

PIOTR MOŻYŁOWSKI*

ZASADY OGÓLNE ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

Wstęp

Istotą, celem postępowania egzekucyjnego jest zapewnienie skuteczności aktów administracyjnych wydawanych w postępowaniu administracyjnym w drodze przymusowego wykonania wynikających z nich obowiązków. Innymi słowy, celem postępowania jest wymuszenie przez organ egzekucyjny zachowania się zgodnego z prawem, polegającego na wykonaniu obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, określonych w akcie prawnym lub powstających z mocy prawa¹. Postępowanie egzekucyjne to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną. Podobnie jak postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, służy ono urzeczywistnianiu norm prawa administracyjnego².

Administracyjne postępowanie egzekucyjne prowadzone jest na podstawie przepisów i zasad w nich określonych. W doktrynie przedstawiany jest pogląd, iż w postępowaniu egzekucyjnym mamy do czynienia z trojakiego rodzaju zasadami. Oprócz zasad ogólnych, charakterystycznych dla postępowania egzekucyjnego, które uregulowane są w ustawie, zastoso-

* Dr, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, e-mail: piotr.mozykowski@gmail.com

¹ Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 227.

² T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2006, s. 27.

wanie znajdują zasady ogólne całego systemu prawa. Chodzi m.in. o zasadę praworządności czy zasadę równości wobec prawa. Drugą kategorią zasad są zasady przejęte z ogólnego postępowania administracyjnego. Są to m.in. zasada przekonywania, zasada szybkości i prostoty postępowania, a w ograniczonym zakresie również zasada pisemności i zasada prawdy obiektywnej. Stosowanie zasad „zaczepniętych” z postępowania administracyjnego uzasadnione jest tym, że postępowanie egzekucyjne jest następnym etapem postępowania administracyjnego i stanowi w pewnym sensie jego dopełnienie³. Zatem obydwa postępowania powinny opierać się na tych samych założeniach⁴.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono i omówiono zasady charakterystyczne dla postępowania egzekucyjnego. Są to zasady wynikające wprost z przepisów ustawy egzekucyjnej i obowiązujące tylko w postępowaniu przymusowym. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego nie mają tylko cech wytycznych pozostawionych bez sankcji procesowych. Są one normami prawa, których naruszenie wywołuje określone skutki prawne dla wszystkich uczestników postępowania. Ich ocena dokonywana jest przez uczestników postępowania i sądy administracyjne z takim skutkiem prawnym, jak naruszenie jakiegokolwiek przepisu prawa materialnego. Zaś w ramach omawiania każdej z zasad starano się w sposób syntetyczny ująć ich najważniejsze elementy ze szczególnym uwzględnieniem ochrony osoby zobowiązanego.

1. Zasady postępowania egzekucyjnego – charakterystyka ogólna

Jak już wcześniej zasygnalizowano, w opracowaniu przedstawione zostaną zasady wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, które są charakterystyczne dla tego postępowania. Autor pragnie w tym miejscu

³ Skoro podmiot zobowiązany nie wykonał dyspozycji normy prawnej, organy administracji państwowej zobowiązane są zastosować sankcje określone w odrębnych przepisach. Por. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 45.

⁴ Ustawodawca wprost w art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nakazał, aby w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego; Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm. (dalej: ustawa egzekucyjna).

zauważyć, iż ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera zamkniętego katalogu zasad ani tym bardziej ich wprost nie nazywa. Część zasad została skodyfikowana w obowiązujących przepisach, jednak zostały również określone zasady, które można wywieść z całokształtu uregulowań ustawy. W literaturze przedmiotu liczba i nazwy poszczególnych zasad różnią się. Jest to efekt różnego rodzaju uogólnień teoretycznych i wyboru nazwy⁵. Jednak większość Autorów przyjmuje katalog zasad postępowania egzekucyjnego, który został określony przez jednego z najwybitniejszych znawców i komentatora ustawy Zbigniewa Leońskiego⁶. Zaprezentowany poniżej katalog zasad został opracowany na podstawie dorobku doktryny, co oznacza, iż zostaną przedstawione różne nazwy poszczególnych zasad.

2. Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, która nazywana jest zamiennie zasadą obligatoryjności egzekucji

Zasada ta wynika wprost z art. 6 § 1 ustawy egzekucyjnej, który stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Oznacza to, iż w sytuacji niewykonania określonych obowiązków przez zobowiązanego wierzyciel nie może kierować się własnym uznaniem, czy wszczynać egzekucję, ale ciąży na nim taki obowiązek⁷. Powyższy obowiązek został podkreślony nie tylko w ustawie i literaturze przedmiotu, ale również w orzecznictwie sądowym. Tak np. orzekł NSA, który stwierdził, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego

⁵ Odmienne nazewnictwo możemy odnaleźć w pracy m.in. Z. Kmiecika, który, choć wskazał 10 zasad, to kilka z nich nazwał inaczej niż inni znawcy przedmiotu, Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 229 – 331 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 544 – 546.

⁶ Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 75-83, Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 383 – 386, por. także E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014, s. 264.

⁷ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 54 i n.

nie zależy od woli wierzyciela⁸. Warto w tym miejscu również wskazać, iż żaden przepis ustawy nie uprawnia wierzyciela do wyznaczania zobowiązanemu terminu dobrowolnego wykonania obowiązku⁹. Ustawodawca zawarł przepisy regulujące obowiązek wszczęcia egzekucji nie tylko w ustawie, ale także w przepisach wykonawczych¹⁰. Warto w tym miejscu zauważyć, iż wprowadzając w życie nowe przepisy wykonawcze, ustawodawca postanowił pozostawić więcej samodzielności wierzycielowi przed skierowaniem wniosku o wszczęcie egzekucji. Ta swoboda i większa samodzielność ma doprowadzić do efektywności podejmowanych działań przez wierzyciela i zmniejszenia liczby egzekwowanych spraw w organach egzekucyjnych.

Realizacja obowiązków administracyjnych i wszczęcia egzekucji nie zależy zatem od swobodnej woli wierzyciela, jak ma to miejsce na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego¹¹. W prawie cywilnym obowiązuje zasada dyspozycyjności, zaś w postępowaniu administracyjnym wierzyciel jest zobligowany do działania na podstawie ustawowo sformułowanych obowiązków, które nakazują wszczęcie egzekucji w określonych warunkach.

Warto również w tym miejscu wspomnieć, iż w ustawie egzekucyjnej oprócz samego obowiązku wszczęcia egzekucji zawarto prawo zaskarżenia beczynności wierzyciela. Tym samym umożliwiono wszystkim, których interes prawny lub faktyczny został zagrożony poprzez beczynność wierzyciela w kwestii wszczęcia egzekucji, zaskarżenie tego faktu do organu wyższego stopnia. Prawo to przysługuje przez cały czas, aż do momentu, kiedy wierzyciel spełni swoje obowiązki i doprowadzi do wszczęcia egzekucji¹².

⁸ Orzeczenie NSA z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1604/09, Legalis oraz orzeczenie NSA z dnia 14 lutego 2013 r., sygn. akt II FSK 1225/11, Legalis.

⁹ Na mocy przepisów art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.) wierzyciel może udzielić ulgi podatkowej w spłacie należności, tj. może odroczyć termin płatności podatku, rozłożyć zaległość podatkową na raty oraz umorzyć zaległość podatkową.

¹⁰ Obecnie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, Dz. U. z 2015 r., poz. 2367.

¹¹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 47.

¹² Obowiązki wierzyciela związane z podejmowaniem czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji zostały w sposób szczegółowy uregulowane przepisami zawartymi w przytoczonym już Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

3. Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych tylko w ustawie, zwana zamiennie zasadą legalności

Powyższą zasadę statuuje art. 7 § 1 ustawy egzekucyjnej, który wprost nakazuje, aby organ egzekucyjny stosował środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. Oznacza to, że w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego wolno stosować tylko środki egzekucyjne przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym oraz ewentualnie w ustawach szczególnych¹³. Katalog środków egzekucyjnych został określony w art. 1a pkt 12 ustawy¹⁴. Zatem organ egzekucyjny nie może stosować środków egzekucyjnych innych niż te wymienione w ustawie, nawet gdyby akty niższego rzędu zawierały inny katalog środków. Organ egzekucyjny nie może stosować niewskazanych w ustawie środków, nawet gdyby takie faktycznie istniały w innych aktach, a organ egzekucyjny oceniłby je jako bardziej racjonalne.

Ustawa nie mówi natomiast nic na temat liczby stosowanych środków egzekucyjnych. Oznacza to, że organ egzekucyjny może w tym samym czasie stosować kilka środków egzekucyjnych. Odnosi się to tylko do egzekucji należności pieniężnych. W dochodzeniu należności niepieniężnych określono inne zasady i nie jest możliwe zastosowanie jednocześnie kilku środków egzekucyjnych.

Gdyby zobowiązany stwierdził, iż organ egzekucyjny naruszył powyższą zasadę, a zatem przepis art. 7 § 1, to ma prawo podjąć środki ochrony prawnej. Jednym z takich środków jest możliwość wniesienia zarzutów na podstawie art. 33 § 1 pkt 6 ustawy egzekucyjnej, co w konsekwencji może doprowadzić nawet do umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 7 tejże ustawy. R. Hauser wskazuje również na możliwość zastosowania środków nadzoru nieprzewidzianych w ustawie¹⁵. Zobowiązany może się w takiej sytuacji zwrócić do wojewody, który ma kompetencje do wstrzymania czynności egzekucyjnych. Prawo to przysługuje wojewodzie na mocy przepisów art. 27 ust. 1 ustawy o wojewodzie

¹³ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, s. 59.

¹⁴ W ustawie dokonano podziału na środki egzekucyjne stosowane w egzekucji należności pieniężnych i niepieniężnych. Środki egzekucyjne stanowią formę przymusu państwowego, za pomocą których organy egzekucyjne wpływają na spełnienie ciężących na zobowiązanym obowiązków wynikających bądź z aktu indywidualnego, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, s. 26 – 27.

¹⁵ Tamże, s. 60.

i administracji rządowej w województwie¹⁶. Wskazany przepis stanowi, iż wojewoda może w drodze decyzji administracyjnej wstrzymać egzekucję administracyjną na okres 30 dni¹⁷. Kompetencja ta przysługuje wojewodzie w związku z wykonywaną funkcją przedstawiciela rządu w województwie.

4. Zasada stosowania środków prowadzących do wykonania obowiązków

Zasada ta została wyrażona w art. 7 § 2 *in fine* ustawy egzekucyjnej¹⁸. Ustawodawca wprost nakazał stosować środki, które prowadzą do bezpośredniego wykonania egzekwowanego obowiązku. Zasada ta jest zamiennie nazywana w literaturze zasadą celowości postępowania egzekucyjnego, której istotą jest unikanie stosowania dolegliwości wobec zobowiązanego¹⁹. Organ egzekucyjny ma nakłonić zobowiązanego i zarazem doprowadzić do wykonania egzekwowanego obowiązku. Z. Kmiecik stwierdza, że postępowanie egzekucyjne nie jest skierowane na wywołanie dolegliwości, nie ma charakteru represyjnego²⁰. Podobne stanowisko zajmuje E. Ochendowski, który zauważa, że istotą tej zasady nie jest wyrządzenie dolegliwości zobowiązanemu, ale bezpośrednie zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych²¹. To właśnie odróżnia postępowanie egzekucyjne od postępowań represyjnych, takich jak karne czy w sprawach o wykroczenia.

5. Zasada stosowania najmniej uciążliwego środka

Kolejną zasadą, którą ustawodawca zawarł w przepisach art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej, jest zasada stosowania najmniej uciążliwego środka

¹⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

¹⁷ Wstrzymanie egzekucji dotyczącej obowiązków pieniężnych może nastąpić tylko raz do tej samej należności.

¹⁸ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 237.

¹⁹ Takiego nazewnictwa używają cytowani już Z. Kmiecik oraz E. Ochendowski.

²⁰ Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 230.

²¹ E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 264.

ka egzekucyjnego. Jak trafnie zauważa E. Ochendowski, w ustawie nie zostało określone, które środki są bardziej lub mniej uciążliwe dla zobowiązanego²². Ustawodawca pozostawił tę kwestię w gestii organu egzekucyjnego, który wszczynając egzekucję, powinien ocenić zasadność zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego, uwzględniając zarazem jego dolegliwość, ale i efektywność. Decyzja o wyborze konkretnego środka nie może jednak pozostawać arbitralna²³. Organ egzekucyjny jest zobowiązany w każdym przypadku wyjaśnić w sposób obiektywny wybór i zasadność zastosowanego środka egzekucyjnego.

Celem postępowania egzekucyjnego jest wyegzekwowanie istniejącego obowiązku. Stosowanie środków egzekucyjnych nie może być nakierowane na wyrządzenie krzywdy czy zwiększenie dolegliwości zobowiązanemu – wręcz odwrotnie. Organ egzekucyjny ma dobrać środki egzekucyjne, które bezpośrednio doprowadzą do zakończenia egzekucji bez zwiększania dolegliwości dla zobowiązanego. Można w tym miejscu wskazać, iż zobowiązany, jako uczestnik postępowania egzekucyjnego, może wskazać organowi egzekucyjnemu środek egzekucyjny, który będzie najmniej uciążliwy dla niego. Oczywiście, musi wystąpić obok tego jeszcze efektywność zastosowanego środka. Ponadto zastosowanie mniej dotkliwego środka nastąpi w sytuacji, kiedy organ egzekucyjny będzie miał jakąś alternatywę²⁴.

Należy się zgodzić z przyjętym w literaturze stwierdzeniem, iż ustawodawca nie dokonuje hierarchizacji poszczególnych środków egzekucyjnych według kryterium ich dolegliwości. Organ egzekucyjny nie może i nie powinien „sztywno” stosować środków egzekucyjnych w kolejności wymienionej w ustawie. Takie działanie byłoby niezgodne ze stwierdzeniem, iż ma on prawo doboru efektywnych i najmniej dolegliwych środków²⁵. Wynika to również z analizy sytuacji majątkowej zobowiązanego, którą każdorazowo powinien przeprowadzić organ egzekucyjny – a ta nie tylko może być, ale i jest inna dla każdego zobowiązanego. Tym samym dolegliwość czy uciążliwość zastosowanego środka egzekucyjnego będzie

²² Tamże, s. 264-265.

²³ Orzeczenie NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1262/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.05.2015 r.].

²⁴ Orzeczenie WSA w Białymstoku z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Bk 88/08 oraz orzeczenie NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1339/08, Legalis, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.05.2015 r.].

²⁵ M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010, s. 66

inna dla różnych zobowiązanych. Poglądy dotyczące kolejności wyliczenia i stosowania środków egzekucyjnych straciły jeszcze bardziej na swej aktualności i znaczeniu po kolejnej dużej nowelizacji ustawy egzekucyjnej, która została przeprowadzona w 2013 roku. Ustawodawca dokonał w sposób znamienny nowelizacji art. 110, uchylając § 1 – 3²⁶. W poprzednim stanie prawnym wszczęcie egzekucji z nieruchomości możliwe było dopiero wtedy, gdy egzekucja okazała się nieskuteczna²⁷. Po nowelizacji, egzekucja z nieruchomości może być zastosowana jako pierwszy środek egzekucyjny, pod warunkiem wpłacenia zaliczki przez wierzyciela²⁸. Tym samym na organy egzekucyjne nałożono jeszcze większą odpowiedzialność w zakresie podejmowania egzekucji i zarazem zadbano, aby środki egzekucyjne nie były dobierane i stosowane w sposób mechaniczny.

Omawiając powyższą zasadę, należy zauważyć, iż działania organów egzekucyjnych w zakresie stosowania środków pozostają pod kontrolą. Zobowiązanemu bowiem przysługuje wniesienie środka prawnego, jakim są zarzuty, jeśli uzna, że organ egzekucyjny zastosował zbyt uciążliwy środek egzekucyjny (art. 33 § 1 pkt 8 ustawy) co w ostateczności może – po ich rozpatrzeniu – doprowadzić do zastosowania mniej uciążliwego środka egzekucyjnego.

6. Zasada niezbędności

Zasada powyższa powiązana jest z zasadą celowości. Istotą tej zasady jest to, że stosowanie środków egzekucyjnych jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy²⁹. Stanowi o tym przepis art. 7 § 3 ustawy egzekucyjnej.

Przyczyną niedopuszczalności stosowania środków egzekucyjnych jest po pierwsze wykonanie obowiązku, a po drugie bezprzedmiotowość

²⁶ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz. U. z 2013 r., poz. 1289.

²⁷ Inne warunki, które regulowały tę kwestię, to m.in. określenie lub ustalenie należności pieniężnych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczeń sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności.

²⁸ Ponadto uchylono przepis o decyzji, co oznacza, że egzekucja z nieruchomości może być wszczęta na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego w związku ze złożoną deklaracją podatkową, w której wykazano podatek do wpłaty, który nie został uiszczony.

²⁹ Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 230; E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 265.

obowiązku. Wykonanie obowiązku oraz jego bezprzedmiotowość stanowią negatywną przesłankę wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wykonanie obowiązku może wystąpić przed wszczęciem egzekucji, jak i w trakcie prowadzonego postępowania. Pierwszy przypadek oznacza, iż egzekucja nie powinna zostać w ogóle wszczęta. Jeśli wystąpi przesłanka druga, to organ egzekucyjny zobowiązany jest umorzyć postępowanie egzekucyjne.

Przepisy ustawy pozwalają zobowiązanemu chronić swój interes prawny, jeśli miałyby dojść lub doszło do naruszenia omawianej zasady. Po pierwsze, w art. 45 § 1 i 2 ustawy egzekucyjnej przewidziano obowiązek odstąpienia przez organ egzekucyjny i egzekutora od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku czy rozłożenie na raty należności pieniężnych. Przesłanką odstąpienia od czynności będzie sytuacja stwierdzenia błędu co do osoby zobowiązanego. Po drugie zaś, organ egzekucyjny i egzekutor zobowiązani są odstąpić od egzekucji ze składnika majątkowego, jeżeli są spełnione łącznie trzy przesłanki:

1. zobowiązany okazał dowody stwierdzające częściowe wykonanie obowiązku lub umorzenie należności pieniężnej,
2. wartość zajętego składnika majątkowego znacznie przekracza kwotę ostatecznie dochodzonej należności,
3. zobowiązany posiada inne składniki majątkowe, z których może być prowadzona egzekucja.

Po trzecie, zobowiązany może wnieść zarzuty na prowadzone postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 33 § 1 pkt 1 lub 5 ustawy egzekucyjnej. Podstawą wniesienia zarzutów będzie m.in. wykonanie, umorzenie, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku oraz niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym. W sytuacji uwzględnienia zarzutów organ egzekucyjny zobowiązany będzie do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

7. Zasada poszanowania minimum egzystencji

Jest to zasada, której omówienie wymagałoby przygotowania odrębnego opracowania. Traktują o niej art. 8 i 8a, a także art. 9 oraz art. 10

ustawy egzekucyjnej. Ustawodawca uregulował tę zasadę poprzez bardzo rozbudowany, kazuistyczny i skomplikowany system wyłączeń spod egzekucji – przez które należy rozumieć niepodjęcie lub odstąpienie od egzekucji z całości lub części składników majątkowych zobowiązanego³⁰. Wprowadzając katalog wyłączeń, ustawodawca chciał zapewnić zobowiązanemu oraz członkom jego rodziny środki do życia, jak również inne dobra niezbędne do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. P. Przybysz stwierdza, iż należy tę zasadę traktować szerzej i nazywa ją również zasadą poszanowania godności zobowiązanego³¹.

Ograniczenia egzekucji służące realizacji tej zasady są dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, ustawa wymienia określone przedmioty, wierzytelności i prawa majątkowe, które z mocy prawa nie podlegają egzekucji. Po drugie, ustawa przewiduje możliwości zwolnienia przez organ egzekucyjny spod egzekucji określonych składników majątkowych w trybie art. 13 ustawy³². Ustawa przewiduje wyłączenia spod egzekucji trzech kategorii składników majątkowych: przedmiotów, kwot pieniędzy oraz wierzytelności i praw majątkowych. Dokonując takiego uregulowania, ustawodawca zobowiązał organy egzekucyjne do każdorazowego ustalenia, czy określone składniki majątkowe podlegają wyłączeniu, czy też nie korzystają z takiego uprawnienia.

Ustanawiając przedmiotową zasadę ustawodawca zapewne miał na względzie dwie sytuacje. Po pierwsze, wyraził humanitaryzm, dzięki któremu umożliwił prawidłowe wykonywanie przez zobowiązanego swoich obowiązków i pracy. Z drugiej zaś wprowadził ochronę budżetu państwa przed obowiązkiem otoczenia opieką społeczną podmiotów, wobec których prowadzona jest egzekucja, a do której mogłoby dojść, gdyby nie wyłączono w ustawie określonych przedmiotów lub praw majątkowych. Zatem przestrzeganie powyższej zasady leży w interesie organów egzekucyjnych działających w imieniu państwa, bowiem jej naruszenie może spowodować powstanie obowiązku pomocy materialnej zobowiązanemu,

³⁰ R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie...*, s. 68, P. Możyłowski, *Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia* [w:] P. Możyłowski (red.), *Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego*, Radom 2014, s. 204

³¹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 69.

³² T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 57, P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 58

który pozostanie bez środków do życia. Innym problemem, który wyłania się przy analizie komentowanej zasady, jest rozróżnienie zobowiązanych na osoby fizyczne i prawne. Przepisy ustawy wprowadzają gwarancję poszanowania minimum egzystencji dla zobowiązanego będącego osobą fizyczną³³. Celem bowiem omawianej zasady jest ochrona zobowiązanego i jego rodziny poprzez zapewnienie mu minimum egzystencji, a nie bezpośredniej ochrony ekonomicznej. Nie są chronione podmioty niebędące osobami fizycznymi. W tym miejscu należy się zgodzić z poglądem, że egzekucja nie powinna prowadzić do zaprzestania działania, czy nawet likwidacji podmiotów gospodarczych, jeżeli istniałby inny sposób wykonania egzekwowanego obowiązku³⁴. Ustawodawca powinien podjąć próbę określenia minimum egzystencji dla podmiotów gospodarczych. Jest to ważne z uwagi na fakt, iż obecnie podmioty te nie są w żaden sposób chronione przez przepisy ustawy (z wyjątkami takimi, jak np. art. 13 ustawy) przed działaniami organów egzekucyjnych.

Przepisy o ograniczeniach egzekucji mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Zobowiązany nie może zrzec się wobec organu egzekucyjnego swoich uprawnień wynikających z omawianej zasady. Ustawa nie dopuszcza umownej, samodzielnej modyfikacji katalogu przedmiotów podlegających wyłączeniu przez organ egzekucyjny i zobowiązanego. Natomiast zakres wyłączeń należy traktować jako wyjątek od zasady prowadzenia egzekucji. Nie można również w odniesieniu do art. 8 i 8a ustawy egzekucyjnej stosować wykładni rozszerzającej³⁵. W literaturze przedmiotu stwierdza się, iż ograniczenia egzekucji zostały określone w sposób ogólny³⁶. Niestety, ma to swoje zalety i wady. Gdyby ustawodawca uregulował wyłączenia bardziej konkretnie, mógłby doprowadzić do pozbawienia zobowiązanego należnej mu ochrony. Postępujący rozwój technologiczny czy ciągła modyfikacja niezbędnych do życia i gospodarowania przedmiotów uniemożliwia stworzenie pełnego katalogu rzeczy podlegających wyłączeniu. Wprowadzenie zaś regulacji ogólnych dotyczących wyłączeń spod egzekucji uprawnia organy egzekucyjne do dużej dowolności w ich interpretacji.

³³ Orzeczenie NSA z dnia 18 września 1998 r., sygn. akt I SA/Łd 1664/96, ONSA 1999, Nr 2, poz. 68.

³⁴ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, s. 69.

³⁵ Orzeczenie NSA z dnia 3 września 2003 r., sygn. akt III SA 3025/02, *Legalis* oraz Orzeczenie NSA z dnia 7 marca 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 1180/96, niepublikowane.

³⁶ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, s. 71.

Oprócz wyłączeń spod egzekucji, które są dość szerokie, należy zwrócić uwagę na niezależność obu wskazanych przepisów, tj. art. 8 i art. 8a ustawy egzekucyjnej. Z drugiej strony, mając na uwadze szeroki katalog wyłączeń spod egzekucji dotyczących rolników, nie można pominąć tej kwestii. Rolnicy otrzymali dość szeroki wachlarz wyłączeń, co godzi w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, bowiem ustawa egzekucyjna nie zawiera katalogu wyłączeń dotyczących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (tak jak ma to miejsce w stosunku do osób prowadzących działalność rolniczą). Nasuwają się zatem wnioski *de lege ferenda*, które ustawodawca powinien uwzględnić przy kolejnych nowelizacjach ustawy. Być może należy do katalogu podmiotów, które korzystają z przywileju wyłączenia spod egzekucji określonego majątku, dodać jeszcze przedsiębiorców, którzy prowadzą swoją działalność na wyodrębnionym do tego celu majątku³⁷. Może należy także zastanowić się nad modyfikacją obydwu przepisów zawartych w art. 8 i 8a ustawy egzekucyjnej, mając zarazem wzgląd na realną ochronę zobowiązanych i ich majątku, a co za tym idzie – określenie przedmiotów faktycznie służących do prowadzenia działalności gospodarczej, działalności rolniczej czy wywiązywania się z obowiązków pracowniczych. Jeśli tak się w najbliższej przyszłości nie stanie, to nadal korzystać będziemy z orzeczeń sądów, dokonując analizy i interpretacji określonych przepisów.

8. Zasada zagrożenia

Została ona wyrażona w art. 15 ustawy egzekucyjnej. U jej podstaw leży założenie, że obowiązki wynikające z przepisów prawa powinny być wykonywane dobrowolnie, a przymus państwowy powinien być stosowany tylko w ostateczności. Dlatego organy administracji publicznej powinny wpierw przekonywać, a następnie, jeśli nie odniesie to efektów, stosować przymus.

³⁷ Nie wiedzieć czemu ustawodawca wyłączył spod egzekucji 1 ciągnik na 25 ha powierzchni gruntów należący do osoby prowadzącej działalność rolniczą, uznając zarazem, że samochód wykorzystywany w prowadzonej działalności gospodarczej już z takiego przywileju korzystał nie będzie; por. M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2014, s. 126.

Zgodnie z art. 15 ustawy, egzekucja może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie³⁸, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Z obowiązkiem przesłania upomnienia związane jest ostatnie ostrzeżenie zobowiązanego, który musi mieć pełną świadomość, jakie konsekwencje go dotkną w sytuacji wszczęcia egzekucji.

Wywiązując się z zadania przesłania zobowiązanemu upomnienia, wierzyciel uświadamia go o konsekwencjach niezrealizowania obowiązku. Upomnienie zaś nie ma za zadanie przypomnieć zobowiązanemu o obowiązku, ale o powinności jego wykonania. Ponadto ani ustawa egzekucyjna, ani rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych nie daje wierzycielowi możliwości wyznaczania zobowiązanemu terminu wykonania zobowiązania. W przepisach nie zawarto wytycznych co do liczby wysłanych upomnień. W orzecznictwie i literaturze przedmiotu przyjmuje się pogląd, iż wystarczające jest jednokrotne wysłanie upomnienia, aby przypomnieć zobowiązanemu o niezrealizowanym obowiązku.

9. Zasada prowadzenia egzekucji w porze najdogodniejszej dla zobowiązanego lub w sposób najmniej uciążliwy

Zasada ta przejawia się przede wszystkim w:

- a) zakazie prowadzenia egzekucji w dni wolne od pracy i w porze nocnej, chyba że cel egzekucji tego wymaga, o czym stanowi art. 52 § 1 ustawy egzekucyjnej;
- b) obowiązku dokonywania przeszukania osób wyłącznie przez osobę tej samej płci, co osoba przeszukiwana, co nakazuje art. 48 § 4 ustawy egzekucyjnej;
- c) obowiązku dokonywania przeszukania rzeczy zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób,

³⁸ Dane, które mają zostać zawarte w upomnieniu przesyłanym do zobowiązanego, określa § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

których ta czynność dotyczy, oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości, co zostało uregulowane w art. 49a ustawy egzekucyjnej³⁹.

W ustawie określono, co należy rozumieć pod pojęciem pory nocnej. Zgodnie z ustawą jest to pora pomiędzy godziną 21 a godziną 7. Oznacza to, że egzekucję można prowadzić pomiędzy godzinami 7 a 21. Jednak w ustawie wprowadzono pojęcia niedookreślone, jak choćby sformułowanie „dni wolne od pracy”. Przyjęło się uważać, iż pod pojęciem tym rozumie się nie tylko dni ustawowo wolne od pracy, ale również inne dni wolne od pracy (np. soboty). Podjęcie decyzji o przeszukaniu osoby lub rzeczy musi odbywać się zgodnie z celem tej czynności i przy zachowaniu umiaru i poszanowania godności zobowiązanego.

10. Zasada niezależności postępowania egzekucyjnego

Zasada ta została wyrażona w art. 16 ustawy egzekucyjnej. Stanowi ona, że zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia czy dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku. Sytuacja, gdy za niedopełnienie lub niewykonanie obowiązku grożą zobowiązanemu sankcje wynikające z ustawy egzekucyjnej, a także odpowiedzialność typu karnego, mogą występować dosyć często. Zastosowanie obu typów sankcji wynika z faktu odmienności celów, jakim służy odpowiedzialność typu karnego i egzekucja administracyjna⁴⁰. Dzieje się tak dlatego, że w pierwszym przypadku celem jest represja, a w drugim wykonanie obowiązku. Środki karne i środki egzekucyjne spełniają zatem odmienne funkcje.

Zbieg zastosowanych środków karnych i środków egzekucyjnych nie powoduje naruszenia zasady *ne bis in idem*⁴¹. Oznacza to, że zakaz karania osoby więcej niż jeden raz za ten sam czyn nie ma w ogóle zastosowania w rozważaniach nad powyższą zasadą (nałożenie np. mandatu karnego jest karą, ale już zastosowanie środka egzekucyjnego w celu jego wyegze-

³⁹ Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 231.

⁴⁰ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 35.

⁴¹ R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie...*, s. 107.

kwowania nie ma na celu ukarania zobowiązanego, a jedynie doprowadzenie do spełnienia obowiązku)⁴².

11. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji

Zasada ta oparta jest na podobnych założeniach, co zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. O ile w omówionej już zasadzie należy mieć na względzie dobra osobiste zobowiązanego, to zasada gospodarności prowadzenia egzekucji zakłada ochronę jego dóbr majątkowych. Zasada ta nie jest uregulowana wprost w jednym przepisie, ale wynika z wielu przepisów ustawy egzekucyjnej. Analizując poszczególne jej przepisy, stwierdzić można, iż organ egzekucyjny powinien prowadzić postępowanie egzekucyjne tak, aby osiągnąć cel przy jak najmniejszych kosztach, zarówno po stronie zobowiązanego, jak i organu. Obowiązek ten dotyczy nie tylko organu egzekucyjnego i zobowiązanego, ale również innych uczestników postępowania egzekucyjnego (np. wierzyciela, dozorcę zajętej ruchomości czy nieruchomości).

Jednym z przepisów regulujących omawianą zasadę jest art. 8 § 1 pkt 9 ustawy egzekucyjnej, na mocy którego wyłączono spod egzekucji przedmioty codziennego użytku, które mogłyby zostać sprzedane poniżej ich wartości. Zasada ta będzie realizowana również poprzez przepisy art. 81 oraz art. 102 § 1 tejże ustawy. Pierwszy z nich nakłada obowiązek na bank, aby realizował zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego w pierwszej kolejności z kwot innych rachunków bankowych zobowiązanego, a nie z lokaty terminowej. Drugi powołany przepis nakłada na dozorcę obowiązek przechowywania zajętej ruchomości z taką starannością, aby zajęta rzecz nie straciła na wartości. Ponadto przepisy ustawy przewidują odpowiedzialność wierzyciela i organu egzekucyjnego za szkody wyrządzone zobowiązanemu wskutek niezgodnego z przepisami wszczęcia i prowadzenia egzekucji. Odpowiedzialność ta opiera się na przepisach Kodeksu cywilnego, do których odsyła art. 168b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³.

⁴² Orzeczenie WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt. I SA/Gd 637/05, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.05.2015 r.].

⁴³ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 65.

Zakończenie

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem szczególnym. Jego celem jest wymuszenie przez wierzyciela, a przede wszystkim przez organ egzekucyjny, zachowania się zgodnego z prawem. Te działania mają doprowadzić do wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Ustawodawca zawarł w przepisach ustawy, tak jak i w innych aktach prawnych, zasady, które określają normy postępowania uczestników postępowania egzekucyjnego. W opracowaniu omówiono zasady, które są charakterystyczne dla tegoż postępowania. Obowiązują one w postępowaniu przymusowym, jakim jest postępowanie egzekucyjne.

Ustawa nie zawiera katalogu zasad, nie nazywa ich wprost. Część zasad została co prawda skodyfikowana, ale niektóre z nich wywodzi się z całokształtu uregulowań ustawowych. Należy zgodzić się z P. Przybyšem, który stwierdził, iż zasady ogólne prawa spełniają trzy funkcje⁴⁴. Po pierwsze, pełnią funkcję opisową – określają w sposób ogólny podstawowe cechy i założenia postępowania egzekucyjnego. Po drugie, zasady ogólne pełnią funkcję interpretacyjną, bowiem organy egzekucyjne zobowiązane są do analizy stosowanych przepisów. Po trzecie natomiast, zasady ogólne pełnią funkcję ochronną. Nie są one tylko deklaracjami ustawodawcy, ale zawierają normatywną treść, a ich naruszenie jest sankcjonowane w określony w ustawie sposób. Podejmując określone działania, zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny muszą być świadomi, że ich czynności naruszające normy zasad zostaną uznane za niezgodne z prawem.

Słowa kluczowe: zasady ogólne, funkcje zasad, postępowanie egzekucyjne, ochrona zobowiązanego, normy prawa, prawo materialne

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Zakamycze 2005.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.

⁴⁴ P. Przybyś, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 16.

- Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2006.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- P. Możyłowski, *Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia*, [w:] P. Możyłowski (red.), *Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego*, Radom 2014.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006 oraz 2011.
- P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2014.
- M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010.

GENERAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS

S u m m a r y

The main subject of research in this study were specific rules of enforcement proceedings. These are the principles coming directly from the enforcement law and applicable only in the proceedings receivership. The analysis of the general rules of the enforcement proceedings leads to the conclusion that they are not only the guidelines left without the sanction process. These are the legal standards which violation has certain legal consequences. Their assessment is carried out by the parties and administrative courts with the legal effect the same as a violation of substantive law. In the context of discussing each policy the author tried to describe in a synthetic manner the most important elements with particular emphasis on the legal protection of persons principal.

Key words: general principles, functions of rules, enforcement proceedings, protection of principal, rule of law

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Р е з ю м е

Объектом в этом исследовании были правила исполнительного административного производства. Таковы принципы, вытекающие непосредственно из правовых положений и применимы только в принудительном производстве. Анализ общих правил исполнительного производства показывает, что они являются не только характеристикой руководящих принципов, оставшихся без процесса санкции. Они являются правовыми нормами, нарушение которых приводит к юридическим последствиям для всех участников процесса. Их оценка производится сторонами процесса и административными судами с такими правовыми последствиями, как нарушение какого-либо положения материального права. В рамках обсуждения каждого из принципов стремились синтетическим образом представить основные элементы с особым акцентом на защиту лица, несущего ответственность.

Ключевые слова: общие принципы, функции правил, исполнительное производство, охрана лица несущего ответственность, правовые стандарты, материальное право