

Joanna Bigos

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii**Uniwersytetu Wrocławskiego*ORCID [0000-0001-8703-4446](https://orcid.org/0000-0001-8703-4446)

Prawne aspekty egzekucji administracyjnej na ziemiach polskich – zarys historyczny

Legal aspects of administrative enforcement proceeding
in Polish territories – a historical outline

Streszczenie

Tematem opracowania są prawne aspekty egzekucji administracyjnej na ziemiach polskich w różnych okresach historycznych. Egzekucja administracyjna jako podstawowa forma przymusu państwowego umożliwia organom administracji publicznej doprowadzenie do wykonania ciążącego na jednostce obowiązku wywodzonego z przepisów prawa administracyjnego. W pracy instytucja ta ukazana została jako zjawisko historyczne, obecne w praktyce administracji państwowej (docelowo – publicznej) na różnych etapach polskiej państwowości w oparciu o zmienne regulacje prawne. Celem pracy jest ukazanie ewolucji egzekucji administracyjnej, analiza zmian zachodzących w przedmiotowych aktach prawnych w różnych okresach historycznych oraz ukazanie pewnego rodzaju ciągłości polskiej myśli naukowej w tym zakresie. Prowadzone w pracy rozważania wskazują pierwsze formy prowadzenia egzekucji i sięgają aż do współczesnych procedur prowadzonych na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Rozważania dotyczące tekstów aktów prawnych zostały poparte dorobkiem doktryny. Dla osiągnięcia celów badawczych w pracy zastosowano metodę formalno-dogmatyczną oraz narzędzia właściwe dla logiki formalnej.

Słowa kluczowe

postępowanie przymusowe, postępowanie egzekucyjne w administracji, władztwo administracyjne

Abstract

The subject of the article is the legal aspect of administrative enforcement in Polish territories in various historical periods. Administrative enforcement as the basic form of state coercion allows public administration authorities to achieve the obligation imposed on an individual derived from administrative law. The article shows this institution as a historical one, present in the practice of public administration at various stages of Polish statehood based on variable legal regulations. The aim of the following work is to show the evolution of administrative enforcement, to analyse changes taking place in the legal acts in various historical periods and to show some kind of consistency of Polish scientific thought related to this area. The theoretical considerations indicate the first forms of enforcement that are appropriate for pre-state era and reach up to modern procedures

based on the current legal regulations. Considerations regarding the texts of legal acts have been supported by the doctrine *acquis*.

Keywords

enforcement proceedings in public administration, public authority

1. Wprowadzenie. Metoda i cel pracy

Rolą skutecznego państwa prawnego, a także sprawnie działającego aparatu administracji publicznej jest zapewnienie harmonijnego życia społecznego przejawiającego się w ogólnej akceptacji i realizacji przepisów prawa, które są wynikiem potrzeb społecznych i gospodarczych, których charakter jest zarówno prawny, społeczny, jak i polityczny. Zadaniem państwa, reprezentowanego przez podmioty i organy, jest zapewnienie wykonalności prawa, jak bowiem wskazuje P. Przybysz, „jeśli prawo nie jest wykonywane, to staje się zbiorem nic nie znaczących deklaracji”¹. Egzekucja zapewnia efektywność i sprawia, że system ochrony prawnej nie jest aż tak niedoskonały. Jest ona funkcją państwa ze względu na towarzyszący jej przymus – atrybut władzy państwowej.

Regulacja zarówno egzekucji, jak i postępowania egzekucyjnego jest zjawiskiem historycznym, to znaczy, że na osi czasu wyznaczyć można okresy, w których regulacje prawne dotyczące tej instytucji prawnej nie były tworzone. Jednakże nawiązując do historycznego rozwoju sfer ingerencji administracji publicznej i idei państwa policyjnego, nie sposób nie zaznaczyć, że kwestia egzekucji należności (zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych) od zawsze była obecna w kręgu zainteresowań organów administracji publicznej.

Przedmiotem opracowania są prawne aspekty egzekucji administracyjnej w różnych fazach polskiej państwowości. Celem opracowania jest przedstawienie rozwoju regulacji tej instytucji prawnej od pierwszych zbadanych form jej istnienia aż po analizę aktualnych regulacji prawnych i koncepcji doktrynalnych. Dla osiągnięcia założonego celu badawczego zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, która polega na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych przy zastosowaniu narzędzi właściwych logice formalnej. Wnioski wyprowadzone w ten sposób skonfrontowano z poglądami przedstawicieli nauki prawa. Uznanie egzekucji administracyjnej za instytucję wykształconą w procesie ewolucji uzasadnia wybór jako metody badawczej metody historyczno-genetycznej, w ramach której analizie poddaje się proces rozwoju instytucji, a także wyprowadza się określone związki przyczynowo-skutkowe. Przedmiotowe rozważania poprzedzone zostały ponadto fragmentami nakreślającymi zasadność istnienia prawnych aspektów egzekucji administracyjnej, część pracy poświęcono podstawowym pojęciom: egzekucji oraz egzekucji administracyjnej.

¹ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, ABC, Warszawa 1999, s. 11.

2. Pojęcie egzekucji

W celu zdefiniowania pojęcia egzekucji niezwykle istotne wydaje się sięgnięcie do ustaleń dotyczących funkcji prawa oraz funkcji egzekucji, bowiem to właśnie społeczne skutki, jakie wywołują przepisy prawa, są w stanie odzwierciedlić stopień społecznej akceptacji oraz pozycję prawodawcy. W kontekście poruszanego tematu – egzekucji administracyjnej – warto uwagi jest przypomnienie ochronnej i organizacyjnej funkcji prawa. Funkcje te łączą się z funkcjami przypisanymi egzekucji administracyjnej i ukazują jej cel, jakim jest uzyskanie społecznie pożądanego efektu, a nie jak w przypadku egzekucji cywilnej – nałożenie na zobowiązanego dodatkowych uciążliwości. „Termin egzekucja pochodzi od łac. *exsecutio*, oznaczającego wykonanie kary, a także przymusowe ściągnięcie należności. W dzisiejszym języku prawnym jest to pojęcie z zakresu procedury administracyjnej i cywilnej. Procedura karna, pominawszy orzeczenia co do roszczeń majątkowych, trzyma się określenia «wykonanie orzeczenia». Dzieje się tak przede wszystkim dla uniknięcia skojarzenia egzekucji z karą śmierci, utrwalonego w języku polskim od stuleci”². *Słownik języka polskiego* wskazuje 3 możliwe rozumienia pojęcia egzekucja: wykonanie wyroku śmierci, przymusowe ściągnięcie należności, wykonanie np. uchwał sejmowych lub innych aktów prawnych³. Za J. Rafaczem możemy wskazać jedną z pierwszych prób definiowania pojęcia egzekucji, zgodnie z którą „egzekucją nazywamy określone prawnie postępowanie, przez które roszczenia osób z pomocą państwa są przeprowadzane do skutku”⁴. Jak będą wskazywały dalsze ustalenia, sama egzekucja administracyjna oraz postępowanie egzekucyjne na przestrzeni wieków były różnorodnie nazywane.

W celu wszechstronnej analizy zagadnienia konieczne wydaje się wydzielenie dwóch pojęć: egzekucji oraz postępowania egzekucyjnego. Podział taki widoczny jest wśród badaczy tematu już od czasów międzywojnia, np. w publikacjach W. Kałuskiego⁵, T. Bigi⁶, J. Langroda⁷. W doktrynie mówi się o powstaniu precyzyjnej i uniwersalnej definicji egzekucji z 1934 r., której autorem jest J. Korzonek. Według tego autora egzekucja to „[...] te wszystkie czynności władzy państwowej, których celem jest przywró-

² D. Niedzielska, *Egzekucja*, [w:] *Encyklopedia. Gazeta Prawna*, <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/336515,egzekucja.html> [dostęp 16.02.2018].

³ *Słownik języka polskiego PWN* (www.sjp.pwn.pl).

⁴ P. Wiązek, *Postępowanie egzekucyjne w średniowiecznej Polsce*, [w:] P. Jurek (red.), *Postępowanie egzekucyjne w dziejach. X Konferencja naukowa, Karpacz 11-12 września 2006 r.*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 73.

⁵ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 104.

⁶ *Ibidem*.

⁷ J.S. Langrod, *Postępowanie administracyjne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939, s. 141–142.

cenie w drodze zastosowania odpowiedniego przymusu zgodności między stanem wymaganym przez prawo, stwierdzonym bądź w orzeczeniu sądowym, bądź innej władzy, bądź wreszcie w innym akcie prawnym [...] a stanem faktycznie istniejącym”⁸. W literaturze definiuje się postępowanie egzekucyjne poprzez użycie pojęcia egzekucji rozumianej jako „jedna z funkcji państwa przeprowadzana przez powołane do tego organy państwowe zwane organami egzekucyjnymi, jak również w przepisany prawem trybie, którym jest postępowanie egzekucyjne”⁹. Można więc powiedzieć, że egzekucja to samo stosowanie środków przymusu, zaś postępowanie egzekucyjne to także inne czynności procesowe podejmowane w toku czynności przez szerszy krąg podmiotów niż tylko organy egzekucyjne.

W obecnie obowiązującej ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pojawiają się oba pojęcia. P. Dobosz, jeden z przedstawicieli doktryny, stwierdza, iż nie istnieje kompleksowa definicja legalna tych pojęć¹⁰. Niestety, prawodawca w tekście aktualnego aktu prawnego oba pojęcia stosuje czasem zamiennie. W ogólności w literaturze dotyczącej pojęć z zakresu egzekucji administracyjnej przyjęto, że oba pojęcia posiadają inny zakres znaczeniowy. Pojęcie postępowania wskazuje na aspekt procesowy, pojęcie egzekucji zaś na aspekt materialny.

3. Pojęcie egzekucji administracyjnej

Pojęcie egzekucji jest elementem języka zarówno prawnego, jak i prawniczego. Obecnie definicję legalną posiada pojęcie czynności egzekucyjnej uregulowane w art. 1a pkt 2 ustawy egzekucyjnej¹¹. Jednym z rodzajów egzekucji jest egzekucja administracyjna, lecz nie jest to jedyna forma. Wyróżnić można również postępowanie egzekucyjne będące częścią przepisów wchodzących w skład postępowania cywilnego. Jego celem jest przymusowe urzeczywistnienie praw i obowiązków ze stosunków z zakresu cywilnego prawa materialnego (rozumianego jako «sprawa cywilna» – art. 1 k.p.c.¹²). Są to głównie sprawy dotyczące przymusowego wykonania orzeczeń i innych aktów wydanych w sprawach cywilnych, które stanowią tytuły egzekucyjne określone przez przepisy książki drugiej k.p.c. Zupełnie odrębnie uregulowane jest i funkcjonuje postępowanie

⁸ J. Korzonek, *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Część druga: Kodeks postępowania cywilnego, t. 1*, Leon Frommer, Kraków 1934, s. 323.

⁹ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 408–409.

¹⁰ P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 25.

¹¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360), dalej k.p.c.

egzekucyjne w administracji, którego przedmiotem jest doprowadzenie przez organy administracyjne do wykonania obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym.

„Przymus egzekucyjny stanowi formę przymusu administracyjnego, który jest jedną z postaci przymusu państwowego. Egzekucja administracyjna oraz postępowanie egzekucyjne w administracji jako pojęcia są związane z zagadnieniami władztwa publicznego, administracyjnego, egzekucyjnego, przymusu administracyjnego, a także egzekucji administracyjnej i sądowej”¹³. Pogląd taki wyrażają przedstawiciele doktryny, m.in. P. Dobosz, J. Supernat, G. Dobrowolski, L. Klat-Wertelecka czy M. Czuba-Wąsowska i K. Mańko¹⁴.

Egzekucja administracyjna to zespół czynności organu egzekucyjnego, zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania, podjętych w celu ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa materialnego. Do czynności tych zalicza się zarówno czynności procesowe rozstrzygające kwestie proceduralne wynikłe w toku postępowania, jak i czynności egzekucyjne będące czynnościami faktycznymi¹⁵.

Celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania egzekwowanego obowiązku, czyli spowodowanie, by zobowiązany zachował się zgodnie z treścią nałożonego obowiązku. Przymus jest stosowany w sytuacji, gdy stan rzeczywisty nie jest zgodny z treścią obowiązku. Może być on stosowany zarówno w stosunku do zobowiązanego, jak i innych osób, w szczególności tych, które go reprezentują, a które utrudniają lub udaremniają postępowanie egzekucyjne i egzekucję. Stosowanie przymusu egzekucyjnego jest możliwe jedynie w tych przypadkach, gdy adresat aktu administracyjnego jest obowiązany do jego urzeczywistnienia, czyli do podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia zgodności stanu faktycznego z normą prawa materialnego skonkretyzowaną w akcie prawnym.

4. Pierwsze uregulowania egzekucji na ziemiach polskich

W czasach przedpaństwowych formą ochrony prawnej była samopomoc, zwana inaczej zemstą prywatną, przyjmująca postać zabójstwa, sprzedaży lub wyjęcia spod prawa¹⁶. Było to więc proste użycie siły fizycznej przez samego poszkodowanego, który mógł być wspierany przez rodzinę lub innych sprzymierzeńców¹⁷. Według K. Stefki

¹³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 46.

¹⁴ *Ibidem*, s. 38–48.

¹⁵ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 18.

¹⁶ Wg P. Wiązka samopomoc była zazwyczaj powiązana z przestępstwami kryminalnymi, zaś jej źródłem miałyby być tzw. prawo zemsty. P. Wiązek, *loc. cit.*

¹⁷ W. Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 31.

w ten sposób tworzyło się zwyczajowe prawo egzekucyjne¹⁸. W czasach średniowiecza ochrona praw ograniczała się do wydania wyroku sądowego, z pierwotnej egzekucji o charakterze prywatnym nakierowana została na majątek dłużnika. Początkowo należność ściągano z całości dóbr zobowiązanego, z czasem jednak zaczęto egzekwować je z poszczególnych składników majątkowych w celu zaspokojenia wierzyciela. Rola struktur państwowych w pierwszym okresie ograniczała się jedynie do wydania wyroku przez sąd, pozostawiając kwestię egzekucji wygranemu w procesie. W tym czasie, a zwłaszcza w okresie rozbicia dzielnicowego, kluczowe znaczenie w zakresie egzekucji miała ponownie tak zwana samopomoc. Regulacja instytucji samopomocy rozpoczęła się już w 1377 r. w statucie sochaczewskim, w którym ograniczono listę osób, na których można było dokonać odwetu, a następnie w 1421 r. w statucie plockim wprowadzono instytucję przedawnienia. Ostatecznie w 1453 r. w statucie zakroczymskim nakazano wcześniejsze oficjalne zapowiedzenie odwetu¹⁹. Późniejsze lata charakteryzował już pewien zakres ingerencji państwa w postępowanie egzekucyjne, a właściwie wykonywanie wyroków. W pierwszych okresach historycznych egzekucję wszczynano od razu po wydaniu wyroku w przypadku braku rękojmi wykonania zobowiązania. W Królestwie Polskim sytuacja ta uległa zmianie w latach 50. i 60. XIV w. za sprawą statutów kaziemierskich, w których wymienia się ingerencję władzy państwowej w przymusowe wykonywanie orzeczeń sądowych w Koronie. W okresie XIV i XV w. postępowanie egzekucyjne na terytorium Korony było bardzo rozbudowane i opierało się już na regulacjach pochodzących z aktów egzekucyjnych, które miały przeciwdziałać nadużyciom ze strony urzędników oraz uniemożliwić dłużnikowi uchylenie się od zobowiązania²⁰. Wiek XVI to okres egzekucji praw, czyli koncepcji i reform związanych z programem szlacheckiego ruchu politycznego, który pod hasłem egzekwowania prawa, naruszanego przez monarchów i wyższych urzędników, zmierzał do usprawnienia i rozbudowy administracji, skarbowości, sądownictwa i obronności oraz do zespolenia prawnoustrojowego władztw jagiellońskich. Na mocy *Formula processus* z 1523 r. uległ zmianie charakter egzekucji. Skróceniu uległ przewód egzekucyjny, a zamiast sądu główną rolę w postępowaniu zaczął odgrywać starosta i podległy mu urząd grodzki. Wraz ze wzrostem znaczenia własności prywatnej, rozwojem państwa i prawa rozwijało się postępowanie egzekucyjne prowadzone w oparciu o przepisy prawa i pod nadzorem władzy państwowej. Następnie wzrosło znaczenie egzekucji prywatnej. Na terytorium I Rze-

¹⁸ K. Stefko, *Rzut oka na historyczny rozwój prawa egzekucyjnego*, [w:] R. Longchamps de Berier *et al.*, *Księga pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, Towarzystwo dla Popierania Nauki Polskiej z Funduszu Bolesława Orzechowicza, Lwów 1916, t. II, s. 460.

¹⁹ P. Wiązek, *op. cit.*, s. 74.

²⁰ W tym okresie mamy już do czynienia z egzekucją dobrowolną. Za pomocą perswazji starano się nakłonić dłużnika do dobrowolnego działania, przymus był ostatnią formą nacisku.

czypospolitej przykładem może być okres XVII i XVIII w. i tzw. zjazdy, które były swoistym wykonaniem wyroków sądowych z nieruchomości na własną rękę²¹. Samopomoc była jednak działaniem sprzecznym z przepisami konstytucyjnymi z 1768 r. i 1775 r. W II połowie XVIII w. skrócono postępowanie egzekucyjne, wprowadzono ułatwienia w zakresie otrzymania dekretu egzekucyjnego oraz wprowadzono tzw. egzekucję wojskową²². Utrata niepodległości skutkowała obowiązywaniem zróżnicowanych regulacji i systemów prawnych odnoszących się do postępowania egzekucyjnego na ziemiach trzech zaborców.

5. Kształt egzekucji administracyjnej w II Rzeczypospolitej

Za J. Radwanowicz warto zauważyć, że już od początku istnienia II Rzeczypospolitej na jej terytorium rozróżniano obowiązki niepieniężne i pieniężne oraz odmiennie kształtowano sposoby ich egzekucji. Po odzyskaniu niepodległości w zakresie egzekucji stosowano „[...] niejednolite, fragmentaryczne przepisy państw zaborczych, uzupełniane przepisami polskimi. Obowiązki niepieniężne egzekwowano pod przymusem, przez zastosowanie: kary za nieposłuszeństwo, wykonania obowiązku na koszt nieposłusznego, przymusu bezpośredniego”²³, natomiast obowiązki o charakterze pieniężnym egzekwowano dodatkowo w oparciu o ustawę z 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych²⁴. W okresie międzywojennym wyróżnić można charakterystyczny dualizm administracyjnej egzekucji świadczeń pieniężnych, gdyż odmiennie regulacje kształtowały prawny przebieg egzekucji podatków i pieniężnych zobowiązań niefinansowych²⁵. Przez bardzo krótki okres egzekucja administracyjna prowadzona była w oparciu o regulację dotyczącą postępowania przymusowego z art. 112 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²⁶.

Pierwsza kodyfikacja egzekucyjnego postępowania w administracji publicznej miała miejsce, jak wskazuje J. Borkowski, w 1928 r. za sprawą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym

²¹ *De facto* był to powrót do znanej już wcześniej instytucji samopomocy.

²² Zob. więcej: W. Tomalak, *op. cit.*, s. 31–36.

²³ J. Radwanowicz, *Uwagi o przymusie administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Olszanica 23 maja 2001 r.*, Mitel, Rzeszów 2001, s. 382.

²⁴ Dz. U. z 1924 r. Nr 5, poz. 37 z późn. zm.

²⁵ M. Ofiarska, *Tendencje w rozwoju uregulowań egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *op. cit.*, s. 76.

²⁶ Dz. U. Nr 11, poz. 86 z późn. zm. Regulacja ta w szczególności odnosiła się do kwestii zastosowania zasady zagrożenia, instytucji przymusu bezpośredniego, wykonania zastępczego, kar pieniężnych oraz aresztu.

w administracji²⁷ – w tamtym okresie omawiana instytucja prawna nazywana była postępowaniem przymusowem. Wskazane rozporządzenie odnosiło się do kwestii należności zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych, przewidując jako możliwe do zastosowania środki prawne: karę pieniężną celem przymuszenia, egzekucję na majątku, wykonanie zastępcze oraz przymus bezpośredni. W regulacji tej pojawił się także przepis mówiący o konieczności stosowania postępowania przymusowego w granicach tak zwanej niezbędnej potrzeby, co uwydatniało różnicę pomiędzy egzekucją administracyjną a cywilną²⁸. Według Z. Leońskiego rozwiązania przyjętej w tej kodyfikacji wzorowane były na austriackiej ustawie o egzekucji administracyjnej z 1925 r.²⁹

6. Zarys prawny egzekucji administracyjnej po II wojnie światowej

Po II wojnie światowej, w zakresie regulacji dotyczących egzekucji administracyjnej warto wskazać dekret z 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych³⁰. W tym okresie kompetencja do prowadzenia postępowań w zakresie doprowadzania do wykonania ciężących na jednostkach obowiązków należała do urzędów skarbowych i izb skarbowych, zaś organami właściwymi w tych sprawach byli poborcy skarbowi i inni funkcjonariusze upoważnieni w tym zakresie przez wcześniej wskazaną władzę egzekucyjną. Zgodnie z tą regulacją istniała możliwość zastosowania środków egzekucyjnych w postaci egzekucji z ruchomości, z wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych, z pożytków, dochodów z nieruchomości przez zarząd przymusowy, z przedsiębiorstw za pomocą zajęcia, zarządu przymusowego lub dzierżawy. W tamtym okresie egzekucji sądowej podlegały egzekucje z nieruchomości, własności górniczych, praw wydobywania żywic ziemnych, z kolei żelaznych, z handlowych statków morskich i statków żeglugi śródlądowej³¹. Wprowadzenie dekretu pozostawiło jednak w mocy obowiązującej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o postępowaniu przymusowym w administracji, które *de facto* obowiązywało w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym aż do roku 1966. Regulacje tworzone w okresie Rzeczypospolitej Polskiej (1944–1952) i Polskiej Rzeczypo-

²⁷ Dz. U. Nr 36, poz. 342 z późn. zm. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 464.

²⁸ Przepis ten podkreślał, że celem egzekucji administracyjnej jest doprowadzenie do wykonania zobowiązania, a nie dodatkowe ukaranie dłużnika, a także wskazywał, iż nie można prowadzić postępowania przymusowego w sytuacji, gdy obowiązek ciężący na jednostce został wykonany, stał się bezprzedmiotowy lub był niemożliwy do wykonania dla konkretnego zobowiązanego.

²⁹ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji: teksty i objaśnienia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 4.

³⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 84 z późn. zm.

³¹ Jednak zgodnie z regulacją dekretu prowadzenie egzekucji przez sąd było możliwe dopiero po stwierdzeniu, iż zastosowane w trybie administracyjnym środki okazały się niewystarczającymi.

spolitej Ludowej (1952–1989) odnoszące się do kwestii egzekucji administracyjnej, w głównej mierze rozszerzały zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji, a także wprowadzały uproszczenia w zakresie trybu postępowania przy egzekwowaniu należności. Według J. Borkowskiego kodyfikacja postępowania egzekucyjnego w administracji planowana była do przyjęcia wraz z Kodeksem postępowania administracyjnego w 1960 r.³² W czasie prac komisji nad regulacją procedury administracyjnej, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów w 1958 r., rozważano przyjęcie modelu z k.p.c., czyli regulacji w jednym akcie prawnym zarówno postępowania orzekającego, jak i wykonawczego. W tym okresie rozważano również ujednolicenie egzekucji należności o charakterze pieniężnym oraz niepieniężnym. Wielopłaszczyznowość i nieoczywistość zagadnienia egzekucji sprawiła, iż ponowna kodyfikacja stała się faktem dopiero w 1966 r. za sprawą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wprowadzona ustawa zawierała 175 artykułów, które zunifikowały przepisy regulujące egzekucję należności pieniężnych i niepieniężnych, w których: stworzono system środków chroniących pozycję obywatela w ramach postępowania egzekucyjnego, w niezbędnym zakresie dokonano również harmonizacji administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego. Akt unormował postępowanie w zakresie środków przymusu oraz kwestii zabezpieczenia wykonywania obowiązków administracyjnoprawnych.

7. Obecny kształt regulacji egzekucji administracyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzona 1 stycznia 1967 r. ustawa obowiązuje w zmienionym kształcie do dzisiaj. W celu dostosowania rozwiązań prawnych do aktualnego kształtu stosunków społecznych i relacji administracja–jednostka ustawa poddana została licznym nowelizacjom. W obecnym kształcie określa ona sposób postępowania wierzyciela w przypadkach uchylania się zobowiązanego od wykonywania ciężących na nim obowiązków, które podlegają egzekucji administracyjnej. Ustawa określa postępowanie prowadzone przez organy administracji publicznej, a także przydane im środki przymusu, których użycie prowadzić ma do wykonania lub zabezpieczenia obowiązków administracyjnoprawnych. Pierwsze nowelizacje miały miejsce w latach 1975 oraz 1982 i wiązały się ze zmianami ustrojowymi w administracji państwowej. W 1975 r. na mocy ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale terytorialnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych³³ wojewoda stał się organem, uprawnionym do sprawowania całościowego nadzoru nad sprawami z zakresu postępowania egzekucyjnego. W 1982 r. po wpro-

³² *System prawa...*, s. 316.

³³ Dz. U. Nr 16, poz. 91 z późn. zm.

wadzeniu ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych³⁴, urzędy skarbowe otrzymały upoważnienie do prowadzenia egzekucji administracyjnej z należności pieniężnych, izby skarbowe stały się podmiotami nadzorującymi postępowania prowadzone przez urzędy skarbowe oraz ograniczono zakres działań nadzorczych wojewody w zakresie egzekucji obowiązków niepieniężnych.

Kolejnej istotnej nowelizacji dokonano w 1990 r., wprowadzając ustawę o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁵. Zmiany zapoczątkowane transformacją ustrojowo-gospodarczą spowodowały m.in. konieczność dostosowania regulacji o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do przepisów Kodeksu pracy³⁶. Dokonano rozszerzenia katalogu środków egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych w odniesieniu do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, ubezpieczenia społecznego oraz rent. W noweli wprowadzono m.in. ułatwienia w zakresie egzekucji z ruchomości, licytację publiczną oraz sprzedaż³⁷ jako nowe sposoby sprzedaży, podwyższono granice grzywny w celu przymuszenia, zmieniono regulację egzekucji pieniężnej ze Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. Ustawa zwiększyła uprawnienia organów egzekucyjnych, a także wierzyciela, któremu przydano prawo złożenia skargi na przewlekłość. Celami kolejnych nowelizacji było dostosowanie regulacji postępowania egzekucyjnego do wprowadzanych reform w organizacji administracji publicznej, np. określając na nowo właściwość organów egzekucyjnych, zmieniono zasady ustalania właściwości rzeczowej organów oraz zasady sprawowania nadzoru nad egzekucją administracyjną. Po wprowadzeniu II etapu reformy ustrojowej administracji publicznej odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego otrzymały upoważnienia do prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym w zakresie realizowanych przez jednostkę zadań własnych. Obostrzono zasady odpowiedzialności dłużników zajętych wierzytelności, zobowiązano organy egzekucyjne do podawania informacji o zaległościach podatkowych, celnych oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W tym czasie rozszerzono również katalog czynności podlegających kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, a także dookreślono, że to naczelnik urzędu skarbowego, a nie urząd skarbowy jest organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym. Kolejne istotne nowelizacje dotyczyły konieczności zharmonizowania rodzimych uregulowań z rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej. Ważnymi w tym względzie były nowe dotyczące zasad udzielania pomocy obcemu państwu przy dochodzeniu

³⁴ Dz. U. Nr 45, poz. 289 z późn. zm.

³⁵ Ustawa z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 21, poz. 289 z późn. zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.).

³⁷ Sprzedaż mogła przyjąć formę sprzedaży po cenie oszacowania jednostkom prowadzącym działalność handlową lub sprzedaż jednostkom organizującym sprzedaż komisową.

należności pieniężnych powstałych na jego terytorium oraz korzystania z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu takich należności, które powstały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. Zmiany były wynikiem przyjęcia przez Polskę konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych³⁹. Nowela ta rozszerzyła także przedmiotowy zakres egzekucji o należności ze źródeł z zagranicy. Ustawa egzekucyjna uległa także nowelizacji w związku z wejściem w życie Konstytucji⁴⁰. Najbardziej rozległy zasięg miała nowelizacja z 2001 r., wprowadzona za sprawą ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw⁴¹. Jej celem w głównej mierze było zwiększenie skuteczności w likwidacji zaległości podatkowych i niepodatkowych. Wprowadzono nowy środek egzekucyjny w postaci egzekucji z nieruchomości, sprecyzowano kwestie egzekucji z papierów wartościowych, weksli, autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych, z prawa własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Dodatkowo uprawniono organy egzekucyjne do przeprowadzania kontroli dłużników zajętej wierzytelności, rozszerzono katalog zarzutów, przyznano zobowiązanemu uprawnienie do dochodzenia odszkodowania od wierzyciela, wprowadzono przetarg ofert jako dodatkową formę sprzedaży ruchomości. Celem nowelizacji było także zwiększenie ochrony zobowiązanego i wierzyciela oraz wprowadzenie szeregu zmian o charakterze porządkującym⁴².

8. Wnioski

Porównując przedstawione regulacje, można zauważyć podobieństwo aktualnych rozwiązań do rozwiązań funkcjonujących już w II Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można także zaprzeczyć, iż rdzeniem wciąż obowiązujących przepisów są regulacje z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do chwili obecnej doczekała się 114 aktów zmieniających, 8 tekstów jednolitych

³⁸ Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.).

³⁹ Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 z późn. zm.).

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴¹ Dz. U. Nr 125, poz. 1368.

⁴² M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 87. Zob. więcej: *ibidem*, s. 76–89.

i 94 aktów wykonawczych. Kolejne nowelizacje ustawy nie zmieniły podstawy, na której konstruowana była ustawa w 1966 r., a dokonywane zmiany miały głównie na celu przyspieszenie postępowania egzekucyjnego w administracji, polepszenie sytuacji procesowej zobowiązanego, a także ułatwienie procedur i ich ujednolicenie.

Istotny w przeprowadzonej analizie wydaje się fakt, że od czasu kształtowania się świadomego społeczeństwa i budowania w oparciu o tę świadomość prawa cel egzekucji i postępowania egzekucyjnego w administracji jest niezmienny. W dalszym ciągu i od początku chodzi o doprowadzenie do wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku administracyjnoprawnego bez nakładania dodatkowych, wykraczających poza zobowiązanie obciążeń. W ujęciu temporalnym można wskazać zmianę nie tylko charakteru z osobistego na finansowo-instytucjonalny, ale także odmienności w zakresie nazewnictwa (początkowo postępowanie egzekucyjne nazywane było postępowaniem przymusowym). Na przestrzeni lat zmieniał się zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji, rozszerzał krąg podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu, ale co ważne, zmianie uległa także pozycja procesowa stron.

Konkludując niniejsze rozważania, uzasadnione jest postawienie tezy dotyczącej istnienia pewnego rodzaju ciągłości i rozwoju polskiej myśli naukowej i regulacji prawnej w zakresie egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego w administracji. Szczególnie wskazać można kwestię regulacji postępowania egzekucyjnego należności pieniężnych i niepieniężnych w jednym akcie prawnym⁴³, wzmocnienie pozycji procesowej stron (np. zabezpieczenie minimum egzystencji, kwestię niezbędnej potrzeby przy wyborze środka egzekucyjnego), oddzielenie egzekucji sądowej od egzekucji administracyjnej, a także istnienie niebędących przedmiotem tego opracowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego i egzekucyjnego. Mimo licznych nowelizacji regulacji wskazać można, że ich cel i funkcja pozostają niezmiennie, a dynamizm zmian społecznych wymusza ciągle dostosowywanie przepisów prawa do aktualnego obrazu rzeczywistości oraz ulepszanie i usprawnianie procesów.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

⁴³ Rozwiązanie to nawiązuje do tego zastosowanego w rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji.

- Ustawa z 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. z 1924 r. Nr 5, poz. 37 oraz z 1938 r. Nr 90, poz. 612).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86, z 1936 r. Nr 80, poz. 555, z 1950 r. Nr 6, poz. 48 oraz z 1964 r. Nr 8, poz. 47).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz. U. Nr 36, poz. 342, z 1932 r. Nr 19, poz. 133, z 1933 r. Nr 84, poz. 624, z 1934 r. Nr 110, poz. 976, z 1938 r. Nr 78, poz. 534 i Nr 87, poz. 585, z 1945 r. Nr 50, poz. 284 oraz z 1947 r. Nr 21, poz. 84).
- Dekret z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz. U. Nr 21, poz. 84, z 1949 r. Nr 36, poz. 514, z 1950 r. Nr 7, poz. 78 i Nr 17, poz. 151 oraz z 1958 r. Nr 11, poz. 38).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, 1467, 1499, 1544, 1629, 1637, 1693, 2385 i 2432 oraz z 2019 r. poz. 55 i 60).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1365, 1499, 1639, 2192, 2193 i 2432).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608, 1629, 2215, 2243, 2244, 2245, 2377 i 2432).
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale terytorialnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91, z 1985 r. Nr 12, poz. 49, Nr 20, poz. 85 i Nr 31, poz. 137, z 1999 r. Nr 83, poz. 931 oraz z 2001 r. Nr 106, poz. 1149).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 45, poz. 289 oraz z 1994 r. Nr 106, poz. 511, z 1995 r. Nr 142, poz. 702 oraz z 1997 r. Nr 90, poz. 557).
- Ustawa z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 21, poz. 289 oraz z 1993 r. Nr 11, poz. 50).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 594).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368).
- Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913, z 2005 r. Nr 93, poz. 779 oraz z 2011 r. Nr 180, poz. 1071).

Literatura

- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Dobosz P., *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] S. Fundowicz, J. Niczyporuk, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

- Korzonek J., *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Część druga: Kodeks postępowania cywilnego, t. I*, L. Frommer, Kraków 1934.
- Langrod J.S., *Postępowanie administracyjne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939.
- Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji: teksty i objaśnienia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958.
- Ofiarska M., *Tendencje w rozwoju uregulowań egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *Zarys prawa. System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna, ABC*, Warszawa 1999.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Radwanowicz J., *Uwagi o przymusie administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Olszanica 23 maja 2001 r.*, Mitel, Rzeszów 2001.
- Stefko K., *Rzut oka na historyczny rozwój prawa egzekucyjnego*, [w:] R. Longchamps de Berier *et al.*, *Księga pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, nakł. Towarzystwa dla Popierania Nauki Polskiej z Funduszu Bolesława Orzechowicza, Lwów 1916, t. II.
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck: Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2017.
- Tomalak W., *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Wiązek P., *Postępowanie egzekucyjne w średniowiecznej Polsce*, [w:] P. Jurek (red.), *Postępowanie egzekucyjne w dziejach. X Konferencja naukowa, Karpacz 11-12 września 2006 r.*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Strony internetowe

- Niedzielska D., *Egzekucja*, [w:] *Encyklopedia. Gazeta Prawna* (<http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/336515,egzekucja.html>).
- Słownik języka polskiego PWN* (www.sjp.pwn.pl).