

ANGELIKA DRELICHOWSKA

Uniwersytet Wrocławski

CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNE
W ŚWIELE USTAWY
O POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI*

Podstawowym elementem strukturalnym administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest czynność prawna. W literaturze wskazuje się, że przez czynność prawną należy rozumieć działania, które rodzą skutki prawne i które są podejmowane celu ich wywołania¹. W rodzimym piśmiennictwie z zakresu administracyjnego postępowania egzekucyjnego problematyce czynności podejmowanych w toku tego postępowania poświęcono już dość dużo uwagi. Mimo to podjęcie analizy tego zagadnienia tylko *prima facie* może uchodzić za przysłowiową próbę „wyważania otwartych drzwi”. W rzeczywistości bowiem złożona i trudna problematyka czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wciąż stanowi obszar wymagający pogłębionych badań. Przyczyn tego stanu rzeczy jest co najmniej kilka, jednak niewątpliwie jedna z nich ma znaczenie podstawowe. Mianowicie, zrozumienie pojęcia „czynność egzekucyjna” jest istotne z punktu widzenia obowiązku przestrzegania prawa zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez podmioty, względem których stosowany jest przymus egzekucyjny².

W literaturze przedmiotu nie osiągnięto jak dotąd konsensu w zakresie koncepcji czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Ujęcia poszczególnych autorów cechują bowiem — o czym będzie mowa szerzej w trakcie dalszych rozważań — rozbieżności w zakresie tej problematyki, niekiedy niewielkie, innym razem — zgoła zasadnicze. Celem niniejszego ar-

* Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm., zwana dalej u.p.e.a.

¹ J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 48.

² Na temat przymusu egzekucyjnego zob. szerzej m.in. A. Skoczylas, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 303–313; na temat granic stosowania przymusu egzekucyjnego zob. szerzej L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

tykułu jest więc próba ustosunkowania się do tych poglądów, spojrzenia na nie przez pryzmat regulacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokonania niezbędnych uściśleń terminologicznych i wypracowania na tej podstawie własnej — spójnej z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w u.p.e.a. — koncepcji czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

1. POGLĄDY NAUKI ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO NA KONCEPCJĘ CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNYCH

Analiza poglądów nauki administracyjnego postępowania egzekucyjnego na pojęcie czynności egzekucyjnych wymaga rozróżnienia poglądów, które były wyrażane w okresie, gdy w przepisach u.p.e.a. nie było definicji legalnej czynności egzekucyjnych, i poglądów, które były prezentowane po wprowadzeniu ustawowego określenia przedmiotowego pojęcia w regulacjach u.p.e.a. Definicja legalna pojęcia czynności egzekucyjnych została wprowadzona do u.p.e.a. dopiero na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw³, która weszła w życie 1 grudnia 2001 r., a więc kilkadziesiąt lat po uchwaleniu u.p.e.a.

Rozbudowana analiza czynności egzekucyjnych z punktu widzenia form działania administracji publicznej została przedstawiona przez Z. Leońskiego⁴. Autor stwierdził, że istota administracyjnych czynności egzekucyjnych jest złożona, można bowiem wyróżnić czynności czysto faktyczne, czynności typu poświadczeń, akty prawne oraz umowy cywilnoprawne⁵. W innej publikacji Z. Leoński wyodrębnił podział czynności egzekucyjnych na czynności typu wykonawczego oraz czynności typu aktu administracyjnego⁶.

J. Starościak za punkt wyjścia rozważań dotyczących czynności egzekucyjnych przyjął założenie, że czynności egzekucyjne nie są odrębną formą działania administracji publicznej i możliwe jest dokonanie ich analizy na podstawie formy działania administracji publicznej. Autor zauważył, że czynności egzekucyjne mają niejednorodny charakter prawny, ponieważ poszczególne elementy tych czynności mieszczą się w różnych formach działania administracji publicznej⁷.

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1068.

⁴ Zob. Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 3.

⁵ *Ibidem*, s. 64 nn.

⁶ Zob. Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy z 17.VI.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1983, s. 87.

⁷ Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 24–25.

J. Jendroška dokonał podziału czynności egzekucyjnych na czynności administracyjnoprawne oraz fakty administracyjnoprawne. Czynności administracyjnoprawne, zdaniem autora, ustanawiają prawa lub obowiązki. Fakty administracyjnoprawne mają zaś na celu przygotowanie lub wykonanie praw i obowiązków ustanowionych przez czynności administracyjnoprawne⁸. W innej publikacji J. Jendroška prezentuje podział czynności egzekucyjnych na czynności — akty prawne organów egzekucyjnych i wierzyciela oraz czynności faktyczne, które są podejmowane przy stosowaniu środków egzekucyjnych przez egzekutora, zobowiązanego, osoby trzecie i polegają na bezpośrednim zastosowaniu środków egzekucyjnych. Autor wskazał, że — z punktu widzenia przebiegu egzekucji — istotne znaczenie mają czynności faktyczne⁹.

E. Bojanowski wśród czynności egzekucyjnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego wyróżnia czynności egzekucyjne procesowe i czynności egzekucyjne materialno-techniczne. Czynności egzekucyjne procesowe, zdaniem autora, określają sytuację prawną podmiotów postępowania lub regulują inne zagadnienia proceduralne. Czynności procesowe materialno-techniczne są z kolei bezpośrednio skierowane na zastosowanie środków przymusu egzekucyjnego¹⁰. Na temat problematyki czynności egzekucyjnych wypowiedziała się także m.in. K. Jandy-Jendroška. Autorka podzieliła czynności egzekucyjne na czynności faktyczne i czynności prawne¹¹.

Wskazane poglądy zostały sformułowane, gdy w u.p.e.a. nie było jeszcze definicji legalnej czynności egzekucyjnych. Poglądy przedstawione poniżej były zaś prezentowane po wprowadzeniu do u.p.e.a. definicji pojęcia czynności egzekucyjnych. B. Adamiak wypracowała koncepcję czynności egzekucyjnych na podstawie dwóch kryteriów: kryterium skutku prawnego dla postępowania egzekucyjnego oraz kryterium skutku faktycznego dla wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Autorka, opierając się na takich kryteriach, wyróżniła czynności egzekucyjne procesowe oraz czynności egzekucyjne wykonawcze¹². Czynności egzekucyjne procesowe — jak wskazała B. Adamiak — wywierają podwójny skutek prawny, tj. co do wszczęcia i przebiegu postępowania oraz co do wykonania obowiązku poddanego egzekucji. Czynności egzekucyjne wykonawcze prowadzą zaś do wykonania obowiązku przez działania faktyczne¹³.

⁸ J. Jendroška, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 32 nn.

⁹ J. Jendroška, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 139.

¹⁰ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 33.

¹¹ Zob. K. Jandy-Jendroška, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 266.

¹² Zob. np.: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 560; B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 17.

¹³ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 560; B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 17.

P. Przybysz zdefiniował czynności egzekucyjne jako wszelkie działania organu egzekucyjnego podjęte w ramach postępowania egzekucyjnego, nawet jeżeli te działania nie są skierowane do zobowiązanego¹⁴. Z.R. Kmieciak — opierając się na kryterium charakteru prawnego danej czynności — zaprezentował podział czynności egzekucyjnych na czynności egzekucyjne w rozumieniu szerokim (*sensu largo*) i czynności egzekucyjne w rozumieniu wąskim (*sensu stricto*)¹⁵. Czynnościami egzekucyjnymi w znaczeniu *sensu largo* są, zdaniem autora, wszelkie czynności składające się na administracyjne postępowanie egzekucyjne, bez względu na to, przez kogo są podejmowane, jaki mają charakter prawny i jakiemu służą celowi. Z kolei czynnościami *sensu stricto* będą, w przekonaniu autora, czynności materialno-techniczne (faktyczne) dokonywane przez organ egzekucyjny lub egzekutora¹⁶. Z.R. Kmieciak wprowadził do nauki administracyjnego postępowania egzekucyjnego także klasyfikację czynności egzekucyjnych składającą się z trzech grup. Klasyfikacja ta została oparta na kryterium przysługującego środka prawnego i w jej ramach zostały wyróżnione: czynności przygotowawcze, czynności wykonawcze o charakterze oświadczeń procesowych oraz czynności wykonawcze mające charakter faktyczny¹⁷. Każdej z wyodrębnionych grup czynności egzekucyjnych odpowiada bowiem, zdaniem autora, określony środek prawny. Zaskarżaniu czynności przygotowawczych służy zarzut. Kwestionowaniu prawidłowości czynności wykonawczych o charakterze oświadczeń procesowych służy zażalenie. Z kolei środkiem mającym na celu weryfikację czynności wykonawczych o charakterze faktycznym jest skarga na czynności egzekucyjne¹⁸.

J. Zimmermann wyróżnił dwie podstawowe kategorie czynności egzekucyjnych — akty egzekucyjne i czynności materialno-techniczne¹⁹. Autor wskazał, że do kategorii aktów administracyjnych należy zaliczyć zwłaszcza postanowienia, a kategoria czynności materialno-technicznych składa się z czynności związanych z zastosowaniem konkretnego środka egzekucyjnego²⁰.

L. Klat-Wertelecka wskazała, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występują czynności egzekucyjne i czynności procesowe. Egzekucja administracyjna stanowi zaś ciąg czynności egzekucyjnych²¹.

¹⁴ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 19; zob. także W. Grześkiewicz, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁵ Zob. Z.R. Kmieciak, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 237.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 243–244.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 327.

²⁰ *Ibidem*, s. 327–328.

²¹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 23.

W świetle przywołanych poglądów należy skonstatować, że w odniesieniu do pojmowania koncepcji czynności administracyjnego postępowania egzekucyjnego w literaturze wyłaniają się istotne różnice. Przedstawiciele nauki są jednak zgodni co do tego, że czynności egzekucyjne charakteryzują się niejednorodnym charakterem prawnym²². Trzeba jednak zauważyć, że podziały prezentowane po wprowadzeniu do u.p.e.a. definicji legalnej czynności egzekucyjnych przybierają zasadniczo postać podziału dychotomicznego.

2. DEFINICJA LEGALNA CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNYCH W U.P.E.A.

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji została sformułowana definicja legalna pojęcia czynności egzekucyjnej. Zgodnie z art. 1a pkt 2 u.p.e.a. przez pojęcie to należy rozumieć wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Definicja legalna czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma charakter definicji legalnej kontekstowej²³. Pojęcie czynności egzekucyjnej nie zostało bowiem bezpośrednio określone w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. i wymaga odwołania się do innych przepisów u.p.e.a. dotyczących organów egzekucyjnych i środków egzekucyjnych. W świetle wykładni językowej art. 1a pkt 2 u.p.e.a. czynnościami egzekucyjnymi są czynności, które spełniają kumulatywnie dwie przesłanki²⁴. Po pierwsze, są czynnościami, które zostały podjęte przez organ egzekucyjny. Po drugie, są czynnościami, których celem jest zastosowanie lub zrealizowanie środka egzekucyjnego. Definicja czynności egzekucyjnej została sformułowana zatem na podstawie dwóch kryteriów — kryterium podmiotowego oraz kryterium przedmiotowego.

Kryterium podmiotowe czynności egzekucyjnych zostało oparte na pojęciu organu egzekucyjnego²⁵. Prawodawca w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. wskazuje bowiem, że kompetencją do podejmowania czynności egzekucyjnych dysponują organy egzekucyjne. Definicja legalna organu egzekucyjnego została zawarta w art. 1a pkt 7 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem przez organ egzekucyjny należy rozumieć

²² Zob. np.: J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, s. 32 nn.; Z. Leoński, *Istota administracyjnych...*; E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 116 nn.; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 33; K. Jandy-Jendrośka, *op. cit.*, s. 266; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 560; Z.R. Kmiciek, *op. cit.*, s. 237; L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, s. 23.

²³ Można wyróżnić definicje legalne wyrażne i definicje legalne kontekstowe. Definicje legalne wyrażne to takie, w których znaczenie danego pojęcia jest bezpośrednio określone w danym przepisie (zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 94).

²⁴ Na temat wykładni językowej zob. szerzej np. *ibidem*, s. 87–108.

²⁵ Na temat organu egzekucyjnego zob. szerzej R. Sawuła, *Organy egzekucyjne w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji...*, s. 172–178.

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 zabezpieczania wykonania tych obowiązków. W świetle art. 1a pkt 8 u.p.e.a. organem egzekucyjnym jest również organ rekwizycyjny. Jest to organ o tej samej właściwości rzeczowej co organ egzekucyjny prowadzący egzekucję, któremu organ egzekucyjny zlecił wykonanie czynności egzekucyjnych. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym czynności egzekucyjne mogą być podejmowane także przez egzekutora i poborcę skarbowego. Ustawodawca wskazuje bowiem w art. 1a pkt 4 u.p.e.a., że egzekutor jest pracownikiem organu egzekucyjnego wyznaczonym do dokonywania czynności egzekucyjnych. Poborca skarbowy zaś — zgodnie z art. 1a pkt 9 u.p.e.a. — jest pracownikiem organu egzekucyjnego wyznaczonym do dokonywania czynności egzekucyjnych w egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. W pewnych przypadkach udział w czynnościach egzekucyjnych biorą ponadto organy udzielające pomocy i asystujące przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych. Konstrukcja podejmowania czynności egzekucyjnych jest zatem dość rozbudowana i złożona. Obejmuje ona: organy egzekucyjne, organy rekwizycyjne, egzekutorów, poborców skarbowych, a także organy pomocnicze i asystujące.

Kryterium przedmiotowe czynności egzekucyjnych zostało oparte na pojęciu środka egzekucyjnego²⁶. Katalog środków egzekucyjnych został wyliczony w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. Ustawodawca wyróżnił dwie kategorie środków egzekucyjnych, tj. środki egzekucyjne należności pieniężnych i środki egzekucyjne należności niepieniężnych. W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji legislator nie sformułował jednak definicji legalnej środka egzekucyjnego. W doktrynie administracyjnego postępowania egzekucyjnego środek egzekucyjny jest pojmowany jako zinstytucjonalizowana forma przymusu administracyjnego, stosowana według ściśle określonej procedury i skierowana bezpośrednio na wykonanie obowiązku prawnego²⁷. L. Klat-Wertelecka wskazuje, że środek egzekucyjny może być skierowany ku rzeczy lub ku osobie. Środki rzeczowe zostają skierowane przeciwko majątkowi zobowiązanego, a środki osobowe mają na celu przymuszenie zobowiązanego do określonego działania albo zaniechania²⁸. Można zatem przyjąć, że czynności egzekucyjne mogą być podejmowane względem rzeczy należących do zobowiązanego lub względem osoby zobowiązanego. Zgodnie z art. 7 § 1 u.p.e.a. dopuszczalne jest stosowanie tylko tych środków

²⁶ Na temat środków egzekucyjnych zob. szerzej E. Bojanowski, *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, [w:] *System egzekucji...*, s. 141–145.

²⁷ Zob. np.: Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 56; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 34; K. Sand, *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 175.

²⁸ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, s. 191; *eadem*, *Niedopuszczalność egzekucji...*, s. 99.

egzekucyjnych, które zostały przewidziane w u.p.e.a., a zatem zostały enumeratywnie wymienione w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. Aby jednak nastąpiło zastosowanie lub zrealizowanie środka egzekucyjnego, musi zostać podjętych wiele różnych czynności. Czynności te muszą być jednak ściśle powiązane z procedurą stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, a ich cel musi się sprowadzać do doprowadzenia do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego.

W świetle art. 1a pkt 7 u.p.e.a. można dojść do wniosku, że czynności egzekucyjne mogą być dokonywane tylko względem zobowiązanego²⁹. Przez zobowiązanego należy zaś rozumieć — zgodnie z art. 1a pkt 20 u.p.e.a. — 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, a w postępowaniu zabezpieczającym — również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają. W świetle jednak art. 38 § 1 u.p.e.a. należy przyjąć, że czynności egzekucyjne mogą zostać podjęte względem rzeczy lub praw majątkowych należących do osoby trzeciej. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu kto, nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, może wystąpić do organu egzekucyjnego — w terminie czternastu dni od dnia uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do tej rzeczy lub tego prawa — z żądaniem ich wyłączenia spod egzekucji, przedstawiając lub powołując dowody na poparcie swojego żądania. Zdziwienie może budzić fakt, że ustawodawca przewidział możliwość podjęcia względem osób trzecich tylko tych czynności egzekucyjnych, które są skierowane względem należących do nich rzeczy lub praw majątkowych. Względem tych podmiotów mogą zostać podjęte bowiem jeszcze inne czynności egzekucyjne. Przykładem takich czynności mogą być działania podjęte w ramach odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń³⁰.

Na tle dokonanych rozważań należy stwierdzić, że czynnościami egzekucyjnymi w świetle u.p.e.a. są wszelkie działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, podejmowane przez organ egzekucyjny, a zatem organ uprawniony do stosowania określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania obowiązku przez zobowiązanego, a także wszelkie działania podejmowane w tym celu przez pracownika tego organu, wyznaczonego do wykonywania tych czynności. Czynności podejmowane w ramach postępowania egzekucyjnego będą zatem miały przymiot czynności egzekucyjnych, jeżeli kumulatywnie zostaną spełnione następujące przesłanki:

²⁹ Na temat zobowiązanego zob. szerzej T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Zobowiązany w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji...*, s. 166–171.

³⁰ Zob. T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 242.

— będą to czynności podjęte przez właściwy organ egzekucyjny, w tym także organ rekwizycyjny, bądź wyznaczonego egzekutora w odniesieniu do egzekucji należności niepieniężnych, a poborcę skarbowego w odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych;

— zostaną skierowane względem osób podlegających egzekucji administracyjnej, a zatem, co do zasady, tylko względem zobowiązanych;

— ich celem będzie zastosowanie lub zrealizowanie środka egzekucyjnego.

W sytuacji, gdy pojęcie czynności egzekucyjnej zostało zdefiniowane ustawowo, należy, odwołując się do dyrektywy języka prawnego, nadać mu takie znaczenie, które zostało mu przypisane przez prawodawcę. Niedopuszczalne jest zatem przypisywanie mu znaczenia, które ma ono w języku potocznym³¹. Ponadto zakładając, że przepisy prawne należy interpretować przy uwzględnieniu ich miejsca w systematyce wewnętrznej aktu normatywnego (*argumentum a rubrica*)³², trzeba przyjąć, że posługiwanie się terminem „czynności egzekucyjne” jest zasadne tylko w odniesieniu do określenia czynności, które spełniają przesłanki wskazane w art. 1a pkt 2 u.p.e.a.

3. CHARAKTER PRAWNY CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNYCH

Z definicji legalnej czynności egzekucyjnych nie wynika bezpośrednio, jaki charakter prawny należy przypisać tym czynnościom. Przyjmując jednak, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest zbiorem współistniejących i wzajemnie od siebie zależnych przepisów prawa³³, pojęcie czynności egzekucyjnej sformułowane w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. powinno pozostawać w ścisłym związku z innymi przepisami u.p.e.a. W rozdziale 6 u.p.e.a. ustawodawca posługuje się kilkakrotnie pojęciem „czynności egzekucyjne”. W art. 64 i 64a wskazuje np., za które czynności pobierane są opłaty. Wymienione powyżej przepisy powinny zatem zawierać wyliczenie tylko tych czynności, którym należy przypisać przymiot czynności egzekucyjnej w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.e.a. Na podstawie analizy katalogu tych czynności można dojść do wniosku, że niektóre czynności wskazane w tych przepisach nie zawierają elementu przymusu egzekucyjnego. Przykładem takiej czynności jest np. czynność spisania protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego przeprowadzenia egzekucji z zajętych ruchomości lub praw majątkowych, która została wskazana w art. 64 § 1 pkt 12 u.p.e.a., czy czynność, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 14 u.p.e.a., a zatem czynność spisania protokołu o stanie ma-

³¹ Por. L. Morawski, *op. cit.*, s. 93.

³² *Ibidem*, s. 134.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 4 maja 2004 r., OSK 55/04, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

jątkowym zobowiązanego. Innym przykładem takiej czynności może być czynność wezwania pomocy organów asystujących z art. 64 § 1 pkt 13 u.p.e.a. Skoro wskazane czynności nie zawierają elementu przymusu, a ustawodawca nazywa je czynnościami egzekucyjnymi, to należy stwierdzić, że czynności egzekucyjne nie muszą mieć charakteru przymusowego.

Zbliżony pogląd został wyrażony w literaturze. L. Klat-Wertelecka wskazała, że przymus jest włączony (wtopiony) w czynności egzekucyjne. Nie oznacza to jednak, zdaniem autorki, że każda czynność egzekucyjna mieści w sobie element przymusu³⁴. Odmienne stanowisko zostało przedstawione w wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2011 r. W orzeczeniu tym wskazano bowiem, że jako czynności egzekucyjnych nie należy traktować działań organu egzekucyjnego, które nie wiążą się ze stosowaniem przymusu egzekucyjnego lub które wyłączają albo oddalają w czasie możliwość zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego³⁵. Należy jednak przyjąć, że posłużenie się w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. przez prawodawcę sformułowaniem „wszelkie [...] działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego” w świetle rozdziału 6 u.p.e.a. sugeruje, iż ustawodawca za czynności egzekucyjne uznaje zarówno czynności o charakterze przymusowym, jak i niektóre czynności, które nie mają takiego charakteru.

4. CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNE A SKARGA NA CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNE

Skarga na czynności egzekucyjne została uregulowana w art. 54 u.p.e.a. Zgodnie z treścią tego przepisu zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora. W piśmiennictwie przyjmuje się, że w ramach skargi na czynności egzekucyjne mogą być kwestionowane jedynie czynności o charakterze wykonawczym³⁶, faktycznym³⁷. Wskazuje się również, że podstawy skargi na czynności egzekucyjne uregulowanej w art. 54 u.p.e.a. zostały ograniczone do naruszeń uprawnień formalnych³⁸. Ocenie organu rozpatrującego skargę podlega prawidłowość czynności organu egzekucyjnego-

³⁴ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji...*, s. 99.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II FSK 1784/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

³⁶ Zob. np.: Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 166; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 578; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 328.

³⁷ Zob. np. W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna...*, s. 328; Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003, s. 107.

³⁸ M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji...*, s. 539.

go dokonanych w ramach zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego³⁹. Przedmiotem skargi mogą być bowiem jedynie uchybienia w procedurze stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, ale tylko te uchybienia, które nie mogą być przedmiotem innego środka zaskarżenia.

W świetle poglądów prezentowanych w literaturze⁴⁰ oraz utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych⁴¹ skarga na czynności egzekucyjne nie przysługuje w sytuacjach, gdy przewiduje się inne środki zaskarżenia. Skarga na czynności egzekucyjne nie może stanowić konkurencyjnego środka zaskarżania w stosunku do innych środków prawnych przewidzianych w u.p.e.a.⁴² Zasada konkurencyjności znajdująca zastosowanie między poszczególnymi środkami zaskarżenia w u.p.e.a. obowiązuje także w odniesieniu do innych skarg⁴³, które zostały uregulowane w u.p.e.a. Oznacza to, że czynność egzekucyjna, dla której zaskarżania ustawodawca przewidział skargę szczególną, nie może zostać zaskarżona w trybie skargi uregulowanej w art. 54 u.p.e.a. Skardze z art. 54 u.p.e.a. należy bowiem przypisać charakter subsydiarny względem innych skarg⁴⁴.

Zgodnie z treścią art. 54 u.p.e.a. skarga na czynności egzekucyjne może zostać wniesiona jedynie przez zobowiązanego. Z jednej strony należy wskazać, że zakres legitymacji skargowej ograniczający się do zobowiązanego ma kompletny charakter w odniesieniu do założenia wywiedzonego z art. 1a pkt 7 u.p.e.a., zgodnie z którym czynności egzekucyjne mogą być dokonywane tylko względem zobowiązanego. Z drugiej zaś trzeba się zastanowić, czy przyjęte rozwiązanie prawne nie narusza praw procesowych osób trzecich. Osoby te nie mają bowiem gwarancji procesowych służących do ochrony przed czynnościami egzekucyjnymi, które zostały względem nich podjęte, a których adresatem *de facto* miał być zobowiązany. W świetle art. 38 § 1 u.p.e.a. zakres zaskarżalności czynności egzekucyjnych naruszających prawa osób trzecich ogranicza się jedynie do czynności skierowanych względem należących do nich rzeczy lub praw majątko-

³⁹ W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna*..., s. 330.

⁴⁰ Zob. np.: Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*..., s. 167; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna*..., s. 328.

⁴¹ Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2008 r., III SA/Wa 139/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2004 r., III SA 1503/03, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁴² Zob. np. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2010 r., II FSK 1377/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2008 r., III SA/Wa 139/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁴³ W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji — oprócz skargi z art. 54 u.p.e.a. — zostały uregulowane tzw. skargi szczególne, które przysługują na określone czynności. Należy do nich zaliczyć: skargę na oszacowanie ruchomości (art. 99 § 2 u.p.e.a.), skargę na naruszenie przepisów o licytacji ruchomości (art. 107 § 2a u.p.e.a.), skargę na czynności dotyczące obwieszczenia o licytacji nieruchomości (art. 110z § 1 u.p.e.a.), skargę na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji nieruchomości (art. 111l u.p.e.a.).

⁴⁴ Zob.: wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., I OSK 429/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014); wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

wych. Wydaje się, że taki zakres zaskarżalności podjętych czynności egzekucyjnych jest zbyt wąski, ponieważ względem osób trzecich może zostać zastosowany np. przymus bezpośredni⁴⁵. W takich przypadkach osoby te nie mają środków prawnych⁴⁶ służących do obrony przed tymi czynnościami.

5. CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNE W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

Koncepcja czynności egzekucyjnych, która wykształciła się w orzecznictwie sądowym, jest dość jednolita. W judykaturze przyjmuje się, że czynnościami egzekucyjnymi są czynności spełniające przesłanki określone w art. 1a pkt 2 u.p.e.a.⁴⁷ Czynnościami takimi są zatem czynności, które są podejmowane przez organy egzekucyjne i zmierzają do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Sądy administracyjne wypowiadają się na temat czynności egzekucyjnych najczęściej w związku z rozpatrywaniem skarg na czynności egzekucyjne⁴⁸. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się zgodnie, że skarga na czynności egzekucyjne z art. 54 u.p.e.a. służy zaskarzaniu czynności egzekucyjnych w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.e.a.⁴⁹

Analiza orzecznictwa sądowego prowadzi również do wniosku, że koncepcja czynności egzekucyjnych stworzona przez judykaturę jest w sposób ścisły powiązana z procedurą stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych⁵⁰. W wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2011 r. wskazano, że czynnościami egzekucyjnymi są czynności faktyczne, dla których ważności u.p.e.a. przewidziała określony rygor i formę dokonania, oraz dalsze czynności związane z realizacją środków egzekucyjnych⁵¹. W przywołanym wyroku sąd wskazał ponadto, że jako czynności egzekucyjne nie mogą być traktowane takie działania organu egzekucyjnego, które nie wiążą się ze stosowaniem przymusu egzekucyjnego lub które wyłączają albo

⁴⁵ Zob. np. T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 242.

⁴⁶ Na temat środków prawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zob. np.: P. Przybyś, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012; E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007.

⁴⁷ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II FSK 1784/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014); wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II FSK 485/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁴⁸ Zob. np. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., II FSK 142/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁴⁹ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., I OSK 429/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014); wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II FSK 1784/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁵¹ *Ibidem*.

oddalają w czasie możliwość zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego⁵².

Zgodnie z koncepcją czynności egzekucyjnych stworzoną przez orzecznictwo sądowe czynnościami egzekucyjnymi nie są również czynności o charakterze procesowym. Zostało to potwierdzone m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2008 r., w którym sąd wskazał, że skarga na czynności egzekucyjne nie przysługuje na czynności procesowe, polegające na wydawaniu aktów administracyjnych, w ramach których organ egzekucyjny rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach uczestników postępowania egzekucyjnego⁵³.

Należy zatem skonstatować, że w świetle orzecznictwa sądowego do czynności egzekucyjnych można zaliczyć tylko takie czynności, które mogą zostać zaskarżone w trybie skargi na czynności egzekucyjne. Są to zatem czynności o charakterze przymusowym, które są w sposób ścisły związane z procedurą stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, do których podejmowania kompetencję mają organy egzekucyjne i które mogą być podejmowane względem zobowiązanych.

6. CZYNNOŚCI PROCESOWE W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Ustawodawca do zakresu pojęcia czynności egzekucyjnej zaliczył jedynie czynności organów egzekucyjnych, które zmierzają do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oprócz organów egzekucyjnych występują jednak jeszcze inne podmioty i uczestnicy postępowania. Oznacza to zatem, że w postępowaniu tym muszą występować czynności, którym nie można przypisać przymiotu czynności egzekucyjnej⁵⁴. Należy więc przyjąć, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są podejmowane — oprócz czynności egzekucyjnych — również czynności innego rodzaju.

W literaturze administracyjne postępowanie egzekucyjne jest definiowane jako uregulowany prawem procesowym egzekucyjnym ciąg czynności podejmowanych przez podmioty i uczestników postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie środków przymusu egzekucyjnego, obowiązków

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2008 r., III SA/Wa 139/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014).

⁵⁴ W wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. wyróżnione zostały czynności egzekucyjne i inne czynności postępowania [zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., VII SA/Wa 1498/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5.09.2014); zob. także P. Przybysz, *Administracyjne środki...*, s. 136.

wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej⁵⁵. Skoro zatem czynności egzekucyjne podejmowane są tylko przez organy egzekucyjne, *a contrario* należy zatem stwierdzić, że czynności podejmowane przez inne podmioty i uczestników postępowania egzekucyjnego⁵⁶ nie są czynnościami egzekucyjnymi. Zakładając, że do kategorii podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, oprócz organów egzekucyjnych, można zaliczyć wierzyciela, zobowiązanego, osobę trzecią i podmioty na prawach strony⁵⁷, należy skonstatować, iż czynności podejmowane przez te podmioty nie będą czynnościami egzekucyjnymi⁵⁸. Można zatem wskazać, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym — oprócz czynności egzekucyjnych występują również czynności drugiego rodzaju, którymi są *de facto* czynności procesowe. Administracyjne postępowanie egzekucyjne stanowi zatem ciąg skorelowanych ze sobą czynności egzekucyjnych i czynności procesowych.

W ramach kategorii czynności procesowych można dokonywać dalszych podziałów. Można wśród nich wyodrębnić: po pierwsze, czynności podejmowane przez inne podmioty i uczestników postępowania z wyłączeniem organu egzekucyjnego, czyli czynności zobowiązanego, wierzyciela, osoby trzeciej, podmiotów na prawach strony oraz uczestników postępowania, do których można zaliczyć m.in. świadków, biegłych, dłużników zajętej wierzytelności; po drugie, czynności podejmowane przez organy egzekucyjne, pod warunkiem że nie będą zmierzały do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, a zatem nie będą spełniały wymogów właściwych dla czynności egzekucyjnych.

Wyróżnienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym czynności egzekucyjnych i czynności procesowych jest zasadne także w świetle odróżnienia administracyjnego postępowania egzekucyjnego od egzekucji administracyjnej. M. Masternak dokonuje podziału administracyjnego postępowania egzekucyjnego na trzy stadia: stadium poprzedzające wszczęcie egzekucji administracyjnej, stadium egzekucji administracyjnej i stadium następujące po przeprowadzeniu egzekucji administracyjnej⁵⁹. Autor podkreśla, że egzekucja administracyjna jest stosowana w ramach postępowania egzekucyjnego i obejmuje działania organu egzekucyjnego zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego⁶⁰. Można więc wskazać, że czynności egzekucyjne podejmowane są w ramach egzekucji administracyjnej. Zakładając, że egzekucja administracyjna nie może zostać przeprowadzona poza ramami administracyjnego postępowania

⁵⁵ Zob. np. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 501.

⁵⁶ Na temat wyróżnienia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym podmiotów i uczestników postępowania zob. m.in. *ibidem*, s. 525.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Pogląd ten znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku NSA z dnia 28 maja 2008 r., II FSK 485/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁹ M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 97.

⁶⁰ *Ibidem*.

egzekucyjnego⁶¹, należy wskazać, że czynności egzekucyjne mogą być podejmowane tylko w ramach postępowania egzekucyjnego i tylko w stadium egzekucji administracyjnej. Z punktu widzenia koncepcji czynności egzekucyjnych istotne znaczenie będzie miał zatem moment wszczęcia i zakończenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej. W świetle art. 26 § 5 u.p.e.a. wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli doręczenie to nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

7. PODSUMOWANIE

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji została sformułowana definicja legalna pojęcia czynności egzekucyjnej. Zgodnie z art. 1a pkt 2 u.p.e.a. przez pojęcie to należy rozumieć wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. W świetle wykładni językowej tego przepisu czynnościami egzekucyjnymi są zatem czynności, które spełniają kumulatywnie dwie przesłanki. Po pierwsze, są czynnościami, które zostały podjęte przez organ egzekucyjny. Po drugie, są czynnościami, których celem jest zastosowanie lub zrealizowanie środka egzekucyjnego. Definicja czynności egzekucyjnej została zatem sformułowana na podstawie dwóch kryteriów — kryterium podmiotowego oraz kryterium przedmiotowego. Kryterium podmiotowe zostało oparte na pojęciu organu egzekucyjnego, kryterium przedmiotowe zaś zostało oparte na pojęciu środka egzekucyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawęży zatem zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo zakres pojęcia czynności egzekucyjnych do czynności podjętych przez organy egzekucyjne w celu zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego.

W sytuacji, gdy pojęcie czynności egzekucyjnej zostało zdefiniowane ustawowo, należy, odwołując się do dyrektywy języka prawnego, nadać mu takie znaczenie, które zostało mu przypisane przez prawodawcę. Niedopuszczalne jest zatem przypisywanie mu znaczenia, które ma ono w języku potocznym. Posługiwanie się terminem „czynności egzekucyjne” jest zatem dopuszczalne tylko w odniesieniu do czynności spełniających przesłanki z art. 1a pkt 2 u.p.e.a.

Skoro ustawodawca do zakresu pojęcia czynności egzekucyjnej zaliczył jedynie czynności organów egzekucyjnych, które zmierzają do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, a w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oprócz organów egzekucyjnych występują jeszcze inne podmio-

⁶¹ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji...*, s. 108.

ty i uczestnicy postępowania, to oznacza to, że w postępowaniu tym występują czynności, którym nie można przypisać przymiotu czynności egzekucyjnej. Czynnościami tego rodzaju są czynności procesowe. Można zatem przyjąć, że administracyjne postępowanie egzekucyjne stanowi ciąg skorelowanych ze sobą czynności egzekucyjnych i czynności procesowych.

ENFORCEMENT ACTIONS IN THE LIGHT OF THE ACT ON THE ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN ADMINISTRATION

Summary

The article analyses a difficult and complex problem of enforcement actions in the light of Polish Act on the Enforcement Proceedings in Administration. The author stresses that in the doctrine of enforcement proceedings in administration there is no agreement with regards to this problem and the meaning of the term “enforcement action.” Taking this circumstance into account the author determines the main objective of the paper as creating her own concept of enforcement actions based on legal provisions, opinions expressed in legal doctrine as well as her own scientific observations.

As a result of the scientific research the author reaches a conclusion that every enforcement action has to fulfill two prerequisites. The first prerequisite is that this action has to be taken by enforcement authority. The second is that the goal of every enforcement action is application or fulfillment of enforcement remedy. Therefore the definition of enforcement action is based on two criteria: subjective criterion and objective criterion.

An analysis of the norms concerning enforcement proceedings in administration shows that the legal action which does not fulfill the aforementioned prerequisites cannot be defined as an enforcement action but only a procedural action in enforcement proceedings in administration.