

WOJCIECH MROZEK

Uniwersytet Wrocławski

GRZYWNA W CELU PRZYMUSZENIA
W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM
– GENEZA I CHARAKTER PRAWNY

I. Podstawowym aktem normatywnym regulującym zagadnienie egzekucji administracyjnej jest ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹, zwana dalej ustawą o postępowaniu. W związku z datą uchwalenia ustawy o postępowaniu w 2006 r. przypadła 40. rocznica jej uchwalenia. Natomiast 1 stycznia 2007 r. upłynęło 40 lat obowiązywania przepisów ustawy o postępowaniu. W okresie tym ustawa o postępowaniu była wielokrotnie nowelizowana² pod wpływem poglądów doktryny i orzecznictwa sądów (przede wszystkim sądów administracyjnych), a nade wszystko pod wpływem zmieniających się uwarunkowań prawno-ekonomicznych. Nie sposób wykluczyć w przyszłości kolejnych zmian w regulacji prawnej egzekucji administracyjnej. Niniejszy artykuł, przypominając o rocznicy uchwalenia i obowiązywania przepisów ustawy o postępowaniu, skupia uwagę na jednym a zarazem jedynym spośród wszystkich środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji administracyjnej, który cechuje przymuszający, a nie zaspokajający charakter, mianowicie na grzywnie w celu przymuszenia. Właśnie ów wyjątkowy charakter grzywny pośród pozostałych środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych stanowił asumpt do przedstawienia jego genezy, charakteru prawnego.

¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 z późn. zm.

² Dla przykładu spośród wszystkich ustaw zmieniających następujące poświęcone były w całości zmianom w postępowaniu egzekucyjnym w administracji: ustawa z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. Nr 21, poz. 126; ustawa z dnia 11 października 1996 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy – Prawo budowlane Dz.U. Nr 146, poz. 680; ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, [...], Dz.U. Nr 122, poz. 1315; ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. Nr 98, poz. 1068; ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, [...], Dz.U. Nr 125, poz. 1368; ustawa z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. Nr 193, poz. 1884.

II. „Sięganie do przeszłości jest cenioną i wypróbowaną metodą umożliwiającą głębsze, a zarazem łatwiejsze uchwycenie istoty przepisów obowiązujących, a tym samym ich zrozumienie i odpowiednie stosowanie”³. Z tych względów konieczne wydaje się poświęcenie uwagi historycznemu rozwojowi interesującego nas środka egzekucyjnego. Nie sposób tego dokonać, nie odnosząc się szerzej do samej egzekucji administracyjnej.

Na wstępie należy przedstawić ogólną charakterystykę źródeł prawa regulujących problematykę egzekucji administracyjnej od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. „Zagadnienia przymusowego wykonania obowiązków o charakterze administracyjnym uregulowano wówczas w aktach prawnych państw zaborczych i poddano różnym reżimom prawnym. W latach 1918–1928 administracyjne postępowanie przymusowe nie było więc jednolicie i całościowo unormowane. Obowiązywały unormowania odrębne i fragmentaryczne zarówno w odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych, jak i obowiązków o charakterze niepieniężnym”⁴.

Pierwszym krokiem w kierunku unifikacji prawnej regulacji egzekucji administracyjnej było uregulowanie egzekucji skarbowej przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych⁵ oraz aktów wykonawczych⁶ do tej ustawy. Przepisy te dotyczyły tylko przymusowego wykonania należności pieniężnych (podatków i opłat skarbowych). Natomiast egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym nadal regulowały fragmentarycznie zarówno przepisy polskie, jak i krajów zaborczych.

Pierwszym aktem o celach kodyfikacyjnych, regulującym zasady egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym i niepieniężnym, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji⁷, zwane dalej rozporządzeniem z 1928 r. Zakres zastosowania przepisów rozporządzenia z 1928 r. uległ w krótkim czasie ograniczeniu odnośnie do egzekucji świadczeń pieniężnych. Dla świadczeń pieniężnych skarbowych wprowadzono odrębny tryb postępowania uregulowany ustawą z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych⁸, a także rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świad-

³ J. Szreniawski, *Znaczenie znajomości rozporządzenia z 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 67.

⁴ M. Ofiarska, *Tendencje w rozwoju uregulowań egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji...*, s. 76.

⁵ Dz.U. RP z 1924 r. Nr 5, poz. 37.

⁶ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 24 czerwca 1925 r. (Dz. Urz. Min. Skarbu Nr 5, poz. 168); instrukcja wykonawcza z dnia 24 czerwca 1925 r. (Dz. Urz. Min. Skarbu).

⁷ Dz.U. RP z 1928 r. Nr 36, poz. 342 z późn. zm.

⁸ Dz.U. RP z 1932 r. Nr 32, poz. 328 z późn. zm.

czeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych⁹. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się na istniejący w okresie międzywojennym dualizm administracyjnej egzekucji świadczeń pieniężnych. Wskutek którego „według innych zasad prawnych prowadzona była egzekucja podatków, a odmienne reguły stosowano do egzekucji innych przymusowych (nie podatkowych) świadczeń pieniężnych¹⁰.

Zapoczątkowana w ten sposób koncepcja dwutorowej egzekucji administracyjnej kontynuowana była w pierwszych aktach po II wojnie światowej. Dekretem z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych¹¹ skodyfikowano i scalono egzekucję świadczeń pieniężnych skarbowych i pozostałych świadczeń pieniężnych poddanych egzekucji administracyjnej. Tym samym z chwilą wejścia w życie dekretu, tj. z dniem 1 marca 1947 r., utraciła moc ustawa z 1932 r. oraz rozporządzenie z 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji w części dotyczącej egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. W wyniku tych zmian egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym prowadzona była nadal na zasadach ustalonych przepisami rozporządzenia z 1928 r., a egzekucja należności pieniężnych na zasadach ustalonych przez powyższy dekret. Taki stan miał miejsce aż do wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Spośród wymienionych aktów prawnych tylko rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji zawierało regulację kary w celu przymuszenia. Dlatego dalsze rozważania zostaną poświęcone temu aktowi prawnemu.

Ujednolicenie postępowania egzekucyjnego w administracji dokonane rozporządzeniem z 1928 r. oparte było na wzorach austriackich. Niewątpliwie stanowi to konsekwencję pozostawania Polski w okresie międzywojennym pod silnym wpływem kultury prawniczej byłych państw zaborczych, zwłaszcza Austrii. Austriacka ustawa związkowa o egzekucji administracyjnej z dnia 2 lipca 1925 r. regulowała tylko egzekucję administracyjną świadczeń niepieniężnych. Jako środki przymusowe ustawa wymieniła: wykonanie zastępcze, karę przymusową i przymus bezpośredni¹². Jak widać, nie bez powodu kara celem przymuszenia znalazła się również w polskiej regulacji tej materii. Postępowanie przymusowe uregulowane w rozporządzeniu z 1928 r. miało zastosowanie do świadczeń pieniężnych, jak i świadczeń niepieniężnych. Rozporządzenie wyszczególniało następujące środki przymusowe świadczeń niepieniężnych: kara pieniężna celem przymuszenia, wykonanie zastępcze, przymus bezpośredni. Środkami przymusowymi świadczeń pieniężnych były: zajęcie i sprzedaż rzeczy ruchomych, zajęcie pieniędzy posiadanych przez zobowiązanego, zajęcie pieniędzy lub innego majątku ru-

⁹ Dz.U. z 1932 r. Nr 62, poz. 581 z późn. zm.

¹⁰ M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 76.

¹¹ Dz.U. z 1947 r. Nr 21, poz. 84 z późn. zm.

¹² Zob. J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 68 i n.

chomego stanowiącego własność zobowiązanego znajdujących się w posiadaniu osób trzecich oraz zajęcie płac i innych dochodów przypadających zobowiązanemu. Wprawdzie w art. 4 rozporządzenia mowa jest o egzekucji na majątku, lecz podzielić należy pogląd wyrażony przez J. Jendroškę, według którego wyliczenie wśród środków przymusowych egzekucji na majątku jest pomieszczeniem pojęć. Egzekucja na majątku nie jest środkiem przymusu, obejmuje ona jako osobny rodzaj postępowania różne środki przymusowe (wspomniane zajęcie ruchomości, gotówki). Egzekucji na majątku nie można zatem zestawiać w jednym rzędzie ze środkami przymusowymi, takimi jak kara pieniężna celem przymuszenia, wykonanie zastępcze i przymus bezpośredni¹³. Wyliczenie środków przymusowych miało charakter wyczerpujący. Podobnie taki charakter ma wyliczenie zawarte w obecnie obowiązującej ustawie o postępowaniu. Oznacza to, iż wykluczona jest możliwość stosowania innych środków niż przewidziane w rozporządzeniu. Kara pieniężna celem przymuszenia miała zastosowanie w przypadku: czynności, która z powodu swoich właściwości nie może być spełniona zastępczo przez osobę trzecią albo, jeśli z góry wiadomo, że zobowiązany nie będzie w stanie pokryć kosztów zastępczego wykonania, albo jeśli chodzi o zmuszenie do spełnienia obowiązku znoszenia czegoś albo zaniechania. W doktrynie prawa administracyjnego okresu powojennego zaprezentowano w pełni aktualny pogląd, iż „Nazwa »kara pieniężna« jest niewłaściwa, gdyż nie jest to żaden środek karny (represja za niezgodne z prawem zachowanie się), ale jak to wyraźnie z art. 4 wynika jest to środek przymusowy. Nie mamy tu do czynienia z karą w ścisłym tego słowa znaczeniu, a z grzywną egzekucyjną”¹⁴.

Jednocześnie zwrócono uwagę, iż z zasadniczej różnicy między karą we właściwym sensie a karą egzekucyjną (pierwsza jest represją, a druga środkiem egzekucyjnym, który ma zapobiec niezgodnemu z prawem zachowaniu się) wynikają dalsze konsekwencje. Po pierwsze przy karze egzekucyjnej zagrożenie musi być indywidualne (art. 46), a przy karze *sensu stricto* istnieje generalne zagrożenie zawarte w normie ustawowej. Po drugie kara egzekucyjna może być w każdej chwili cofnięta, kara *sensu stricto* raz wymierzona nie może być cofnięta. Po trzecie, kara egzekucyjna odnosi się do przyszłości, z kolei kara *sensu stricto* jest nastawiona na przeszłość. Po czwarte przy karze egzekucyjnej nie odgrywa roli wina zobowiązanego, nie ma również zastosowania zasada *ne bis in idem*, można ją powtarzać aż do osiągnięcia celu (art. 48 p. 1) oraz stosować także do osób prawnych i nieletnich (art. 47). Z tych względów w obecnie obowiązującej regulacji posłużono się już pojęciem grzywny w celu przymuszenia. Mimo tej pojęciowej zmiany nadal podnosi się potrzebę odróżnienia grzywny w celu przymuszenia od grzywny *sensu stricto*. Kara celem przymuszenia, jak i pozostałe środki przymusu służyć miały wprowadzeniu w życie obowiązujących przepisów prawnych

¹³ *Ibidem*, s. 73–74.

¹⁴ *Ibidem*, s. 75–76.

oraz orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych (art. 1). W postępowaniu przymusowym odróżnić należało władze egzekucyjne i organy egzekucyjne. Przeprowadzenie egzekucji zarządzała władza egzekucyjna, a przeprowadzał ją organ egzekucyjny.

Problem kodyfikacji i unifikacji egzekucji administracyjnej wystąpił po raz pierwszy w okresie opracowywania kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Wówczas zastanawiano się, czy należy objąć jednym aktem zarówno ogólne postępowanie jurysdykcyjne, jak i postępowanie egzekucyjne, czy też postępowanie egzekucyjne uregulować odrębnie, a także czy należy unifikować egzekucję świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Przeważała jednak koncepcja uregulowania egzekucji administracyjnej odrębnym aktem prawnym, poza ogólnym postępowaniem administracyjnym. Przemawiał za tym również fakt, że postępowanie przymusowe ma zastosowanie tylko wyjątkowo i tylko nieliczna część rozstrzygnięć wydanych w trybie ogólnego postępowania jurysdykcyjnego realizowana jest w trybie przymusowym. Jednocześnie egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych dotyczy również obowiązków nakładanych w trybie innych przepisów¹⁶. Przyjmując koncepcję odrębnej regulacji prawnej, uznano także potrzebę unifikacji egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z uwagi na wspólność zasad postępowania przymusowego oraz konieczność jednolitej regulacji postępowania wstępnego i zabezpieczającego, przy zachowaniu odrębności samego trybu obu egzekucji. W rezultacie zunifikowane postępowanie egzekucyjne uregulowano ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, odrębnie od ogólnego postępowania administracyjnego¹⁷. W ustawie tej od samego początku znalazła uregulowanie prawne grzywna w celu przymuszenia. Wprawdzie już pod zmienioną nazwą, ale co do charakteru prawnego podobna do poprzedniczki – kary celem przymuszenia. Niewątpliwie została ona obszerniej uregulowana w art. 119–126 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w porównaniu z art. 45–48 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji.

W dalszej części artykułu skupiono uwagę na kwestii charakteru prawnego grzywny w celu przymuszenia i miejsca wśród innych środków egzekucyjnych uregulowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym.

III. Istotą postępowania egzekucyjnego jest zastosowanie środków egzekucyjnych, za pomocą których administracja zapewnia wykonanie obowiązków publicznoprawnych. W słowniczku wyrażeń ustawowych – taką funkcję spełnia art. 1a ustawy o postępowaniu, brak jest legalnej definicji środka egzekucyjnego.

¹⁵ Zob. S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, nr 4; J. Starościk, *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, nr 4.

¹⁶ K. Jandy-Jendroška, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław 1978, s. 270–271.

¹⁷ *Ibidem*.

Na rozumienie tego pojęcia wskazuje użyte przez ustawodawcę w art. 1 pkt 2 powołanej ustawy sformułowanie „środki przymusowe służące doprowadzeniu do wykonania” obowiązków, o których mowa w art. 2. Wydaje się, iż w pewnym sensie ustawodawca wskazuje nam na rozumienie pojęcia środek egzekucyjny, którym posługuje w kolejnych artykułach.

W niniejszym artykule konsekwentnie posłużono się pojęciem środka egzekucyjnego. Wydaje się to konieczne z uwagi na zachowanie pewnej przejrzystości w zaproponowanym poniżej podziale środków egzekucyjnych na przymuszające i zaspokajające. Chociażby dlatego, by uniknąć sformułowania środki przymusowe o charakterze przymuszającym. Wszakże również środki zaspokajające są środkami przymusowymi. Chociaż w art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu wskazuje na rozumienie tego pojęcia to *de facto* stanowi on jedynie enumeratywne wyliczenie środków egzekucyjnych odpowiednio dla należności pieniężnych, a następnie obowiązków niepieniężnych. Natomiast spośród proponowanych w doktrynie definicji przytoczyć można dwie następujące. Środki egzekucyjne pojmowane są jako zinstytucjonalizowana forma przymusu państwowego, stosowanego wedle ściśle określonego trybu postępowania, a skierowanego bezpośrednio na wykonanie obowiązku prawnego¹⁸. „Środki przymusowe (egzekucyjne) to określone w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji różne sposoby doprowadzenia do wykonania obowiązku administracyjnego. Środkami tymi posługują się przede wszystkim organy pełniące funkcje organu egzekucyjnego”¹⁹. W literaturze wyróżnia się następujące cechy administracyjnych środków egzekucyjnych, a zatem także grzywny w celu przymuszenia:

- a) są to zinstytucjonalizowane formy przymusu państwowego,
- b) stanowią sankcję zabezpieczającą wykonanie obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej, a równocześnie spełniają rolę narzędzia zapewnienia realizacji tych obowiązków,
- c) są stosowane przez posiadające ku temu kompetencje organy administracji publicznej,
- d) są co do nazwy określone w obowiązujących przepisach, w tym zwłaszcza w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- e) są stosowane według określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad materialnoprawnych oraz procesowych,
- f) ich stosowanie podlega kontroli sądu administracyjnego²⁰.

W nauce prawa administracyjnego dokonuje się klasyfikacji środków egzekucyjnych według różnych kryteriów.

¹⁸ Zob. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 56; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 34.

¹⁹ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1999, s. 165.

²⁰ E. Bojanowski, *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, [w:] *System egzekucji...*, s. 145.

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wprowadzono podział środków egzekucyjnych według kryterium przedmiotu egzekucji, wyodrębniając w art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu środki egzekucyjne należności pieniężnych oraz środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych. W przypadku tych pierwszych obecnie mamy 13 środków egzekucyjnych (m.in. egzekucja z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych), a ich katalog uległ poszerzeniu m.in. o egzekucję z weksła, papierów wartościowych, z udziału w spółce z o.o. Natomiast środkami egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych są 1) grzywna w celu przymuszenia, 2) wykonanie zastępcze, 3) odebranie rzeczy ruchomej odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, 4) przymus bezpośredni. Z uwagi na to, że interesujący nas środek egzekucyjny – grzywna w celu przymuszenia jest jednym ze środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych, dalsze podziały, klasyfikacje będą wiązane z tą grupą środków. Pamiętając, iż klasyfikacja poniższa odnosi się także do szeroko ujmowanych środków egzekucyjnych.

W literaturze poza podziałem środków egzekucyjnych według przedstawionego kryterium przeprowadza się inne jeszcze podziały, np. podział na środki egzekucyjne bezpośrednie i pośrednie, środki egzekucyjne zaspokajające i przymuszające oraz rzadziej stosowany podział na środki egzekucyjne rzeczowe i osobiste. Zarazem zaznaczyć należy, iż podziały te pokrywają się ze sobą, stąd środek zaspokajający ma charakter bezpośredni, ale i rzeczowy.

Środki egzekucyjne służące wykonaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym nie mają jednolitego charakteru. Ze względu na kryterium wpływu ich zastosowania na wykonanie obowiązku podlegającego egzekucji wyróżnia się bezpośrednio i pośrednio środki egzekucyjne²¹. Środki bezpośrednio to środki, których zastosowanie bezpośrednio powoduje wykonanie obowiązku. To zarazem środki rzeczowe skierowane przeciw majątkowi zobowiązanego dla zabezpieczenia roszczenia wierzyciela. Środki pośrednie to środki osobiste, skierowane przeciwko osobie. Takie, których zastosowanie nie prowadzi bezpośrednio (lecz pośrednio) do wykonania obowiązku, a ma jedynie skłonić zobowiązanego do jego wykonania przez dolegliwość samego środka egzekucyjnego²². Z podziałem tym właściwie pokrywa się podział na środki zaspokajające i przymuszające. Swoistą cechą środków zaspokajających jest to, że mogą one prowadzić bezpośrednio do wykonania obowiązków. Środki przymuszające tylko pośrednio prowadzą do celu. W związku z tym niektórzy autorzy proponują podział środków przymuszających na bezpośrednio i pośrednie. Tak też czyni W. Kałuski, który wyjaśnia, iż „bezpośrednie środki zmierzają do zabrania od zobowiązanych pewnych przedmiotów, ewentualnego ich zajęcia i sprzedaży, celem zaspokojenia wierzyciela

²¹ Zob. T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 201.

²² *Ibidem*. Zob. także E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 166.

z uzyskanej ceny sprzedaży. Środki bezpośrednie nie są skierowane przeciw osobie egzekuta. Środki przymusowe pośrednie natomiast polegają na zagrożeniu egzekutowi pewnymi szkodami lub wyrządzeniu mu takich szkód lub przykrości, by go zmusić do pewnego działania, zaniechania lub też do pewnego zachowania się. Środki bezpośrednie, zwane też rzeczowymi, kieruje się więc przeciw majątkowi zobowiązanego, pośrednie zaś, zwane też osobistymi, przeciw jego osobie”²³. „Współcześnie środki zaspokajające uważa się za podstawowe. Środki przymuszające zaś za uzupełniające, uboczne, stosowane jedynie w razie niemożności zastosowania pierwszych lub celem ich sprawniejszego zastosowania”²⁴. Podobnie E. Bojanowski zwraca uwagę, iż „celem zastosowania środków egzekucyjnych jest sprowadzenie w obiektywnie istniejącej rzeczywistości stanu zakładanego przez akt konstytuujący obowiązek. Element dolegliwości ma tutaj w zasadzie znaczenie drugoplanowe, choć niekiedy – jako bodziec motywacyjny – może skłonić zobowiązanego do spełnienia obowiązku”²⁵. Ma to miejsce w przypadku zastosowania grzywny w celu przymuszenia, gdzie następuje pogorszenie sytuacji ekonomicznej zobowiązanego.

Zwrócić należy również uwagę na prezentowany w literaturze przedmiotu pogląd, zgodnie z którym podział na pośrednie i bezpośrednie środki przymusowe ma zastosowanie dla całego systemu środków prawnych zapewniających przymusową realizację obowiązków administracyjnoprawnych²⁶. Zaliczając do pośrednich te, które skłaniają zobowiązanego do wykonania obowiązku i są nimi: kary egzekucyjne, kary administracyjne, kary dyscyplinarne, sądowe, orzeczenia odszkodowawcze. Natomiast do bezpośrednich zaliczają takie, które bez udziału zobowiązanego sprowadzają realizację obowiązku, a więc np. wykonanie zastępcze, przymus bezpośredni, zajęcie gotówki czy wierzytelności.

Biorąc pod uwagę przedstawione propozycje klasyfikowania środków egzekucyjnych, określić można, jakiego rodzaju środkiem i jaki charakter ma grzywna w celu przymuszenia. W tym względzie panuje w literaturze zgodność, co do tego, iż środek ten stanowi w swej istocie przymuszający, niezaspokajający bezpośrednio środek egzekucyjny obowiązków o charakterze niepieniężnym²⁷. I. Skrzy-

²³ W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji*, Warszawa 1932, s. 173–174; zob. także E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 166, gdzie również wyróżniono środki przymusowe, które mogą być skierowane ku rzeczy lub ku osobie. Przy czym środki rzeczowe, czyli bezpośrednie, mogą dotknąć nie tylko zobowiązanego, lecz każdego, kto znajduje się w polu ich oddziaływania, a więc np. osobę niezobowiązaną, jeżeli u niej znajduje się poszukiwana rzecz, czy domowników w opróżnianym mieszkaniu.

²⁴ E. Bojanowski, J. Lang, *op. cit.*, s. 166; zob. W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 473.

²⁵ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 34.

²⁶ J. Jendrońska, *Postępowanie administracyjne*, Wrocław–Poznań 1997, s. 59, W. Kałuski, *op. cit.*, s. 123.

²⁷ I. Skrzydło-Niżnik, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji...*, s. 457.

dło-Niżnik dodaje, iż środek ten nie spełnia przesłanek kary w znaczeniu sankcji karnoadministracyjnej przewidzianej w powszechnie obowiązujących normach prawa administracyjnego jako konsekwencja popełnienia deliktu karnego. Jednocześnie autorka nie wyklucza szczególnie kwalifikowanej prawem sytuacji, w której niewykonanie określonego obowiązku administracyjnoprawnego będzie podlegać egzekucji, a zarazem posiadać postać deliktu karnego. W nauce prawa administracyjnego słusznie podnosi się, że nie można grzywny w celu przymuszenia utożsamiać z grzywną *sensu stricto*²⁸.

„Podsumowując można stwierdzić, że: 1) grzywna w postępowaniu egzekucyjnym ma charakter przymuszający, a nie represyjny; 2) grzywna w celu przymuszenia może być nakładana zarówno na osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, natomiast pojęcie kary nie posiada – z uwagi na związek tej instytucji z pojęciem winy – tak szerokiego zakresu podmiotowego; 3) grzywnę w celu przymuszenia w postępowaniu egzekucyjnym można z zasady (są możliwe wyjątki) nakładać kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie wobec tego samego podmiotu, gdy tymczasem co do kary obowiązuje zasada *ne bis in idem* (nie można nikogo skazać powtórnie za ten sam czyn); 4) zgodnie z treścią art. 125 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym istnieje możliwość umorzenia nałożonej a nieuiszczonej lub nieściągniętej grzywny w celu przymuszenia, a w myśl art. 126 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym możliwość zwrotu w całości lub części uiszczonej lub ściągniętej grzywny w celu przymuszenia; gdy tymczasem kary w sensie ścisłym raz wymierzonej nie można cofnąć niezależnie od tego, czy ktoś wypełnił później obowiązek, za którego naruszenie został ukarany”²⁹. Trafne jest także stwierdzenie P. Przybysza, że grzywna w celu przymuszenia z założenia nie spełnia funkcji represyjnej, nie powinna być także traktowana jako sposób gromadzenia pieniędzy na dofinansowanie dalszego ciągu postępowania egzekucyjnego³⁰. Zwrócić należy uwagę na znaczenie czy też rolę, jaką przypisuje się samemu wyliczeniu środków egzekucyjnych. Z jednej strony bez wątpienia ma ono charakter wyczerpujący, jest to zamknięty katalog środków egzekucyjnych. Oznacza to, że w postępowaniu egzekucyjnym, nie można stosować innych środków niż przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z drugiej strony nie można przyjąć, iż wyliczenie kolejności środków egzekucyjnych zawarte w art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyj-

²⁸ Zob. pkt 1 rozdz. I, gdzie wskazano, iż również na gruncie rozporządzenia z 1928 r. w okresie międzywojennym zwrócono uwagę na kwestię odróżnienia kary celem przymuszenia od kary *sensu stricto*. Dlatego m.in., by tę różnicę podkreślić, w obecnej regulacji zrezygnowano z terminu „kara”, a przyjęto nazwę „grzywna”. Mimo to podkreśla się, iż nie jest to kara grzywny, o której mowa w kodeksie karnym czy kodeksie wykroczeń.

²⁹ I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 457; szerzej na ten temat także Z. Leoński, *Egzekucja...*, s. 10–16; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 165 i n.

³⁰ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 335.

nym jest konsekwencją zasady stosowania najłagodniejszego środka³¹. Innymi słowy, kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych w art. 1a, jak również pozostałe przepisy ustawy egzekucyjnej nie określają, które ze środków są mniej lub bardziej uciążliwe dla zobowiązanego. Zatem nie wskazują, które z nich mają pierwszeństwo w stosowaniu przed innymi środkami.

Analizując przesłanki przedmiotowe stosowania grzywny w celu przymuszenia, należy stwierdzić, że środek ten znajduje potencjalne zastosowanie do wszystkich obowiązków publicznoprawnych, niepieniężnych polegających na pewnym działaniu lub braku działania. W szczególności organ egzekucyjny sięga po niego, gdy obowiązek egzekwowany ma charakter osobisty. Zwłaszcza egzekucja obowiązków osobistych pokazuje nam znaczenie, a przede wszystkim efektywność grzywny w celu przymuszenia. Natomiast skuteczność grzywny w celu przymuszenia zapewnia również możliwość ponownego jej nałożenia (z ograniczeniami o charakterze kwotowym) aż do osiągnięcia pożądanego skutku.

Z punktu widzenia zasady stosowania środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku organ egzekucyjny powinien stosować te środki, które prowadzą wprost do celu egzekucji – wykonania obowiązku. Wykluczałoby to przede wszystkim stosowanie grzywny w celu przymuszenia. Jednakże nie budzi wątpliwości, iż w świetle zasady stosowania środków najmniej uciążliwych organ powinien zdecydować się na nałożenie grzywny, gdyż jest to środek mniej dolegliwy dla zobowiązanego.

IV. Zainteresowanie problematyką stosowania grzywny w celu przymuszenia w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wykazuje również orzecznictwo sądów administracyjnych. Analiza treści aktualnych orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących grzywny w celu przymuszenia pozwala na sformułowanie wniosku, iż działalność jurydyczna zorientowana była na następujące zagadnienia (proceduralne) związane ze stosowaniem przedmiotowej instytucji: 1) charakter prawny grzywny w celu przymuszenia; 2) zasady nakładania grzywny w celu przymuszenia; 3) sytuacja prawna zobowiązanego w związku z nałożeniem grzywny w celu przymuszenia.

W kwestii charakteru prawnego grzywny w celu przymuszenia Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2005 r.³² wskazał, iż „Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się w szczególności w wypadku, gdy ciążący na zobowiązanym obowiązek może być spełniony tylko osobiście przez niego lub gdy użycie innego środka egzekucyjnego jest niemożliwe albo niecelowe”. W konsekwencji egzekucji administracyjnej, przy zastosowaniu omawianego środka egzekucyjnego, będą podlegały obowiązki administracyjnoprawne, niepieniężne

³¹ Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 46.

³² Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2005 r. OSK 1148/04.

wyłącznie o charakterze osobistym³³. Jednocześnie w powołanym orzeczeniu sąd administracyjny zwrócił także uwagę na konieczność odróżnienia grzywny w celu przymuszenia od kary *sensu stricto*. „Grzywna ta nie jest karą, lecz formą naciśku, mającą na celu skłonienie zobowiązanego poprzez dolegliwość finansową do określonego zachowania się”. Taką funkcję grzywny w celu przymuszenia potwierdzają „postanowienia art. 125 i 126 ustawy, zgodnie z którymi w razie wykonania obowiązku przez zobowiązanego nałożone nań grzywny, o ile nie zostały uiszczone lub ściągnięte, podlegają umorzeniu. Natomiast grzywny uiszczone lub ściągnięte mogą mu być zwrócone w całości lub w części, niekiedy za zgodą organu wyższego stopnia”³⁴.

W odniesieniu do kwestii zasad nakładania grzywny w celu przymuszenia zważyć należy, iż w orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że „w każdej sytuacji, gdy przepis prawa pozostawia organowi swobodę w określeniu wysokości nałożenia grzywny czy kary, stanowi to tzw. uznanie administracyjne. Uznanie to nie oznacza dowolności, wymaga uzasadnienia, a co najistotniejsze – podlega kontroli instancyjnej, a następnie sądowej kontroli aktów administracyjnych [...]”³⁵. W wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż przewidziana w art. 121 § 1–4 ustawy z dnia 17 czerwca 2006 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji możliwość nałożenia przez organ egzekucyjny grzywny w celu przymuszenia należy do kategorii tzw. uznania administracyjnego, a to wymaga, aby organ egzekucyjny przytoczył w postanowieniu ustalenia faktyczne wraz z uzasadnieniem, dlaczego nałożył grzywnę w takiej, a nie innej wysokości. Jednocześnie zgodnie podnosi się w orzecznictwie, iż z treści art. 121 ustawy o postępowaniu nie można wywodzić obowiązku uzasadniania wysokości zastosowanej grzywny w celu przymuszenia możliwościami finansowymi zobowiązanego. Co z kolei nie zwalnia organu egzekucyjnego, przy ustalaniu wysokości grzywny, z obowiązku uprzedniego dokonania oceny sytuacji ekonomicznej, rodzinnej i życiowej zobowiązanego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że określenie górnych granic grzywny w celu przymuszenia pozostawia organowi egzekucyjnemu swobodę ustalania jej wysokości w konkretnym przypadku. Zakres/granice tej swobody wyznaczają zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności zasada racjonalnego działania oraz zasada niezbędności

³³ Przykładem takiego obowiązku jest wynikający z decyzji administracyjnej obowiązek rozbioru samowolnie budowanego ogrodzenia czy też obowiązki określone przez inspektora pracy w nakazie. Osobisty charakter oraz zasadność nałożenia grzywny w egzekucji tego rodzaju obowiązków potwierdził NSA w wyroku z dnia 26.01.1999 r. IV SA 131/97 oraz WSA w wyroku z dnia 3.08.2004 r. II SA/Wa 674/04.

³⁴ Zob. także uzasadnienie do wyroku z dnia 16.12.2004 r. WSA II SA/Bk 656/04, ONSAiWSA 2006/2/50.

³⁵ Zob. wyrok NSA z 16 lutego 2005 r. OSK 1148/04; wyrok NSA z 1 czerwca 2005 r. OSK 1140/04; wyrok NSA z 8 lutego 2006 r. II OSK 510/05, ONSAiWSA 2006/0/168.

(art. 7 § 2 i 3 ustawy o postępowaniu)³⁶. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 r. NSA³⁷ podkreślił, iż „[...] z ogólnej zasady stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego [...] wynika, że w sytuacji, gdy ustawodawca pozostawił organowi w pewnych granicach możliwość swobody, co do wysokości grzywny nakładanej w celu przymuszenia powinnością organu jest odpowiednie jej wyważenie, stosownie do okoliczności konkretnej sprawy”.

Cytowane orzeczenia odnoszą się bezpośrednio do treści uzasadnienia postanowienia o nałożeniu grzywny, w którym organ egzekucyjny wskazuje na zasadność zastosowania tego, a nie innego środka egzekucyjnego oraz wysokość grzywny w konkretnym przypadku. Nie budzi zatem wątpliwości, iż uzasadnienie obok pozostałych elementów określonych w art. 124 kodeksu postępowania administracyjnego (znajduje odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 18 ustawy o postępowaniu) stanowi konieczny element postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym. Jednakże treść postanowienia o nałożeniu grzywny powinna zawierać także elementy obligatoryjne określone w art. 122 § 2 ustawy o postępowaniu. Obligatoryjny charakter dodatkowych elementów postanowienia wynikający z literalnego brzmienia powołanego przepisu potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 30 listopada 1998 r.³⁸ stwierdził, iż brak w treści postanowienia określenia terminu do uiszczenia grzywny stanowi naruszenie prawa materialnego, będąc podstawą do uchylenia postanowienia przez organ rozpatrujący zażalenie lub sąd administracyjny. Taki sam skutek pociąga za sobą brak określenia terminu do wykonania obowiązku, jak również brak odpowiedniej treści pouczenia czy też zagrożenia możliwością ponawiania grzywny.

W odniesieniu do maksymalnej kwoty grzywien nakładanych wielokrotnie w ramach jednego postępowania egzekucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2004 r.³⁹ stwierdził, iż „Jeżeli w stosunku do zobowiązanego toczy się kilka postępowań egzekucyjnych, których podstawą są różne tytuły wykonawcze, maksymalna suma grzywien w każdym z tych postępowań oddzielnie nie powinna przekroczyć kwot określonych w art. 121 § 3 tej ustawy”.

Nałożenie na zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia pozostaje w związku z zagadnieniem sytuacji prawnej zobowiązanego. Mam tu na myśli zagwarantowane ustawowo środki zaskarżenia związane z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego, w tym ze stosowaniem poszczególnych środków egzekucyjnych (zarzuty, zażalenie, skarga). Ponadto instytucję umorzenia i zwrotu grzywny w celu przymuszenia.

³⁶ W wyroku z dnia 11.05.2004 r. Wojewódzki SA w Warszawie (IV SA 4122/02) stwierdził, że wysokość grzywny zależy od uzasadnionego uznania organu egzekucyjnego, który powinien kierować się zasadą celowości i skuteczności.

³⁷ SA/Sz 2831/02, Pr. Pracy 2004/3/39.

³⁸ I SA 793/98, niepubl.

³⁹ II SA/Bk 656/04.

Zgodnie z treścią wyroku z dnia 11 maja 2004 r. WSA⁴⁰ zarzut rażąco wygórowanej grzywny w celu przymuszenia nie stanowi podstawy do wniesienia zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. W szczególności zarzut ten nie zawiera się w dyspozycji art. 33 pkt 8 ustawy o postępowaniu, czyli zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego. Jednocześnie zarzut taki może stanowić treść zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny.

Na postanowienie o nałożeniu grzywny służą również środki nieotwierające drogi kontroli sądowej. Jednym z nich jest wynikające z art. 119 § 3 ustawy o postępowaniu zażalenie na postanowienie o nałożeniu grzywny. Przedmiot tego zażalenia został określony bardzo szeroko, wchodzą tu w grę wszelkie możliwe sytuacje, jak dopuszczalność środka, jego celowość, uciążliwość. W wyroku z dnia 28 grudnia 1990 r. NSA – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu⁴¹ uznał, iż na postanowienie utrzymujące w mocy – na skutek nieuwzględnienia zażalenia zobowiązanego – postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Z uwagi na przymuszający charakter grzywny w celu przymuszenia, ustawodawca przewidział możliwość umorzenia grzywny nieuiszczonej lub nieściągniętej oraz zwrotu w całości lub części grzywny uiszczonej lub ściągniętej, w sytuacji wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Przesłanką ich zastosowania jest osiągnięcie celu egzekucji, którym jest wykonanie obowiązku administracyjnoprawnego. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2003 r. NSA uznał, iż „wykonanie w toku postępowania egzekucyjnego obowiązku [...] nie uzasadnia umorzenia postępowania. Może stanowić jedynie podstawę do umorzenia grzywny nałożonej w celu przymuszenia”⁴².

V. Przedstawiona powyżej, na podstawie poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, charakterystyka wybranego środka egzekucyjnego w egzekucji obowiązków niepieniężnych prowadzi do następujących wniosków. Grzywna w celu przymuszenia nie jest karą *sensu stricto*, nie spełnia funkcji represyjnej, lecz jest formą nacisku mającą na celu skłonienie zobowiązanego poprzez dolegliwości natury finansowej do określonego zachowania się. Jak sugeruje sama jej nazwa, ma ona za zadanie wywarcie nacisku psychicznego na zobowiązanego (wpłynąć na jego wolę, chęć spełnienia obowiązku publicznoprawnego, niepieniężnego). Dlatego też według istniejącego w doktrynie prawa administracyjnego podziału środków egzekucyjnych na przymuszające i zaspokajające, grzywna w celu przymuszenia zaliczana jest do środków o charakterze przymuszającym, skierowanych na osobę zobowiązanego.

⁴⁰ IV SA 4122/02.

⁴¹ SA/Wr 1180/90, OSP 1992/4 poz. 92.

⁴² SA/Bk 1548/02, Pr. Pracy 2003/10/37.