

Przedmiot egzekucji administracyjnej

Abstrakt

Egzekucja administracyjna jest stosowana w przypadku, gdy obowiązek nie zostanie przez zobowiązanego spełniony dobrowolnie. Przedmiotem egzekucji administracyjnej jest obowiązek publicznoprawny. Dopuszczalność prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji jest uwarunkowana także rodzajem tytułu egzekucyjnego. Obowiązek oraz akt administracyjny, który go nakłada, podlegają przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej. Celem egzekucji jest realizacja sprawy egzekucyjnej.

Słowa kluczowe

egzekucja administracyjna, postępowanie, obowiązek publicznoprawny, tytuł egzekucyjny, sprawa egzekucyjna

Pojęcie przedmiotu postępowania jest jednym z najistotniejszych pojęć procesowych, szeroko analizowanych w nauce¹. Pojęcie to jest pomocne w określeniu dopuszczalności postępowania administracyjnego, zarówno orzekającego, jak i wykonawczego, i odróżnieniu go od innych postępowań – nieadministracyjnych. Postępowanie egzekucyjne może bowiem toczyć się tylko wtedy, gdy ma swój przedmiot, a brak przedmiotu – czyli bezprzedmiotowość postępowania, prowadzi do przerwania wszystkich czynności organu egzekucyjnego i umorzenia postępowania.

1. Obowiązek publicznoprawny jako przedmiot egzekucji administracyjnej

Dla wyznaczenia przedmiotu egzekucji administracyjnej podstawowe znaczenie ma kryterium obowiązku prawnego. W nauce pojęcie obowiązku było przedmiotem wielu szczegółowych badań, zarówno w literaturze obcej², jak i krajowej. W polskiej literaturze przedwojennej poglądy na pojęcie obowiązku przedstawiali W.L. Jaworski i T. Bigo. T. Bigo przyjął, że obowiązek prawny to sytuacja, na którą składa się zawsze norma i pewne warunki faktyczne. Obowiązek prawny powstaje, gdy norma stwarza

¹ W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Wrocław 1974, s. 149–150.

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, s. 105-109; Ch. Benicke, *Wertpapiervermögensverwaltung*, Heidelberg 2002, s. 170–175; A.N. Mironov, *Administratiwnoje pravo*, Moskwa 2008, s. 35.

w pewnych warunkach dla podmiotu działania tylko jedną możliwość czynu³. E. Bojanowski zauważył, że przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji są obowiązki prawne, przy czym ustawa egzekucyjna wyznacza ich granicę przez odwołanie się do pojęcia administracji publicznej⁴. J. Jendrośka zaznaczył, że przedmiotem egzekucji administracyjnej jest przede wszystkim obowiązek publicznoprawny, polegający na zagwarantowaniu przymusem konieczności zachowania się zgodnie z żądaniem zawartym w dyrektywie administracyjnej⁵. Podobnie przedmiot egzekucji ujęli: J. Służewski⁶, E. Ochendowski⁷ i J. Lang⁸. R. Hauser stwierdził, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ stanowią, że ustawa określa postępowanie i środki stosowane przez administrację w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego jego obowiązków (nakazów czy zakazów) – o bardzo zróżnicowanym charakterze¹⁰. W. Dawidowicz zaproponował podział nakazów na samoistne i komplementarne. Nakaz samoistny jest nakazem dokonania określonej czynności lub utrzymania określonego stanu rzeczy, a nakaz komplementarny wiąże się funkcjonalnie ze sferą uprawnień i obowiązków danego podmiotu i zwykle stanowi o warunkach korzystania z tych uprawnień¹¹. J. Lang słusznie zauważył, że obowiązek prawny istnieje wówczas, gdy teksty ustaw zawierają przepisy, które z jednej strony przewidują określone zachowanie się adresatów tych przepisów, z drugiej zaś, w razie ich niedotrzymania, przewidują określone sankcje. O tym, kiedy istnieje obowiązek, decyduje treść przepisu prawa. Przewidziane zachowanie będzie obowiązkowe, jeżeli jego niewykonanie będzie zagrożone przymusem państwowym¹². Według M. Masternaka przedmiotem egzekucji administracyjnej są co do zasady obowiązki o charakterze publicznoprawnym, tj. obowiązki wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych, pozostające w zakresie rzeczowej właściwości organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego¹³.

³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 41–42.

⁴ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 30–31.

⁵ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 156.

⁶ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 160.

⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995, s. 157.

⁸ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 139. Podobnie: W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 22.

⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599) w skrócie u.p.e.a.

¹⁰ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 13.

¹¹ Często spotyka się akty administracyjne o mieszanym charakterze, stwarzające adresatowi możliwość skorzystania z uprawnienia, ale pod pewnymi warunkami; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 25 i n.

¹² J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 87, „Prawo” 1969, t. XXIII, s. 9.

¹³ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 31.

W nauce o postępowaniu administracyjnym pojęcie obowiązku definiowane jest najczęściej w związku z pojęciem strony i jej interesu prawnego lub obowiązku. J. Borkowski podkreślił, że obowiązek, tak samo jak interes prawny, jest stanowiony przepisem prawa materialnego. Obowiązek może być wymierny, co daje podstawy do określenia jego rozmiaru ściśle, w przedziale wielkości albo tylko z wyznaczeniem wielkości maksymalnej, albo też może on być niewymierny, nakazujący lub zakazujący pewnych typów czy rodzajów zachowań. Obowiązek ten powinien być indywidualny, konkretny, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, wsparty okolicznościami faktycznymi będącymi przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego¹⁴.

P. Przybysz podkreśla, że obowiązek administracyjny jest szczególnym rodzajem obowiązku. Można go określić jako nakaz określonego zachowania wynikający z polecenia organu państwowego (organu władzy lub organu administracji publicznej), wydany w zakresie jego kompetencji i we właściwej formie, skierowany do obywatela (jednostki organizacyjnej). Polecenie to dotyczy sprawy regulowanej normami prawa administracyjnego. Obowiązek jest wiążącą dyrektywą postępowania, a adresat tej dyrektywy nie ma swobody wyboru zachowania. Jedynym źródłem obowiązku prawnego jako wiążącej dyrektywy postępowania jest powszechnie obowiązująca norma prawna¹⁵. Podobnie zdefiniował obowiązek prawny W. Jakimowicz, łącząc pojęcie i istotę obowiązku prawnego z kategorią sytuacji prawnej rozumianej jako sytuacja wyznaczona przez obowiązujące normy prawne, w których w sposób jednoznaczny i bezpośredni nakazuje się pewnym rodzajowo określonym podmiotom, aby w opisanych okolicznościach zrealizowały określone zachowanie się¹⁶. Obowiązek wynika wprost z normy prawa materialnego albo jest konkretyzowany w drodze aktu indywidualnego. W drugiej sytuacji skonkretyzowany obowiązek spocznie na podmiocie stojącym na zewnątrz administracji dopiero po zakończeniu stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organem administracji i adresatem jego działań. Z kolei regulacja procesowa może stanowić źródło obowiązków tylko w konkretnym postępowaniu, a tym samym w określonym przedziale czasowym. Obowiązki oparte na takiej regulacji dotyczą relacji wyznaczanych kategorią stosunków administracyjnoprawnych (procesowych). W. Jakimowicz podkreśla, że obowiązki organu oraz obowiązki podmiotów, których zachowań organ administracji jest odbiorcą, nie mogą być zatem treściowo tożsame. Pierwszą kategorię autor określa jako kategorię obowiązków administracyjnoprawnych, natomiast drugą jako obowiązki publicznoprawne

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 197-198.

¹⁵ P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja. Metody. Technika” 1990, nr 8–9, s. 14.

¹⁶ W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 129, 131.

powstające w relacjach charakteryzujących podmiotowość publicznoprawną¹⁷. Obowiązki organu administracji publicznej dotyczą prawidłowego ukształtowania relacji prawnych pomiędzy jednostką a podmiotem zbiorowym reprezentowanym przez organ. Egzekwowaniu tych obowiązków służą prawa procesowe gwarantowane jednostkom w administracyjnym toku instancji oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym¹⁸. Nie ma zatem potrzeby obejmować egzekucją administracyjną obowiązków organów administracji publicznej i regulacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji tego nie przewiduje.

J. Boć słusznie zauważył, że organ administracji publicznej nie jest odbiorcą zachowania się obywatela, lecz jedynie podmiotem wyznaczającym, weryfikującym bądź wymuszającym to właśnie zachowanie. Obywatel zazwyczaj nie realizuje obowiązku bądź prawa względem organu administracyjnego, ale tylko pod jego kontrolą. „W sytuacji istnienia obowiązku po stronie obywatela, organ administracji publicznej ma obowiązek wyznaczenia granic i treści obowiązku obywatela i ewentualnie obowiązek wymuszenia jego wykonania, a w razie, gdy obowiązek obywatela powstaje z mocy prawa, skontrolowania zakresu i jakości spełnienia tego obowiązku”¹⁹.

Obowiązek administracyjny to nakaz określonego zachowania, wynikający z aktu administracyjnego podmiotu wykonującego administrację publiczną, skierowany do jednostki i dotyczący sprawy regulowanej przepisami prawa administracyjnego. Na treść obowiązku administracyjnego składają się trzy elementy: określenie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się, wskazanie rodzaju zachowania oraz czasu jego realizacji. Aby obowiązek mógł być wykonany, niezbędne jest nabycie przez niego cechy wykonalności, natomiast fakultatywne – wymagalności. Są to pojęcia dotyczące różnych aspektów obowiązku, jednak istnieje między nimi związek logiczny – wykonalność jest warunkiem istnienia wymagalności. Należy jednak zaznaczyć, że wykonalność stanowi zarówno cechę aktu, będącego źródłem obowiązku, jak i cechę samego obowiązku. Dlatego w literaturze łączy się pojęcie wykonalności z pojęciem aktu, a pojęcie wymagalności z pojęciem obowiązku²⁰. Pojęcie obowiązku administracyjnego nie jest jednolite, ponieważ charakter stosunków administracyjnoprawnych, z których wynikają te obowiązki, jest zróżnicowany²¹. Należy zauważyć, że pojęcie obowiązku administracyjnego dotyczy tylko obowiązków nakładanych

¹⁷ *Ibidem*, s. 132.

¹⁸ Wyjątkiem jest sytuacja niewykonania przez organ administracji publicznej obowiązku poprzez niezastosowanie się do orzeczenia sądu administracyjnego. Orzeczenie sądu o ukaraniu organu grzywną podlega egzekucji sądowej – art. 55, 112, 154, 228 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).

¹⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 460.

²⁰ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 43.

²¹ W literaturze wyróżnia się stosunki materialnoprawne i stosunki procesowe i na tej podstawie klasyfikuje się obowiązki administracyjne jako obowiązki materialnoprawne oraz obowiązki procesowe; P. Przybysz, *Obowiązek...*, s. 15.

na podmioty administrowane, a nie na podmioty administrujące. Powinności spoczywające na organach administracji publicznej określa się mianem „zadań i kompetencji”.

Należy stwierdzić, że obowiązek odgrywa pierwszoplanową rolę w oznaczeniu zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji, a ustawa egzekucyjna traktuje pojęcie obowiązku jako niezbędny warunek tego postępowania. Rodzaj obowiązku powinno się zatem uznać za główne kryterium wyznaczające zakres przedmiotowy postępowania egzekucyjnego. Ustawa egzekucyjna nie definiuje jednak tego pojęcia, ale posługuje się nim jako pojęciem uznanym w doktrynie i w praktyce²².

Obowiązująca ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie normuje pojęcia „przedmiotu” postępowania egzekucyjnego ani przedmiotu egzekucji administracyjnej. Jedyne art. 7 § 3 u.p.e.a. wskazuje niedopuszczalność stosowania środka egzekucyjnego, gdy obowiązek został wykonany lub stał się bezprzedmiotowy. Klauzulę generalną, określającą zasięg stosowania ustawy egzekucyjnej, w której występuje kryterium podmiotowe i przedmiotowe, stanowi art. 1 u.p.e.a. Zakres przedmiotowy obowiązywania ustawy rozciąga się na postępowanie egzekucyjne oraz postępowanie zabezpieczające dotyczące obowiązków pieniężnych oraz niepieniężnych²³. W nauce przyjęto, że przedmiotowy zakres postępowania egzekucyjnego w administracji określony jest przez kategorie obowiązków wymienionych w art. 2 u.p.e.a.²⁴

Zgodnie z art. 2 u.p.e.a. przedmiotem egzekucji administracyjnej mogą być zarówno obowiązki o charakterze pieniężnym, jak i obowiązki o charakterze niepieniężnym. Podstawowe kryterium rozróżnienia pieniężnych i niepieniężnych obowiązków administracyjnych, tj. przedmiot obowiązku stanowi sposób zachowania się podmiotu zobowiązanego. Obowiązek pieniężny oznacza nakaz zapłaty określonej kwoty pieniężnej – należności, natomiast obowiązek niepieniężny to nakaz określonego zachowania się (obowiązek dokonania czynności lub zaniechania działań albo znoszenia sytuacji). W literaturze obszerną grupę należności pieniężnych dzieli się na podgrupy przez wskazanie dodatkowych kryteriów, takich jak: formy danin publicznych, grzywny, kary pieniężne, pozostałe należności pieniężne, które podlegają egzekucji administracyjnej z mocy przepisu szczególnego oraz należności pieniężne państwa członkowskiego Unii Europejskiej²⁵. Egzekucji administracyjnej poddane zostały także należności wynikające z ob-

²² J. Lang, *op. cit.*, s. 6.

²³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 491.

²⁴ R. Hauser, *op. cit.*, s. 85.

²⁵ M. Ofiarska wymienia kilkadziesiąt przykładów opłat i innych należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, w tym grzywny i kary pieniężne. Wykonanie prawomocnych mandatów karnych w sprawach o wykroczenia skarbowe następuje w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; M. Ofiarska, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000, s. 9–23. Z. Leoński stwierdził, że gdy chodzi o należności pieniężne typu kary pieniężne, ustawodawca dość często rozstrzyga sam – w odrębnym przepisie prawnym – czy podlegają one egzeku-

cych tytułów oraz należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 § 1 pkt 9 u.p.e.a.).

Obowiązkami o charakterze niepieniężnym, podlegającymi przymusowemu wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej, są obowiązki pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego, obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy oraz obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych (art. 2 § 1 pkt 10, 11 i 12 u.p.e.a.). W przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym z art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. wynika, że są to obowiązki „pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego”. Z brzmienia tego artykułu można sądzić, że są to wszystkie obowiązki znajdujące się w zakresie właściwości tych organów. Z konfrontacji tego zapisu z treścią art. 3 u.p.e.a. wynika, że wykluczone są tu obowiązki cywilnoprawne (chyba, że przepis szczególny przekazywałby do egzekucji administracyjnej tego typu obowiązki)²⁶.

Na podstawie art. 2 u.p.e.a., który stanowi: „Egzekucji administracyjnej podlegają następujące obowiązki”, w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie sądowym wyrażony został pogląd, że są to – co do zasady – obowiązki publicznoprawne. Jednoznaczne jest twierdzenie, że przez termin „publicznoprawny” należy rozumieć działalność władczą organów administrujących – jednostronne objawy woli organów zmierzające do wywołania określonych w przepisach skutków prawnych²⁷. Urzędową definicję pojęcia „należności z tytułów publicznoprawnych” zawierał okólnik Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1952 r.²⁸, który stwierdzał, że: „W przypadkach wątpliwych przyjęć należy, że publicznoprawny charakter należności istnieje, gdy należność wynika z realizacji praw i obowiązków władz i organów państwowych wobec obywateli, jak również gdy świadczenie powstaje w związku z wykonywaniem przez wierzyciela zadań w interesie dobra społecznego”.

Przyjęte w ustawodawstwie i w nauce pojęcie obowiązku, będącego przedmiotem egzekucji administracyjnej, oznacza zagwarantowanie przymusem konieczności zachowania się zgodnie z żądaniem zawartym w dyrektywie administracyjnej. To zachowanie może po-

cji administracyjnej; Z. Leoński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93*, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130.

²⁶ R. Hauser, Z. Leoński, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 39.

²⁷ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 10.

²⁸ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 1, poz. 3.

legać na działaniu, zaniechaniu lub znoszeniu²⁹. Pojęcie obowiązku należy powiązać z administracyjnym trybem jego nakładania. Obowiązkami publicznoprawnymi są takie nakazy lub zakazy, które wynikają z władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej lub bezpośrednio z przepisów prawa i pozostają „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego” (art. 3 u.p.e.a.). W zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym każdorazowo należy zbadać, czy mają one charakter publicznoprawny (władczy). Jeśli obowiązek ma charakter publicznoprawny, przepisy szczególne nie muszą stwierdzać, że podlega on egzekucji administracyjnej, choć niekiedy tak czynią³⁰.

Należy zauważyć, że w nauce oraz w orzecznictwie sądowym³¹ zamiennie stosuje się dwa pojęcia na określenie zasadniczej grupy obowiązków wykonywanych w drodze egzekucji administracyjnej: po pierwsze – pojęcie obowiązku publicznoprawnego (W. Kałuski, T. Bigo, Z. Leoński, J. Jendrośka, M. Masternak) oraz pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego (J. Starościak, J. Lang, P. Przybysz, W. Jakimowicz). B. Adamiak określa je precyzyjnie jako „obowiązki poddane egzekucji administracyjnej”³², a R. Hauser jako „obowiązki natury administracyjnoprawnej”³³. Obowiązek publicznoprawny jest nakazem lub zakazem poddanym egzekucji administracyjnej, należącym do sfery prawa administracyjnego oraz do innych gałęzi prawa stosowanych przez organy administrujące (prawa podatkowego, finansowego, prawa pracy).

Oprócz obowiązków o charakterze publicznoprawnym, przedmiotem egzekucji administracyjnej mogą być także inne obowiązki – nieadministracyjne, ale tylko wtedy, gdy przepis prawny wyraźnie poddaje je wykonaniu na takiej drodze egzekucji. Obowiązki inne niż publicznoprawne mogą być przekazane do egzekucji administracyjnej tylko na podstawie przepisu szczególnego (art. 2 § 1 pkt 5 oraz art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a.). Podstawę obowiązków nieadministracyjnych stanowią inne niż prawo administracyjne normy prawne, np. normy prawa cywilnego, jeśli ustawodawca przekaże ich egzekucję na drogę administracyjną. Są to często obowiązki pozostające w związku z zadaniami wykonywanymi przez administrację publiczną³⁴.

Z przedstawionej analizy wynika, że przedmiotem egzekucji administracyjnej jest doprowadzenie do przymusowego wykonania obowiązku publicznoprawnego (a wyjątkowo także obowiązku o innym charakterze prawnym – obowiązku prywatnoprawnego)

²⁹ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 9.

³⁰ R. Hauser, Z. Leoński, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 37.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/1993, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130.

³² B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 491.

³³ R. Hauser, *Relacje między ogólnym postępowaniem administracyjnym i postępowaniem egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Niewiadomski [et al.] (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 212.

³⁴ E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 31.

przy zastosowaniu środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niewątpliwie publicznoprawny charakter obowiązku determinuje administracyjny tryb jego egzekucji³⁵. W wyroku z dnia 23 maja 1994 r. NSA orzekł, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Obowiązki niemające takiego charakteru nie podlegają egzekucji nawet, jeżeli mieszczą się w zakresie działania organów administracji publicznej i wynikają z decyzji organu administracji³⁶.

2. Akty podlegające wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej

Z problematyką obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej pozostaje w ścisłym związku zagadnienie źródeł ich powstawania. Przez źródło obowiązków należy rozumieć w tym przypadku takie akty prawne, z których bezpośrednio wynika obowiązek poddany egzekucji administracyjnej. W związku z tym przydatne w tym względzie jest spojrzenie na przedmiot egzekucji przez kryterium aktów będących podstawą egzekucji, tzn. aktów, którym został nadany walor tytułu egzekucyjnego.

W literaturze okresu międzywojennego przedmiot egzekucji administracyjnej był określany przez rodzaj aktu podlegającego wykonaniu w drodze egzekucji. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego pisali wówczas o „egzekucji z tytułów publicznoprawnych” i o „prawie ściągłości w trybie administracyjnym”³⁷. W czasie obowiązywania rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji³⁸ W. Kałuski zauważył, że rozporządzenie to „ma bardzo obszerny zakres działania, o ile chodzi o jego moc obowiązującą pod względem przedmiotu”³⁹. J.S. Langrod podkreślał, że „przedmiotem egzekucji jest w zasadzie przymusowa realizacja obowiązujących przepisów prawa administracyjnego, tudzież decyzji administracyjnych, wydanych przez władze rządowe lub samorządowe w celu wykonania ustaw i rozporządzeń”⁴⁰. Od tej zasady istniały w okresie międzywojennym wyjątki, wyróżnione ze względu na zakres egzekucji⁴¹:

- 1) wyjątki rozszerzające zakres obowiązywania rozporządzenia: przedmiotem egzekucji mogły być roszczenia niektórych instytucji, niebędących władzami ad-

³⁵ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., III SA 317/00, ONSA 2002, nr 2, poz. 88.

³⁶ IV SA 791/1993, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130.

³⁷ J.S. Langrod, *Postępowanie przymusowe*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 143–144.

³⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 20 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz. U. Nr 36, poz. 342); w skrócie r.p.p.a.

³⁹ W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*, Warszawa 1932, s. 27.

⁴⁰ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 142.

⁴¹ *Ibidem*, s. 142–143.

ministracji rządowej lub samorządowej, a mających prawo skierowania swych aktów do przymusowego wykonania w trybie administracyjnym; w tym samym trybie wykonywany mógł być przymus policyjny, zwrócony ku utrzymaniu bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego;

- 2) wyjątki zwężające zakres obowiązywania rozporządzenia: skierowanie administracyjnego tytułu wykonawczego na drogę egzekucji sądowej mogło nastąpić, gdy instytucje posiadające prawo egzekucji administracyjnej, a niebędące władzami administracyjnymi, drogę tę wybrały; skierowanie na drogę egzekucji sądowej musiało nastąpić, gdy zachodził zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej.

T. Bigo wskazywał, że rozporządzenie reguluje „sposób wprowadzania w życie za pomocą odpowiednich środków przymusowych obowiązujących przepisów prawnych, orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych”, jeśli władze te wydają je w zakresie swych funkcji publicznoprawnych⁴². Z. Leoński podkreślił, że od reguły, iż przedmiotem postępowania egzekucyjnego są tylko akty władz administracyjnych (którymi były w ujęciu przepisów rozporządzenia: „władze, urzędy i organa państwowe i komunalne w zakresie swych funkcji publicznoprawnych”), mogą istnieć wyjątki wprowadzone przez przepisy szczególne. Na ich podstawie w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego można było wykonywać akty administracyjne, wydane nie przez władzę administracyjną w rozumieniu art. 2 r.p.p.a.⁴³

Przepisy art. 3, 3a i 4 obowiązującej ustawy egzekucyjnej wskazują, jakie akty nakładające obowiązki podlegają obecnie egzekucji administracyjnej. Z art. 3 § 1 u.p.e.a. wynika, że egzekucję administracyjną stosuje się w celu realizacji obowiązków wynikających z decyzji i postanowień „właściwych” organów. Te właściwe organy, kompetentne do wydawania decyzji i postanowień, to przede wszystkim organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Mogą to być także inne organy spełniające funkcje administracji publicznej (organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych – art. 1 pkt 2 k.p.a.⁴⁴).

Aktami, z których wynikają obowiązki, są akty indywidualne (decyzje administracyjne lub postanowienia właściwych organów, ugoda) albo akty generalne, gdy obowiązek wynika bezpośrednio z konkretnego przepisu prawa i mieści się w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązki wynikające bezpośrednio z przepisów prawa nie wymagają konkretyzacji tych przepisów w drodze aktu indywidu-

⁴² T. Bigo, *Postępowanie administracyjne. Wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938, s. 96.

⁴³ Z. Leoński, *Przepisy...*, s. 10–11.

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz. U. z 2016 r., poz. 23), dalej: k.p.a..

alnego. Podstawę egzekucji stanowi w takim przypadku przepis powszechnie obowiązujący w rozumieniu art. 87–94 Konstytucji RP oraz prawa europejskiego⁴⁵. Zgodnie z art. 3a u.p.e.a. podstawą egzekucji mogą być także dokumenty sporządzone przez zobowiązanego (deklaracje, zeznania, zgłoszenia, informacje), niebędące aktami organów administracji publicznej. W dokumentach tych musi być zamieszczone pouczenie, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Odrębną kategorię aktów stanowią orzeczenia lub inne akty prawne wydane przez obce państwa, będące podstawą egzekucji prowadzonej na podstawie umów międzynarodowych lub w ramach udzielania pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Właściwość organów państw obcych do wydawania orzeczeń podlegających egzekucji administracyjnej określają przepisy państw obcych.

Artykuł 3 u.p.e.a. formułuje jednakże dodatkowe zastrzeżenie, z którego wynika, że ani akty generalne, ani indywidualne nie podlegają egzekucji administracyjnej, jeśli przepis szczególny zastrzega dla realizacji obowiązków egzekucję sądową. Dopuszczalne jest wykonanie obowiązków wynikających z aktów administracyjnych na drodze sądowej, jeśli przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków taką drogę. Odwrotną sytuację przewiduje art. 4 u.p.e.a., dopuszczający na podstawie ustawy odrębnej egzekucję administracyjną w stosunku do obowiązków wynikających z innych aktów i orzeczeń niż określone w art. 3 i 3a u.p.e.a. (np. z orzeczeń sądowych). Artykuł 4 u.p.e.a. odwołuje się do „odrębnych ustaw”, ponieważ w kwestiach materii ustawowych nie należy odwoływać się do przepisów wykonawczych⁴⁶.

Z przepisów ustawy egzekucyjnej wynika, że decydujące znaczenie dla wyznaczenia przedmiotu egzekucji administracyjnej ma kryterium formalne – kryterium rodzaju orzeczenia (lub dokumentu) będącego tytułem egzekucyjnym. Dopuszczalna jest egzekucja administracyjna obowiązków na podstawie tytułu egzekucyjnego pochodzącego od organu administracji publicznej (art. 3 u.p.e.a.) oraz obowiązków, dla których tytuł egzekucyjny skierowany na drogę administracyjnego postępowania egzekucyjnego sporządza organ niebędący organem administracji publicznej⁴⁷ (art. 4 u.p.e.a.) lub obowiązków wynikających z dokumentów sporządzonych przez inne podmioty (zobowiązanego – art. 3a u.p.e.a.).

Zagadnienie formalnoprawnej podstawy obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej pojawia się w wypowiedziach przedstawicieli nauki postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym. Według J. Langa granice „właściwości generalnej” postępowania egzekucyjnego w administracji wyznaczone są przez trzy elementy, z których pierwszy – obowiązek – ma podstawowe znaczenie. Dwa pozostałe

⁴⁵ R. Hauser, Z. Leoński, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 44.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 48.

⁴⁷ E. Fijałkowski, *Powództwo dłużnika o ustalenie nieistnienia należności egzekwowanej w trybie egzekucji administracyjnej*, „Nowe Prawo” 1972, nr 3, s. 423.

elementy to: źródła obowiązku określone przez ustawę oraz kwalifikacja „obowiązek z zakresu administracji publicznej”. Brak choćby jednego elementu nie pozwala już zastosować trybu administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁴⁸. E. Bojanowski na podstawie ustawy egzekucyjnej wskazuje trzy możliwe źródła obowiązku: przepisy prawa administracyjnego, decyzje i postanowienia (ugoda), źródła obowiązków spoza zakresu administracji publicznej⁴⁹. J. Borkowski podkreślił, że postępowanie egzekucyjne toczy się w sprawie wykonania aktu wydanego w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu sądowym⁵⁰. W związku z tym w zakresie problematyki ustalania przedmiotu egzekucji należy wziąć pod uwagę stosunek postępowania orzekającego do postępowania egzekucyjnego. W odniesieniu do postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1 i 3 u.p.e.a., zakresem tego postępowania objęte są obowiązki pieniężne i niepieniężne „pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego”. O tym więc, czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, nie decyduje jego charakter prawny, nie zawsze jednoznaczny i prosty do ustalenia, lecz niebudzący wątpliwości i łatwo dający się ustalić fakt, a mianowicie, we właściwości jakich organów: sądów czy organów administracji publicznej, obowiązek ten „pozostaje”, co należy rozumieć jako kompetencję do ustalenia obowiązku w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym niezależnie od ich publicznoprawnego czy cywilnoprawnego charakteru⁵¹. Odrębności między obowiązkiem administracyjnym a innymi obowiązkami prawnymi wskazuje P. Przybysz, zauważając, że jednym z podstawowych kryteriów różnicujących obowiązki administracyjne i cywilnoprawne jest sposób konkretyzacji obowiązku. Obowiązek administracyjny jest konkretyzowany przez tę ze stron stosunku prawnego, która jest organem administracji publicznej, a konkretyzacja następuje z zasady w sposób władczy. Obowiązek cywilnoprawny jest konkretyzowany w drodze negocjacji między stronami zajmującymi równorzędne pozycje. Organ państwa, tj. sąd, może ingerować w stosunek cywilnoprawny w zasadzie dopiero wtedy, gdy strony zwrócą się o to⁵².

Według P. Przybysza kryteriami wyznaczającymi zakres obowiązków poddanych egzekucji są kryteria przedmiotowe (art. 2 § 1 u.p.e.a.) oraz czynnościowe (art. 3–4 u.p.e.a.). Dla spełnienia dopuszczalności egzekucji administracyjnej konieczne jest spełnienie obu tych kryteriów, z wyjątkiem obowiązków przekazanych do egzekucji administracyjnej⁵³. Obowiązki administracyjne wskazane w art. 2 § 1 u.p.e.a. są poddane egzekucji admini-

⁴⁸ J. Lang, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁹ E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 31-32.

⁵⁰ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 137.

⁵¹ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 150.

⁵² P. Przybysz, *Obowiązek...*, s. 14.

⁵³ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 51.

stracyjnej jedynie wówczas, gdy zostały nałożone przez czynność spełniającą określone kryteria formalne, tj. jeżeli wynikają bezpośrednio z przepisu prawa (art. 3 § 1 u.p.e.a.) albo z odpowiedniego rodzaju czynności w sprawie indywidualnej, dokonywanej albo przez organ administracji publicznej (z decyzji lub postanowienia – art. 3 § 1 u.p.e.a.), albo przez zobowiązanego (z deklaracji, zeznania, zgłoszenia, informacji – art. 3a § 1 u.p.e.a.). Obowiązki spoza zakresu właściwości organów administracji publicznej mogą być egzekwowane w trybie administracyjnym jedynie w przypadku przekazania ich do egzekucji administracyjnej przez przepis szczególny⁵⁴.

Rozpatrując rodzaj aktów będących podstawą egzekucji, należy wziąć pod uwagę także sposób konkretyzacji obowiązku w tych aktach. Pojęcie obowiązku należy bowiem powiązać z organem wydającym akt nakładający obowiązek oraz z trybem jego wydania. Słuszny jest pogląd wyrażony przez wojewódzki sąd administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2006 r., w którym podkreślił, że: „O tym, czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, nie decyduje jego charakter prawny, ale ustalenie we właściwości jakich organów (sądów czy też organów administracji publicznej) obowiązek ten pozostaje. Przy czym chodzi tu o kompetencje do ustalenia obowiązku np. w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od publicznoprawnego albo cywilnoprawnego charakteru tego obowiązku. Elementem przesądzającym o poddaniu danego obowiązku egzekucji administracyjnej jest zatem ustalenie, czy wynika on z decyzji administracyjnej lub postanowienia wydanego w trybie przepisów k.p.a. albo innej procedury administracyjnej”⁵⁵. Dla określenia przedmiotu egzekucji administracyjnej istotne znaczenie ma więc zarówno forma, jak i tryb wydania aktu nakładającego obowiązek, stanowiącego tytuł egzekucyjny: czy jest to akt organu administracji publicznej wydany w procedurze administracyjnej, czy rozstrzygnięcie innego organu – nieadministracyjnego.

Z przedstawionych rozważań wynika, że obowiązek jest nieodłącznie związany z aktem, który go ustanawia. Przedmiot egzekucji administracyjnej decydujący o jej dopuszczalności można określić za pomocą dwóch podstawowych przesłanek, które muszą być spełnione łącznie. Przesłanki te stanowią:

- 1) istnienie obowiązku prawnego o charakterze publicznym (lub obowiązku o innym charakterze przekazanego na drogę egzekucji administracyjnej na mocy przepisów szczególnych);

⁵⁴ *Ibidem*, s. 31. Do takiego podziału nawiązuje także W. Jakimowicz; W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 128–129.

⁵⁵ I SA/Wa 400/2006, niepubl. W uzasadnieniu do postanowienia z dnia 26 marca 1997 r. (III KKO 2/97, PG 1997, nr 12, s. 19–22) SN podkreślił, że „Zakłady budżetowe gmin, działające w zakresie komunikacji miejskiej, stając się jednostkami organizacyjnymi gmin, utraciły status państwowych jednostek organizacyjnych i tym samym możliwość realizacji swych należności za przewóz i opłat dodatkowych w trybie egzekucji administracyjnej, chyba że będzie wydany szczególnie przepis poddający te należności egzekucji administracyjnej”.

- 2) ustanowienie go w administracyjnym akcie indywidualnym wydanym w postępowaniu administracyjnym lub w akcie generalnym.

Jeśli obowiązek nie spełnia chociażby jednej z tych przesłanek (tzn. obowiązek nie ma publicznoprawnej natury albo określony został w orzeczeniu sądowym lub w innym akcie wydanym w procedurze pozaadministracyjnej), to należy wziąć pod uwagę trzecią przesłankę:

- 3) istnieje przepis szczególny przekazujący wykonanie obowiązku na drogę egzekucji administracyjnej.

Z przesłanek tych wynika ogólna reguła, zgodnie z którą obowiązki niepozostające w zakresie właściwości organów administracji publicznej i niewynikające bezpośrednio z przepisu prawa, z decyzji lub postanowień właściwych organów wydanych w postępowaniu administracyjnym albo z innych dopuszczalnych dokumentów, nie mogą być przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji⁵⁶, chyba że mocą przepisu szczególnego zostały przekazane na drogę egzekucji administracyjnej.

3. Sprawa egzekucyjna

Pojęcie sprawy egzekucyjnej zostało rozwinięte w nauce prawa cywilnego, która wyróżnia sprawę cywilną w znaczeniu materialnym⁵⁷ i w znaczeniu formalnym⁵⁸. W znaczeniu materialnoprawnym sprawą cywilną jest sprawa wynikająca ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych. Natomiast sprawą w znaczeniu formalnym jest sprawa wynikająca z innych stosunków prawnych, jeśli w takiej sprawie przepisy kodeksu postępowania cywilnego⁵⁹ stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Przekazanie sprawy ze stosunku cywilnoprawnego organowi administracji publicznej do załatwienia w postępowaniu administracyjnym nie powoduje pozbawienia tej sprawy charakteru sprawy cywilnej⁶⁰, zmienia jedynie sposób jej rozpoznania⁶¹.

⁵⁶ Nie mogą być przedmiotem egzekucji administracyjnej świadczenia czynszowe dzierżawcy z tytułu oddania mienia gminnego w dzierżawę przez uprawniony podmiot gminy; zob. wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 1992 r., SA/Wr 336/92, „Wspólnota” 1992, nr 38, s. 21.

⁵⁷ Materialne ujęcie sprawy cywilnej prezentują: J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne – część ogólna*, Warszawa 1958, s. 78; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne – zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 10.

⁵⁸ Według S. Włodyki o charakterze danej sprawy decyduje kryterium formalne, tzn. fakt, że jest ona rozpatrywana według przepisów k.p.c.; S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 256.

⁵⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.).

⁶⁰ S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984, s. 13.

⁶¹ Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 22.

W literaturze i orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że o istocie sprawy decyduje przede wszystkim charakter stosunku prawnego, z którego dana sprawa wynika. Dla określenia przedmiotu egzekucji administracyjnej istotne znaczenie ma konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego⁶². Na kryterium to zwracał uwagę J. Starościek, stwierdzając, że charakter stosunku przesądza o drodze egzekwowania wykonania obowiązków wynikających z tego stosunku. Egzekucja administracyjna ma zastosowanie dla zapewnienia wykonania obowiązków, których podstawę powstania stanowi norma administracyjnoprawna, tj. obowiązków wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego⁶³. Podobny pogląd zaprezentował R. Hauser, akcentując rolę przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego⁶⁴. Cechą szczególną stosunków egzekucyjnych jest to, że powstają one na podstawie zróżnicowanych innych stosunków prawnych. Przede wszystkim powstają one na podstawie określonych materialnych stosunków administracyjnoprawnych. W istocie sytuacje są bardziej złożone: mogą to być stosunki materialnoprawne skonkretyzowane w toku postępowania administracyjnego i mogą to być stosunki wynikające wprost z przepisów ogólnych, nakładające obowiązki bez potrzeby ich konkretyzowania. W szczególnych przypadkach podstawą do powstania stosunków egzekucyjnych mogą być materialne stosunki cywilnoprawne – gdy obowiązujące ustawodawstwo przekazuje do egzekucji administracyjnej dochodzenie wykonania obowiązków wynikających z tytułów cywilnoprawnych. Stosunki egzekucyjne mogą mieć jako swą podstawę także przepisy proceduralne (np. w przypadku wykonywania postanowienia nakładającego obowiązek)⁶⁵. Niekiedy stosunki egzekucyjne powstają na podstawie samych stosunków egzekucyjnych (w przypadku egzekucji kosztów egzekucyjnych).

Na podstawie przeprowadzonych rozważań należy uznać, że konstrukcją prawną łączącą pojęcie obowiązku publicznoprawnego z aktem będącym źródłem tego obowiązku jest pojęcie sprawy egzekucyjnej. J. Korzonek pisał w okresie międzywojennym o „właściwych sprawach egzekucyjnych”. Do spraw takich zaliczał wszystkie te, w których egzekucję prowadzi się na podstawie jednego z tytułów egzekucyjnych, wymienionych w przepisach. Niektóre z tych spraw mogły być jednak przekazane do egzekucji „władzom samorządowym”⁶⁶. Autor podkreślał, że: „materialnym wymogiem egzekucji jest ustalenie, kto, komu i co świadczyć jest obowiązany [...]”. Ustalenie to, aby mogło

⁶² J. Lang, *op. cit.*, s. 22.

⁶³ J. Starościek, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, dodatek do nr 7–8 „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966, s. 25.

⁶⁴ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego*, [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 21–23.

⁶⁵ R. Hauser, *Ochrona...*, s. 34.

⁶⁶ J. Korzonek, *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Część druga kodeksu postępowania cywilnego*, t. I, Kraków 1934, s. 335–336.

stanowią podstawę egzekucji, nastąpić ma w formie ściśle określonych dokumentów, które z tej właśnie przyczyny, że stwierdzają istnienie materialnych warunków egzekucji, nazywają się tytułami egzekucyjnymi⁶⁷.

Można zatem przyjąć, że przedmiotem egzekucji administracyjnej jest sprawa egzekucyjna, która ma tylko częściowo podobny charakter do sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a. Administracyjna sprawa egzekucyjna oznacza przymusową realizację aktów administracyjnych i innych orzeczeń, nakładających obowiązki publicznoprawne. Oznacza to węższe rozumienie sprawy w postępowaniu egzekucyjnym niż w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, w którym organ rozstrzyga nie tylko o obowiązkach, ale i o uprawnieniach jednostki. Niewątpliwie na sprawę egzekucyjną składa się pewna liczba czynności egzekucyjnych, złączonych wspólnym bezpośrednim celem w jedną całość. Wobec tego istotne znaczenie ma pojęcie czynności egzekucyjnej⁶⁸, definiowane w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. jako wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego.

Z przedstawionych rozważań wynika, że droga egzekucji administracyjnej jest regułą dla załatwienia „sprawy egzekucyjnej”. Pojęcie „sprawy egzekucyjnej”, znane Kodeksowi postępowania cywilnego, nie występuje jednak w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako kryterium ustawowe, określające istotę egzekucji administracyjnej w jej aspekcie przedmiotowym. Może być jednak pomocne dla określenia przedmiotu egzekucji administracyjnej, rozumianego jako przymusowe wykonanie obowiązków publicznoprawnych.

Należy uznać, że aby w konkretnej sprawie organ mógł przyjąć istnienie drogi egzekucji administracyjnej, musi istnieć przedmiot tej egzekucji, co oznacza, że:

- 1) istnieje administracyjna sprawa egzekucyjna,
- 2) brak przepisu szczególnego, który w tej konkretnej sprawie wyłącza kompetencję organu administracji publicznej do stosowania środków przymusu.

Przedmiot egzekucji administracyjnej należy wyznaczyć, biorąc pod uwagę kryterium materialne – obowiązek publicznoprawny oraz kryterium formalne – rodzaj aktu nakładającego ten obowiązek, organ wydający akt, tryb nałożenia obowiązku oraz formę aktu. Akty będące tytułami egzekucyjnymi muszą być wykonalne i wymagalne. Spełnienie tych przesłanek pozwala określić charakter sprawy egzekucyjnej, będącej przedmiotem egzekucji administracyjnej.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 435.

⁶⁸ W. Siedlecki, [w:] B. Dobrzański [et al.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1976, s. 1079.

Subject of Administrative Enforcement

Abstract

The means of administrative enforcement can be used by the administration if a public law obligation has not been met. The subject of administrative enforcement is the public obligation. The admissibility of administrative enforcement proceedings is determined by the type of enforcement order. The purpose of the procedure is the implementation of a executory case.

Keywords

administrative enforcement, proceedings, public law obligation, enforcement order, executory case

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014
- Benicke Ch., *Wertpapiervermögensverwaltung*, Heidelberg 2002
- Bigo T., *Postępowanie administracyjne. Wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Bojanowski E., *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976
- Dalka S., *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987
- Dobrzański B. [et al.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1976
- Fijałkowski E., *Powództwo dłużnika o ustalenie nieistnienia należności egzekwowanej w trybie egzekucji administracyjnej*, „Nowe Prawo” 1972, nr 3
- Grzeškiewicz W., *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka*, Warszawa 2006
- Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988
- Hauser R., *Relacje między ogólnym postępowaniem administracyjnym i postępowaniem egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Niewiadomski [et al.] (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000

- Hauser R., *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego*, [w:] Leoński Z. (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995
- Hauser R., Leoński Z., [w:] Hauser R., Skoczyła A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014
- Jakimowicz W., *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J. (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004
- Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne – część ogólna*, Warszawa 1958
- Kałuński W., *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*, Warszawa 1932
- Korzonek J., *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Część druga kodeksu postępowania cywilnego*, t. I, Kraków 1934
- Lang J., *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 87, „Prawo” 1969, t. XXIII
- Langrod J.S., *Postępowanie przymusowe*, [w:] Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wachholz Sz., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939
- Leoński Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93*, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130.
- Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895
- Mironov A.N., *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 2008
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995
- Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999
- Przybysz P., *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja. Metody. Technika” 1990, nr 8–9
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015

- Resich Z., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne – zarys wykładu*, Warszawa 1977
- Siedlecki W., *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Wrocław 1974
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974
- Starościak J., *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, do-
datek do nr 7–8 „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966
- Włodyka S., *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Wstęp
do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, Wrocław–Warszawa–Kra-
ków–Gdańsk 1974
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004