

Wstęp

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ jest jednym z najstarszych aktów prawnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym. To spowodowało, że na przestrzeni lat była kilkadziesiąt razy nowelizowana, a zmiany w jej pierwotnym kształcie wprowadzone w wyniku nowelizacji są tak dalekie, że właściwie można uznać, że obecnie jest to niemal nowy akt prawny. Wprowadzane przez ustawodawcę nowe przepisy oraz modyfikacje dotychczas istniejących spowodowane były przede wszystkim zmianami sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju, uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji, jak również członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Bezpośrednim powodem podejmowania przez ustawodawcę licznych procesów mających na celu nowelizację ustawy był fakt, że powyżej wskazana ustawa uchwalona została w zupełnie odmiennej od obecnej sytuacji społeczno-politycznej, prawnej i gospodarczej. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dostosowane były do realiów gospodarki socjalistycznej, a transformacja ustrojowa z 1989 r. spowodowała tak zasadnicze zmiany w polskiej gospodarce i administracji publicznej, że stosowanie przepisów ustawy w jej pierwotnym kształcie coraz bardziej utrudniało organom egzekucyjnym prowadzenie skutecznej egzekucji administracyjnej. Konieczne stało się zatem dostosowanie przepisów ustawy egzekucyjnej do nowej rzeczywistości. W szczególności chodziło również o zwrócenie uwagi na prawa jednostki w państwie oraz na służebną rolę państwa wobec obywatela, co wymusiło na ustawodawcy konieczność rozbudowania środków prawnych służących ochronie interesów zobowiązanego, ale i wierzyciela oraz innych podmiotów biorących udział w tymże postępowaniu. Zmiany ustrojowe, jak również uchwalenie Konstytucji w 1997 r. i przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmuszają ustawodawcę nieustannie do zmian legislacyjnych omawianej ustawy.

Od roku 1990 ustawodawca ponad 130 razy nowelizował ustawę egzekucyjną, wychodząc naprzeciw zmieniającej się sytuacji społecznej, prawnej, politycznej oraz

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1427, t.j. ze zm.) – dalej: u.p.e.a. oraz ustawa egzekucyjna.

mentalności światopoglądowej społeczeństwa. Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw², „wprowadziła aż 99 zmian, polegających na dodaniu lub zmianie brzmienia 231 artykułów oraz uchyleniu 17”³. W wyniku nowelizacji rozbudowane zostały m.in. przepisy o środkach egzekucji należności pieniężnych⁴ i wprowadzono regulację dotyczącą egzekucji z papierów wartościowych⁵, weksli⁶ i nieruchomości⁷, co stanowiło swoiste *novum* w dotychczasowych sposobach prowadzenia egzekucji administracyjnej, a konieczność ich wprowadzenia potwierdza m.in. fakt, że do chwili obecnej funkcjonują w ustawie.

Mimo tak obszernej nowelizacji ustawodawca zmuszony dalszymi zmianami polityczno-gospodarczymi, społecznymi i prawnymi podejmował dalsze kroki zmierzające do dostosowania przepisów ustawy do „nowej” rzeczywistości. Proces ten jest w dalszym ciągu kontynuowany i porównując kształt ustawy pierwotnej z tekstem po zmianach wprowadzanych w ciągu ostatnich lat, faktycznie dostrzec można zaawansowany proces legislacyjny, który sprawia, że obecna ustawa już tylko w niewielkim stopniu jest zgodna z jej początkowym brzmieniem. Wprowadzane zmiany przede wszystkim uwzględniają konieczność dostosowania polskich regulacji do prawa unijnego, zwracają również uwagę na prawa podmiotowe jednostki, które niegdyś traktowane były przez ustawodawcę krajowego po macoszemu. Odnosząc się *stricte* do tematu rozprawy, należy nadmienić, że także zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji choćby przez ostatnie lata zostały przez ustawodawcę zmienione, i to kilkakrotnie. Wprowadzone zmiany i ich znaczenie zostaną omówione w dalszej części pracy. Nadto z dniem 1 stycznia 2021 r. wszedł w życie nowy tekst ww. ustawy oraz są kolejne wersje oczekujące, które będą modyfikowały ustawę w kolejnych okresach. Ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw⁸ przyniosła zmiany od 1 stycznia 2021 r. między innymi w art. 6, 7 i 15 dotychczas obowiązującej u.p.e.a. Powyższe działania ustawodawcy świadczą bez wątpienia o tym,

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 125, poz. 1368).

³ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 12.

⁴ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna z pieniędzy*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 309–312.

⁵ R. Biskup, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 356–373.

⁶ M. Surma, *Egzekucja administracyjna weksla*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 374–391.

⁷ C. Martysz, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 420–432.

⁸ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1553).

że dostrzega on konieczność zmian w ustawie egzekucyjnej, które wymuszają zarówno przemiany społeczno-gospodarcze, jak również wpływ prawa unijnego, a także orzecznictwo⁹ i praktyka.

Prowadzenie egzekucji administracyjnej jest ciągiem czynności procesowych i faktycznych podejmowanych przez wierzyciela i organ egzekucyjny (lub wyłącznie przez organ egzekucyjny, jeśli pełni on również rolę wierzyciela), których prowadzenie stanowi niewątpliwą, aczkolwiek zasłużoną dolegliwość dla zobowiązanego. Zasłużoną z uwagi na to, że obowiązki o charakterze publicznoprawnym muszą być wykonywane przez wszystkie podmioty prawa na równych zasadach. Są to bowiem obowiązki, które z mocy prawa bądź poprzez konkretyzację w akcie administracyjnym dotyczą wszystkich obywateli, a nierzadko również cudzoziemców przebywających na terenie Polski. Zachowanie wysokich standardów postępowania egzekucyjnego ma umożliwić między innymi stosowanie w tym postępowaniu zasad ogólnych wyartykułowanych w u.p.e.a. Zasady te zostały przez ustawodawcę ujęte *expressis verbis* w tekście ustawy, w artykułach od 1 do 18, a w szczególności od art. 6 do 18. Uregulowanie prawne i nadanie poszczególnym przepisom rangi „zasad prawa” podkreśla ich kluczową rolę dla prowadzonej egzekucji. Ma na celu przede wszystkim wskazanie konieczności egzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym i efektywne prowadzenie tego postępowania z uwzględnieniem szczególnej sytuacji zobowiązanego i innych podmiotów zainteresowanych efektami prowadzonej egzekucji.

Dlatego też sformułowane przez ustawodawcę zasady prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji nakładają szereg obowiązków ustawowych na wierzyciela oraz organ egzekucyjny, by prowadzić egzekucję zarówno w sposób jak najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, ale i jak najbardziej efektywny i skuteczny. Chodzi o to, aby egzekucja została zakończona stosunkowo szybko z pełnym zaspokojeniem roszczeń i interesów wierzyciela, ale przy poszanowaniu praw zobowiązanego (jak również osób pozostających na jego utrzymaniu, na których egzystencję niewątpliwie ma wpływ prowadzona egzekucja administracyjna). Stąd ustawodawca wprost wprowadza do tekstu ustawy takie zasady, jak zasada obowiązku wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej (art. 6 u.p.e.a.), celowości (art. 7 § 2 u.p.e.a.) czy stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego (art. 7 § 2 u.p.e.a.).

Zawarty w ustawie egzekucyjnej katalog zasad tegoż postępowania nie ogranicza się wyłącznie do tekstu samej ustawy. Po pierwsze, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 18 ustawy egzekucyjnej w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., w sprawie SK 31/14 (LEX 1461213), w którym sąd uznał m.in. za niezgodne z Konstytucją postanowienia dotyczące kosztów egzekucyjnych.

zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Oznacza to, że w postępowaniu tym stosowane będą również przepisy k.p.a. w takim zakresie, aby uzupełniać (ale nie modyfikować) przepisy zawarte w ustawie egzekucyjnej. W tym kontekście zasadnicze znaczenie dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji będą miały zasady ogólne procedury administracyjnej wyrażone również *expressis verbis* w art. 6 do 16 k.p.a. Pozwala to w sposób zdecydowanie bardziej kompleksowy na uregulowanie sytuacji prawnej uczestników postępowania egzekucyjnego, a przede wszystkim statusu prawnego zobowiązanego, wierzyciela i organu egzekucyjnego. Zgodnie z dyspozycją pozwalającą na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania egzekucyjnego konieczne będzie uwzględnienie od chwili jej wszczęcia do zakończenia między innymi takich zasad, jak zasada legalności (art. 6 k.p.a.), praworządności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania obywateli do działań organów administracyjnych (art. 8 k.p.a.), należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych prowadzonej sprawy (art. 9 k.p.a.), czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), przekonywania stron co do słuszności podejmowanych działań i rozstrzygnięć (art. 11 k.p.a.), szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) i dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (art. 15 k.p.a.). W związku z wejściem w życie nowelizacji k.p.a. w 2017 r. zastosowanie znajdą również wprowadzone do niego nowe zasady ogólne, jak zasada *in dubio pro libertate* (art. 7 a k.p.a.), współdziałania organów administracji publicznej (art. 7 b k.p.a) czy zasada nieodstępowania od utrwalonej praktyki (art. 8 § 2 k.p.a).

Poszerzenie katalogu zasad prowadzenia egzekucji administracyjnej o zasady wyrażone w k.p.a. jest zarówno działaniem pożądanym z punktu widzenia interesów prawnych i faktycznych wszystkich uczestników tego postępowania, jak również niewątpliwie sprzyja zgodnemu z prawem oraz świadomemu i efektywnemu podejmowaniu działań przez wierzyciela i organ egzekucyjny.

Gwarancję zgodnego z prawem oraz skutecznego podejmowania działań od chwili wszczęcia egzekucji administracyjnej do czasu jej skutecznego zakończenia mają zapewniać również zasady wynikające wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹¹. Ustawa zasadnicza wprowadza szereg zasad ogólnych o istotnym znaczeniu dla prowadzonej egzekucji administracyjnej. Zastosowanie tych zasad do postępowania egzekucyjnego jest niewątpliwie ważną gwarancją, że postępowanie to rzeczywiście będzie prowadzone wyłącznie w celu wykonania obowiązku, któ-

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020 r., poz. 256, t.j. ze zm.) – dalej: k.p.a.

¹¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja.

rego adresat (zobowiązany) nie mógł lub nie chciał wykonać w sposób dobrowolny, a nadto że prowadzone postępowanie będzie zgodne zarówno z normami zawartymi w ustawie egzekucyjnej oraz z przepisami konstytucyjnymi stanowiącymi trzon i fundament obowiązujących w Rzeczypospolitej praw i obowiązków. Nie bez znaczenia pozostaje również i fakt, że samo uchwalenie Konstytucji wymusiło na ustawodawcy zmiany w przepisach ustawy egzekucyjnej mające na celu dostosowanie przepisów ustawy do porządku prawnego wprowadzonego na mocy ustawy zasadniczej.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zasady postępowania egzekucyjnego w administracji uległy poszerzeniu również o zasady wynikające z prawa unijnego. Konieczność ich respektowania przede wszystkim przez organy państwowe, jak również możliwość bezpośredniego odwoływania się przez zobowiązanego i inne podmioty uczestniczące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji do zasad rangi międzynarodowej wpływają na poprawny przebieg egzekucji administracyjnej. W szczególności rozbudowany w prawie międzynarodowym system ochrony praw człowieka skłania zarówno organy stosujące, jak i stanowiące prawo do szerokiego spojrzenia na sytuację wszystkich uczestników postępowania. Stwarzane tym samym prawne gwarancje ochrony tych podmiotów w związku z prowadzoną egzekucją administracyjną muszą odpowiadać już nie tylko prawu wewnętrznemu, ale również standardom międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że dotychczas nie było w nauce szeroko pojmowanego prawa administracyjnego opracowania, które w sposób kompleksowy scharakteryzowałoby zasady obowiązujące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uzasadnione wydaje się poświęcenie uwagi temu zagadnieniu i omówienie najważniejszych zasad dotyczących tego postępowania wynikających zarówno z tekstu samej ustawy egzekucyjnej, jak również innych aktów prawnych.

Głównym problemem badawczym zawartym w opracowaniu jest analiza zasad postępowania egzekucyjnego w administracji uwzględniająca zasady wynikające z różnych aktów prawnych, które do tego postępowania mają zastosowanie. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest bowiem tylko jednym z aktów prawnych, które mają zastosowanie do postępowania egzekucyjnego w administracji. Natomiast konieczność stosowania innych aktów prawnych, w tym również ustawodawstwa międzynarodowego, sprawia, że katalog zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego jest zdecydowanie szerszy, niż wynikałoby to z tekstu samej ustawy.

Wybór tematu podyktowany był praktyczną oraz teoretyczną istotnością tego zagadnienia. W praktyce bowiem, jak również w literaturze przedmiotu brak jest szczegółowych odniesień do zasad dotyczących postępowania egzekucyjnego zawartych w innych aktach prawnych niż ustawa egzekucyjna. O ile literatura dość szeroko odnosi się do samych zasad zawartych wprost w ustawie o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji¹², o tyle w opracowaniach dotyczących zagadnień związanych z egzekucją administracyjną nie ma szczegółowych odniesień do stosowania w czasie egzekucji innych zasad niż wynikające z u.p.e.a. Powoduje to tym samym konieczność uzupełnienia istniejących luk oraz stworzenia opracowania zawierającego odniesienie zarówno do zasad *expressis verbis* wynikających z u.p.e.a., jak również z innych aktów prawnych. Stąd w przedmiotowym opracowaniu podjęto próbę oceny przesłanek, zakresu oraz konsekwencji prawnych oddziaływania zasad wynikających z różnych aktów prawnych na postępowanie egzekucyjne w administracji. Ich analiza pozwoliła na wyodrębnienie grup zasad uregulowanych w różnych aktach prawnych, a mających bezpośrednie znaczenie dla prowadzonej egzekucji administracyjnej.

Celem opracowania było również podjęcie próby oceny, czy zakres zasad dotyczących prowadzenia egzekucji administracyjnej stanowi rzetelny system gwarancji procesowych, umożliwiających twierdzenie, że postępowanie egzekucyjne ma cechę sprawiedliwości proceduralnej, polegającej na poszanowaniu praw zarówno zobowiązanego, wierzyciela, jak również osób trzecich, których może również dotyczyć. Tym samym powstała konieczność szczegółowej analizy przepisów u.p.e.a., ale również odniesienie się do zasad wynikających z innych aktów prawnych, które niewątpliwie mają wpływ na egzekucję administracyjną.

Pierwszym, podstawowym aktem prawnym, do którego należało się odnieść, była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Jej przepisy mogą być stosowane bezpośrednio, co tym samym stwarza dodatkowe, konstytucyjne gwarancje (szczególnie dla osoby zobowiązanej) poszanowania jej praw oraz zapewnienia zgodnego z prawem działania organów administracyjnych na każdym etapie prowadzonej egzekucji oraz jeszcze przed jej wszczęciem i po jej zakończeniu, bez względu na powody zakończenia działań względem zobowiązanego. Stąd nie sposób wyczerpująco odnieść się do zasad mających szczególne znaczenie w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji bez wyprowadzenia szeregu z nich bezpośrednio z aktu najwyższej rangi. Ustawa zasadnicza stwarza bowiem szereg obowiązków dotyczących obowiązku partycypacji obywateli w kosztach utrzymania państwa, jak również obowiązku ich zgodnego z prawem egzekwowania w celu urzeczywistnienia choćby zasady równości obywateli względem prawa. Stwarza fundamentalny system ochrony praw zobowiązanego przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją państwa w jego dobra osobiste.

Zgodnie z powoływanym wyżej art. 18 u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a., chyba że sama ustawa stanowi ina-

¹² T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, red., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 41 oraz Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 123 i n.

czej. Konieczne było więc ustalenie znaczenia zasad ogólnych wyrażonych w k.p.a. dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji. Stąd też drugim aktem prawnym, do którego należało się odnieść, był kodeks postępowania administracyjnego (który również na przestrzeni ostatnich lat został poddany daleko idącej nowelizacji). Przepisy k.p.a. w sposób precyzyjny określają prawa i obowiązki stron oraz uczestników postępowania administracyjnego oraz sposób działania organów administracji i postępowania przed tymi organami. Przepisy odnoszące się do ogólnego postępowania administracyjnego muszą mieć zatem również zastosowanie w procedurze wtórnej do tego postępowania, w procedurze dotyczącej sposobu egzekwowania obowiązków określonych w akcie administracyjnym, na podstawie którego zostały ustalone. Egzekucja administracyjna jest bowiem pochodną postępowania administracyjnego, a w związku z tym jest niejako jego kontynuacją w przypadku, gdy określony aktem obowiązek z różnych przyczyn nie jest wykonany. O ile administracyjne postępowanie ogólne zawsze poprzedza postępowanie egzekucyjne w administracji, o tyle nie zawsze następnym etapem po zakończeniu ogólnego postępowania administracyjnego będzie postępowanie egzekucyjne. Będzie ono wszczęte jedynie wówczas, gdy zobowiązany w sposób dobrowolny nie chce (nie można wykluczyć, że z różnych przyczyn nie może) wykonać obowiązku skonkretyzowanego w akcie administracyjnym lub powstałego z mocy prawa.

Rozważania prowadzone w przedmiotowej pracy rozpoczynają się od przybliżenia w rozdziale 1 samej istoty zasad prawa oraz ich znaczenia dla interpretacji przepisów prawnych i *ratio legis* ich wprowadzenia przez ustawodawcę do tekstu aktów prawnych. Pojęcie *zasada prawa* jest nie tylko różnie pojmowane przez przedstawicieli nauki prawa, ale również różnie klasyfikowane są normy prawne, którym nadaje się walor zasad prawnych. Spowodowało to konieczność wstępnego ustalenia, czym są przepisy o tak doniosłym znaczeniu, że nadaje im się wprost przymiot *zasad prawa*, wyciągając je niejako przed nawias innych regulacji zawartych w danym akcie prawnym. I czy zawsze za zasadę prawa uznać trzeba tę dyspozycję, której ustawodawca wprost przymiot zasady nadaje, czy też katalog zasad prawa uznać należy za otwarty, dopuszczający modyfikację. Z oczywistych powodów modyfikacja ta w szczególności polegałaby na rozszerzeniu katalogu zasad prawnych poprzez uznanie, że również inne przepisy konkretnego aktu prawnego lub całej grupy aktów mają tak istotne znaczenie dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji, że warto również i je uznać za zasady prawa.

Kolejne rozdziały opracowania odnoszą się do wybranych zasad istniejących w różnych aktach prawnych, które mają znaczenie dla prowadzonej egzekucji administracyjnej. Z oczywistych względów, w tym również objętościowych, nie było możliwości poddania analizie wszystkich zasad, jakie mogą mieć wpływ na egzekucję administracyjną, konieczne stało się więc dokonanie wyboru w tym zakre-

sie. Przede wszystkim uwaga skupiona została na tych zasadach wyodrębnionych w różnych aktach prawnych, którym ustawodawca sam nadał rangę zasad prawa, czyniąc z poszczególnych przepisów pewnego rodzaju przepisy szczególne, mające decydujące znaczenie dla ukształtowania się określonych instytucji lub przebiegu poszczególnych procedur. Po drugie, konieczne stało się wyodrębnienie tych zasad, które mają istotne znaczenie (szczególne, niezbędne, konieczne) dla zapewnienia prawidłowego przebiegu egzekucji administracyjnej.

Rozdział 2 poświęcony jest przybliżeniu zasad prawa wyrażonych w ustawie zasadniczej, których wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne w administracji powinien być (i jest) niewątpliwy. Z szeregu przepisów konstytucyjnych, którym bez wątpienia zarówno ustawodawca, jak również doktryna nadają cechę „zasad prawa”, wybrano te, których wpływ na egzekucję administracyjną jest nie tylko teoretyczny, ale również praktyczny, w szczególności w kontekście sytuacji prawnej zobowiązanego oraz działań podejmowanych przez wierzycieli i organy egzekucyjne w czasie trwania postępowania egzekucyjnego w administracji.

Rozdział 3 dotyczy zasad postępowania egzekucyjnego w administracji wyrażonych wprost w tekście ustawy egzekucyjnej. Zostały one omówione przy uwzględnieniu stanowiska przedstawicieli nauki i judykatury oraz w aspekcie ich praktycznego zastosowania w czasie trwania postępowania egzekucyjnego w administracji. Stanowią zdecydowanie najobszerniejszą grupę zasad stosowanych zarówno w czasie trwania postępowania, jak i na etapie poprzedzającym jego wszczęcie. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim niewątpliwą dotkliwość, jaką stanowi prowadzenie egzekucji przeciwko zobowiązanemu, wprowadził szereg postanowień, którym wprost nadał rangę „zasad prawa”, uznając tym samym, że stanowią one niejako trzon i kierunek działań w toku egzekucji administracyjnej. Wszystkie pozostałe czynności zarówno organu egzekucyjnego, jak i zobowiązanego, wierzyciela (jeśli nie jest nim organ administracji) oraz innych uczestników postępowania egzekucyjnego mają bowiem swoje źródło oraz umocowanie (ewentualnie jego brak) właśnie w tychże przepisach, które ustawodawca uznał za „zasady prawa”. Stąd ich doniosła rola w kształtowaniu sytuacji prawnej zobowiązanego oraz w czynnościach podejmowanych przez organ egzekucyjny.

W rozdziale 4 omówiono zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego. Mają one odpowiednie zastosowanie w toku postępowania egzekucyjnego w administracji w związku z art. 18 ustawy egzekucyjnej. Powoduje to tym samym, że zasad postępowania egzekucyjnego nie można ograniczać wyłącznie do tych zawartych w ustawie egzekucyjnej, ale również interpretując pozostałe przepisy ustawy egzekucyjnej i prowadząc postępowanie egzekucyjne, konieczne jest odpowiednie stosowanie zasad zawartych w k.p.a. W związku z powyższym w przedmiotowym opracowaniu poddano analizie

tw. zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w k.p.a., rozpatrując je przede wszystkim w kontekście znaczenia czy też zakresu stosowania w czasie egzekucji administracyjnej. Samo odwołanie się w u.p.e.a. do postanowień k.p.a. pozwala wyłącznie na odpowiednie stosowanie tych postanowień do wszczynanej lub już prowadzonej egzekucji administracyjnej, a co za tym idzie na stosowanie ich zawsze, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania egzekucyjnego, jakże odmiennego od ogólnego postępowania administracyjnego.

Rozdział 5 przybliży problematykę wyjątków od zasad ogólnych wynikających z u.p.e.a. oraz z k.p.a. Wyjątki te dotyczą zarówno tzw. trybu uproszczonego prowadzenia egzekucji administracyjnej, jak również możliwości stosowania w konkretnych przypadkach wyłącznie niektórych środków egzekucyjnych. Tym samym powoduje to, że z katalogu środków wskazanych w u.p.e.a., w szczególności w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym, wybór środka egzekucyjnego jest zdecydowanie utrudniony, a często wręcz niemożliwy z uwagi na to, że określony środek egzekucji jest jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę jako jedyny możliwy do zastosowania. Tym samym mają ograniczone (lub wyłączone) zastosowanie w tych postępowaniach zasady, takie jak np. zasada wyboru najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego czy też środka prowadzącego bezpośrednio do celu.

W podsumowaniu rozważań nakreślone zostały zalety oraz wady obecnej regulacji, a w szczególności podjęta została próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy katalog zasad prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji zawarty w ustawie egzekucyjnej jest katalogiem wystarczającym oraz czy możliwość odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad wynikających z k.p.a. i zasad zawartych w ustawie zasadniczej nadaje tejże regulacji przymiot kompleksowej.

Na marginesie należy również podnieść, że w pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle zmieniające się warunki społeczne, polityczne, gospodarcze pozwalają na stworzenie zbioru norm prawnych, którym można byłoby nadać przymiot regulacji kompleksowej. Innymi słowy, czy istnieje w ogóle w sensie prawnym „regulacja kompleksowa” rozwiązująca wszystkie problemy, jakie mogą pojawić się w związku ze stosowaniem określonego aktu prawnego.

Przedmiot badań wpłynął na przyjęte metody badawcze. Badania dotyczące zasad postępowania egzekucyjnego w szerokim znaczeniu (czyli wynikające zarówno z Konstytucji, jak i z u.p.e.a. i k.p.a.) mają charakter poznawczy, ale należy im również nadać element użytkowy, mają bowiem znaczenie w kontekście możliwości praktycznego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad prawa zawartych w innych aktach prawnych niż u.p.e.a.

Spowodowało to tym samym konieczność odniesienia się do metody porównawczej, realizowanej na płaszczyźnie różnych aktów prawa powszechnie obowiązujących.

zującego. Za R. Tokarczykiem¹³ przyjąć należy, że pod pojęciem metody porównawczej rozumie się „określony specyfiką badanego przedmiotu sposób osiągania celu, charakteryzujący się uporządkowaniem czynności badawczych”. Wprawdzie metoda porównawcza zdaniem K. Działochoy¹⁴ „zmierza ku wykryciu podobieństw i różnic badanej instytucji prawa na tle ustawodawstwa czy praktyki kilku państw i ku budowie w oparciu o nie porównawczego pojęcia tej instytucji”, ale wydaje się, że można ją stosować również w ramach porównywania wewnątrz krajowego porządku prawnego. Aby można było jednak zastosować metodę porównawczą, konieczne stało się wcześniejsze zastosowanie metody prawnodogmatycznej, „polegającej w jak największym uproszczeniu na badaniu przepisów w celu ustalenia ich rzeczywistej treści”¹⁵. Z kolei „badanie treści przepisów jest przejawem działań poznawczych, których prawnik powinien dokonywać w procesie interpretacji prawniczej, stosując odpowiednie metody interpretacyjne. W teorii, wśród tych metod wyróżnia się: logikę, analizę, argumentację, hermeneutykę”¹⁶.

W rozprawie niezbędne było również zastosowanie metody historycznej¹⁷. Posłużenie się tą metodą pozwoliło na wskazanie – po pierwsze – konieczności wyodrębniania spośród przepisów zawartych w różnych aktach prawnych tych, którym nadaje się walor „zasad prawa”, jak również na wprowadzenie do tekstu ustawy egzekucyjnej tych zasad, które wypracowane zostały dzięki postulatami przedstawicieli nauki i doktryny. Wskazana metoda wydaje się istotna dla zrozumienia cech opisywanej instytucji prawnej, jej ewolucji oraz współczesnego odniesienia.

Z uwagi na możliwe zmiany stanu prawnego niniejsze opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 20 grudnia 2020 r.

¹³ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2002, s. 19.

¹⁴ K. Działocha, *Naczelné organy prezydzalne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 7.

¹⁵ A. Bator, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Warszawa 2008, s. 24–25.

¹⁶ J. Stelmach, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, Kraków 2003, s. 33.

¹⁷ J. Staroścziak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 21 i nast.