

Lidia Klat-Wertelecka

Uniwersytet Wrocławski
wertelecka@poczta.fm

Niewykonalność obowiązku administracyjnoprawnego

1. Pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego

Obowiązek prawny jest pojęciem administracyjnego prawa materialnego, mającym istotne znaczenie dla prawa procesowego. W nauce wypowiedzi na temat pojęcia obowiązku można znaleźć zarówno w literaturze obcej¹, jak i krajowej². Przedstawiciele niemieckiej nauki prawa administracyjnego dla określenia pojęcia obowiązku korzystali z koncepcji stosunku prawnego, podkreślając, że stosunek prawny powstaje w wyniku tych aktów prawnych, które pomiędzy określonymi podmiotami stwarzają pewien kompleks praw i obowiązków³. Podobnie w polskiej nauce na kryterium stosunku prawnego zwracał uwagę J. Starościak, stwierdzając, że charakter stosunku przesądza o drodze egzekwowania wykonania obowiązków wynikających z tego stosunku. Podstawę powstania obowiązków administracyjnoprawnych, tj. obowiązków wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego, stanowi norma administracyjnoprawna⁴.

¹ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, s. 105–109; L. Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, Wien 1954, s. 77; A.N. Mironov, *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 2008, s. 35.

² Szerzej zob. L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne, pod red. W. Kaczorowskiego i S.L. Stadniczeńki, z. VII, Opole 2010, s. 15–26.

³ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 35–36.

⁴ J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*. Dodatek do nr 7–8, GAT 1966, s. 25.

Obowiązek prawny powstaje, gdy norma stwarza w pewnych warunkach dla podmiotu działania tylko jedną możliwość czynu⁵. Z. Leoński podkreślił, że obowiązek może pojawić się tam, gdzie organ lub instytucja państwowa działa władczo (z mocy „imperium”), wydając akty administracyjne. Według autora — obowiązek może zostać nałożony w wyniku podejmowanej w formach publicznoprawnych działalności wszystkich organów i instytucji państwowych bez względu na to, czy są to organy administracyjne *sensu stricto* czy też zakłady lub inne podmioty (np. organy organizacji społecznych)⁶. 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, a z drugiej w razie ich niedotrzymania, przewidują określone sankcje. O tym, kiedy istnieje obowiązek, decyduje treść przepisu prawa. Przewidziane zachowanie jest obowiązkowe, jeżeli jego niewykonanie będzie zagrożone przymusem państwowym⁷.

Wielu autorów przyjmuje kryterium pojęcia obowiązku prawnego dla wyznaczenia przedmiotu egzekucji administracyjnej. E. Bojanowski podkreślił, że przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji są obowiązki prawne wyznaczone przez odwołanie się do pojęcia administracji publicznej⁸. 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 terytorialnego⁹.

W nauce o postępowaniu administracyjnym pojęcie obowiązku definiowane jest najczęściej w związku z pojęciem strony i jej interesu prawnego lub obowiązku. Według J. Borkowskiego 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 materialnego¹⁰.

P. Przybysz podkreśla, że obowiązek administracyjny jest nakazem określonego zachowania, wynikającym z polecenia organu państwowego (organu władzy lub organu administracji publicznej), wydanym w zakresie jego kompetencji i we właściwej

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 41–42.

⁶ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 11–12.

⁷ J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, AUWr Nr 87, Prawo XXIII, Wrocław 1969, s. 9.

⁸ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 30–31.

⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 31.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 225–226.

formie, skierowanym do obywatela (jednostki organizacyjnej). Polecenie to dotyczy sprawy regulowanej normami prawa administracyjnego. Jedynym źródłem obowiązku prawnego jako wiążącej dyrektywy postępowania jest powszechnie obowiązująca norma prawna¹¹. 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 zachowanie¹². J. Boć zauważył, że ze względu na to, iż 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 kontrolą¹³.

Należy zauważyć, że pojęcie obowiązku administracyjnego nie jest jednolite, ponieważ charakter stosunków administracyjnoprawnych, z których wynikają te obowiązki, jest zróżnicowany. Pojęcie obowiązku administracyjnego dotyczy tylko obowiązków nakładanych na podmioty administrowane, a nie na podmioty administrujące. Powinności spoczywające na organach administracji publicznej określa się mianem „zadań i kompetencji”.

Określając naturę obowiązku administracyjnoprawnego, należy wskazać jego istotne elementy. Obowiązek administracyjnoprawny jest nakazem lub zakazem określonego zachowania się podmiotu administrowanego, mającym podstawę prawną — co do zasady — w przepisach materialnego prawa administracyjnego lub — rzadziej — w przepisach procesowego prawa administracyjnego, nakładanym i realizowanym w celu ochrony interesu społecznego lub publicznego, mieszczącym się w zakresie kompetencji organu administracji publicznej, zagrożonym zastosowaniem sankcji prawnej w przypadku jego niewykonania. Na treść obowiązku administracyjnego składają się trzy elementy: określenie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się, wskazanie rodzaju zachowania oraz czasu jego realizacji.

Zakres pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego można wyznaczyć na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴, zawierającej przepisy o administracyjnym postępowaniu wykonawczym dla obowiązków wynikających z norm prawa administracyjnego. Zakres przedmiotowy obowiązywania ustawy rozciąga się na postępowanie egzekucyjne oraz postępowanie

¹¹ P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny — pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja — Metody — Technika” 1990, nr 8–9, s. 14.

¹² W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicza, Warszawa 2004, s. 129–131.

¹³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 460.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm., zwana dalej: u.p.e.a.

zabezpieczające¹⁵, dotyczące obowiązków administracyjnych. Klauzulę generalną, określającą zasięg stosowania ustawy egzekucyjnej, w której występuje kryterium podmiotowe i przedmiotowe, stanowi art. 1 u.p.e.a. Artykuł 1 pkt 2 u.p.e.a. określa przedmiot postępowania egzekucyjnego, stanowiąc, że ustawa normuje prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a. Zgodnie z art. 2 u.p.e.a. przedmiotem egzekucji administracyjnej mogą być obowiązki o charakterze zarówno pieniężnym, jak i niepieniężnym. Podstawowe kryterium rozróżnienia pieniężnych i niepieniężnych obowiązków administracyjnych stanowi sposób zachowania się podmiotu zobowiązanego. Obowiązek pieniężny oznacza nakaz zapłaty jakiejś 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 poprzez wskazanie dodatkowych kryteriów, takich jak: formy danin publicznych, grzywny, kary pieniężne oraz pozostałe należności pieniężne, które podlegają egzekucji administracyjnej z mocy przepisu szczególnego. Egzekucji administracyjnej zostały także poddane należności wynikające z obcych tytułów (tzn. tytułów pochodzących z innych państw) 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 oraz 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 (art. 2 § 1 pkt 10 i 11 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”. Są to zatem wszystkie obowiązki znajdujące się w zakresie właściwości tych organów. Z konfrontacji treści tego przepisu z treścią art. 3 u.p.e.a. wynika, że wyłączone są obowiązki cywilnoprawne (chyba że przepis szczególnie przekazywałby do egzekucji administracyjnej tego typu obowiązki)¹⁶.

Z treści art. 2 u.p.e.a. wynika, że są to — co do zasady — obowiązki publiczno-prawne. Pojęcie „publicznoprawny” należy rozumieć jako władczą działalność organów administrujących — jednostronne objawy woli organów, zmierzające do wy-

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2008, s. 502.

¹⁶ Z. Leoński w: R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 20.

wołania określonych w przepisach skutków prawnych¹⁷. Urzędową definicję pojęcia „należności z tytułów publicznoprawnych” zawierał okólnik Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1952 r.¹⁸, który stwierdzał, że: „W przypadkach wątpliwych przyjąć 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”. Wynika z tego, że pojęcie obowiązku należy powiązać z administracyjnym trybem jego nakładania.

Obowiązki publicznoprawne to 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.). Nakazane zachowanie może polegać na działaniu, zaniechaniu lub znoszeniu¹⁹. Obowiązki publicznoprawne są dość często nakładane jako sankcje związane z naruszeniem określonych norm publicznoprawnych. O istnieniu obowiązku decyduje treść przepisu prawa. Przewidziane zachowanie jest obowiązkowe, jeżeli jego niewykonanie jest zagrożone przymusem państwowym. Publicznoprawny charakter obowiązku determinuje administracyjny tryb jego egzekucji²⁰. Jeśli obowiązek ma charakter publicznoprawny, przepisy szczególne nie muszą stwierdzać, że podlega on egzekucji administracyjnej, choć niekiedy na to wskazują²¹.

Należy zauważyć, że w nauce oraz w orzecznictwie sądowym²² zamiennie stosuje się dwa pojęcia na określenie zasadniczej grupy obowiązków wykonywanych w drodze egzekucji administracyjnej: pojęcie obowiązku publicznoprawnego oraz pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego. Pojęcie obowiązku publicznoprawnego jest niewątpliwie pojęciem szerszym od pojęcia obowiązku administracyjnoprawnego. Należy ono do sfery prawa administracyjnego oraz do innych gałęzi prawa stosowanych przez organy administracji publicznej (prawa podatkowego, finansowego, prawa pracy).

2. Wykonanie obowiązku a jego wykonalność

Pojęcie „wykonanie” nie jest jednoznaczne. W języku potocznym wykonanie oznacza spełnienie jakiejś czynności, wprowadzenie czegoś w czyn, zrealizowanie, urzeczywistnienie²³. „W nauce prawa administracyjnego pojęciem tym określamy

¹⁷ Z. Leoński, *Przepisy...*, s. 10.

¹⁸ Dz.Urz. Min.Fin. nr 1, poz. 3.

¹⁹ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 9.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., III SA 317/00, ONSA 2002, nr 2, poz. 88.

²¹ Z. Leoński w: R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 19.

²² Zob. wyrok NSA z 23 maja 1994 r., IV SA 791/1993, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130.

²³ *Nowy słownik języka polskiego PWN*, pod red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 1169.

pewien tryb postępowania przy realizacji aktu administracyjnego (w znaczeniu wykonywania w trybie dobrowolnym lub przymusowym)²⁴. Pojęcie „wykonanie aktu administracyjnego” zdefiniował J. Jendrośka, stwierdzając, że przez wykonanie aktu należy rozumieć „sprowadzenie takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu administracyjnego”²⁵. Skutkiem prawnym aktu administracyjnego może być powstanie, zmiana lub wygaśnięcie konkretnego stosunku prawnego. Treścią tego stosunku prawnego jest zazwyczaj jakieś uprawnienie lub jakiś obowiązek. Określenie „wykonanie aktu administracyjnego” jest „pewnego rodzaju skrótem myślowym, w rzeczywistości bowiem mamy tu na myśli wykonanie treści danego aktu”²⁶, a zatem wykonanie obowiązku, jeśli taki jest przedmiot rozstrzygnięcia. Skutki prawne wywołuje nie tylko akt administracyjny, ale również wykonanie aktu, i to zarówno w zakresie prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego czy finansowego.

Zasadnicza różnica między aktem a wykonaniem polega na tym, że wykonanie aktu wywołuje skutki prawne przez fakt, a nie przez tworzenie nowej treści obowiązującego porządku prawnego²⁷. Wykonanie aktu jest czynnością materialno-techniczną lub faktyczną²⁸. Wyróżniając wśród form działania administracji czynności administracyjnoprawne (takie, na podstawie których z mocy autorytetu państwa zostają ustanowione powinności lub uprawnienia) oraz fakty administracyjnoprawne (które mają na celu przygotowanie lub wykonanie tych powinności lub uprawnień), J. Jendrośka stwierdził, że „wykonanie aktu administracyjnego jest nie tylko zjawiskiem faktycznym, lecz również zjawiskiem prawnym o złożonej problematyce. Prawny charakter tego zjawiska widzimy w tym, że jest ono przewidziane przez prawo, nieraz szczegółowo uregulowane prawem oraz wywołuje skutki prawne”²⁹. Wykonanie aktu administracyjnego to nie tylko czynność organu administracyjnego (egzekucja), ale przede wszystkim czynność podmiotu zobowiązanego. Jest to nie tylko zagadnienie postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim części ogólnej prawa administracyjnego³⁰. Skutkiem prawnym wykonania każdego aktu zobowiązującego jest przede wszystkim wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego, powstałego na mocy aktu³¹. Należy zatem uznać, że „wykonanie obowiązku polega na podjęciu wszelkich zgodnych z prawem działań, które zmierzają do podporządkowania stanu faktycznego normie prawa materialnego w zakresie określonym w tytule wykonawczym”³².

²⁴ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, s. 21.

²⁷ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1959, s. 7.

²⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 96.

²⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania...*, s. 39.

³⁰ *Ibidem*, s. 40.

³¹ *Ibidem*, s. 35.

³² K. Korzan, *Wykonanie orzeczeń w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy*, Katowice 1985, s. 31.

Wykonanie obowiązku jest zasadniczą przesłanką do jego wygaśnięcia. Jest to wygaśnięcie efektywne³³. W zależności od rodzaju obowiązku wyróżnia się różne tryby jego wykonania w fazie przedegzekucyjnej. W przypadku należności pieniężnej obowiązek jej zapłaty może być wykonany na dwa sposoby: poprzez dobrowolną wpłatę tej należności lub poprzez dokonanie innych czynności prowadzących do jej zaliczenia, przewidzianych w przepisach prawnych. Te dwa sposoby stosowane są do należności, które podlegają przepisom Ordynacji podatkowej³⁴, natomiast w przypadku innych obowiązków pieniężnych wykonanie przedegzekucyjne następuje tylko poprzez dobrowolne uiszczenie należności. Można zatem wyróżnić następujące sposoby dobrowolnego wykonania obowiązku:

1. wykonanie poprzez zapłatę należności lub wykonanie obowiązku niepieniężnego poprzez dokonanie czynności (zaniechanie lub znoszenie),

2. dokonanie innych czynności prowadzących do wykonania obowiązku pieniężnego (takich jak: pobranie podatku przez płatnika lub inkasenta, potrącenie, zaliczenie nadpłaty lub zaliczenie zwrotu podatku, przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych).

Należy podkreślić, że pojęcie „wykonanie” ma szerokie znaczenie, obejmuje bowiem zarówno egzekucję, jak i pozaegzekucyjne tryby realizacji obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym (np. uzyskanie należności od państwowej jednostki budżetowej w trybie art. 69 u.p.e.a.).

Przesłanka wykonania obowiązku dotyczy przede wszystkim sytuacji dobrowolnego wykonania obowiązku. Dobrowolne wykonanie obowiązku jest fragmentem tej całości zjawisk, która składa się na przestrzeganie prawa. Wykonanie przepisów prawnych zależy od postawy zobowiązanego. Aby ten cel osiągnąć, należy przede wszystkim nakłaniać obywateli do przestrzegania prawa³⁵. Służy temu zasada przekonywania wyrażona w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą: „organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”³⁶. Stosowanie tej zasady pozwala wpływać na osiągnięcie stanu zgodności rzeczywistości z treścią aktu administracyjnego poprzez dobrowolne działanie samego zobowiązanego.

³³ R. Mastalski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa — komentarz* 2005, Wrocław 2005, s. 286. NSA stwierdził, że: „Wykonanie obowiązku przez zobowiązanego polega na jego zaspokojeniu w taki sposób, że zobowiązanie wygasa”; wyrok NSA z dnia 26 października 2000 r., I SA/Wr 965/99, niepubl.

³⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) w art. 59 § 1 wymienia zapłatę należności oraz inne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych, takie jak: pobranie podatku przez płatnika lub inkasenta, potrącenie, zaliczenia nadpłaty lub zaliczenia zwrotu podatku, zaniechania poboru, przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych, przejęcia własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym, umorzenia zaległości, przedawnienia.

³⁵ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania...*, s. 41.

³⁶ Taka sama zasada została sformułowana w art. 124 o.p.

Przedmiotem wykonania — dobrowolnego lub egzekucyjnego — jest obowiązek, który musi być wykonalny. Określenie obowiązku nie zawiera samo w sobie żadnego polecenia upoważniającego do przymusowego urzeczywistnienia tego obowiązku w drodze postępowania egzekucyjnego. Przymusowe urzeczywistnienie stanu prawnego nie jest jego skutkiem właściwym, lecz skutkiem przyznanym mu specjalnym przepisem prawa. Powstanie tych skutków zależy od zaistnienia przesłanek specjalnych. Skutki te określamy mianem wykonalności³⁷. Nie każde orzeczenie może być wykonane, może nim być tylko orzeczenie, stwierdzające obowiązek pewnego zachowania się.

Wykonalność aktu, oznaczająca możliwość i nakaz jego realizacji, jest pojęciem obowiązującym w całym systemie prawa administracyjnego, pojawiającym się zarówno w przepisach prawa procesowego, jak i materialnego, a mającym podstawowe znaczenie dla egzekucji administracyjnej. Termin: „wykonalność” nie jest jednoznaczny³⁸. Przez wykonalność rozumie się w literaturze zdolność orzeczenia lub innego aktu do wykonania³⁹. Nauka prawa administracyjnego rozróżnia pojęcie wykonalności w znaczeniu materialnym i formalnym. T. Barnat podkreśla, że wykonalność i wymagalność decyzji wiążą się z możliwością jej realizacji i stworzenia nowego stanu faktycznego. Wykonalność w znaczeniu materialnym oznacza faktyczną wykonalność decyzji, czyli rzeczywistą możliwość zrealizowania uprawnień lub obowiązków zawartych w rozstrzygnięciu decyzji. Wykonalność w znaczeniu formalnym jest wyrazem tego, że decyzję można wykonywać bez względu na to, czy faktycznie nadaje się do wykonania⁴⁰. Zgadzając się z wyróżnieniem w pojęciu wykonalności aktu — wykonalności formalnej i wykonalności materialnej, należy uznać, że wykonalność materialna oznacza treść aktu nadającą się do urzeczywistnienia. Według M. Świąckiego wykonalność jest konstrukcją teoretycznoprawną, utworzoną w oparciu o analizę obowiązujących przepisów. Wzajemny stosunek wykonalności i wykonania jest stosunkiem uwarunkowania, tzn. wykonalność warunkuje wykonanie. Obowiązek może być więc wykonany tylko wtedy, gdy jest wykonalny. Sama więc wykonalność nie przesądza jeszcze o wykonaniu, które może stanowić jej następstwo, ale nie musi⁴¹.

Wykonalność obowiązku oznacza, że nadaje się on do wykonania, a równocześnie, że może i powinien być wykonany. Przez wykonalność rozumie się zdolność aktu do tego, aby być podstawą egzekucji. Zgodnie z tym założeniem akt wykonalny to takie orzeczenie, które ze względu na treść nadaje się do wykonania w drodze

³⁷ M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 89.

³⁸ Wykonalność oznacza realizację uprawnień lub obowiązków wynikających ze stosunków prawnych powstałych na mocy rozstrzygnięcia administracyjnego; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 149.

³⁹ M. Allerhand, *Kilka uwag o wyrokach konstytucyjnych*, PPC 1936, s. 293; K. Korzan, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 117.

⁴⁰ T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, nr 9, s. 81–82.

⁴¹ M. Świącki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XIV, Toruń 1976, z. 75, s. 143–160.

egzekucji. Ocena wykonalności obowiązku należy do organu prowadzącego postępowanie: administracyjne orzekające w trybie zwykłym (odwoławczym) lub w trybie nadzwyczajnym⁴² albo administracyjne postępowanie wykonawcze (egzekucyjne).

Pojęcie wykonalności obowiązku wkracza w jego sferę merytoryczną, dotyczy bowiem problemu możliwości wykonania obowiązku. Jest ono nieodłącznie związane z innymi pojęciami charakteryzującymi obowiązek, ponieważ możliwość realizacji obowiązku i stworzenia nowego stanu faktycznego uwarunkowana jest również jego wymagalnością. Zgadzając się z wyróżnieniem w pojęciu wykonalności aktu — wykonalności formalnej (wymagalności) i wykonalności materialnej, należy uznać, iż formalna wykonalność oznacza moment, od którego akt może i (lub) powinien być wykonany, natomiast wykonalność materialna oznacza treść aktu nadającą się do zrealizowania. Wykonalność w znaczeniu materialnym oznacza faktyczną wykonalność obowiązku, czyli rzeczywistą możliwość zrealizowania uprawnień lub obowiązków zawartych w akcie⁴³.

Wymagalność obowiązku zależy od aktu, z którego wynika. Akt administracyjny indywidualny, np. decyzja administracyjna, może wskazywać określony termin, w którym organ będzie oczekiwał na wykonanie obowiązku. Dopiero z upływem tego terminu obowiązek jest wymagalny⁴⁴. Jeśli przedmiotem egzekucji jest orzeczenie sądu, jego „wykonalność” wynika z klauzuli wykonalności. Jeśli zaś przedmiotem egzekucji jest obowiązek wynikający wprost z przepisu prawa, jego wymagalność zależy od daty wejścia w życie przepisu, chyba że stanowi on inaczej. Niewymagalny jest zatem obowiązek wynikający z decyzji nieostatecznej (chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności albo jest wykonalna z mocy prawa) albo obowiązek wynikający z przepisu, który jeszcze nie obowiązuje.

3. Niewykonalność decyzji administracyjnej i obowiązku o charakterze niepieniężnym

Warunkiem dobrowolnego lub przymusowego wykonania obowiązku jest istnienie wykonalnego obowiązku administracyjnoprawnego, który mógłby stanowić przedmiot egzekucji administracyjnej. Obowiązek ten jest nieodłącznie związany z aktem, który go ustanawia, dlatego problematykę wykonalności należy rozpatrywać łącznie dla dwóch przesłanek: istnienia obowiązku o charakterze publicznoprawnym (lub

⁴² Zob. J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 635.

⁴³ Szerzej: L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego — Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa-Kraków 2007, s. 543–556.

⁴⁴ Z. Leoński, R. Hauser, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 53.

innego przekazanego na drogę egzekucji administracyjnej na mocy przepisów szczególnych) i istnienia aktu, z którego on wynika⁴⁵.

Niewykonalność obowiązku oznacza rzeczywisty brak możliwości jego zrealizowania — dobrowolnego lub w drodze egzekucji administracyjnej — z powodu wystąpienia określonych okoliczności. Niemożność wykonania decyzji i obowiązku z niej wynikającego jest przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.⁴⁶, art. 247 § 6 o.p.), podstawą wniesienia zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 33 pkt 5 u.p.e.a.) oraz podstawą umorzenia postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 59 § 1 pkt 5 u.p.e.a.). Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej określone w kodeksie i w ordynacji podatkowej mają charakter szerszy niż przesłanka umorzenia z ustawy egzekucyjnej, stwarzają bowiem możliwość wyeliminowania decyzji ostatecznej, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Przesłanka z ustawy egzekucyjnej wskazuje wyłącznie na niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym. Obowiązek o charakterze niepieniężnym jest obowiązkiem polegającym na spełnieniu świadczenia innego niż pieniężne lub na podjęciu określonej czynności bądź określonego zachowania⁴⁷.

Niewykonalność obowiązku może wystąpić już przy wydaniu decyzji, a jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Okoliczności powodujące niemożność wykonania obowiązku mogą powstać też dopiero po skierowaniu sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Z. Leoński ujął pojęcie niewykonalności szeroko, stwierdzając, że niewykonalność obowiązku może mieć charakter trwały lub czasowy (gdy wystąpiła przeszkoda przemijająca). Czasowa niewykonalność obowiązku prowadzi do odroczenia terminu wykonania obowiązku, natomiast trwała — ujawniona w toku postępowania egzekucyjnego — przesądza o niedopuszczalności postępowania egzekucyjnego, prowadzącej do umorzenia tego postępowania. W praktyce mogą wystąpić wątpliwości, czy w danym przypadku rzeczywiście mamy do czynienia z niewykonalnością obowiązku⁴⁸.

Najwięcej miejsca poświęca się w literaturze pojęciu niewykonalności decyzji administracyjnej, poza zakresem zainteresowań pozostawiając niewykonalność obowiązku określonego w innym akcie. Można jednak uznać, że istota niewykonalności obowiązku pozostaje taka sama bez względu na rodzaj aktu zawierającego obowiązek — indywidualny czy generalny. Jeżeli obowiązek wynika z decyzji administracyjnej, to jego niewykonalność może zaistnieć zarówno przed wydaniem decyzji, jak i po jej wydaniu i doręczeniu. Niewykonalność decyzji po jej wydaniu oznacza, iż decyzja jest bezprzedmiotowa, co stanowi — zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. — przesłankę stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Niewykonalność decyzji o charakterze trwałym,

⁴⁵ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 179.

⁴⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴⁷ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 139.

⁴⁸ Z. Leoński, *Egzekucja...*, s. 162.

istniejąca w dniu jej wydania, jest przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). Wada ta może zostać ujawniona w toku postępowania odwoławczego i spowodować uchylenie decyzji i umorzenie postępowania w sprawie (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W literaturze prezentowane są dwa poglądy na temat rodzaju niewykonalności decyzji z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Według A. Wróbla art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. obejmuje tylko przypadki niewykonalności faktycznej⁴⁹. J. Borkowski słusznie zauważył, że chodzi tu zarówno o niewykonalność faktyczną, jak i prawną⁵⁰. Niewykonalność decyzji i postanowienia ma postać przeszkody w wykonaniu tych aktów o charakterze prawnym, a więc wynikającej z treści określonego przepisu prawa, który nie dopuszcza do ich wykonania, lub też jest to przeszkoda faktyczna, której źródłem będzie stan wiedzy technicznej lub w innej dziedzinie życia, wykluczający określone działanie⁵¹.

Należy uznać, że niewykonalność obowiązku może mieć charakter niewykonalności prawnej lub niewykonalności faktycznej. P. Przybysz podkreśla, że działania obiektywnie niemożliwe nie mogą być treścią obowiązku. Należy zgodzić się z autorem, że przyczyny braku możliwości wykonania obowiązku powinny istnieć niezależnie od podmiotu zobowiązanego oraz mieć trwały charakter. Obowiązek jest niewykonalny z przyczyn faktycznych, jeżeli nie istnieją techniczne możliwości jego realizacji lub jeśli różnego rodzaju okoliczności dotyczące osoby zobowiązanej (np. choroba) wykluczają jego realizację. Decyzja jest niewykonalna z przyczyn prawnych, jeżeli istniejący stan prawny wyklucza możliwość nakazanego działania, będącego bądź czynem zabronionym pod groźbą kary (np. przestępstwem, wykroczeniem), bądź czynem niedozwolonym według przepisów prawa cywilnego⁵². Szczególny przypadek prawnej niewykonalności decyzji i obowiązku z niej wynikającego stanowi przesłanka określająca sytuację, gdy decyzja „w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą”, będąca podstawą stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 6 k.p.a. „Z treści przepisu wynika, że już samo podjęcie wykonania decyzji miałoby znamiona czynu zagrożonego sankcją karną”⁵³.

W orzecnictwie sądowym dominuje pogląd, że „Niewykonalność decyzji [...] obejmuje zarówno niewykonalność faktyczną, jak i prawną. Niewykonalność decyzji ma charakter faktyczny, kiedy już w momencie wydania decyzji istnieje przeszkoda o charakterze faktycznym, obiektywnie wykluczająca określone działanie [...]. Niewykonalność prawna pojawia się wtedy, gdy istnieją prawne zakazy lub nakazy, które stanowią nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiąz-

⁴⁹ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998, s. 165.

⁵⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 635.

⁵¹ Wyrok NSA z 8 lutego 1985 r., I SA 1090/84, niepubl.; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 119–121.

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

⁵³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 636.

ków ustanowionych w decyzji”⁵⁴. Sąd administracyjny podkreślił, że: „trwała niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na treść obowiązków i uprawnień zawartych w decyzji są niewykonalne z przyczyn technicznych lub prawnych tkwiących w ich naturze”⁵⁵. W wyroku z 15 czerwca 1999 roku NSA stwierdził, że: „wykonanie nałożonego decyzją obowiązku rozbiórki samowolnie wzniesionych fundamentów punktowych pod budynek lotniskowy w sytuacji, gdy przed wydaniem decyzji nakazującej likwidację fundamentów — na fundamentach tych wzniesiony został budynek, co do którego nie orzeczono dotychczas rozbiórki, jest niewykonalne. Bez podjęcia przez organ działań w celu wszczęcia postępowania w sprawie nakazania rozbiórki budynku wzniesionego na działce, niemożliwe będzie — w znaczeniu prawnym — doprowadzenie do likwidacji samowolnie wzniesionego na działce obiektu budowlanego”⁵⁶.

Nie stanowią przyczyny niewykonalności obowiązku przeszkody ekonomiczne ani trudności techniczne. NSA w wyroku z 20 grudnia 1984 roku orzekł, że: „Względy ekonomiczne i finansowe, utrudniające wykonanie decyzji nakazującej doprowadzenie natężenia hałasu na stanowiskach pracy do stanu zgodnego z prawem, nie mogą być uznane za przesłankę niewykonalności decyzji”⁵⁷. Również trudności, choćby nawet poważne w wyegzekwowaniu wykonania decyzji, wynikające z negatywnego stanowiska osób uczestniczących w postępowaniu, nie stanowią o niewykonalności decyzji⁵⁸.

4. Wnioski

Z przedstawionych rozważań wynika, że niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym stanowi przykład obiektywnej niemożności jego zrealizowania. Obiektywny charakter niewykonalności oznacza, że w świetle aktualnego stanu wiedzy i techniki nikt nie może wykonać obowiązku. Obowiązek niewykonalny to taki obowiązek, którego adresat jest trwale pozbawiony możliwości wykonania pewnych czynności albo zaniechania określonych działań. Brak wykonalnego obowiązku może być spowodowany przyczynami zarówno faktycznymi, jak i prawnymi. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądowym, że „obowiązek taki musi być niemożliwy do wykonania nawet przy uwzględnieniu aktualnych osiągnięć wiedzy i techniki. O niewykonalności obowiązku nałożonego decyzją ostateczną można bowiem mówić, gdy niewykonalność jest następstwem przeszkód o charakterze nieusuwalnym”⁵⁹. Od faktycznej lub prawnej niewykonalności obowiązku

⁵⁴ Wyrok WSA z 2 lutego 2010 r., II SA/Łd 873/09, LEX nr 602402.

⁵⁵ Wyrok NSA z 13 lutego 1986 r., III SA 1146/85, ONSA 1986, nr 1, poz. 12, s. 73–74.

⁵⁶ IV SA 505/96, niepubl.

⁵⁷ I SA 804/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 123.

⁵⁸ Wyrok NSA z 7 września 2006 r., II OSK 1112/05 LEX nr 501167.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r., II OSK 1365/07, LEX nr 532603.

o charakterze obiektywnym należy odróżnić subiektywną niemożność wykonania obowiązku, gdy adresat obowiązku nie może go zrealizować z przyczyn leżących po jego stronie — finansowych lub gospodarczych.

Niewykonalność obowiązku administracyjnoprawnego jest przeszkodą powodującą wystąpienie sytuacji, w której wykonanie obowiązku — dobrowolne lub przymusowe — nie jest możliwe. Niewykonalność obowiązku jest przesłanką o charakterze materialnym, powodującą niedopuszczalność egzekucji administracyjnej ze względu na brak jej przedmiotu.

Лідія Клят-Вертелецка
Вроцлавський університет
wertelecka@poczta.fm

Невиконуваність адміністративно-правового обов'язку

1. Поняття адміністративно-правового обов'язку

Юридичний обов'язок — це поняття матеріального адміністративного права, що має важливе значення для процесуального права. У науці висловлювання на тему поняття обов'язку можна знайти і в іноземній¹, і в польській² літературі. Представники німецької науки адміністративного права для визначення поняття обов'язку дотримувалися концепції правових відносин, підкреслюючи, що правові відносини виникають на основі тих правових актів, які утворюють певний комплекс прав та обов'язків між визначеними суб'єктами³. Аналогічно в польській науці на критерій правових відносин звертав увагу Й. Старосцяк, стверджуючи, що характер відносин визначає спосіб виконання обов'язків, що випливають із цих відносин. Основою для виникнення адміністративно-правових обов'язків, тобто обов'язків, що ви-

¹ О. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, с. 105–109. Л. Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, Wien 1954, с. 77. А. Миронов, *Административное право*, Москва 2008, с. 35.

² Ширше див. Л. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne, ред. W. Kaczorowski, S.L. Stadniczeńko, з. VII, Opole 2010, с. 15–26.

³ J. Filipiek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, с. 35–36.

никають із адміністративно-правових відносин, є адміністративно-правова норма⁴.

Юридичний обов'язок виникає тоді, коли норма створює за певних умов для суб'єкта діяльності тільки одну можливість дії⁵. З. Леонський підкреслив, що обов'язок може з'явитися там, де орган чи державна інституція діє владно (правом примусу), видаючи адміністративні акти. На думку автора, обов'язок може бути покладений у результаті публічно-правових форм діяльності всіх державних органів та інституцій, незалежно від того, чи це адміністративні органи *sensu stricto*, чи заклади або інші суб'єкти (напр., органи громадських організацій)⁶. Дж. Ланг слушно зауважив, що юридичний обов'язок існує тоді, коли статутні тексти містять положення, які, з одного боку, передбачають чітке їх дотримання тими, для кого вони призначені, а з іншого, у випадку їх недотримання, — передбачають певні визначені санкції. Про те, коли існує обов'язок, вирішує зміст законодавчих положень.

Належна поведінка є обов'язковою, її дотримання буде забезпечене під ризиком державного примусу⁷.

Багато авторів приймають критерій поняття юридичного обов'язку для визначення предмету адміністративного виконання. Е. Бояновський підкреслив, що предметом виконавчого провадження в адміністрації є юридичні обов'язки, визначені посиланням на поняття громадського управління⁸. Предметом адміністративного провадження є, як правило, обов'язки публічно-правового характеру, тобто обов'язки, які виникають із адміністративно-правових стосунків і залишаються у компетенції органів урядової адміністрації та органів територіального самоврядування⁹.

У науці про адміністративне провадження поняття обов'язку найчастіше визначається у зв'язку з поняттям сторони та її правового інтересу чи обов'язку. За Дж. Борковським, обов'язок, так само, як і правовий інтерес, визначається положенням матеріального права. Обов'язок може мати виміри, що дає підстави чітко визначити його розмір, у діапазоні величин або лише з визначенням максимальної величини, або ж він може не мати вимірів, вимагати або забороняти певні типи чи види поведінки. Цей обов'язок повинен бути індивідуальним, конкретним, актуальним, піддаватися об'єктивній

⁴ J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*. Додаток до № 7–8 GAT 1966, с. 25.

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, с. 41–42.

⁶ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, с. 11–12.

⁷ J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, AUWr Nr 87. Prawo XXIII, Wrocław 1969, с. 9.

⁸ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, с. 30–31.

⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, с. 31.

перевірці, підтримуватися фактичними обставинами, які є передумовами застосування положення матеріального права¹⁰.

П. Пишибиш наголошує, що адміністративний обов'язок — це вимога певної поведінки, що виникає за розпорядженням державного органу (органу влади чи органу громадського управління), висунута в межах його компетенції та у відповідній формі спрямована на громадянина (організаційну одиницю). Це розпорядження стосується справи, регульованої нормами адміністративного права. Єдиним джерелом юридичного обов'язку як сполучної директиви провадження є загальнообов'язкова норма закону¹¹. Схоже визначення дав юридичному обов'язкові В. Якимович, поєднуючи поняття і суть юридичного обов'язку з категорією правової ситуації, яку слід розуміти як ситуацію, визначену обов'язковими правовими нормами, в яких рівнозначним і безпосереднім чином наказано певним загальновизначеним суб'єктам дотримуватися в описаних обставинах певної поведінки¹². Й. Боць зауважив, що, зважаючи на те, що орган громадського управління не сприймає поведінки громадянина, а лише визначає, перевіряє або ж змушує саме до такої поведінки, громадянин зазвичай не виконує обов'язку чи права як адміністративний орган, а тільки під його контролем¹³.

Зауважмо, що поняття адміністративного обов'язку не є єдиним, оскільки характер адміністративно-правових відносин, з яких виникають ці обов'язки, — різний. Поняття адміністративного обов'язку стосується лише обов'язків, накладених на суб'єкти адміністрування, а не на адміністративні суб'єкти. Обов'язки, покладені на органи державного управління, називаються «завдання і повноваження».

Окреслюючи природу адміністративно-правового обов'язку, слід указати на його важливі елементи. Адміністративно-правовий обов'язок є спонуканням або заборонаю певної поведінки суб'єкта адміністрування, який має правову основу — як правило — у положеннях матеріального адміністративного права або — рідше — у положеннях процесуального адміністративного права, що накладається та реалізовується з метою захисту громадських чи суспільних інтересів, які належать до сфери компетенції органу публічної адміністрації, що перебуває під загрозою юридичних санкцій у разі його невиконання. Зміст адміністративного обов'язку становлять три елементи: визначення суб'єкта, якого стосується необхідність дотримання певної поведінки, визначення способу поведінки та часу її виконання.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, c. 225–226.

¹¹ P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny — pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja — Metody — Technika” 1990, № 8–9, c. 14.

¹² W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, ред. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, c. 129–131.

¹³ J. Boć (ред.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, c. 460.

Обсяг поняття адміністративно-правового обов'язку можна встановити на основі закону від 17 червня 1966 р. про виконавче провадження в адміністрації¹⁴, у якому вміщено положення про адміністративне виконавче провадження щодо обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. Сфера застосування закону поширюється на виконавче провадження та здійснення забезпечення позовних вимог¹⁵, що стосуються адміністративних обов'язків. Головну умову, що окреслює сферу застосування цього закону, в якому використовується суб'єктивний і об'єктивний критерій, викладено в ст. 1 закону про виконавче провадження в адміністрації. У статті 1 п. 2 цього закону окреслено об'єкт виконавчого провадження, визначаючи, що закон нормує виконавче провадження, який ведуть виконавчі органи, та засоби примусу, які вони використовують з метою доведення до виконання обов'язків або гарантування виконання обов'язків, про які йдеться в ст. 2 закону про виконавче провадження в адміністрації. Відповідно до ст. 2 цього закону об'єктом адміністративного виконання можуть бути рівною мірою як обов'язки грошового характеру, так і обов'язки негрошового характеру. Основним критерієм розрізнення грошових і негрошових адміністративних обов'язків є спосіб поведінки зобов'язаного суб'єкта. Грошовий обов'язок означає наказ про сплату якоїсь грошової суми — належної плати, натомість негрошовий обов'язок — це наказ визначеної поведінки (обов'язок вчинити дію чи припинити діяльність або ліквідувати ситуацію). У літературі велику групу грошових обов'язків поділяють на підгрупи за такими критеріями, як: форми публічних стягнень, пеня, штрафи, а також інші грошові борги, що підлягають адміністративному виконанню силою особливого положення. Адміністративному виконанню підлягають також борги чужого походження (тобто з інших держав) і грошові борги, призначені для адміністративного виконання на підставі ратифікованих міжнародних угод, стороною яких є Республіка Польща (ст. 2 § 1 п. 9 закону про виконавче провадження в адміністрації).

Негрошовими боргами, які підлягають примусовому виконанню шляхом адміністративного стягнення, є борги, які залишаються у власності органів урядової адміністрації та територіального самоуправління або які передані до адміністративного виконання на підставі особливого положення, а також борги зі сфери безпеки та гігієни праці та виплати зарплат і інших грошових виплат працівникам, призначені рішеннями органів Державної інспекції праці (ст. 2 § 1 п. 10 і 11 закону про виконавче провадження в адміністрації). Сто-совно негрошових боргів, зі ст. 2 § 1 п. 10 закону про виконавче провадження в адміністрації виникає, що це борги, які «залишаються у власності органів урядової адміністрації та територіального самоуправління». Отже, це всі борги, які належать до сфери компетенції цих органів. Із суперечності цього

¹⁴ Текст зведений. Збірник законів за 2005 р., № 229, позиція 1954 зі змінами.

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, Warszawa 2008, с. 502.

положення зі змістом ст. 3 закону про виконавче провадження в адміністрації впливає, що цивільно-правові борги сюди не входять (хіба що особливе положення відсилало б до адміністративного виконання боргів цього типу)¹⁶.

Зі змісту ст. 2 закону про виконавче провадження в адміністрації виникає, що це, в основному, — суспільно-правові обов'язки. Поняття «суспільно-правовий» слід розуміти як владну діяльність адміністративних органів — односторонні прояви волі органів, спрямовані на те, щоб викликати визначені в положеннях правові наслідки¹⁷. Офіційне визначення поняття «борги суспільно-правового походження» вміщував циркуляр міністра фінансів від 8 січня 1952 р.¹⁸, який стверджував, що «У сумнівних випадках потрібно керуватися тим, що суспільно-правовий характер боргу існує тоді, коли борг походить із реалізації прав і обов'язків державних органів щодо громадян, так само, як виплата виникає у зв'язку з виконанням кредитором завдань в інтересах суспільного добра». З цього випливає, що поняття обов'язку треба пов'язувати з адміністративним способом його накладання.

Суспільно-правові обов'язки — це такі накази чи заборони, які виникають із владних рішень органів громадського управління або безпосередньо із положень закону та залишаються «у компетенції державного управління і одиниць територіального самоврядування» (ст. 3 закону про виконавче провадження в адміністрації). Наказана поведінка може полягати у діях, занедбанні чи відмові¹⁹. Суспільно-правові зобов'язання доволі часто накладаються як санкції, пов'язані з порушенням визначених суспільно-правових норм. Про існування зобов'язання вирішує зміст положення закону. Передбачена поведінка є обов'язковою в тому випадку, якщо її недотримання буде під загрозою державного примусу. Суспільно-правовий характер обов'язку детермінує адміністративний порядок його виконання²⁰. Якщо зобов'язання носить суспільно-правовий характер, то особливі положення не обов'язково повинні підтверджувати, що він підлягає адміністративному виконанню, хоча інколи вони на це вказують²¹.

Треба зауважити, що в науці й у судовій практиці²² використовують два взаємозамінні поняття для визначення основної групи обов'язків, які виконують шляхом адміністративного виконання: поняття суспільно-правового обов'язку та поняття адміністративно-правового обов'язку.

¹⁶ Z. Leoński, [в:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2005, с. 20.

¹⁷ Z. Leoński, *Przepisy...*, с. 10.

¹⁸ Вісник законів Міністерства фінансів № 1, позиція 3.

¹⁹ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, с. 9.

²⁰ Вирок НАС від 11.04.2001 р., III SA 317/00, ONSA 2002, № 2, позиція 88.

²¹ Z. Leoński, [в:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, с. 19.

²² Див. вирок НАС від 23.05.1994 р., IV SA 791/1993, OSP 1996, № 7–8, позиція 130.

Поняття суспільно-правового обов'язку, безумовно, є ширшим, ніж поняття адміністративно-правового обов'язку. Воно належить до сфери адміністративного права та до інших галузей права, що використовуються органами громадського управління (податкового, фінансового, трудового права).

2. Виконання обов'язку та його викональність

Поняття «виконання» не однозначне. У повсякденній мові виконання означає виконання якоїсь дії, задіяння чогось, здійснення, реалізацію²³. Визначення «виконання адміністративної дії» є свого роду мисленнєвим скороченням, бо насправді ми думаємо про виконання змісту цієї дії. «У навчанні адміністративного права цим поняттям ми окреслюємо певний спосіб дій під час здійснення адміністративної дії (у значенні виконання добровільне або примусове)»²⁴. Поняття «виконання адміністративної дії» визначила Й. Єндроська, стверджуючи, що під виконанням дії слід розуміти «викликання такого стану в суспільній дійсності, який відповідає змістові адміністративної дії»²⁵. Юридичним наслідком адміністративної дії може бути виникнення, зміна чи припинення конкретних правових відносин. Змістом цих правових відносин зазвичай є якесь право або якийсь обов'язок. Визначення «виконання адміністративної дії» є «свого роду мисленнєвим скороченням, бо насправді ми думаємо про виконання змісту цієї дії»²⁶, а отже — про виконання обов'язку, якщо є такий предмет вирішення. Правові наслідки викликає не лише адміністративна дія, але також і виконання дії, як у сфері адміністративного права, так і в сфері цивільного чи фінансового права.

Принципова різниця між актом і виконанням полягає в тому, що виконання акту викликає юридичні наслідки через факт, а не через створення нового змісту обов'язкового юридичного порядку²⁷. Виконання акту — це матеріально-технічна чи фактична дія²⁸. Виокремлюючи з-посеред форм управлінських дій адміністративно-правові дії (такі, на підставі яких у силу авторитету країни буде встановлено обов'язки або права) й адміністративно-правові факти (що мають на меті підготовку або виконання цих обов'язків чи прав), Й. Єндроська констатувала, що «виконання адміністративно-правового акту — це не лише фактичне, а й юридичне явище зі складною проблематикою. Правовий характер цього явища видно в тому, що воно пе-

²³ *Nowy słownik języka polskiego PWN*, ред. E. Sobol, Warszawa 2002, с. 1169.

²⁴ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, с. 22.

²⁵ Там само.

²⁶ Там само, с. 21.

²⁷ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1959, с. 7.

²⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, с. 96.

редбачене законом, нерідко детально врегульоване законом, а також викликає правові наслідки»²⁹. Виконання адміністративно-правового акту є не лише функцією адміністративного органу (виконання), але насамперед — функцією зобов'язаного суб'єкта. Це проблема не тільки адміністративного порядку, але передусім — загальної частини адміністративного права³⁰. Юридичним наслідком виконання кожного обов'язкового акту насамперед є припинення адміністративно-правових відносин, що виникли з акту³¹. Таким чином, треба визнати, що «виконання обов'язку полягає у діяльності, що не суперечить закону і спрямована на підпорядкування фактичного стану нормі матеріального права в межах, визначених виконавчим листом»³².

Виконання обов'язку є головною передумовою для його припинення. Це ефективне припинення³³. Залежно від виду обов'язку виокремлюють різні способи його виконання на передвиконавчій стадії. У випадку грошової заборгованості обов'язок її виплати може бути виконаний двома способами: шляхом добровільної сплати цієї заборгованості або шляхом виконання інших передбачених законом дій, спрямованих на її зарахування. Ці два способи застосовують до заборгованостей, які підпорядковуються положенням про податки³⁴, натомість для інших фінансових зобов'язань передвиконавча стадія настає лише шляхом добровільної виплати заборгованості. Отже, можна виокремити такі способи добровільного дотримання зобов'язання:

1. дотримання шляхом виплати заборгованості або дотримання нефінансового зобов'язання шляхом виконання дій (занедбання або вилучення),

2. виконання інших дій, спрямованих на дотримання фінансового зобов'язання (таких, як: стягнення податку платником або колектором, відрахування, зарахування переоплати чи зарахування повернення податку, передача права власності або майнових прав).

²⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, с. 39.

³⁰ Там само, с. 40.

³¹ Там само, с. 35.

³² K. Korzan, *Wykonanie orzeczeń w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy*, Katowice 1985, с. 31.

³³ R. Mastalski, [в:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa — komentarz* 2005, Wrocław 2005, с. 286. НАС прийшов до висновку, що: «Виконання обов'язку зобов'язаною особою полягає в тому, що його задоволено таким чином, що зобов'язання закінчується»; Вирок НАС від 26 жовтня 2000 р., I SA/Wr 965/99, неопубл.

³⁴ Закон від 29 серпня 1997 р. — *Ordynacja podatkowa* (текст зведений Збірник законів за 2005 р., № 8, позиція 60 з подальшими змінами) у ст. 59 § 1 подано виплату належної суми та інші способи закінчення податкових зобов'язань, такі як: отримання податку платником або збирачем податків, відрахування, зарахування переоплати або зарахування повернення податку, відмова від стягнення, передавання права власності або майнових прав, прийняття власності нерухомості або майнового права у виконавчому провадженні, погашення заборгованості, прострочення.

Потрібно підкреслити, що поняття «дотримання» має широке значення і охоплює як виконання, так і позавиконавчі методи виконання обов'язку, затвердженого виконавчим шляхом (напр., отримання заборгованості від державної бюджетної одиниці за ст. 69 закону про виконавче провадження в адміністрації).

Передумова дотримання зобов'язання стосується насамперед ситуації добровільного дотримання зобов'язання. Добровільне дотримання зобов'язання є фрагментом сукупності явищ, які виникають із дотримання закону. Дотримання норм закону залежить від позиції зобов'язаного. Для досягнення цієї мети перш за все потрібно спонукати громадян дотримуватися закону³⁵. Для цього слугує принцип переконання, викладений у ст. 11 АПК, згідно з яким: «органи державного управління повинні пояснювати сторонам принципівість передумов, якими керуються під час вирішення справи, щоб таким чином у міру змоги сторони виконали рішення без потреби застосування примусових заходів»³⁶. Застосування цього принципу дає змогу впливати на досягнення відповідності дійсності змістові адміністративного акту, шляхом добровільних дій самого зобов'язаного.

Предметом виконання — добровільного або виконавчого — є обов'язок, який мусить бути виконаний. Визначення обов'язку не вміщує в собі жодного розпорядження, яке б уповажнювало на примусове виконання цього обов'язку шляхом виконавчого провадження. Примусове здійснення правового положення не є його відповідним результатом, а тільки наслідком, наданим йому нормою права. Виникнення цих наслідків залежить від появи особливих передумов. Ці наслідки окреслюємо назвою викональності³⁷. Не кожне рішення може бути виконане, таким може бути тільки рішення, що стверджує обов'язок певної поведінки.

Викональність акту, що означає можливість і розпорядження його реалізації, є поняттям, яке зобов'язує в цілій системі адміністративного права, що трапляється у положеннях як процесуального, так і матеріального права, та має основне значення для адміністративного виконання. Термін «викональність» не є однозначний³⁸. Під викональністю в літературі розуміють здатність виконання рішення чи іншого акту³⁹. У науці адміністративного права розрізняють поняття викональності в матеріальному та формальному значеннях. Т. Барнат підкреслює, що викональність і задоволення вимог рішення

³⁵ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, с. 41.

³⁶ Такий же принцип сформульовано в ст. 124 о.р.

³⁷ M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, с. 89.

³⁸ Викональність означає реалізацію повноважень або обов'язків, що впливають з правових відносин, утворених силою адміністративних рішень; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, с. 149.

³⁹ M. Allerhand, *Kilka uwag o wyrokach konstytucyjnych*, PPC 1936, с. 293; K. Korzan, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, с. 117.

пов'язані з можливістю його реалізації і створення нового фактичного стану. У матеріальному значенні викональність означає фактичну викональність рішення, тобто реальну можливість реалізації повноважень чи обов'язків, уміщених в ухваленому рішенні. У формальному значенні викональність є показником того, що рішення можна здійснити без огляду на те, чи фактично це можна зробити⁴⁰. Погоджуючись із виокремленням у понятті викональності акту фактичної викональності та викональності матеріальної, слід наголосити, що матеріальна викональність означає зміст акту, що може бути реалізований. На думку М. Свенцького, викональність — це теоретично-правнича конструкція, створена на основі аналізу чинних правил. Взаємовідносини викональності та виконання є відносинами обумовленості, тобто викональність зумовлює виконання. Отже, обов'язок може бути виконаний тільки тоді, коли є викональним. Сама викональність, таким чином, ще не передбачає виконання, яке може бути її наслідком, але це необов'язково⁴¹.

Викональність обов'язку означає, що він може бути виконаний, а в той самий час і те, що може і повинен бути виконаний. Під викональністю розуміється здатність акту до того, щоб стати основою виконання. Відповідно до цього, викональний акт — це таке рішення, яке з огляду на зміст можливо реалізувати шляхом виконання. Оцінку викональності обов'язку проводить орган, що веде провадження: адміністративне рішення у звичайному (апеляційному) чи екстремому порядку⁴² або адміністративне виконавче провадження.

Поняття викональності обов'язку стосується його сутнісної сфери, оскільки стосується проблеми можливості виконання обов'язку. Воно невіддільно пов'язане з іншими поняттями, що характеризують обов'язок, позаяк можливість реалізації обов'язку і створення нового фактичного стану обумовлена так само і його вимогами. Погоджуючись із виокремленням у понятті викональності акту формальної викональності (задоволення вимог) і матеріальної викональності, слід ствердити, що формальна викональність означає момент, з якого акт може і (або) мусить бути виконаний, натомість матеріальна викональність означає зміст акту, що є можливий для виконання. Викональність у матеріальному значенні означає фактичну викональність обов'язку, тобто дійсну можливість реалізування повноважень або обов'язків, вміщених в акті⁴³.

⁴⁰ T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, № 9, с. 81–82.

⁴¹ M. Świącki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XIV 1976, з. 75, с. 143–160.

⁴² Див.: J. Borkowski, [в:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, с. 635.

⁴³ Ширше: L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [в:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego — Zakopane 24–27 września 2006 r.*, ред. J. Zimmermann, Warszawa-Kraków 2007, с. 543–556.

Задоволення вимог обов'язку залежить від акту, з якого вони виникають. Індивідуальний адміністративний акт, напр. адміністративне рішення, може вказувати визначений термін, у який орган очікуватиме виконання обов'язку⁴⁴. Тільки після закінчення цього терміну обов'язок підлягає стягненню. Якщо суб'єктом виконання є рішення суду, його «викональність» впливає з умови викональності. Натомість, якщо об'єктом виконання є обов'язок, що виникає безпосередньо з правової норми, задоволення його вимог залежить від дати набуття чинності положення, хіба якщо передбачено по-іншому. Таким чином, не вимагається виконання обов'язку, що постав на основі неостаточного рішення (якщо тільки йому не надано порядку негайного набуття чинності або воно викональне силою закону) або обов'язок, що впливає з положення, що поки не набуло чинності.

3. Невикональність адміністративного рішення та обов'язку негрошового характеру

Умовою добровільного або примусового виконання обов'язку є існування виконального адміністративно-правового обов'язку, який міг би становити об'єкт адміністративного виконання. Цей обов'язок нерозривно пов'язаний з актом, який його встановлює, тому проблему викональності належить розглядати разом для двох передумов: існування обов'язку публічно-правового характеру (або іншого, переданого для адміністративного виконання силою особливих положень) та існування акту, на основі якого він виникає⁴⁵.

Невикональність обов'язку означає дійсну відсутність можливості його реалізації — добровільного або шляхом адміністративного виконання — через виникнення певних обставин. Неможливість виконання рішення та обов'язку, що впливає з нього, є передумовою для встановлення недійсності адміністративного рішення (ст. 156 § 1 п. 5 КПК⁴⁶, ст. 247 § 6 о.р.), підставою для подання звинувачення у виконавчому провадженні в адміністрації (ст. 33 п. 5 закону про виконавче провадження в адміністрації), а також підставою закриття виконавчого провадження в адміністрації (ст. 59 § 1 п. 5 закону про виконавче провадження в адміністрації). Передумови встановлення недійсності адміністративного рішення визначені в кодексі й положенні про оподаткування мають ширший характер, ніж передумова закриття за виконавчим законом, оскільки створюють можливість виклю-

⁴⁴ Z. Leoński, R. Hauser, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, с. 53.

⁴⁵ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, с. 179.

⁴⁶ Закон від 14 червня 1960 р. Адміністративний кодекс, текст зведений Збірник законів за 2000 р., № 98, позиція 1071 з подальшими змінами.

чення остаточного рішення, що було невикональним на день його винесення та його невикональність має постійний характер. Передумова за виконавчим законом указує виключно на невикональність обов'язку нефінансового характеру. Обов'язок нефінансового характеру є обов'язком, що полягає у здійсненні виконання іншого, ніж фінансове, або у вчиненні дії чи певної поведінки⁴⁷.

Невикональність обов'язку може виявитися вже при ухваленні рішення та ще перед порушенням виконавчого провадження. З. Леонський широко розглядав поняття невикональності, стверджуючи, що невикональність обов'язку може мати постійний або тимчасовий характер (якщо з'явилася перешкода, яку можна подолати). Тимчасова невикональність обов'язку приводить до відкладення терміну виконання обов'язку, тоді як постійна — що виявилася під час виконавчого провадження — вирішує про недопустимість виконавчого провадження, що зумовлює закриття цього провадження. На практиці можуть з'явитися сумніви, чи в такому разі справді маємо справу з невикональністю обов'язку⁴⁸.

У літературі найбільше уваги присвячено поняттю невикональності адміністративного рішення, тоді як непроаналізованою залишається невикональність обов'язку, визначеного іншим актом. Можна, однак, визнати, що сутність невикональності обов'язку залишається такою самою, без огляду на різновид акту, що вміщує обов'язок, — індивідуальний чи загальний. Якщо обов'язок випливає з адміністративного рішення, то його невикональність може виявитися як до ухвалення рішення, так і після його ухвалення і вручення. Невикональність рішення після його винесення означає, що рішення є безпредметне, що становить — відповідно до ст. 162 § 1 п. 1 КПК — передумову встановлення закінчення строку дії рішення. Невикональність рішення постійного характеру, що існувало на день його ухвалення, є передумовою встановлення недійсності рішення (ст. 156 § 1 п. 5 КПК). Ця вада може виявитися під час касаційного провадження і зумовити скасування рішення та закриття провадження у справі (ст. 138 § 1 п. 2 КПК).

У літературі представлено два погляди щодо різновидів невикональності рішення зі ст. 156 § 1 п. 5 КПК. На думку А. Врубля, ст. 156 § 1 п. 5 КПК охоплює тільки випадки фактичної невикональності⁴⁹. Й. Борковський слушно зауважив, що тут йдеться однаковою мірою і про фактичну, і про правову невикональність⁵⁰. Невикональність рішення і постанови має форму перешкоди у виконанні цих актів правового характеру, а отже, такої, що впливає зі змісту визначеного положення права, яке не допускає їх виконання, або це

⁴⁷ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, с. 139.

⁴⁸ Z. Leoński, *Egzekucja...*, с. 162.

⁴⁹ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998, с. 165.

⁵⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, с. 635.

є фактична перешкода, джерелом якої буде стан технічного знання чи іншої сфери життя, що виключає визначену діяльність⁵¹.

Слід визнати, що невикональність обов'язку може мати характер правової невикональності або невикональності фактичної. П. Пшибиш підкреслює, що об'єктивно неможлива діяльність не можуть бути змістом обов'язку. Варто погодитися з автором, що причини відсутності можливості виконання обов'язку повинні існувати незалежно від зобов'язаного суб'єкта, а також мусять мати постійний характер. Обов'язок є невикональним із фактичних причин, якщо немає технічної можливості його реалізації або якщо обставини різного роду, що стосуються зобов'язаної особи (напр., хвороба), виключають його реалізацію. Рішення є невикональним із правових причин, якщо існуючий правовий стан виключає можливість наказаної діяльності, що є або дією, забороненою під страхом кари (напр., злочином, правопорушенням), або недовзделеною цивільним законодавством дією⁵². Особливий випадок правової невикональності рішення і зобов'язання щодо цього зумовлений певною ситуацією, коли рішення «у разі його виконання викликала б дію, що загрожує покаранням», а це є підставою для встановлення нечинності рішення зі ст. 156 § 6 АПК. «Зі змісту положення виникає, що вже саме поняття виконання рішення мало б ознаки дії, що загрожує штрафною санкцією»⁵³.

У судовій практиці домінує погляд, що «Невикональність рішення [...] однаковою мірою охоплює і фактичну, і юридичну невикональність. Невикональність рішення має фактичний характер, бо вже на момент ухвалення рішення існує перешкода фактичного характеру, яка об'єктивно виключає визначену дію [...]. Юридична невикональність з'являється тоді, коли існують юридичні заборони чи накази, які становлять непереборну перешкоду для виконання прав або обов'язків, визначених рішенням»⁵⁴. Адміністративний суд наголосив, що «тривала невикональність рішення у розумінні ст. 156 § 1 п. 5 АПК настає тоді, коли дії, які становлять зміст закладених у рішенні обов'язків і повноважень, є невикональними з технічних або юридичних причин, які лежать у їх природі»⁵⁵. У вироку від 15 червня 1999 р. Вищий адміністративний суд визнав, що: «виконання покладеного рішенням обов'язку розібрати самовільно закладений точковий фундамент під будівництво котеджу, коли перед винесенням рішення, яке наказувало ліквідувати фундамент, на цьому фундаменті було поставлено будинок, а рішення про його знесення досі не було, — є невикональним. Якщо владні органи не вчиняють процесуальних дій у справі наказу розібрати поставлений на ділянці будинок, то неможливо буде

⁵¹ Вирок НАС від 8 лютого 1985 р., I SA 1090/84, неопубл.; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, с.119–121.

⁵² P. Przybysz, *Obowiązek administracyjny...*, с. 14.

⁵³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, с. 636.

⁵⁴ Вирок НАС від 2 лютого 2010 р., II SA/Łd 873/09, LEX, № 602402.

⁵⁵ Вирок НАС від 13 лютого 1986 р., III SA 1146/85, ONSA 1986, № 1, позиція 12, с. 73–74.

— у юридичному значенні — розпочати ліквідацію самовільно збудованого на ділянці об'єкта»⁵⁶.

Причиною невикональності обов'язку не є ні економічні перепони, ні технічна складність. Вищий адміністративний суд вироком від 20 грудня 1984 р. визначив, що: «Економічні та фінансові мотиви, які ускладнюють виконання рішення наказу про приведення рівня шуму на робочих місцях до визначеного законом стану, не можуть бути визнані передумовою невикональності рішення»⁵⁷. Труднощі, навіть серйозні, які виникають при забезпеченні виконання рішення і виходять від негативного стану учасників процесу, не є причиною невикональності рішення⁵⁸.

4. Висновки

З представлених розмірковувань випливає, що невикональність обов'язку нефінансового характеру становить приклад об'єктивної неможливості його реалізації, позаяк викональність обов'язку обумовлює його виконання. Об'єктивний характер невикональності означає, що в світлі сучасного стану знання і техніки ніхто не може виконати обов'язку. Невикональний обов'язок — це такий обов'язок, адресат якого постійно позбавлений можливості виконання певних дій або припинення певної діяльності. Відсутність виконального обов'язку може бути спричинена однаковою мірою як фактичними, так і правовими чинниками. Варто погодитися з поглядом, викладеним у судовому рішенні, що «такий обов'язок повинен бути неможливий для виконання навіть із урахуванням сучасних досягнень науки і техніки. Про невикональність обов'язку, покладеного остаточним рішенням, можна говорити, коли невикональність є наслідком неподоланих перешкод»⁵⁹. Від фактичної або правової невикональності обов'язку об'єктивного характеру слід відрізнити суб'єктивну неможливість виконання обов'язку, коли адресат обов'язку не може реалізувати його через причини з його боку — фінансові чи господарські.

Невикональність адміністративно-правового обов'язку є перешкодою, поява якої створює ситуацію, в якій виконання обов'язку — добровільне або примусове — є неможливе. Невикональність обов'язку є передумовою матеріального характеру, що спричинює недопустимість адміністративного виконання з огляду на відсутність його об'єкта.

⁵⁶ IV SA 505/96, неопубл.

⁵⁷ I SA 804/84, ONSA 1984, № 2, позиція 123.

⁵⁸ Вирок НАС від 7 вересня 2006 р., II OSK 1112/05, LEX, № 501167.

⁵⁹ Вирок НАС від 13 листопада 2008 р., II OSK 1365/07, LEX, № 532603.

Summary

Enforceability of the administrative-legal duty

Enforceability constitutes a construction element of the duty. Enforceability of the duty is a feature of administrative duty which allows the creditor to demand from the liable party to perform the duty and, in the case of rejection, to appeal to an execution body to have execution enforcement applied. Enforceability is associated with the substance of act with which the act can and should be executed. Enforceability of the administrative-legal duty is necessary execution condition.