązanego o zakończeniu czynności egzekucyjnych w ramach tego środka egzekucyjnego oraz o wykonaniu egzekwowanego obowiązku,

31 Por. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. II SA/Kr 57/18.

32 Obszerniej M. Staniszewski, *Egzekucja...*, s. 212 i n.

- doręczyć zobowiązanemu wykaz kosztów wykonania zastępczego, z wezwaniem do ich uiszczenia w oznaczonym terminie,
- pouczyć, że w razie nieuiszczenia kwoty kosztów w wyznaczonym terminie, zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych³³.

Środek egzekucyjny nazwany odebraniem rzeczy ruchomej stosowany jest w celu wyegzekwowania konkretnych rodzajów obowiązków, a mianowicie gdy zobowiązywany (zgodnie z art.136 § 1 u.p.e.a.) uchyla się od wydania oznaczonej rzeczy ruchomej. Zastosowanie tego środka polega na odebraniu zobowiązanemu tej rzeczy przez organ egzekucyjny i wydaniu jej wierzycielowi. Środek ten jest stosowany zarówno wtedy, gdy rzecz ruchoma znajduje się w posiadaniu zobowiązanego, jak i innej osoby. Jego zastosowanie polega na skierowaniu do zobowiązanego wezwania do wydania rzeczy, z zagrożeniem zastosowania innych środków, np. przymusu bezpośredniego. Co do zasady, egzekucja jest skierowana do rzeczy ruchomej stanowiącej własność zobowiązanego. Może być ona jednak odebrana, gdy własność przeszła na inną osobę, jeżeli rzecz ma być zniszczona ze względów sanitarnych lub innych społecznych powodów. Egzekucję przy zastosowaniu tego środka prowadzi się również w sytuacji, gdy obowiązek dotyczy wydania rzeczy na określony czas (np. w celu przeprowadzenia oględzin). Odebrania rzeczy dokonuje egzekutor wyznaczony przez organ egzekucyjny. Odebraną rzecz wydaje się wierzycielowi lub osobie przez niego do odbioru rzeczy upoważnionej, a gdy nie jest to możliwe – na skład, na koszt i niebezpieczeństwo wierzyciela³⁴.

Zgodnie z art. 118 u.p.e.a. zobowiązany do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym może być wezwany do wyjawienia, gdzie znajduje się przedmiot, którego egzekucja dotyczy. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepisy art. 71 u.p.e.a., tzn. dotyczące wyjawienia majątku³⁵.

Sposób prowadzenia egzekucji nazywany odebraniem nieruchomości, opróżnieniem lokalu i innych pomieszczeń (określony w art. 141–147 u.p.e.a.) jest środkiem egzekucyjnym skierowanym nie tylko do osoby zobowiązanego, ale również przeciwko członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal, które są przedmiotem egzekucji. Praktycznie więc ten środek egzekucyjny jest dokuczliwy nie tylko w stosunku do zobowiązanego, ale wszystkich osób, które zajmują nieruchomość³⁶, mimo że jego konstrukcja jest podobna do odebrania ruchomości. W tym jednak przypadku przedmiotem postępowania egzekucyjnego jest nieruchomość (lokal). Egzekucja prowadzona przy zastosowaniu tego środka dotyczy również obowiązku wydania nieruchomości na określony czas (np. w celu przeprowadzenia oględzin). Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor wyznaczony przez organ egzekucyjny. Stosowanie tego środka polega na doręczeniu zobowiązanemu:

- odpisu tytułu wykonawczego, jeżeli wcześniej nie został doręczony, oraz

33 Jeżeli koszty wykonania zastępczego są wysokie, albo gdy wykonanie zastępcze trwa dłuższy okres, organ egzekucyjny może jeszcze przed zakończeniem egzekucji doręczać zobowiązanemu wykazy poczynionych już kosztów z wezwaniem do ich pokrycia w oznaczonym terminie.

34 Obszerniej M. Staniszewski, *Egzekucja...*, s. 214 i n.

35 Wyjawienie majątku jest pomocniczym środkiem egzekucji należności pieniężnej.

36 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wa 1956/06, LEX nr 310795.

- wezwaniu w formie postanowienia do wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia) określonego w tytule wykonawczym.

Egzekutor wzywa do wykonania obowiązku z zagrożeniem zastosowania innych środków egzekucyjnych (głównie przymusu bezpośredniego). W przypadku nieopuszczenia dobrowolnie nieruchomości (lokalu) egzekutor usuwa z nieruchomości (lokalu) wszystkie znajdujące się tam ruchomości (z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem) wydawane są wierzycielowi) i wzywa osoby znajdujące się w nieruchomości (w pomieszczeniach) do ich opuszczenia – z zagrożeniem użycia siły fizycznej. Ruchomości wydawane są zobowiązanemu, a gdy mimo wezwania nie chce ich odebrać – są przechowywane na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego. W sytuacji, gdy koszt ich przechowywania byłby wyższy od wartości ruchomości – organ egzekucyjny może ruchomości sprzedać.

Przymus bezpośredni jest środkiem najbardziej uciążliwym i w związku z tym ostatecznym i wyjątkowym³⁷. W myśl przepisów określających zasady stosowania przymusu bezpośredniego (w art. 148 § 1 u.p.e.a.), polega on na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji przez zagrożenie zastosowania siły lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku³⁸. Ten środek egzekucyjny stosuje się szczególnie w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nieprzeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw, a także w przypadkach, gdy ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe.

Egzekutor wyznaczony do zastosowanie przymusu bezpośredniego doręcza zobowiązanemu:

- odpis tytułu wykonawczego, jeżeli wcześniej nie był doręczony,
- postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu zobowiązanego do wykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego.

Egzekutor może zastosować przymus bezpośredni również w toku postępowania egzekucyjnego, które zostało wszczęte w celu zastosowania innego ze środków egzekucji obowiązków niepieniężnych, gdy ten środek egzekucyjny okazał się bezskuteczny, a zastosowanie przymusu bezpośredniego może doprowadzić do wykonania egzekwowanego obowiązku. W tym przypadku egzekutor powinien ustnie uprzedzić zobowiązanego, że w razie dalszego uchylania się od wykonania obowiązku zastosuje przymus bezpośredni. Ponadto egzekutor może w toku czynności egzekucyjnych zastosować przymus bezpośredni również do innej osoby niebędącej zobowiązanym, jeżeli jej działalność lub wstrzymywanie się od działalności albo jej zachowanie się stanowi przeszkodę w doprowadzeniu do wykonania egzekwowanego obowiązku.

Jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego, lub jeżeli wymaga

37 Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. IV SA/Wa 2784/16.

38 Obszerniej M. Staniszewski, *Egzekucja...*, s. 216 i n.

tego szczególnie interes społeczny, to organy określone w art. 20 § 2 u.p.e.a.³⁹ (w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym), mogą stosować takie środki jak: wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej oraz opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

Podsumowanie

Z przedstawionego stanu prawnego wynika, że sposoby egzekucji obowiązków niepieniężnych są bardzo proste i jednocześnie bardzo dokuczliwe. Dziwi więc, że środki egzekucji obowiązków niepieniężnych są tak rzadko stosowane, skoro tak często obowiązki o tym charakterze są przez ustawodawcę nakładane. Należy więc z jednej strony zdecydowanie ograniczyć ilość obowiązków nakładanych na obywateli, a z drugiej strony – bezwzględnie je egzekwować, gdy nie są dobrowolnie wykonywane. Jednak za każdym razem (z uwagi na dokuczliwość środków) należy korzystać z możliwości miękkiej egzekucji. Należy postulować wprowadzenie obligatoryjnego informowania (przypominania) np. telefonicznie o niewykonanych obowiązkach. Odstępstwo od tej zasady, jako wyjątek, powinno być określone przez ustawodawcę. W rzeczywistości obowiązków o charakterze niepieniężnym przybywa. Ich wykonanie maleje, a egzekucja nie jest praktycznie prowadzona. Z informacji uzyskanych od wojewodów wynika, że ilość prowadzonych postępowań egzekucyjnych jest znikoma. Nie prowadzą oni praktycznie egzekucji obowiązków niepieniężnych, mimo że to głównie oni są organami egzekucyjnymi obowiązków niepieniężnych. Twierdzenie takie nie jest bezzasadne, ponieważ autor przez 30 lat pracy w administracji skarbowej był tego świadkiem na co dzień. Co więcej, wojewodowie przez pierwsze lata, kiedy ustawodawca postanowił, że będą oni jedynym organem egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych w zakresie obowiązków pozostających w zakresie administracji rządowej, nie byli tego świadomi. W następnych latach podejmowali działania zmierzające do unikania takiej egzekucji. Jaskrawym przykładem może być skarga wojewody na autora, który jako zastępca naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu przesłał do wojewody tytuł wykonawczy w celu wymuszenia wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym. W skardze wojewoda podnosił, że autor zamiast wymierzyć karę porządkową, „złośliwie” wnosi o zastosowanie sankcji egzekucyjnych. W konsekwencji dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu polecił wycofać tytuł wykonawczy, mimo iż w egzekucji administracyjnej obowiązuje zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych. Sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie do dnia dzisiejszego. Seminarzystka autora na potrzeby swojej pracy magisterskiej wystąpiła do wojewodów z zapytaniem o liczbę prowadzonych postępowań egzekucyjnych w zakresie obowiązków niepieniężnych. Odpowiedzi

39 Tzn. każdy organ: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, a ponadto organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego.

udzieliło tylko pięciu wojewodów, a pozostali poinformowali, że prowadzili jedynie kilka takich postępowań rocznie. Z sytuacją taką mamy do czynienia praktycznie przez cały czas i to nie tylko w III RP, ale przez cały czas po II wojnie światowej. Czas najwyższy to zmienić. Lepiej bowiem w ogóle nie nakładać obowiązków, niż je nakładać, a później ich nie egzekwować.

Bibliografia

- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczyła A., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2008.
- Jędrzejewski J., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Dom Organizatora, Toruń 2013.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Staniszewski M., *Egzekucja obowiązków podatkowych*, BECK, Warszawa 2010.
- Staniszewski M., *Zakres przedmiotowy egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej na przykładzie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ustalonego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Zeszyty Naukowe” nr 882 „Studia Administracyjne” nr 7, Szczecin 2015.

Akty prawne

- Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2367).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 850).
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 1996 r., sygn. I SA/Wr 71/96.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 15 września 1999 r., sygn. I SA/Gd 1382/97.
- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. I SA/Po 2576/98.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 1997 r., sygn. III SA 774/96.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 1998 r., sygn. IV SA 1668/96.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 1998 r., sygn. III SA 1418/97.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 lutego 1999 r., sygn. III SA 5113/98.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. III SA 1614/98.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2006 r., sygn. II FSK 1302/05.
- Wyrok NSA z 10.06.2014 r., sygn. II FSK 1705/12.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Bk 311/06.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2013 r., sygn. I SA/Gl 146/13.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r., II SA/Kr 57/18.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2005 r., sygn. II SA/Sz 369/04.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2006 r., sygn. VII SA/Wa 1366/05.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wa 1956/06.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wa 1956/06.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., sygn. III SA/Wa 3125/06.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2017 r., IV SA/Wa 2784/16.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., VII SA/Wa 2528/16.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., VII SA/Wa 961/17.

The execution of administrative decision concerning non-monetary liability

SUMMARY

The execution of administrative decision includes non-monetary liabilities that result from the construction law, environment protection law, traffic code, tax law, etc. Not fulfilling such liability leads to legal consequences, regardless of the type of the liability. The lack of importance of the type is caused by the fact that the act on administrative proceedings applies to all that stay within public administration. Executive proceedings are enforcement proceedings. They are a type of law enforcement. It allows fulfilling the liability in a situation, in which the debtor avoids fulfilling it. The number of non-monetary liabilities is unfortunately growing, their fulfilling decreases and the execution is virtually non-existent.

KEYWORDS

execution of administrative decision, non-monetary liabilities, methods of execution