Paweł Majczak*
DOI: 10.34616/150964

Spotkanie egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej

Wstęp

Jedną z podstawowych zasad systemu prawnego obowiązującego w Polsce jest zasada rozdziału kompetencji (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP[1]). Władza sądownicza ma być odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, na co wskazuje art. 173 Konstytucji RP. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują wyłącznie sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, sprawowana jest przez administrację publiczną.

Zarówno sądy, jak i organy administracyjne zmierzają do konkretyzacji i realizacji norm prawnych w celu utrzymania porządku prawnego[2]. Każdy podmiot realizuje przypisane dla siebie kompetencje, do których zaliczyć należy m.in. prowadzenie postępowania wykonawczego. Częścią postępowania cywilnego jest sądowe postępowanie egzekucyjne, decydujące ostatecznie o spełnieniu przez sądy właściwej im funkcji wymiaru sprawiedliwości. Częścią rozumianego szeroko postępowania administracyjnego jest egzekucja administracyjna, niemająca związku z wymiarem sprawiedliwości[3]. Powyższe reguły dają podstawy do rozdzielania tych procedur. Warto jednak przeprowadzić poszukiwania elementów, instytucji prawnych, gdzie postępowania te spotykają się ze sobą.

Celem artykułu jest z jednej strony zarysowanie kryteriów decydujących o rozgraniczeniu administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego. Z drugiej strony jest nim wskazanie wybranych elementów wspólnych tych postępowań oraz obszarów, w których się spotykają oraz przenikają.

---

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-3275-649X.

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja RP.

[2] Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 10.

[3] W. Siedlecki, *Egzekucja sądowa a egzekucja administracyjna*, „Palestra" 1980, nr 6, s. 17.

Wskazane zagadnienia przedstawiono przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej. Wyszczególniono zagadnienia problematyczne zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej. Odwołano się również do aktualnego dorobku doktryny i judykatury.

1. Kryteria rozgraniczające administracyjne i sądowe postępowanie egzekucyjne

Postępowania egzekucyjne sądowe i administracyjne różnicuje podział kompetencji w regulowaniu określonych stosunków społecznych między różnymi organami państwowymi, odmienny charakter wydawanych przez nie rozstrzygnięć i wynikająca stąd potrzeba stosowania poszczególnych środków i sposobów przymusowej realizacji zapadłych orzeczeń. Dopuszczalność jednej drogi egzekucji warunkuje niedopuszczalność drugiej[4]. W demokratycznym państwie prawnym stosowanie przymusu na właściwej drodze jest jedną z jego gwarancji[5].

Administracyjne postępowanie egzekucyjne oraz sądowe postępowanie egzekucyjne mają odrębne, autonomiczne uregulowania pod postaciami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[6] oraz Części III Kodeksu postępowania cywilnego[7]. Żaden z tych aktów prawnych nie zawiera przepisu stwarzającego podstawę do rozgraniczania egzekucji sądowej i administracyjnej. Stan taki stanowi obszar do podjęcia badań na temat tego, co o tym rozgraniczeniu decyduje.

Dla rozróżnienia postępowania cywilnego od postępowania administracyjnego pomocne mogą okazać się teorie wyróżnione przez K. Lubińskiego: 1) teoria interesu, zgodnie z którą prawo publiczne chroni interes ogólny, a prawo prywatne interes indywidualny, 2) teoria podmiotowa, która za decydujące kryterium przyjmuje rodzaj podmiotów stosunków prawnych, zaliczając do prawa publicznego stosunki, w których jedną ze stron jest państwo lub organ państwa, 3) teoria podporządkowania, która zalicza do prawa publicznego sto-

[4] L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 182.

[5] Zob. L. Klat-Wertelecka, *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 307.

[6] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.), dalej u.p.e.a.

[7] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), dalej k.p.c.

sunki oparte na zasadzie podporządkowania jednego podmiotu kompetencji drugiego podmiotu tego stosunku, do prawa prywatnego zaś stosunki oparte na zasadzie równorzędności[8]. Czerpiąc z przedstawionej syntezy, należy przyjąć, że rozdzieleniu drogi egzekucji sądowej od administracyjnej służą kryteria: przedmiotu egzekucji (dotyczące charakteru, rodzaju oraz źródła egzekwowanego obowiązku) oraz podmiotowe (dotyczące podmiotów występujących w poszczególnych postępowaniach egzekucyjnych)[9].

2. Miejsca spotkań administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego

2.1. Uwagi wprowadzające

Choć administracyjne i sądowe postępowanie egzekucyjne przynależą do różnych gałęzi prawa, przyjmują za swój przedmiot przymusowe doprowadzenie innego rodzaju obowiązków oraz występuje w nich inny układ podmiotowy, to da się odnaleźć obszary, w których się przenikają, spotykają. Obydwa posiadają wspólne funkcje i cel – mają doprowadzić do przymusowego wykonania obowiązków[10]. Dalekie podobieństwo wykazuje kształt niektórych rozwiązań prawnych. Należy odnotować również zjawisko dalszej harmonizacji obydwu procedur, uwidaczniające się m.in. na polu legislacyjnym przy wprowadzaniu równoczesnych, jednobrzmiących nowelizacji do k.p.c. i u.p.e.a.

Do styku między administracyjnym i sądowym postępowaniem egzekucyjnym dochodzi również, gdy (w drodze wyjątku) egzekwowane są obowiązki cywilnoprawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz obowiązki publicznoprawne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wykorzystywane jest niekiedy instrumentarium cywilnoprawne, takie jak: możliwość zwrócenia się do sądu powszechnego z wnioskiem o sądowe wyjawienie majątku (art. 71 u.p.e.a.), zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej (art. 62 i n. u.p.e.a., art. 773 k.p.c.), prawo żądania zwolnienia rzeczy lub prawa majątkowego od zabezpieczenia lub egzekucji administracyjnej w trybie przepisów k.p.c. (art. 40 § 2 u.p.e.a.), po-

[8] K. Lubiński, *Wstęp*, [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001, s. 6.

[9] Zob. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 85; L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność*..., s. 149.

[10] E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995, s. 17; W. Siedlecki, *Prawo procesowe cywilne a inne działy prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze" 1970, R. III, s. 87.

wództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego (art. 2 § 3 u.p.e.a.), dochodzenie w trybie przepisów Kodeksu cywilnego odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie przepisów u.p.e.a. (art. 168a–168c u.p.e.a.).

2.2. Egzekucja obowiązków przynależących do innej gałęzi prawa

W drodze egzekucji administracyjnej dochodzone są co do zasady obowiązki publicznoprawne, natomiast w drodze egzekucji sądowej obowiązki cywilnoprawne. Przepisy szczególne mogą wyjątkowo modyfikować tę regułę. Drogę ku temu otwierają art. 4 u.p.e.a. oraz art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Należy mieć na uwadze, że: „Przekazanie wykonania obowiązków do kompetencji innych organów, niż to wynika z ich natury, nie odbiera właściwego im charakteru, zmienia jedynie sposób ich wykonania”[11].

Niekiedy dochodzi do sytuacji, gdzie obowiązek cywilnoprawny podlega egzekucji administracyjnej i na odwrót, mimo że przepis szczególny nie wprowadza wprost takiej modyfikacji. Dzieje się tak ze względu na to, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowe decydujące znaczenie dla wyznaczenia drogi egzekucji przypisują źródłu obowiązku. T. Woś zauważył, że jeżeli kompetencje do ustanowienia obowiązku miały organy administracji publicznej, nastąpiło to w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w formie dla niego właściwej bądź bez przeprowadzenia tego postępowania (gdy obowiązek wynika z mocy prawa, bądź dokumentu pochodzącego od jednostki), to obowiązek podlega egzekucji administracyjnej. Bez znaczenia pozostaje wówczas jego charakter (czy jest cywilnoprawny, czy publicznoprawny). Określenie obowiązku przez sąd powszechny we właściwym dla niego postępowaniu przesądza o egzekucji sądowej[12].

2.3. Sądowe wyjawienie majątku

Dla skuteczności administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków pieniężnych, przejawiającej się w wyegzekwowaniu w całości dochodzonej należności konieczne jest zebranie informacji na temat majątku zobowiązanego, z którego można prowadzić egzekucję. Jednym z instrumentów mającym pomóc w tych ustaleniach jest sądowe wyjawienie majątku, uregulowane w art. 913–920[1] k.p.c. w zw. z art. 71 u.p.e.a. Może ono znaleźć zastosowanie w dwóch przypadkach.

---

[11] L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność*..., s. 181.

[12] Zob. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 150; zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., I SA/Wa 400/06, Lex nr 219227.

Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna. Przesłanką do wystąpienia o sądowe wyjawienie majątku jest w tym przypadku wykazanie bezskuteczności poprzez udowodnienie, że mimo przeprowadzenia próby wyegzekwowania należności pieniężnej za pomocą możliwych środków egzekucyjnych nie udało się efektywnie zakończyć egzekucji. Bezskuteczność egzekucji może wystąpić tylko wtedy, gdy postępowanie egzekucyjne było wszczęte i przeprowadzone[13].

W drugim wariancie o nakazanie wyjawienia przez zobowiązanego majątku można zwrócić się także przed wszczęciem egzekucji administracyjnej lub w toku tej egzekucji. Warunkiem dla dopuszczalności stosowanego wniosku jest uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy.

2.4. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej

W polskim porządku prawnym nie występuje koncentracja postępowań wykonawczych w zakresie właściwości jednego organu egzekucyjnego[14]. Uznanie, że doszło do zbiegu egzekucji, wymaga spełnienia dwóch kryteriów. Musi dojść do zbiegu podmiotów i przedmiotów, a konkretnie musi wystąpić: skierowanie egzekucji przez co najmniej dwa organy egzekucyjne do tego samego podmiotu[15] oraz tożsamość przedmiotu, do którego obie egzekucje zostały skierowane[16].

Do zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej dochodzi głównie ze względu na fakt ciążenia zobowiązań cywilnoprawnych, jak i publicznoprawnych na jednym dłużniku (zobowiązanym), który posiada składniki majątkowe nadające się do zaspokojenia zarówno wierzyciela prywatnoprawnego, jak i publicznoprawnego. Zarówno bowiem organy egzekucyjne administracyjne, jak i sądowe mają uprawnienia do stosowania jednakowych sposobów egzekucji[17].

---

[13] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2007 r., III SA/Wa 1174/07, Lex nr 446787.

[14] P. Rączka, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 3, cz. 1, D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Warszawa 2020, s. 1026.

[15] W piśmiennictwie brak jednolitości poglądów co do konieczności zachowania tożsamości zobowiązanego. Spotkać można stanowiska, wedle których jest ona konieczna (zob. uchwała SN z dnia 25 czerwca 1997 r., III CZP 29/97, Legalis nr III CZP 29/97) oraz odmienne (M. Walasik, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej prowadzonych przeciwko różnym dłużnikom*, „Przegląd Prawa Cywilnego" 2012, nr 2, s. 324).

[16] P. Rączka, *op. cit.*, s. 1028.

[17] M. Tybor, *Zbiegi egzekucji oraz zabezpieczeń*, „Currenda" 2016, nr 2, Legalis/el. [dostęp: 11.05.2024].

Przepisy prawa egzekucyjnego przewidują eliminację zbiegu egzekucji, przez przejęcie zbiegających się egzekucji do dalszego łącznego prowadzenia przez jeden organ[18].

Procedurę rozstrzygania zbiegu egzekucji zamieszczono w Dziale I Rozdziale 5 u.p.e.a. oraz art. 773–775 k.p.c. Od 8 września 2016 r. obowiązuje tzw. ustawowy model rozstrzygania zbiegu, dzięki któremu możliwa stała się racjonalizacja systemu prawnego, poprzez przyspieszenie procedury egzekucyjnej, zwiększenie jej efektywności, sprawności oraz zwiększenie poziomu ciągłości postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 62 u.p.e.a: „W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego egzekucje do tej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie sądowy organ egzekucyjny albo organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa – organ, który dokonał zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie". Odstępstwa od reguły pierwszeństwa zawarte są w art. 62 § 2–4, art. 62e § 1 u.p.e.a. „Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej nie wstrzymuje czynności egzekucyjnych" (art. 62a u.p.e.a.). Organ egzekucyjny administracyjny albo sądowy prowadzi przejętą egzekucję we właściwym dla siebie trybie, niezależnie od trybu, w jakim była prowadzona wcześniej[19]. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej nie zawsze wiąże się z koniecznością wdrażania procedury rozstrzygającej. Konieczność wyeliminowania zbiegu nie zachodzi, gdy zajęta wierzytelność przewyższa sumę egzekwowanych kwot (zob. art. 69a *a contrario* u.p.e.a.)[20].

2.5. Środki zaskarżenia służące przed sądem powszechnym

Sądowa kontrola egzekucji administracyjnej wykonywana jest nie tylko przez sądy administracyjne, ale również powszechne. Spotkanie prawa administracyjnego z prawem cywilnym ma związek z zakresem przedmiotowym egzekucji administracyjnej i wyjątkowymi sytuacjami, gdy egzekucji administracyjnej zostaje poddany obowiązek pieniężny o charakterze niepublicznoprawnym. Nie przesądza to o wyłączeniu sporu co do jego istnienia lub wysokości przed

[18] Zob. A. Marciniak, *Zbieg egzekucji i zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2003, nr 9–10, s. 5–18; Z. Szczurek, *Art. 773*, [w:] Z. Szczurek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Lex/el. 2005 [dostęp: 11.05.2024].

[19] Art. 62d u.p.e.a., art. 773 § 5 k.p.c.

[20] Zob. S. Firkowski, *Zbieg egzekucji*, [w:] S. Firkowski (red.), *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Legalis/el. 2020 [dostęp: 11.05.2024]; J. Olszanowski, W. Piątek, *Art. 62*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2021 [dostęp: 11.05.2024].

sądem powszechnym, jeżeli z charakteru obowiązku wynika, że do rozpoznania takiego sporu właściwy jest ten sąd (art. 2 § 3 u.p.e.a.). Istnieje możliwość wytoczenia powództwa wstrzymującego, nazywanego również opozycyjnym lub przeciwegzekucyjnym zobowiązanego[21], o którym mowa w art. 189 k.p.c.[22] Powództwo to przyjmuje rolę merytorycznej obrony zobowiązanego przed egzekucją – służy zwalczaniu jej dopuszczalności i zasadności[23]. Przy jego wykorzystaniu dochodzi do zweryfikowania istnienia, wysokości lub wymagalności egzekwowanej należności[24]. Konsekwencje wniesienia do sądu powszechnego powództwa kwestionującego istnienie lub wysokość należności pieniężnej wskazuje art. 35a u.p.e.a.

Kolejnym środkiem przewidzianym na drodze sądowej jest powództwo przeciwegzekucyjne osoby trzeciej (ekscydencyjne). Służy osobie trzeciej, jeżeli organ egzekucyjny odmownie rozpatrzył jej wniosek o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub praw majątkowych (art. 40 § 2 u.p.e.a.). Wniesienie tego powództwa nie utrzymuje stanu zaniechania dalszych czynności egzekucyjnych, wywołanego wniesieniem żądania wyłączenia spod egzekucji, o którym mowa w art. 38 u.p.e.a. Nie pozwala jednak na dokonanie czynności egzekucyjnej polegającej na sprzedaży rzeczy objętych żądaniem osoby trzeciej w trybie przewidzianym dla sprzedaży nieruchomości. Do zastosowania przepisów k.p.c. o powództwie ekscydencyjnym może dojść również na skutek zarządzenia przez organ egzekucyjny odebrania pomieszczeń[25]. Może ono wystąpić w ramach zastosowania środka egzekucyjnego należności pieniężnych, jakim jest egzekucja z nieruchomości. Zobowiązany, w stosunku do którego organ egzekucyjny zarządził odebranie pomieszczeń, może wytoczyć powództwo o pozostawienie pomieszczeń w jego użytkowaniu. Do powództwa stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące powództwa o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej (art. 110g § 6 u.p.e.a.).

---

[21] Zob. T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 333; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 89.

[22] P. Świerczyński, *Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych*, Lublin 2018, s. 267.

[23] Zob. K. Sobieralski, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 571.

[24] Zob. R. Hauser, Z. Leoński, *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2018 [dostęp: 11.05.2024].

[25] P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Zajęcie nieruchomości*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego.* Tom III. Część 2. *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające – zagadnienia szczegółowe*, Lex/el. 2020 [dostęp: 11.05.2024].

2.6. Odpowiedzialność odszkodowawcza

Do spotkania prawa cywilnego z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym dochodzi ponadto w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej. Przepisami odsyłającymi do stosowania Kodeksu cywilnego w tym zakresie są art. 168a, art. 168b i art. 168c u.p.e.a. Regulują one zagadnienia związane z roszczeniem odszkodowawczym osoby trzeciej, zobowiązanego oraz wierzyciela. Wskazują, że osoba, która rości sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z których przeprowadzono egzekucję przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego, może dochodzić od zobowiązanego odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Zobowiązany może dochodzić odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego, a ponadto odszkodowania od wierzyciela lub organu prowadzącego Rejestr Należności Publicznoprawnych za szkodę wyrządzoną na skutek niezgodnego z prawem ujawnienia danych w rejestrze, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.

Wierzyciel, na podstawie Kodeksu cywilnego, może dochodzić odszkodowania od dłużnika zajętej wierzytelności oraz od zobowiązanego. Podstawą roszczenia wobec pierwszego podmiotu są szkody wyrządzone wierzycielowi z powodu niewykonania lub nienależytego wykonania ciążących na nim obowiązków, o których mowa w art. 69a § 1 i 1a u.p.e.a., lub obowiązków związanych z realizacją egzekucyjnego lub zabezpieczającego zajęcia wierzytelności lub prawa majątkowego. Podstawą roszczenia odszkodowawczego wobec wierzyciela są szkody wyrządzone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 69a § 2 u.p.e.a.

Podsumowanie

W polskim systemie prawnym zdecydowano się na rozgraniczenie drogi egzekucji sądowej i administracyjnej. Choć stosowane są one przez inne podmioty i na podstawie innej procedury, to bez trudu można odnaleźć obszary, gdzie się spotykają. Mają wspólny cel i podobną konstrukcję wielu rozwiązań prawnych (aczkolwiek nieidentyczną), niekiedy decydujących o konieczności współpracy organów egzekucyjnych administracyjnych oraz komorników sądowych. Zarówno w jednej, jak i drugiej dochodzi do zastosowania środków przymusu egzekucyjnego. Stąd z punktu widzenia zobowiązanego (dłużnika) i jeden, i drugi sposób egzekucji jest podobnie odczuwany.