

KONRAD WRÓBLEWSKI

WYBÓR ŚRODKA EGZEKUCYJNEGO W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

WYBÓR ŚRODKA EGZEKUCYJNEGO
W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM
W ADMINISTRACJI

KONRAD WRÓBLEWSKI

WYBÓR ŚRODKA EGZEKUCYJNEGO W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI



WARSZAWA 2020

Recenzenci

prof. dr hab. Barbara Adamiak (Uniwersytet Wrocławski)

dr hab. Krzysztof Sobieralski (Uniwersytet Wrocławski)

Opracowanie redakcyjne i korekta

Hanna Januszevska

Projekt okładki

Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Konrad Wróblewski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2020

ISBN 978-83-8017-330-9



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	7
WSTĘP	13
ROZDZIAŁ I	
ZAGADNIENIA OGÓLNE EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ	17
1. Przymus egzekucyjny	17
2. Pojęcie egzekucji administracyjnej	18
3. Podstawy i zakres egzekucji administracyjnej	20
ROZDZIAŁ II	
KOMPETENCJE ORGANÓW EGZEKUCYJNYCH DO STOSOWANIA ŚRODKÓW PRZYMUSU EGZEKUCYJNEGO	27
1. Ewolucja organów uprawnionych do wyboru środków egze- kucyjnych	27
2. Organy egzekucyjne należności pieniężnych	30
3. Organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	45
ROZDZIAŁ III	
ZASADY OGÓLNE DOTYCZĄCE WYBORU ŚRODKÓW EGZEKUCYJNYCH	53
1. Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych	53
2. Zasady ogólnego postępowania administracyjnego stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym	55
3. Zasady egzekucji administracyjnej	62
ROZDZIAŁ IV	
KATALOG ADMINISTRACYJNYCH ŚRODKÓW EGZEKUCYJNYCH	80
1. Czynności egzekucyjne	80

2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych.....	82
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	112

ROZDZIAŁ V

Instrumenty ochrony zobowiązanego przy wyborze środków egzekucyjnych	123
--	-----

Zakończenie	127
-------------------	-----

Bibliografia	129
--------------------	-----

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

- | | |
|-----------|---|
| k.c. | – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.) |
| k.p. | – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) |
| k.p.c. | – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.) |
| k.r.o. | – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 682 z późn. zm.) |
| k.s.h. | – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1578 z późn. zm.) |
| o.p. | – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.) |
| p.p.s.a. | – ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.) |
| pr. bank. | – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1988 z późn. zm.) |
| pr. bud. | – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.) |

pr. weksl.	– ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 160 z późn. zm.)
u.d.f.p.	– ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.)
u.e.r.	– ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 887 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 790 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 922 z późn. zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1636 z późn. zm.)
u.o.w.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.)
ustawa o KAS	– ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.)

- ustawa o NBP – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).
- ustawa o SKOK – ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1910 z późn. zm.)

2. Organy i instytucje

- CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
- JST – jednostki samorządu terytorialnego
- KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- SA – Sąd Apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SO – Sąd Okręgowy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WAM – Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZUS, Zakład – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

3. Publikatory i czasopisma

- Admin. – Administracja
- AO – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Oeconomia
- AUW PPIA – Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji
- BB – Biuletyn Bankowy
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rozwoju i Finansów
- Dz. Urz. Woj. Maz. – Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego

EP	– Edukacja Prawnicza
GiAT	– Gospodarka i Administracja Terenowa
MP	– Monitor Podatkowy
MPH	– Monitor Prawa Handlowego
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	– Państwo i Prawo
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPW	– Prawo Papierów Wartościowych
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
Prz. Sąd.	– Przegląd Sądowy
PS	– Prawo Spółek
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
StPPiPS	– Studia z zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej
US	– Ubezpieczenia społeczne. Teoria i Praktyka
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
Zb.Wyr.NTA	– Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego

4. Inne skróty

art.	– artykuł
lit.	– litera
m.in.	– między innymi
n.	– następne
niepubl.	– niepublikowany
np.	– na przykład
nr	– numer
pkt	– punkt
por.	– porównaj
poz.	– pozycja
r.	– rok

red.	– redakcja
s.	– strona
t.	– tom
jedn.	– jednolity
ust.	– ustęp
ww.	– wyżej wymieniony
w zw.	– w związku
ze zm.	– ze zmianami
zob.	– zobacz

Wstęp

Niniejsza monografia podejmuje problematykę wyboru środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zagadnienie to ma szczególny wymiar praktyczny, gdyż każde postępowanie egzekucyjne dąży w swojej istocie do realizacji nałożonego na zobowiązanego obowiązku za pomocą ustawowych środków przymusu.

Stosowanie środków egzekucyjnych musi następować w zgodzie z dyrektywami działania, które przewiduje prawo. Zadaniem organu egzekucyjnego jest prowadzenie egzekucji administracyjnej w sposób zapewniający pełne zaspokojenie wierzyciela. Należy przy tym zauważyć, że wybór środków egzekucyjnych jest materią wielowymiarową, której rozumienie wymaga analizy wielu aspektów egzekucji administracyjnej. Celem niniejszej pracy jest wskazanie czynników mających na niego szczególnie wpływ. Nadto podjęta została próba stworzenia uniwersalnego modelu postępowania organów egzekucyjnych przy wyborze środków egzekucyjnych.

Zarysowanie ogólnej problematyki wyboru środków egzekucyjnych wiąże się z obowiązkiem przedstawienia podstawowych zagadnień egzekucji administracyjnej. Wybór środków egzekucyjnych determinuje przymusowe działanie organu administracji publicznej. Realizowane jest ono w granicach służącego temu postępowania egzekucyjnego w administracji. Ponadto wybór środków egzekucyjnych następuje w celu wykonania ustawowych obowiązków administracyjnych nałożonych na różne kategorie podmiotów.

Punktem wyjścia do rozważań na temat wyboru środków egzekucyjnych jest przeprowadzona analiza kompetencji organów egzekucyjnych, jako podmiotów o wiodącym znaczeniu dla tematu pracy. Dysponują one różną właściwością w zakresie stosowania środków egzekucyjnych. Katalog organów egzekucyjnych upoważnionych do wyboru środków egzekucyjnych od uchwalenia ustawy egzekucyjnej ulegał stopniowym przeobrażeniom. Zmiany

następowały również w aspekcie zakresu środków egzekucyjnych, które może wybrać dla realizacji obowiązku organ administracji publicznej.

Egzekucja w sposób wyjątkowy ingeruje w prawa i wolności podmiotu zobowiązanego. Przez wzgląd na ten fakt ustawodawca sformułował zasady, których organ egzekucyjny musi przy wyborze środka egzekucyjnego w sposób szczególny przestrzegać. Pozwalają one na zapewnienie skuteczności egzekucji, przy jednoczesnym ograniczeniu jej wymiaru wobec dłużnika do granic stosowania danego środka. Dla wyczerpania tematu omówiono również prawa zobowiązanego kształtujące wybór środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej.

Wybór środków egzekucyjnych należy utożsamiać w końcu ze stosowaniem konkretnych środków egzekucyjnych należności pieniężnych i obowiązków niepieniężnych. Ich stosowanie podlega różnym trybom postępowania i zakresom czynności podejmowanych w toku egzekucji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wybór środka egzekucyjnego wiązał się będzie z podjęciem czynności wobec konkretnych przedmiotów, z których prowadzona będzie egzekucja. Warto podkreślić przy tym istnienie zależności pomiędzy rodzajem obowiązku, a umożliwiającymi jego realizację środkami egzekucyjnymi. Nie każdy środek egzekucyjny będzie bowiem zawsze skuteczny i celowy. Konieczne stało się zatem przeprowadzenie swoistego studium przypadków.

Przeważająca część pracy powstała przy zastosowaniu metody prawnodogmatycznej obejmującej działania poznawcze, przede wszystkim w obszarze interpretacji przepisów ustawy egzekucyjnej. W pozostałej części pracy zastosowano także metodę analityczną, za pomocą której dokonano konkluzji oceniających rozwiązania ustawodawcy w zakresie poszczególnych problemów, ważnych z perspektywy niniejszego opracowania. Omówiona w rozdziale II pracy kwestia ewolucji organów egzekucyjnych w dużej mierze opiera się na badaniach historycznoprawnych. Zastosowanie znalazła również metoda prawnoporównawcza, związana z odniesieniami do egzekucji cywilnej oraz wynikającymi z wewnętrznych uregulowań różnicami pomiędzy egzekucją należności pieniężnych i egzekucją obowiązków niepieniężnych. W wąskim zakresie posłużono się metodą socjologiczną, ograniczając jej zastosowanie do aspektu statystycznego, związanego z elementami egzekucji ze świadczeń ubezpieczeniowych.

W pracy wykorzystano obszerny katalog źródeł z zakresu egzekucji administracyjnej i egzekucji cywilnej. Pomimo odrębności poddanych obu rodzajom egzekucji obowiązków, stosowane w nich środki egzekucyjne są podobne, często tożsame. Stan ten pozwala na zachowanie poprawności metodolo-

gicznej i wykorzystanie części źródeł dotyczących cywilnego postępowania egzekucyjnego przy omawianiu zagadnień administracyjnoprawnych.

Niniejsza monografia została napisana z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 10 kwietnia 2017 r. i stanowi wynik badań prowadzonych w ramach seminarium dyplomowego pod opieką naukową śp. dr hab. Lidii Klat-Werteleckiej, prof. UWr w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. W konkursie na najlepsze prace dyplomowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w roku akademickim 2016/2017 została nagrodzona przez sąd konkursowy wyróżnieniem.

ROZDZIAŁ I

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej

1. Przymus egzekucyjny

Skuteczność obowiązywania i stosowania prawa gwarantuje stworzenie przez ustawodawcę instrumentów prawnych pozwalających na jego egzekwowanie. W przypadku obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej możliwość tę zapewnia przymus administracyjny (egzekucyjny), polegający na podejmowaniu przez organy egzekucyjne i inne uprawnione podmioty czynności mających na celu wykonanie określonych obowiązków administracyjnoprawnych. Rolą organów administracji publicznej jest dysponowanie nadanymi jej własnymi środkami prawnymi, pozwalającymi na zapewnienie bezpośredniego wykonania obowiązków nałożonych na podmioty administrowane¹. Stosowanie przymusu egzekucyjnego jako jednego z działań władczych administracji umożliwia organom administracyjnym w sposób samodzielny na stosowanie przewidzianych w prawie sankcji z tytułu niewykonania przez adresata nałożonego na niego obowiązku². Z pojęciem przymusu administracyjnego rozumianego w ten sposób związany jest relewantnie wybór i stosowanie środków egzekucyjnych³. Jak wskazuje J. Radwanowicz-Wanczewska, przymus tego rodzaju stosowany jest na ogół w formie egzekucji administracyjnej⁴, która *ex definitione* polega na stosowaniu środków egzekucyjnych, uznawanych za „zinstytucjonalizowaną postać przymusu admini-

¹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 52–53.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 42.

³ J. Radwanowicz-Wanczewska, *Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego*, Admin. 2008, nr 4, s. 110–111.

⁴ J. Radwanowicz-Wanczewska, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 138.

stracyjnego”⁵. Poza egzekucją administracyjną jako jedną z form przymusu w prawie administracyjnym, w literaturze wyróżnia się środek przymusu pośredniego w postaci kary administracyjnej. Sankcja karna w opozycji do środków egzekucyjnych nie prowadzi jednak bezpośrednio do realizacji aktu administracyjnego. Wyróżnia się jej działanie prewencyjne, nakłaniające zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku⁶.

L. Klat-Wertelecka podkreślała, że niejednołite stanowisko nauki w aspekcie rozumienia pojęcia przymusu administracyjnego wymaga rozróżnienia na przymus administracyjny *sensu stricto*, z którym wiąże się pojęcie egzekucji administracyjnej, a więc w konsekwencji wybór i stosowanie środków egzekucyjnych oraz przymus pośredni, do którego zaliczyć należy problematykę kary administracyjnej⁷. Zaznaczyć przy tym należy, że zastosowanie jednej z sankcji nie wyłącza stosowania drugiej, między innymi z uwagi na różnicę celów obu środków⁸.

2. Pojęcie egzekucji administracyjnej

Stanem postulowanym w administracji jest dobrowolne wykonywanie obowiązków publicznoprawnych przez podmioty zobowiązane⁹. Fakt ten determinuje uznanie ostatecznego charakteru postępowania przymusowego, podejmowanego dopiero w przypadku braku realizacji obowiązku przez jego adresata¹⁰. J. Zimmermann wskazuje, że

w momencie ostatecznego skonkretyzowania obowiązku administracyjnego, następuje między właściwym organem administracji publicznej (organem egzekucyjnym) a zobowiązanym zawarcie stosunku egzekucyjnego, zgodnie z którym do obowiązku jest dołączone uprawnienie organu administracyjnego do zastosowania przymusu w razie niewykonania tego obowiązku w sposób dobrowolny¹¹.

Niewykonanie obowiązku wiąże się w rezultacie z realizacją przymusu egzekucyjnego w obrębie ram prawnych administracyjnego postępowania

⁵ E. Kruk, *Przymus administracyjny*, Admin. 2009, nr 2, s. 113–120.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 484.

⁷ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 47–48.

⁸ *Ibidem*, s. 71–76.

⁹ K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 234–235.

¹⁰ K. Dworniak, *Postępowanie egzekucyjne*, Prz. Pod. 1993, nr 11, s. 19.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 392.

egzekucyjnego. Słusznie zaznacza się przy tym w literaturze i orzecznictwie sądownoadministracyjnym różnice znaczeniowe terminów postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej¹². Pomimo podobieństwa semantycznego obu terminów i synonimicznego ich stosowania w powszechnym dyskursie prawniczym, należy rozróżniać ich zakresy¹³.

Postępowanie egzekucyjne to zorganizowany prawnie ciąg czynności procesowych organów egzekucyjnych i innych podmiotów¹⁴, których celem jest przymusowe wykonanie obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej¹⁵. Prowadzona w ramach postępowania egzekucyjnego egzekucja administracyjna polega na stosowaniu przez organy egzekucyjne ustawowych środków przymusu, celem doprowadzenia do wykonania obowiązków nałożonych na zobowiązanych¹⁶. Egzekucja administracyjna jako jedno ze stadiów postępowania egzekucyjnego sprowadza się do wyboru określonych środków egzekucyjnych w ramach czynności wykonawczych tego postępowania. Tym samym egzekucja administracyjna zasadniczo zawiera się w postępowaniu egzekucyjnym, które przybiera znacznie szersze znaczenie w aspekcie podejmowanych czynności procesowych. Poza wyborem i stosowaniem środków egzekucyjnych obejmować może między innymi kwestie badania dopuszczalności egzekucji, rozpatrywania środków odwoławczych czy podziału sumy uzyskanej z egzekucji. W wyroku z dnia 11 czerwca 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że

w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – co do zasady – można wyróżnić trzy stadia: stadium poprzedzające wszczęcie egzekucji administracyjnej, stadium stosowania egzekucji oraz stadium następujące po przeprowadzeniu egzekucji. Należy przy tym zaznaczyć, że nie zawsze postępowanie egzekucyjne przebiega przez wszystkie wymienione stadia. Może ono bowiem zakończyć się na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji albo też może przebiegać tylko przez pierwsze dwa stadia i zakończyć się wraz z zakończeniem egzekucji administracyjnej¹⁷.

¹² M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 27–28; wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, CBOSA.

¹³ A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 19.

¹⁴ Przykładem wskazać można wierzyciela, na którym ciąży obowiązek sporządzenia tytułu wykonawczego, wraz ze wskazaniem środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych; zob. P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004, s. 26.

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 483.

¹⁶ R. Hauser, Z. Leoński [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 8.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2010 r., II FSK 167/09, Legalis; por. uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., III SA/Wa 3125/06, Legalis.

Egzekucja administracyjna prowadzona może być wyłącznie w granicach prowadzonego postępowania egzekucyjnego¹⁸. Zarówno postępowanie egzekucyjne jak i egzekucja administracyjna cechują się wysokim stopniem sformalizowania, co pozwala na jasne określenie kompetencji organów egzekucyjnych i uprawnień zobowiązanych¹⁹. Organy egzekucyjne jako podmioty postępowania egzekucyjnego dysponujące przymusem egzekucyjnym są obowiązane w ramach egzekucji administracyjnej do przestrzegania szczególnych zasad dotyczących wyboru środków egzekucyjnych. Zobowiązany przysługują natomiast środki prawne na podejmowane w toku egzekucji czynności.

3. Podstawy i zakres egzekucji administracyjnej

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w tym stosowania środków przymusu egzekucyjnego jest ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zakresem regulacji obejmuje ona zgodnie z art. 1 pkt 1 u.p.e.a. sposób postępowania wierzycieli w razie uchylania się przez zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków oraz procedurę egzekucyjną, a w tym ramy stosowania środków egzekucyjnych o charakterze przymuszającym, na co wskazuje art. 1 pkt 2 u.p.e.a.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej poprzedzają czynności przedegzekucyjne postępowania egzekucyjnego²⁰. Zaliczyć do nich należy skierowanie przez wierzyciela do organu egzekucyjnego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego lub wszczęcie postępowania z urzędu na podstawie własnego tytułu wykonawczego, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym (art. 26 § 1 i 4 u.p.e.a.). Wystawienie tytułu wykonawczego przez wierzyciela co do zasady powinno być w myśl art. 15 § 1 u.p.e.a. poprzedzone skierowaniem do zobowiązanego upomnienia²¹, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego²². Przepis ten definiuje zasadę zagrożenia (upomnienia), któ-

¹⁸ L. Klat-Wertelecka, glosa do wyroku NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., I FSK 872/09, OSP 2011, nr 11, s. 855–856.

¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2012 r., I SA/Gl 307/11, Legalis.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r., I SA/Wa 128/07, Legalis.

²¹ Na temat wyjątków między innymi: E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 1995, s. 20.

²² Szerzej na temat roli i cech upomnienia: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 79–82.

rej istota wiąże się z nakłonieniem zobowiązanego do nieprzymusowego wykonania obowiązku, ze wskazaniem skutków zaniechania jego realizacji.

Stadium stosowania środków egzekucyjnych następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 u.p.e.a.).

Problematykę stosowania egzekucji administracyjnej można wyodrębnić zakresowo na dwa obszary: dotyczące kryterium przedmiotowego i podmiotowego egzekucji administracyjnej²³. Przedmiot egzekucji administracyjnej wyznacza ogół obowiązków administracyjnoprawnych poddanych egzekucji administracyjnej. Wśród nich wyróżnić można obowiązki o charakterze pieniężnym oraz niepieniężnym. E. Ochendowski stwierdza, że

podział ten opiera się na rodzaju świadczenia, które drogą egzekucji ma być wymuszone. W pierwszym wypadku chodzi o świadczenie określonej kwoty pieniężnej, a w drugim o wypełnienie obowiązku o innym charakterze²⁴.

Może on polegać w szczególności na wykonywaniu świadczeń rzeczowych lub osobistych, wydaniu rzeczy, zaniechaniu pewnych działań czy obowiązku znoszenia. Ustawa egzekucyjna nie określa w precyzyjny sposób charakteru obowiązków niepieniężnych²⁵.

Kategoryzacja tego rodzaju ma kluczową wagę przy ustalaniu zakresu dopuszczalności stosowania środka egzekucyjnego dla konkretnego obowiązku. Ustawodawca przewidział odrębne środki egzekucyjne dla zaspokojenia należności pieniężnych i obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 12 u.p.e.a.). Rozróżnienie ze względu na kryterium rodzaju świadczenia określonego tytułem wykonawczym pozwala więc niemal automatycznie wskazać środki egzekucyjne mogące służyć realizacji danego obowiązku.

Dominującą grupą obowiązków poddanych regulacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym, wśród nich należności pieniężne o charakterze publicznoprawnym²⁶.

²³ R. Suwaj [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 17.

²⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014, s. 259.

²⁵ K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 236.

²⁶ Wyjątkiem od reguły egzekucji obowiązków administracyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest sytuacja, kiedy ustawodawca przekazał do egzekucji administracyjnej obowiązki o innym charakterze, na przykład karnoprawnym lub uwolnił pewną

Egzekucji administracyjnej należności pieniężnych podlegają zgodnie z art. 2 § 1 u.p.e.a. następujące obowiązki:

- 1) podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.;
- 2) niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy u.f.p.;
- 3) należności z tytułu przychodów z prywatyzacji;
- 4) grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej²⁷;
- 5) należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej;
- 6) należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych z zobowiązaniami tych jednostek;
- 7) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw²⁸;
- 8) wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów²⁹;
- 9) należności pieniężne z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego;
- 10) należności pieniężne państwa członkowskiego wynikające z tytułu:
 - a) podatków i należności celnych pobieranych przez to państwo lub w jego imieniu, przez jego jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej,
 - b) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami,

kategorię spraw spod trybu egzekucji administracyjnej na rzecz egzekucji sądowej; zob. art. 27 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 665 z późn. zm.); art. 205b ust. 6 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 605 z późn. zm.).

²⁷ Na temat charakteru administracyjnego kar: Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 354 i n.

²⁸ Zob. art. 56 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm.).

²⁹ Zob. art. 29 u.f.p.

- c) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru,
 - d) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w lit. a–c, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych,
 - e) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie należności pieniężnych, o których mowa w lit. a,
 - f) odsetek i kosztów związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w lit. a–e, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy,
 - g) administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nałożonych na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług³⁰;
- 11) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska³¹.

Zakres egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych normuje art. 2 § 1 pkt 10–12 u.p.e.a. Stosownie do treści tego przepisu podlegają jej:

- 1) obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego;
- 2) obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługują-

³⁰ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).

³¹ *Ibidem*; Regulacja dochodzenia roszczeń w sprawach unormowanych tą ustawą zastąpiła dotychczasowe uregulowania w zakresie egzekucji z tytułów obcych na mocy przepisów rozdziału 7 działu I u.p.e.a.; zob. M. Niedźwiedź, *Przekształcenia prawa o postępowaniu administracyjnym i postępowania egzekucyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 778.

cego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy³²;

- 3) obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych³³.

Sfera podmiotowa obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wiąże się z katalogiem podmiotów tego postępowania, między którymi zachodzą heterogeniczne stosunki prawne. W literaturze wymienia się podmioty stosunku egzekucyjnego obligatoryjne i fakultatywne³⁴. Najwięcej miejsca poświęca się przy tym sytuacji zobowiązanego, jako podmiotu przeciwko któremu egzekucja jest prowadzona, statuującego celowość prowadzenia postępowania egzekucyjnego³⁵.

Stosowanie środków egzekucyjnych możliwe jest wobec osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej³⁶, które nie wykonały w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.). Zasadą jest, że egzekucja administracyjna prowadzona jest wobec wszystkich zobowiązanych. Wyjątek w tej dziedzinie przewiduje art. 14 § 1 u.p.e.a., który wyłącza możliwość prowadzenia egzekucji administracyjnej wobec osób korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, nie podlegających orzecznictwu polskich organów.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania podstawowe znaczenie w wyborze środków egzekucyjnych należy przypisać organom egzekucyjnym. Uprawnione są one do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków przymusu, służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków (art. 1a pkt 7 u.p.e.a.). Poprzez kompetencje którymi dysponują i dynamikę podejmowanych działań egzekucyjnych zalicza się je do podmiotów czynnych egzekucji administracyjnej. Z atrybutu tego korzystają również organy rekwizycyjne, będące organami o tej samej właściwości rzeczowej co organ prowadzący egzekucję, którym organ egzekucyjny zlecił dokonanie czynności egzekucyjnych w obszarze ich właściwości miejscowej (art. 1a pkt 8 u.p.e.a.). Zakres realizowanego zlecenia

³² Zob. art. 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.).

³³ Zob. art. 18 ust. 1 u.o.d.o.

³⁴ L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2010, s. 320.

³⁵ T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Zobowiązany w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System...*, s. 166–171.

³⁶ Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych wskazanych podmiotów ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego mając na względzie treść art. 18 u.p.e.a. i art. 30 § 1 k.p.a.

oznaczony jest w odpisie tytułu wykonawczego przekazywanego organowi rekwizycijnemu³⁷. Organ egzekucyjny dokonuje czynności egzekucyjnych samodzielnie lub za pośrednictwem pracowników tego organu wyznaczonych do przeprowadzania czynności wykonawczych – poborcy skarbowego dla egzekucji należności pieniężnych oraz egzekutora w egzekucji obowiązków niepieniężnych. Podmiotami czynnymi o zróżnicowanym stopniu uprawnień w egzekucji administracyjnej są ponadto dłużnicy zajętych wierzytelności noszący miano „quasi – egzekutorów”³⁸, podmioty asystujące³⁹ oraz wierzyciel⁴⁰.

Obowiązkiem organów egzekucyjnych jest przestrzeganie z urzędu swojej właściwości miejscowej i rzeczowej (art. 19 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.)⁴¹. B. Adamiak definiuje właściwość miejscową jako

zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania danej kategorii spraw na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju⁴².

Właściwość rzeczową formułuje natomiast jako

zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania danej kategorii spraw⁴³.

Dokonując przełożenia definicji obu terminów na grunt egzekucji administracyjnej można uznać, że zarówno właściwość miejscowa wiążąca się z prawem organu egzekucyjnego do prowadzenia czynności egzekucyjnych na danym terytorium, jak i właściwość rzeczowa wskazująca na katalog podmio-

³⁷ W. Grześkiewicz [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 58.

³⁸ K. Jandy-Jędrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 278.

³⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucijnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz. U. Nr 101, poz. 1106 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie asystowania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz. U. Nr 76, poz. 496 z późn. zm.).

⁴⁰ Na temat zakresu podmiotowego stosowania egzekucji administracyjnej: M. Masternak, *Administracyjne...*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, s. 32–33.

⁴¹ Właściwość miejscową organów egzekucyjnych należności pieniężnych i obowiązków niepieniężnych normuje art. 22 u.p.e.a. Właściwość rzeczowa związana z kompetencją poszczególnych organów egzekucyjnych do stosowania środków egzekucyjnych uregulowana została w art. 19 i art. 20 u.p.e.a.

⁴² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 100.

⁴³ *Ibidem*.

tów uprawnionych do prowadzenia egzekucji z określonych obowiązków za pomocą wymienionych w ustawie środków przymusu, związane są immanentnie z kompetencją organu egzekucyjnego do wyboru środków egzekucyjnych.

Obowiązkiem organu egzekucyjnego w przypadku stwierdzenia swojej niewłaściwości jest niezwłoczne przekazanie sprawy organowi egzekucyjnemu właściwemu do jej procedowania (art. 65 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.)⁴⁴. Dominująca część przedstawicieli nauki uważa, że obowiązek ten odnosi się do wszystkich stadiów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, nie tylko w zakresie wszczęcia postępowania, jak wskazuje na to art. 65 k.p.a. Umorzenie postępowania egzekucyjnego w trakcie jego trwania, ze względu na bezprzedmiotowość związaną z przesłanką formalną braku właściwości miejscowej stoi ze sprzecznością natury egzekucji. Taka sytuacja doprowadzałaby do zniweczenia celu postępowania egzekucyjnego, podważając wszelkie podjęte przez organ egzekucyjny czynności mające na celu realizację windykowanego obowiązku. Ten stan rzeczy koresponduje z treścią art. 59 § 1 u.p.e.a., który nie przewiduje przesłanki braku właściwości jako zobowiązującej organ do umorzenia postępowania⁴⁵. W tym aspekcie wspomnieć należy o treści art. 156 k.p.a. nadającego sankcję nieważności rozstrzygnięciom podejmowanym z naruszeniem przepisów o właściwości organu administracji publicznej. Wydaje się trafny pogląd P. Przybysza, że dla jego zastosowania w egzekucji administracyjnej znaczenie ma chwila, w której skarżący podnosi zarzut niewłaściwości organu egzekucyjnego. Jak stwierdza, „art. 156 k.p.a. ma zastosowanie co do zasady po zakończeniu postępowania”⁴⁶.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1998 r., III SA 918/97, Legalis.

⁴⁵ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, s. 293; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 127–128; P. Pietrasz [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 306.

⁴⁶ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 127.

ROZDZIAŁ II

Kompetencje organów egzekucyjnych do stosowania środków przymusu egzekucyjnego

1. Ewolucja organów uprawnionych do wyboru środków egzekucyjnych

Uprawnienie do stosowania środków egzekucyjnych przysługuje jedynie podmiotom do tego upoważnionym na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub innych ustaw¹. Organy te poprzez posiadanie instrumentów prawnych dających możliwość dokonywania wyboru i stosowania środków egzekucyjnych, składających się na *differentia specifica* przymusu państwowego w egzekucji administracyjnej, dysponują szerokimi kompetencjami władczymi wobec jednostki poddanej egzekucji. Między innymi z tej przyczyny w egzekucji niedozwolone jest zlecanie innym podmiotom niż upoważnione w ustawie posiadanych kompetencji do wyboru środków egzekucyjnych².

¹ L. Klat-Wertelecka, *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 309.

² Prywatyzacja działań publicznych jest za wyjątkiem egzekucji administracyjnej zjawiskiem powszechnym w prawie administracyjnym. Obecnie przejawia się tendencję do korzystania z tego typu form działania administracji jako zapewniających większą skuteczność i efektywność oraz ograniczających administrację publiczną do nadzorowania realizacji zadań publicznych; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków 1994, s. 25 i n.; zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.); art. 11 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.); ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

Ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) i ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ nadano kształt obecnym przepisom art. 19 i art. 20 u.p.e.a., rozróżniając w ich treści organy egzekucyjne uprawnione do dochodzenia należności pieniężnych i organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych. W brzmieniu ustawy po wyżej wymienionych zmianach, organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych był naczelnik urzędu skarbowego oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, w przypadkach gdy wskazywały na niego ustawy odrębne. Egzekucję administracyjną obowiązków o charakterze niepieniężnym mógł prowadzić wojewoda oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne.

Wielka nowelizacja⁴ przeprowadzona na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw dodała do zbioru organów egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych w art. 20 § 1 pkt 3 i 4 u.p.e.a. odpowiednio kierownika wojewódzkiej i powiatowej służby, inspekcji lub straży.

W niewielkim stopniu następowały zmiany w obrębie § 2 i 3 art. 20 u.p.e.a. Ustawodawca zasadniczo przy okazji kolejnych nowelizacji rozszerzał krąg podmiotów mogących działać jako organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych. W brzmieniu obecnym wspomnianych paragrafów do organów tych zalicza się Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą a także inne organy powołane do

³ Właściwie ustawą 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).

⁴ Wielką nowelizacją nazywam zmiany dokonane w egzekucji administracyjnej ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368). Nowela ta wprowadziła szereg zmian dotyczących kompetencji organów egzekucyjnych oraz katalogu środków egzekucyjnych należności pieniężnych i procedury ich stosowania.

ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego. Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej wydanych przez przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, a także przez stowarzyszenia, organizacje zawodowe i samorządowe oraz inne organizacje społeczne jest wojewoda (art. 20 § 3 u.p.e.a.).

Na mocy wspomnianej noweli ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dalece rozszerzono katalog organów egzekucyjnych należności pieniężnych. Legislator dokonał podziału art. 19 u.p.e.a. na osiem paragrafów, wewnątrz których unormował kompetencje do stosowania środków egzekucyjnych siedmiu podmiotów: naczelnika urzędu skarbowego, właściwego organu gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego, przewodniczącego organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji, dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dyrektora urzędu celnego, dyrektora rejonowego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz innych organów.

Po rozbudowaniu katalogu organów egzekucyjnych poprawkami z 6 września 2001 r., art. 20 u.p.e.a. był jeszcze dwunastokrotnie nowelizowany. Dokonywane zmiany koncentrowały się głównie na zmianach właściwości rzeczowej dyrektora izby celnej⁵ oraz dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁶.

Szczególną uwagę należy zwrócić na przekształcenia podmiotowe organów egzekucyjnych w związku z powołaniem do życia z dniem 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej. Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów podatkowych oraz niepodatkowych należności budżetowych (art. 1 ust. 2 ustawy o KAS). Celem regulacji ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej była konsolidacja służb administracji podatkowej, celnej i skarbowej oraz zapewnienie skuteczności działań powstałej w ten sposób jednolitej administracji skarbowej⁷. W miejsce dotychczasowej administracji służby celnej (naczelników urzędów i dyrektorów izb celnych) powołano naczelników urzędów celno-skarbowych, którym nie nadano jednak uprawnień w ramach egzekucji należności pieniężnych, którymi dysponowali

⁵ W brzmieniu u.p.e.a obowiązującym do dnia 28 lutego 2017 r.

⁶ Szerzej o zmianach: W. Piątek, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2014, s. 123–125.

⁷ *Uzasadnienie projektu ustawy o KAS*, druk nr 826, 3 czerwca 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> [dostęp: 1 marca 2017 r.].

dotychczas dyrektorzy izb celnych. Ogół kompetencji do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej albo rozliczeń zamknięcia otrzymał właściwy naczelnik urzędu skarbowego (art. 5 § 1 pkt 4 u.p.e.a.).

Do zadań Krajowej Administracji Skarbowej należy w myśl art. 2 pkt 6 ustawy o KAS wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz wykonywanie zabezpieczenia należności pieniężnych. Rolą naczelnika urzędu skarbowego jest zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o KAS, wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Powyższe wskazuje na zupełną dewolucję kompetencji egzekucyjnych dyrektora izby celnej w brzmieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji sprzed 1 marca 2017 r., na rzecz naczelników urzędów skarbowych po wejściu w życie ustawy o KAS. Skutkiem zmian była konieczność uchylecia przepisu art. 19 § 5 u.p.e.a., statuującego dyrektora izby celnej organem egzekucyjnym należności pieniężnych⁸.

Po zmianach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do katalogu organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym należą: naczelnik urzędu skarbowego, właściwy organ gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego, przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji, dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego oraz inne organy w zakresie określonym odrębnymi przepisami.

2. Organy egzekucyjne należności pieniężnych

Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych przewidzianych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych⁹. Kompetencję zupełną (ogólną) do wyboru środków egzekucyjnych normuje art. 19 § 1 u.p.e.a., który stanowi, że naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszelkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej

⁸ Zob. art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948 z późn. zm.).

⁹ Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 57.

świadczeń pieniężnych, z zastrzeżeniem § 2–8, które wymieniają pozostałe organy egzekucyjne o kompetencjach ograniczonych. Zawarte w przytoczonym przepisie zastrzeżenie nie oznacza jednak wyłączenia uprawnień do stosowania środków egzekucyjnych przez naczelnika urzędu skarbowego w sprawach delegowanych do innych organów egzekucyjnych, jeżeli stosowane przez nie środki egzekucyjne okażą się niewystarczające dla skutecznego prowadzenia egzekucji.

W wyroku z dnia 4 lutego 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie podkreślił, że

pojęcie zastrzeżenia nie jest tożsame z pojęciem wyłączenia. Zastrzeżenie jest warunkiem ograniczającym prawo jednego podmiotu, przez przyznanie pierwszeństwa prawu innego podmiotu. (...) Dlatego też uprawnienie (właściwość) dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia egzekucji w ograniczonym zakresie, przyznane mocą art. 19 § 4 u.p.e.a. nie wyłącza uprawnień (właściwości) naczelnika urzędu skarbowego do prowadzenia egzekucji w pełnym zakresie, do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, przyznanej mocą art. 19 § 1 u.p.e.a.¹⁰.

Cytowane orzeczenie wydane zostało w nieco odmiennym od obecnie obowiązującego stanie prawnym, jednak pomimo to zachowuje nadal swoją aktualność. Obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.) przewidywało w § 6 ust. 5, że jeżeli wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych w ograniczonym zakresie, ale prowadzona przez niego egzekucja okazała się w całości lub w części bezskuteczna, powinien skierować niezwłocznie tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367 z późn. zm.), wydane na podstawie tej samej delegacji wyrażonej w art. 6 § 2 u.p.e.a., pozwala na prowadzenie egzekucji przez więcej niż jeden administracyjny organ egzekucyjny. W tym celu wierzyciel przekazuje dalszy tytuł wykonawczy do organu egzekucyjnego właściwego do zastosowania środków egzekucyjnych¹¹, do których organ egzekucyj-

¹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2009 r., I SA/Lu 679/08, Legalis; por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2009 r., I SA/Lu 724/08, Legalis.

¹¹ W razie potrzeby prowadzenia egzekucji przez więcej niż jeden organ egzekucyjny lub zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową, w tym hipoteką morską przy-

ny prowadzący postępowanie egzekucyjne nie jest właściwy, z wnioskiem o nadanie klauzuli o skierowaniu dalszego tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej i zastosowanie środków egzekucyjnych wskazanych przez wierzyciela (§ 16 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Dokonując zestawienia obu regulacji nie zmienia się materia pełnej kompetencji naczelnika urzędu skarbowego a sposób jej wykonywania. Obecnie naczelnik urzędu skarbowego nie przejmuje całości postępowania egzekucyjnego, lecz tylko jego część związaną ze stosowaniem środków egzekucyjnych, do których inne organy egzekucyjne są nieuprawnione. Zmiany te należy uznać za korzystne mając na uwadze coraz większe obciążenie naczelników urzędów skarbowych zadaniami z zakresu egzekucji administracyjnej, zwłaszcza po przejęciu kompetencji egzekucyjnych dyrektorów izb celnych. Aktualna regulacja pozostawia organom egzekucyjnym pierwotnie podejmującym egzekucje władztwo nad tokiem postępowania egzekucyjnego, z możliwością rozszerzenia zakresu egzekucji o środki egzekucyjne podejmowane przez naczelnika urzędu skarbowego. Powyższe wskazuje, że naczelnik urzędu skarbowego nie ma generalnej kompetencji do prowadzenia egzekucji administracyjnej z każdego tytułu. Zasadna zdaje się więc wykładnia § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, z uwzględnieniem historycznego brzmienia § 6 ust. 5 rozporządzenia z dnia 22 listopada 2001 r., pozwalająca na stwierdzenie, że konieczność prowadzenia egzekucji przez więcej niż jeden administracyjny organ egzekucyjny zachodzi tylko w przypadku bezskuteczności egzekucji prowadzonej przez organy egzekucyjne o niepełnej kompetencji¹² i nie może prowadzić do automatyzmu w tworzeniu dalszych tytułów wykonawczych dla rozszerzenia zakresu stosowanych środków egzekucyjnych w egzekucji pierwotnie podejmowanej¹³.

Zadania i kompetencje naczelników urzędów skarbowych normuje ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Zastąpiła ona na mocy art. 159 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej dotychczasową ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 578 z późn. zm.) regulującą organizację, strukturę i kompetencje orga-

musową, wierzyciel wydaje dalszy tytuł wykonawczy (art. 26c § 1 u.p.e.a.); zob. M. Miemiec, M. Ofiarska, K. Sobieralski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 426–427.

¹² Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II GSK 485/09, Legalis; wyrok NSA z dnia 18 marca 2011 r., II FSK 1904/09, Legalis.

¹³ Pomijam w tym miejscu zagadnienie dalszego tytułu wykonawczego dla celów działania organu rekwizycyjnego oraz kwestie poboczne związane z zabezpieczeniem należności hipoteką przymusową.

nów administracji skarbowej. Na czele Krajowej Administracji Skarbowej działa podległy ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który nadzoruje działania naczelników urzędów skarbowych.

Do zadań naczelnika urzędu skarbowego należy wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz wykonywanie zabezpieczenia należności pieniężnych (art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o KAS). Wykonuje on swoje zadania przy pomocy urzędu skarbowego, który nie posiada samodzielnych kompetencji do wyboru środków egzekucyjnych¹⁴. Jak pisze M. Masternak,

rozwiązanie to należy uznać za trafne, bowiem urząd skarbowy nie powinien być traktowany jako organ administracyjny. W literaturze przyjmuje się, że urząd, w przeciwieństwie do organu nie posiada kompetencji, lecz jest zespołem pracowników odpowiednio wyposażonych technicznie, powołanym do obsługi kancelaryjnej, biurowej i merytorycznej organu administracyjnego¹⁵.

Na mocy obowiązującego przed 1 marca 2017 r. art. 5 ust. 10 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, minister właściwy do spraw finansów publicznych określał w drodze zarządzenia organizację urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej oraz nadawał im statuty. W ramach urzędów skarbowych funkcjonowały komórki egzekucji administracyjnej do których zakresu zadań należało między innymi prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz poszukiwanie majątku zobowiązanych w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych¹⁶. Na dzień 1 marca 2017 r. egzekucja administracyjna prowadzona przez naczelnika urzędu przy pomocy komórek egzekucji administracyjnej, będących częścią pionów poboru i egzekucji urzędów skarbowych, następuje w niezmienionym kształcie¹⁷.

Względem zmian wprowadzonych ustawą o KAS straciło również na znaczeniu zagrożenie dopuszczalności stosowania środków egzekucyjnych

¹⁴ Kompetencji takich nie posiadały również stałe punkty obsługi podatników przy urzędach skarbowych oraz oddziały i filie urzędów skarbowych tworzone na mocy rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych; zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1999 r., III SA 7391/98, *Legalis*.

¹⁵ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 66.

¹⁶ Zob. zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie organizacji urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej oraz nadania im statutow (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2017 r., poz. 11).

¹⁷ Zob. zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutow (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2017 r., poz. 41).

przez wyspecjalizowane organy, tzw. duże urzędy skarbowe¹⁸, prowadzące obsługę podatkowych grup kapitałowych, banków, zakładów ubezpieczeń i innych podmiotów określanych mianem dużych podatników¹⁹. Na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o KAS w odniesieniu do tej kategorii podmiotów osiągających wysokie dochody, egzekucję administracyjną prowadzi się w specjalnie wyznaczonych do ich obsługi „wojewódzkich” urzędach skarbowych, zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (Dz. U. z 2017 r., poz. 437).

Organ egzekucyjny należności pieniężnych, za wyjątkiem naczelnika urzędu skarbowego, są podmiotami o ograniczonej kompetencji do wyboru środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej. W. Piątek i A. Skoczylas nadają im określenie „organów wyspecjalizowanych, o szczególnej właściwości”²⁰.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przyznaje ograniczoną zdolność egzekucyjną organom samorządu terytorialnego²¹. Pierwszym wymienionym w niej organem o niepełnych uprawnieniach do stosowania środków egzekucyjnych jest stosownie do art. 19 § 2 u.p.e.a. właściwy organ gminy o statusie miasta wymieniony w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego, uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Mowa w tym wypadku o tzw. miastach na prawach powiatu²². Analizując odwołanie do przepisów odrębnych o których mowa w ww. artykule należy mieć na uwadze zmiany stanu prawnego dokonywane uchyloną już ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692), a także ustawą z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformu-

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2008 r., I SA/Ol 620/07, Legalis; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2008, II FSK 918/07, Legalis.

¹⁹ Zob. A. Skoczylas [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2014, s. 371–372.

²⁰ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 125.

²¹ A. Dzielęcicka, *Prawa i obowiązki organów wykonawczych gmin jako organów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych*, Sam. Teryt. 2011, nr 6, s. 71.

²² A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 372.

jące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872)²³. Artykuł 2 ust. 4 pierwszej z przywołanych ustaw przekazał do właściwości organów gmin o statusie miasta²⁴, gmin warszawskich oraz miasta stołecznego Warszawy jako zadania własne uprawnienia do stosowania egzekucji administracyjnej w zakresie należności z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalania i pobierania. Na podstawie art. 87 i art. 88 drugiej z powołanych ustaw zachowano *status quo* w zakresie uprawnień egzekucyjnych przejętych przez gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzące w skład powiatu warszawskiego.

W związku z reformą ustrojową miasta stołecznego Warszawy z 15 marca 2002 r., zniesiono gminy warszawskie i powiat warszawski²⁵. Obecnie organem egzekucyjnym będącym „gminą wchodzącą w skład powiatu warszawskiego” jest miasto stołeczne Warszawa²⁶.

Organem egzekucyjnym należności pieniężnych jest nie gmina samoistnie, lecz jej właściwy organ, którym jest burmistrz lub prezydent, będący organem wykonawczym gminy o statusie miasta, do którego kompetencji należy realizacja zadań gminy określonych przepisami prawa²⁷. Niedopuszczalne jest prowadzenie egzekucji przez wójta, jako pełniącego rolę zarządzającą w gminach wiejskich²⁸. Art. 19 § 2 u.p.e.a. *in fine* sformułował zasadę, że właściwość egzekwowania należności pieniężnych przez organ gminy ograniczona jest tylko do należności, dla których organ ten jest właściwy do ustalania lub określania oraz pobierania świadczenia²⁹. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2011 r. wyjaśniono, że: „przez pobór należności należy rozumieć jej ściągnięcie, odebranie od kogoś. Nie jest przy tym istotne, czy organ, który pobrał świadczenie może dalej nim dysponować”³⁰.

²³ L. Klat-Wertelecka, *Właściwość organu gminy jako organu egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, NZS 2005, nr 6, s. 29 i n.

²⁴ Załącznik do wzmiankowanej ustawy wskazuje na 46 gmin o statusie miasta będących jednocześnie organami egzekucyjnymi: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

²⁵ Zob. art. 15 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1438 z późn. zm.).

²⁶ Zob. art. 31 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy; pogląd odmienny: R. Sawuła, *Organy egzekucyjne w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 173.

²⁷ Zob. art. 30 w zw. z art. 26 ust. 1 u.s.g.

²⁸ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 130.

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 1 lutego 2013 r., II GW 19/12, Legalis.

³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2011 r., III SA/Gl 2554/10, Legalis.

Warunki te sprawiają, że relatywnie niewielka liczba gmin może prowadzić egzekucję administracyjną³¹. Grono podmiotów mających prawo do wyboru i stosowania środków egzekucyjnych ogranicza się do gmin stanowiących duże ośrodki miejskie. Skutkiem tego jest konieczność przekazywania tytułów wykonawczych w egzekucji należności, w których są jedynie pełniącymi jednocześnie funkcję organu podatkowego wierzycielami³², do realizacji naczelnikom urzędów skarbowych. Podobne ograniczenie występuje w przypadku jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, o którym mowa w art. 19 § 2 ustawy, natomiast nie jest właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zobowiązanego. Ma on obowiązek przekazać tytuł wykonawczy właściwemu miejscowo naczelnikowi urzędu skarbowego, celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego³³ (§ 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych).

Uwzględniając powyższą analizę stanu prawnego dotyczącego statusu organów gmin do stosowania egzekucji należy zgodzić się ze stanowiskiem W. Grześkiewicza dotyczącym konieczności zmian w obszarze normatywnym pozycji organu gminy w stosowaniu środków egzekucyjnych, zwłaszcza mając na względzie sytuację wierzyciela nie będącego organem egzekucyjnym oraz rozproszenie egzekucji należności publicznoprawnych pomiędzy różne kategorie organów egzekucyjnych. Jak podkreśla wspomniany autor

w obecnym stanie brak przeszkód do nadania statusu organu egzekucyjnego organom miast na prawach powiatu, które nie zostały wymienione w załączniku do ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych i gmin wchodzących w skład powiatu warszawskiego³⁴.

Na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1269 z późn. zm.) w obrębie art. 19 u.p.e.a. dodano § 2a pozwalający organom egzekucyjnym wymienionym w § 2 tego przepisu na upoważnienie kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej gminy do działania w jego imieniu jako organ egzekucyjny. Na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracow-

³¹ T. Brzezicki, W. Morawski, *Organ gminy o statusie miasta jako organ egzekucyjny należności pieniężnych – wybrane zagadnienia*, PPLiFS 2010, nr 9, s. 22.

³² Przykładowo zob. art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 712 z późn. zm.).

³³ Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 grudnia 2014 r., II FPS 5/14, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 16.

³⁴ W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna wykonywana przez organy samorządu terytorialnego – potrzeba zmian*, Sam. Teryt. 2012, nr 6, s. 81–82.

nikowi tej jednostki. Wydaje się, że wspomniana regulacja jest odpowiedzią na poglądy doktryny i dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych, związany z zagadnieniem prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu przez strażnika straży miejskiej. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem NSA, w ramach tego typu zobowiązań:

należy zaakceptować tezę, że prezydent miasta jest organem gminy, uprawnionym, za pośrednictwem strażnika miasta, do pobierania danych należności pieniężnych (mandatów karnych) na rzecz związku publicznoprawnego (gminy, miasta). Prezydent miasta będąc organem gminy o statusie miasta na podstawie odrębnych przepisów, zgodnie z treścią art. 19 § 2 u.p.e.a. jest organem właściwym rzeczowo do prowadzenia egzekucji administracyjnej grzywien, nałożonych w drodze mandatów karnych przez funkcjonariuszy straży miejskiej. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że stosownie do art. 19 § 1 p.e.a. wyłączona jest w tym zakresie ogólna właściwość naczelnika urzędu skarbowego³⁵.

W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. nie istniała sposobność delegacji kompetencji wierzycielskich prezydenta (burmistrza) miasta na rzecz innego organu. K. Sobieralski zaznaczał wówczas, że:

taki stan normatywny implikuje twierdzenie, że tylko i wyłącznie prezydent miasta jest wierzycielem należności pieniężnych z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez straż miejską. Należy przy tym podkreślić, że prezydent miasta nie może powierzyć w drodze upoważnienia kompetencji w tym zakresie ani komendantowi straży miejskiej, ani pracownikom straży miejskiej³⁶.

Po zmianach, wydanie upoważnienia do występowania w imieniu organu gminy o statusie miasta jako organ egzekucyjny na przykład komendantowi straży miejskiej znajduje swoje prawne uzasadnienie. Analogiczne skutki zaobserwować można w materii egzekucji opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych³⁷. Prezydent uzyskał kompetencje do upoważniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – zarządów dróg miejskich³⁸ do przeprowadzania w jego imieniu czynności egzekucyjnych.

³⁵ Postanowienie NSA z 25 czerwca 2008 r., II FW 2/08, Legalis; postanowienie NSA z dnia 4 marca 2008 r., II FW 2/07, Legalis.

³⁶ K. Sobieralski, *Dochodzenie należności pieniężnych z tytułu mandatów, kar i grzywien nakładanych przez straż miejską*, NZZS 2009, nr 1, s. 42.

³⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2005 r., III SA/Wa 1539/05, Legalis.

³⁸ Jednostki tego rodzaju tworzone mogą być przez zarządców dróg na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.).

Trzecim organem egzekucyjnym pod względem rozmiaru uprawnień do wyboru środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej jest dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 19 § 4 u.p.e.a.). Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (ustawa systemowa) wskazuje, że w skład Zakładu będącego państwową osobą prawną³⁹ wchodzi centrala oraz terenowe jednostki organizacyjne (art. 67 § 1 pkt 1 i 2 ustawy systemowej). Nadany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w drodze rozporządzenia do ustawy statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje co należy rozumieć pod ustawowym pojęciem terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu⁴⁰. Stosownie do treści § 8 ust. 1 i 2 załącznika do rozporządzenia, terenowymi jednostkami organizacyjnymi Zakładu są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe, przy czym oddziałem Zakładu kieruje dyrektor, a inspektoratem i biurem terenowym odpowiednio kierownik danej jednostki. Zadania z obszaru egzekucji administracyjnej, zgodnie z wykazem zadań wewnętrznych komórek organizacyjnych w terenowych jednostkach organizacyjnych Zakładu realizują głównie komórki realizacji dochodów w oddziałach ZUS⁴¹.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, ustawa egzekucyjna nadaje dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych specjalny status. W wyroku z dnia 1 lipca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził:

Z uwagi na uregulowania ustawy systemowej w art. 66–79a, należy stwierdzić, że Zakład stanowi jako cała jednostka organizacyjna organ administracyjny. Wobec czego w roli organów wydających decyzje w zakresie ubezpieczeń społecznych nie występują jego wewnętrzne organy ani jednostki terenowe. Nie może zatem być mowy o tym, że zachodzi tożsamość w postępowaniu egzekucyjnym pomiędzy ZUS a jego dyrektorem. Ustawa ubezpieczeniowa nie zalicza bowiem w ogóle do organów Zakładu dyrektora terenowej jednostki organizacyjnej. Kieruje on jedynie, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 28, poz. 164), działalnością oddziału Zakładu. Inna jest natomiast sytuacja Dyrektora Oddziału ZUS na tle ustawy egzekucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 19 § 4 u.p.e.a. jest on zaliczany do organów egzekucyjnych, co oznacza, że na gruncie ustawy egzekucyjnej nadawany jest mu status organu administracji publicznej. Nie oznacza to jed-

³⁹ Zob. art. 66 ust. 1 u.s.u.s.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93 z późn. zm.).

⁴¹ Zob. pkt 32 załącznika nr 2 regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, http://www.zus.pl/bip/pliki/RegulaminOrgZakladu/Regulamin%20organizacyjny%20Zakladu_tj_01%2002%202017.pdf [dostęp: 1 marca 2017 r.].

nak zrównania ZUS i Dyrektora w tym postępowaniu. Dyrektor ZUS nigdy nie jest organem wydającym decyzje merytoryczne. Nawet jeżeli sporządza je i podpisuje, czyni to zawsze w imieniu ZUS. Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym, podejmuje on czynności w imieniu własnym⁴².

Na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311) ograniczono podmiotową kompetencje dyrektorów oddziałów ZUS do stosowania środków egzekucyjnych. Zmieniony wspomnianą ustawą art. 19 § 4 u.p.e.a. ograniczył możliwość stosowania egzekucji przez dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do liczby oddziałów określonej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów, wydawanym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Delegacja ustawowa wymieniona w art. 19 § 4a u.p.e.a. pozwala ww. ministrowi na oznaczenie siedzib, właściwości rzeczowej oraz miejscowej dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonych do działania jako organy egzekucyjne, przy uwzględnieniu struktury organizacyjnej ZUS oraz dostępności systemu teleinformatycznego obsługującego egzekucję administracyjną. Wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 września 2016 r. w sprawie siedzib i właściwości rzeczowej oraz miejscowej dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonych do działania jako organy egzekucyjne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1411 z późn. zm.) wymienia 43 dyrektorów oddziałów ZUS jako uprawnionych do wyboru i stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych⁴³. Zasadnym dlatego wydaje się stosowanie przy okazji tego organu egzekucyjnego określenia dyrektora właściwego oddziału ZUS lub dyrektora oddziału okręgowego⁴⁴ ZUS.

Dokonując analizy powyższych zmian, nie sposób nie dostrzec podobieństwa w zakresie ograniczenia kompetencji dyrektorów oddziałów ZUS

⁴² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2009 r., I SA/Wr 321/09, Legalis.

⁴³ Załącznik do rozporządzenia wskazuje ze względu na właściwość miejscową jako organy egzekucyjne dyrektorów oddziałów ZUS z siedzibą w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Biłgoraju, Bydgoszczy, Chorzowie, Chrzanowie, Częstochowie, Elblągu, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Jaśle, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Legnicy, Lublinie, Łodzi – oddział I i II, Nowym Sączu, Olsztynie, Opolu, Ostrowie Wielkopolskim, Pile, Płocku, Poznaniu – oddział I i II, Radomiu, Rybniku, Rzeszowie, Siedlcach, Słupsku, Sosnowcu, Szczecinie, Tarnowie, Tomaszowie Mazowieckim, Toruniu, Wałbrzychu, Warszawie – oddział I, II i III, Wrocławiu, Zabrzu, Zielonej Górze.

⁴⁴ Używam tego terminu mając na względzie, że właściwość organu egzekucyjnego wyznacza zakres znajdujących się w jego obrębie, podległych mu oddziałów gmin i gmin o statusie miasta.

w zakresie liczby uprawnionych organów do stosowania egzekucji administracyjnej, z poddanym wcześniejszej analizie wyliczeniem organów gmin uprawnionych do egzekwowania należności pieniężnych. Zdaje się, że ustawodawca celowo dąży do skupienia uprawnień do wyboru środków egzekucyjnych w jurysdykcji organów, których siedziby stanowią miejscowości będące swego rodzaju aglomeracjami miejskimi. Należy jednak postawić pytanie, czy tego typu rozwiązanie pozwala na usprawnienie czynności egzekucyjnych podejmowanych w toku procesu egzekucyjnego. Rozwiązanie tej kwestii wymagałoby przeanalizowania porównawczych danych statystycznych dotyczących ściągальności należności administracyjnoprawnych zarówno przed, jak i po dokonanych nowelizacją zmianach. Z racji tego, że zmianę wprowadzono stosunkowo niedawno, dla zachowania poprawności metodologicznej ważny jest paradygmat czasu funkcjonowania danej regulacji. Mając na względzie ten fakt, odpowiedź na postawione pytanie możliwa będzie dopiero w perspektywie co najmniej kilku kolejnych lat.

Dyrektor oddziału okręgowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla realizacji egzekucji należności pieniężnych uprawniony jest do wyboru środków egzekucyjnych jasno sprecyzowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁵. Jako organ egzekucyjny o ograniczonych kompetencjach uprawniony jest do wyboru środków egzekucyjnych z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty społecznej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez ZUS, które nie mogą być potrącane z bieżących świadczeń (art. 19 § 4 u.p.e.a.).

Lektura załącznika do rozporządzenia w sprawie statutu ZUS wskazuje, że właściwość miejscowa dyrektorów oddziałów Zakładu obejmuje cały obszar naszego kraju, będący następstwem jego podziału terytorialnego. Wynikający z tego stan rzeczy przesądza, że w przypadku obowiązków wynikających z szeroko pojętych należności na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jedynym organem właściwym do żądania wykonania obowiązku i dokonywania wyboru środków egzekucyjnych prowadzących do jego realizacji jest zawsze dyrektor właściwego oddziału ZUS. Konstatacja tego typu oznacza powinność bezzwłocznego zastosowania środka egzekucyjnego w ramach przyznanych mu uprawnień⁴⁶. Nie znajduje żadnego uzasadnienia

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., II FSK 1001/09, Legalis.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2008 r., I SA/Gl 120/08, Legalis.

prawnego bierność dyrektora oddziału ZUS przy egzekucji administracyjnej, w ramach kompetencji które nadaje mu art. 19 § 4 u.p.e.a.⁴⁷. Należy uznać za niedopuszczalną sytuację, w której organ egzekucyjny uchyla się od ustawowo nałożonych na niego obowiązków. W szczególności organ egzekucyjny nie może w postępowaniu egzekucyjnym ograniczyć swojej roli tylko i wyłącznie do występowania jako wierzyciel, przez co należy rozumieć czynność wystąpienia do naczelnika urzędu skarbowego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego. Niepodjęcie przez uprawniony organ egzekucyjny działań mających dążyć do zastosowania środka egzekucyjnego w celu realizacji obowiązku uprawnia naczelnika urzędu skarbowego do zwrotu tytułu wykonawczego wierzycielowi – dyrektorowi oddziału ZUS (art. 29 § 2 u.p.e.a.)⁴⁸. Sformułowane w ten sposób tezy wynikają z porównania właściwości miejscowej właściwych organów gmin oraz dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ograniczony zakres właściwości tych pierwszych oznacza, że przeważająca część polskich gmin występuje w postępowaniu egzekucyjnym jedynie w roli wierzyciela kierującego egzekucję do realizacji naczelnikowi urzędu skarbowego. Praktycznie powszechny zakres właściwości tych drugich nakazuje dyrektorowi oddziału ZUS – w pierwszej kolejności – podjąć się wyboru środków egzekucyjnych spośród tych nadanych mu przez ustawodawcę. Powyższe nie wyklucza właściwości następcej naczelnika urzędu skarbowego. Może ona jednak mieć miejsce tylko w przypadku całkowitej lub częściowej bezskuteczności egzekucji podejmowanej za pomocą środków, którymi dysponuje organ egzekucyjny⁴⁹. Analogicznie należy odnieść wskazany problem do sytuacji organów egzekucyjnych – gmin o statusie miasta.

En passant wskazać należy, że brak podstaw prawnych do przyjęcia, że organem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym w odniesieniu do realizacji obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 277 z późn. zm.) jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵⁰. Zgodnie z zasadą, że wyjątki należy interpretować ściśle, nie ma uzasadnienia prawnego stosowanie na zasadzie analogii art. 19 § 4, dotyczącego dyrektora właściwego oddziału ZUS, względem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W postępowaniu egzekucyjnym w administracji, KRUS może występować jedynie

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II FSK 1544/08, Legalis.

⁴⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 listopada 2010 r., I SA/Lu 526/10, Legalis.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., II FSK 1001/09, Legalis.

⁵⁰ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 128.

jako wierzyciel⁵¹, natomiast ogólna właściwość do prowadzenia egzekucji należy do naczelnika urzędu skarbowego⁵².

Dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania dwóch środków egzekucyjnych, a zatem wybór którego może dokonać w egzekucji jest znacznie ograniczony. Zgodnie z unormowaniem art. 19 § 7 u.p.e.a., dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich oraz odszkodowań od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego, może stosować egzekucję z wynagrodzenia za pracę lub ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego. Status dyrektorów oddziałów regionalnych wyznacza art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 614 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, oddziałami regionalnymi Agencji, tworzonymi dla obszaru jednego lub kilku województw, lub ich części, kierują dyrektorzy przy pomocy zastępców.

O wyborze środka egzekucyjnego można mówić jedynie w aspekcie alternatywy dwóch lub więcej możliwości. Kryterium tego nie spełnia regulacja ustawowa organu egzekucyjnego, którym jest przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji (art. 19 § 3 u.p.e.a.). Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji są, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, komisje orzekające: wspólna komisja orzekająca, komisje międzyresortowe, komisja orzekająca przy Szeffie Kancelarii Prezesa Rady ministrów i regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (art. 46 pkt 1–4 u.d.f.p.). Spośród katalogu kar orzekanych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do egzekucji należności pieniężnych nadaje się jedynie kara pieniężna orzekana przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 u.d.f.p. W celu realizacji nałożonego obowiązku ustawodawca uprawniał przewodniczącego wspomnianego organu do stosowania wyłącznie egzekucji z wynagrodzenia ukaranego. Jak zaznaczył w jednym ze swoich orzeczeń WSA w Krakowie:

⁵¹ Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 104/10, Legalis; por. wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2013 r., III AUa 1208/12, Legalis.

⁵² P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 131.

przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej może być organem egzekucyjnym jedynie w bardzo wąskim, specyficznym zakresie. Zgodnie z art. 19 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, pełni tę funkcję wyłącznie w zakresie egzekucji z wynagrodzenia za pracę ukaranego. W wypadku egzekucji z innych źródeł, ani przewodniczący, ani sama Komisja nie są uznawani przez ustawę za organ egzekucyjny⁵³.

Należy na tym tle podkreślić, że wskazanie przez ustawodawcę tylko jednego środka egzekucyjnego mogącego służyć do realizacji celów egzekucji, a tym samym brak możliwości wyboru przez organ egzekucyjny innego środka egzekucyjnego, wiąże się nie tylko z uprawnieniem ale *de facto* obowiązkiem stosowania przez organ tego określonego środka egzekucyjnego. Ograniczenie tego rodzaju wydaje się zrozumiałe biorąc pod uwagę niezbyt dolegliwą w stosunku do potencjalnych skutków przewinień ukaranego wysokość kary, która w swojej wysokości nie może przekroczyć trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 31 ust. 2 u.d.f.p.).

Ostatni paragraf przepisu art. 19 u.p.e.a. wskazuje, że katalog organów egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych nie jest ściśle zamknięty, przy czym należy przypisać mu atrybut zupełności⁵⁴. Nadawanie uprawnień do wyboru środków egzekucyjnych określonym podmiotom w rozumieniu art. 19 § 8 u.p.e.a., może nastąpić tylko na mocy przepisów rangi ustawowej. Tego rodzaju unormowanie oznacza, że rozproszone w systemie prawa administracyjnego przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej mogą polegać zarówno na nadawaniu uprawnień egzekucyjnych pewnej kategorii podmiotów, jak i zawieraniu porozumień pomiędzy organami egzekucyjnymi a innymi organami zyskującymi prawo do wykonywania pewnych czynności w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego. *Lex specialis* powinny również określać zakres środków egzekucyjnych, którymi może dysponować organ nabywający prawo do stosowania środków egzekucyjnych z mocy przepisów odrębnych.

Rozstrzygając 28 kwietnia 2015 r. spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Miasta Suwałk a Prezydentem Miasta Białegostoku NSA wskazał, że

organem egzekucyjnym w egzekucji należności pieniężnych mogą być również inne organy, w tym organy w zakresie określonym odrębnymi ustawami. Takim organem, w rozumieniu art. 19 § 8 u.p.e.a., na mocy art. 6qa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.) jest wójt, burmistrz lub prezy-

⁵³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2013 r., I SA/Kr 52/13, Legalis.

⁵⁴ Na temat zupełności prawa: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 405.

dent miasta uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Regulacja art. 6ga tej ustawy ma zatem charakter szczególny w stosunku do art. 19 § 2 u.p.e.a.⁵⁵.

Jednocześnie w wyroku z dnia 10 maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że uprawnienia do pobierania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w drodze egzekucji administracyjnej przysługują tylko i wyłącznie podmiotowi wskazanemu w ustawie i nie mogą być delegowane na podstawie art. 39 u.s.g. organom lub pracownikom spółek komunalnych. Tego rodzaju działanie stanowi rażące naruszenie prawa⁵⁶. Nieuprawnione jest jednocześnie stanowisko, że o ile przepisy ordynacji podatkowej nadają niektórym podmiotom niewymienionym jako organy egzekucyjne w art. 19 § 1–7 u.p.e.a. pozycję organów podatkowych w rozumieniu działu III o.p.⁵⁷ to implikuje to twierdzenie, że organy te posiadają prawo do prowadzenia egzekucji z mocy art. 19 § 8 u.p.e.a.⁵⁸.

Innym przykładem regulacji szczególnej jest nadanie, w zakresie należności z tytułu zwrotów przyznanej przez państwo pomocy, statusu organu egzekucyjnego staroście na warunkach o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 734 z późn. zm.). Niewyjaśnioną kwestią doktrynalną pozostaje w tym wypadku zagadnienie za pomocą jakich środków egzekucyjnych starosta może domagać się od zobowiązanego realizacji orzeczonego obowiązku. Istniejąca w obecnym stanie prawnym swoista luka *extra legem* nie została do tej pory przez ustawodawcę wypełniona. Doktryna oraz orzecznictwo sądów administracyjnych milczą w tej kwestii⁵⁹. Zasadnym wydaje się więc posłużenie w tym wypadku wnioskowaniem *a simili* w postaci analogii *legis* i przypisanie staroście uprawnień odpowiadających właściwemu organowi gminy o statusie miasta, a więc zakresu wyboru środków egzekucyjnych wynikającego z art. 19 § 2 u.p.e.a.

⁵⁵ Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., II FW 1/15, Legalis.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14, Legalis.

⁵⁷ Przykładowo organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości jest zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 o.p. marszałek województwa. Nie posiada on jednak uprawnień do egzekucji należności do których ustalania lub określania jest uprawniony.

⁵⁸ P. Pietrasz, *Administracja dochodów publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 161.

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., II FW 28/12, Legalis.

3. Organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych

W celu zachowania poprawności metodologicznej analizy organów egzekucyjnych uprawnionych do wyboru poszczególnych środków egzekucyjnych, konieczne jest podkreślenie różnic wynikających z opisu którym posłużył się ustawodawca w przepisach art. 19 i art. 20 u.p.e.a. Katalog organów uprawnionych do egzekucji należności pieniężnych w precyzyjny sposób określa zakres możliwości wyboru środków egzekucyjnych przypisanych dla poszczególnych kategorii podmiotów. Prawdopodobnie ta wynika z istoty obowiązku będącego przedmiotem egzekucji należności pieniężnych, którym zawsze będzie oznaczona kwota pieniędzy. Można zatem mówić, że w przypadku egzekucji należności pieniężnych mamy do czynienia z jednorodnym rodzajem obowiązku, którego realizacji można dochodzić stosując każdy z środków egzekucyjnych wymienionych w art. 1a pkt 12 lit. a. u.p.e.a. Niezależnie od rodzaju środka stosowanego przez organ egzekucyjny dysponujący pełną lub ograniczoną kompetencją do ich wyboru, każdy z wymienionych w przytoczonym artykule środków egzekucyjnych może prowadzić do realizacji obowiązku o charakterze pieniężnym. Odmienne kształtuje się zakres stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Wynika to *a contrario* z niejednorodnego charakteru obowiązków o charakterze niepieniężnym poddanych egzekucji administracyjnej. W tym wypadku uprawnienie do wyboru danego środka egzekucyjnego nie wiąże się z pozycją podmiotu, który został wyposażony w określoną grupę możliwych do stosowania środków egzekucyjnych, jak w egzekucji należności pieniężnych. Dzięki temu wybór środków egzekucyjnych przy obowiązkach pieniężnych ma w dużej mierze charakter kazuistyczny⁶⁰. W egzekucji obowiązków niepieniężnych możliwość wyboru środka egzekucyjnego związana jest integralnie z charakterem obowiązku nałożonego na zobowiązanego. Pozwala to przyjąć hipotezę, że każdy z organów egzekucyjnych należności niepieniężnych może być uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych lub ograniczony do nakazu stosowania jednego umożliwiającego realizację obowiązku środka. Zakres kompetencji do wyboru środków egzekucyjnych jest zatem pochodną zakresu obowiązków przekazanych do egzekucji konkretnemu organowi egzekucyjnemu⁶¹.

Podstawowym organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest zgodnie z art. 20

⁶⁰ K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Polski model egzekucji administracyjnej – mit czy rzeczywistość?* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 30.

⁶¹ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 373.

§ 1 pkt 1 u.p.e.a. wojewoda⁶². Mając na względzie, że ustawa egzekucyjna nie ogranicza kompetencji wojewody w zakresie stosowania egzekucji do określonej grupy obowiązków niepieniężnych, należy przyjąć ogólną właściwość wojewody jako organu egzekucyjnego należności niepieniężnych z tytułu obowiązków wynikających z aktów indywidualnych oraz bezpośrednio z mocy prawa⁶³. Tego rodzaju wykładnię przyjęło również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpatrując zagadnienie właściwości organu w egzekucji obowiązku szczepień ochronnych⁶⁴.

Koncentracja uprawnień egzekucyjnych wojewody była pochodną wielkiej nowelizacji. Na mocy jej przepisów ustawodawca odszedł od powiązania zdolności do prowadzenia egzekucji obowiązków niepieniężnych z właściwością funkcjonalną organu uprawnionego do wydawania decyzji w I instancji⁶⁵. W doktrynie wskazuje się niefortunność tego rodzaju konstrukcji uprawnień wojewody⁶⁶.

Zakres jurysdykcji podstawowych obowiązków przekazanych do egzekucji wojewodzie określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 5 wspomnianej ustawy trzeba podkreślić, że wojewoda jako organ administracji rządowej w województwie prowadzi egzekucję we wszystkich sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżonych w odrębnych ustawach do właściwości innych organów administracji. Jest on również organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej

⁶² J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Warszawa 2014, s. 47.

⁶³ Tego rodzaju wnioski wynika z wykładni systemowo-strukturalnej w zakresie zestawienia art. 20 § 1 pkt 1 z art. 19 § 1 u.p.e.a., określającym ogólną właściwość naczelnika urzędu skarbowego w egzekucji należności pieniężnych; zob. L. Leszczyński [w:] L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, *System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, Warszawa 2015, s. 240–247.

⁶⁴ Zgodnie ze ugruntowaną linią orzecniczą NSA, egzekucję obowiązku szczepień ochronnych powinien prowadzić wojewoda z uwagi na wykonalność tego obowiązku z mocy prawa. Obowiązek ten nie wymaga wydania decyzji administracyjnej – jest bezpośrednio wykonalny. W związku z tym nie można uznać za właściwy organ egzekucyjny w sprawie egzekucji obowiązku poddania małoletniego dziecka szczepieniu ochronnemu powiatowego inspektora sanitarnego, który zgodnie z art. 20 § 1 pkt 4 u.p.e.a. ma prawo prowadzenia egzekucji tylko w zakresie wydawanych w swojej właściwości decyzji i postanowień; zob. wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OSK 338/13, Legalis; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., II OSK 97/13, Legalis; wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r., II OSK 1372/12, Legalis; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, Legalis; P. Daniel, *Egzekucja obowiązku poddania małoletniego dziecka szczepieniu ochronnemu w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2014, Nr 4, s. 51.

⁶⁵ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 133.

⁶⁶ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 132.

obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej wydanych przez przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, a także przez stowarzyszenia, organizacje zawodowe i samorządowe oraz inne organizacje społeczne (art. 20 § 3 u.p.e.a.). Elementem wyróżniającym wojewodę na tle innych organów egzekucyjnych jest prawo do delegowania prowadzenia egzekucji administracyjnej w sprawach należących do jego właściwości jednostkom samorządu terytorialnego, organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie⁶⁷. Powierzenie uprawnień w tym zakresie następuje na podstawie porozumienia wojewody, odpowiednio, z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej. Porozumienie wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 20 ust. 1 i 2 u.o.w.)⁶⁸. Ponad wskazane podstawy na właściwość wojewody jako organu egzekucyjnego mogą *expressis verbis* wskazywać przepisy szczególne⁶⁹. Omawiając związany z wyborem środków egzekucyjnych zakres obowiązków przekazanych do egzekucji wojewodzie, wspomnieć należy o nadanym mu nadzwyczajnym uprawnieniu do wstrzymania egzekucji administracyjnej. Wstrzymanie egzekucji może nastąpić w drodze decyzji, a w przypadku egzekucji należności pieniężnych maksymalnie na okres trzydziestu dni i tylko raz w odniesieniu do tej samej wierzytelności określonej tytułem wykonawczym (art. 27 ust. 1 i 4 u.o.w.). Jak píše Jan Dytko,

ustawa przyjmuje, że przesłankami wstrzymania egzekucji administracyjnej przez wojewodę są szczególnie uzasadnione przypadki. Ocena czy takie okoliczności zachodzą w danej sprawie egzekucyjnej należy do wojewody. Kompetencja wojewody w zakresie wstrzymania egzekucji ma bowiem charakter fakultatywny i oparta jest na uznaniu administracyjnym. Oznacza to, że w oparciu o ustawowe kryteria, wojewoda samodzielnie ustala treść rozstrzygnięcia w sprawie wstrzymania egzekucji

⁶⁷ Z. Leoński, *Administracyjne...*, s. 58–59.

⁶⁸ Przykładowo zob. § 2 pkt 14 porozumienia z dnia 16 września 2013 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Miastem Nowy Dwór Mazowiecki, reprezentowanym przez Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki w sprawie powierzenia miastu Nowy Dwór Mazowiecki prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 10007).

⁶⁹ Zob. art. 27 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2120 z późn. zm.).

administracyjnej (np. zakres wstrzymania). Nie jest zatem związany nakazem działania⁷⁰.

Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a.). Definicja legalna zamieszczona w art. 1a pkt 14 u.p.e.a. nakazuje przez właściwy organ JST rozumieć odpowiednio wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa. Wydaje się więc, że ustawodawca celowo zawęził krąg organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do stosowania egzekucji administracyjnej w komparycji z unormowaniem zawartym w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

Dla skuteczności prowadzenia egzekucji administracyjnej przez właściwy organ JST konieczne jest rozgraniczenie zakresu zadań organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do administrowania postępowaniem egzekucyjnym, bez względu na formę ich wykonywania⁷¹. Zakres zadań własnych, zleconych oraz zadań z zakresu administracji rządowej normują przede wszystkim ustawy samorządowe⁷² oraz ustawa kompetencyjna⁷³. Pośród obowiązków niepieniężnych warunkujących wszczęcie egzekucji administracyjnej przez właściwy organ gminy wskazać można sprawy dotyczące nakazu rozbiórki obiektów tymczasowych⁷⁴. Do innych obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej zaliczyć można również obowiązek szkolny⁷⁵ w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.) czy obowiązki gmin określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży⁷⁶, w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody

⁷⁰ J. Dytko, *Decyzja w sprawie wstrzymania egzekucji administracyjnej*, NZS 2014, nr 2, s. 16.

⁷¹ Organ administracji publicznej może wykonywać swoje zadania nie tylko samodzielnie, lecz również za pomocą innych podmiotów np. jednostek organizacyjnych w gminach (art. 9 u.s.g.); zob. P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2008, s. 135.

⁷² Zob. art. 7 i art. 8 u.s.g.; art. 4 u.s.p.; art. 14 u.s.w.

⁷³ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

⁷⁴ Postanowienie NSA z dnia 26 lutego 2008 r., II OW 76/07, Legalis.

⁷⁵ B. Madej, *Organ gminy jako administracyjny organ egzekucyjny*, Sam. Teryt. 2013, nr 12, s. 71.

⁷⁶ Wymienione w ustawie organy stanowią elementy rządowej administracji zespolonej w województwie, której zwierzchnikiem jest wojewoda na podstawie art. 3 ust.1 pkt 2 u.o.w.

decyzji lub postanowień jest trzecim wymienionym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych (art. 20 § 1 pkt 3 u.p.e.a.). Wynikający z zakresu unormowania zakres właściwości wspomnianych organów jest ograniczony do aktów indywidualnych wydawanych jedynie we własnym lub wojewody imieniu. Możliwość wydawania przez organy administracji zespolonej w województwie decyzji w imieniu wojewody wynika z mocy nadanych mu uprawnień, dzięki którym może on upoważniać na piśmie organy rządowej administracji zespolonej w województwie do załatwiania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność spraw z zakresu egzekucji administracyjnej, za wyjątkiem możliwości wstrzymania egzekucji administracyjnej, która to stanowi wyłączną prerogatywę wojewody (art. 19 u.o.w.). Katalog organów administracji zespolonej, zasady organizacji, funkcjonowania i zakres ich zadań określają odrębne ustawy⁷⁷.

Kompetencje w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym posiada również kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień (art. 20 § 1 pkt 4 u.p.e.a.). Jak podkreśla P. Pietrasz

właściwość kierowników powiatowych służb i straży do wydawania decyzji i postanowień może wynikać zarówno z przepisów szczególnych, jak i z upoważnienia starosty⁷⁸.

Z przytoczonego cytatu wynika, że organy powiatowej administracji zespolonej zostały upelnomocnione do egzekwowania obowiązków niepieniężnych wydanych tylko w zakresie ich właściwości⁷⁹. Katalog powiatowych organów administracji zespolonej, zasady organizacji, funkcjonowania i zakres ich zadań określają na równi z organami wojewódzkimi odrębne ustawy⁸⁰.

Do wyczerpania katalogu organów egzekucyjnych w realizacji obowiązków niepieniężnych niezbędne jest omówienie unormowania przewidzianego w art. 20 § 2 u.p.e.a. Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu, w przypadkach określonych szczególnymi przepisami jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

⁷⁷ Przykładowo zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1077 z późn. zm.); art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 603 z późn. zm.); art. 80 ust. 1 pkt 2 pr. bud.

⁷⁸ P. Pietrasz [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 319.

⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2004 r., VII SA/Wa 539/04, Legalis.

⁸⁰ Przykładowo zob. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1412 z późn. zm.).

Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego. Dokonując szczegółowej analizy wskazanego przepisu należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowi samoistnej podstawy do podejmowania przez wymienione organy jakichkolwiek środków egzekucyjnych. Po drugie, zakres stosowania środków egzekucyjnych określają odrębne przepisy, a jest on ograniczony do szczególnych przypadków związanych z ochroną wskazanych w art. 20 § 2 u.p.e.a. *in fine* wartości spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia lub mienia publicznego.

Działalność jako organów egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych organów Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Straży Granicznej określają poszczególne ustawy dotyczące organizacji tych formacji⁸¹. Na podstawie przepisów szczególnych funkcjonariusze wspomnianych komórek otrzymali uprawnienia do stosowania środka egzekucyjnego w postaci przymusu bezpośredniego. Zakres jego zastosowania został unormowany podobnie dla każdej z formacji, z odwołaniami do przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.).

Stosowanie przymusu bezpośredniego w każdym wypadku ograniczone jest szczegółowymi przesłankami. Wskazać można jedynie wzmiankowo, że przymus bezpośredni może być stosowany między innymi w przypadkach braku podporządkowania się poleceniom służb mundurowych lub sytuacji przeciwdziałania przez funkcjonariuszy naruszeniom porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Kierujący akcją lub działaniem ratowniczym prowadzonymi przez jednostki ochrony przeciwpożarowej ma prawo zgodnie z przepisami art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 191 z późn. zm.) zarządzić ewakuację ludzi i mienia, wstrzymać ruch drogowy oraz wprowadzić zakaz przebywania osób trzecich w rejonie działania ratowniczego oraz przejąć w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości i ruchomości, środki transportu, sprzęt, ujęcia wody, inne środki gaśnicze, a także przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym.

⁸¹ Zob. rozdział 4 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1897 z późn. zm.); rozdział 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 z późn. zm.); rozdział 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1643 z późn. zm.).

Czynnikiem warunkującym podjęcie wspomnianych działań jest stan wyższej konieczności. W przypadku niewykonania dobrowolnie poleceń kierującego akcją ratowniczą dotyczących realizacji wyżej wymienionych czynności istnieje możliwość przymusowej egzekucji nakazanego zachowania⁸².

Ostatecznie wspomnieć trzeba o uprawnieniu Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, do którego zadań należy zapewnienie wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 12 pkt 3 u.o.d.o.).

Deliberując nad zakresem uprawnień do stosowania środków egzekucyjnych nadanych organom, o których mowa w art. 20 § 2 u.p.e.a. nie sposób pominąć zagadnienia przymusu natychmiastowego realizowanego w specjalnym, uproszczonym trybie egzekucji administracyjnej⁸³. Instytucję tę normuje art. 117 u.p.e.a., zgodnie z którym organy określone w art. 20 § 2, w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b tiret drugie, trzecie i piąte również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny. Jak nietrudno dostrzec, przytoczony artykuł przyznaje oznaczonej specjalnej grupie organów egzekucyjnych, w zakresie swojej właściwości prawo do stosowania trzech środków egzekucyjnych, w ramach ochrony dóbr o szczególnym charakterze. Organy te otrzymały kolejno prawo do wyboru środków egzekucyjnych wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej oraz przymusu bezpośredniego. Wspomniana regulacja najbardziej ze wszystkich unormowań dotyczących egzekucji obowiązków niepieniężnych przypomina strukturę regulacji kompetencji zastosowaną przez ustawodawcę przy wymienieniu uprawnień do wyboru środków egzekucyjnych organów egzekucyjnych należności pieniężnych. Za tak postawioną tezę przemawia fakt jednoznacznego oznaczenia przez ustawodawcę które ze środków egzekucyjnych mogą być użyte przez stosowny organ egzekucyjny. Szczególnie należy zaznaczyć fakt, że wybór

⁸² Zob. § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. Nr 54, poz. 259 z późn. zm.).

⁸³ Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2014, s. 540–541.

środka egzekucyjnego na podstawie art. 117 u.p.e.a. podlega specjalnemu reżimowi prawnemu. Stosowanie środków egzekucyjnych w tym wypadku wiąże się z wystąpieniem wskazanego w ustawie stanu zagrożenia, potrzebą bezzwłocznego działania i uproszczeniem procedury egzekucyjnej⁸⁴. Literatura prawnicza wskazuje na istnienie dwóch procedur uproszczonych egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych⁸⁵. Drugiej z nich określonej w art. 150 § 3 i 4 u.p.e.a., jako ograniczonej do stosowania w jej granicach wyłącznie przymusu bezpośredniego należy poświęcić więcej miejsca przy okazji badania cech swoistych tego środka przymusu.

Przedstawiona analiza kompetencji organów egzekucyjnych do wyboru środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej prowadzi do konkluzji, że zakres wyboru środków egzekucyjnych jest różny stosownie do charakteru egzekwowanego obowiązku. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje odrębne środki egzekucyjne dla realizacji należności pieniężnych i obowiązków niepieniężnych. Niejednakowy jest również katalog podmiotów uprawnionych do stosowania każdego z rodzajów egzekucji administracyjnej. Z uwagi na fakt, że w egzekucji należności pieniężnych obowiązek poddany przymusowej realizacji można skonkretyzować zawsze do konieczności świadczenia przez zobowiązanego określonej kwoty pieniędzy, nie naraża problemu wskazanie środków egzekucyjnych mogących doprowadzić do realizacji tego obowiązku. Wszystkie jednak środki egzekucyjne w egzekucji należności pieniężnych prowadzić mogą do realizacji obowiązku określonego szczegółowo w tytule wykonawczym. Odrębnie przedstawia się charakter obowiązków niepieniężnych. Są one często zróżnicowane i niejednolite. Ich wielowymiarowy obszar wiąże się z faktem, że normowane są w bogatych zbiorach ustaw szczególnych administracyjnego prawa materialnego. Prawdopodobnie ta implikuje stwierdzenie, że nie jest możliwe przypisanie w ustawie egzekucyjnej określonego katalogu środków egzekucyjnych, które może stosować organ egzekucyjny przy danym typie obowiązków niepieniężnych. Wybór przez organ środka egzekucyjnego w prowadzonej egzekucji podyktowany jest charakterem nałożonego na zobowiązanego obowiązku. Rolą organu egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych jest odczytanie, który ze środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie umożliwia jego realizację. Nie każdy bowiem środek egzekucyjny przy egzekucji obowiązków niepieniężnych jest *in concreto* zawsze możliwy do zastosowania.

⁸⁴ J. Radwanowicz-Wanczewska [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1043 i n.

⁸⁵ Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002, s. 273–274; por. T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, Toruń 2009, s. 242 i n.

ROZDZIAŁ III

Zasady ogólne dotyczące wyboru środków egzekucyjnych

1. Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych

Cechą charakterystyczną w egzekucji administracyjnej jest brak dowolności organu egzekucyjnego w wyborze środka egzekucyjnego, mającego służyć realizacji określonego tytułem wykonawczym obowiązku. Stosując środki egzekucyjne są one zobowiązane do przestrzegania pewnych zasadniczych wartości, którym prawo nadaje miano różnorodnie pojmowanych zasad ogólnych prawa¹. Dominujące znaczenie w doktrynie przyznaje się przy tym podejściu deryktywalnemu do zasad ogólnych prawa, na które składają się zagadnienia nadrzędności w systemie norm prawnych². Drugim z kierunków badań zasad ogólnych jest podejście opisowe służące określeniu wymiaru społecznego norm³.

O tym, że dana zasada ma charakter nadrzędny może decydować między innymi jej miejsce w systemie prawa, co wiąże się z tym, że normy zawarte w aktach prawnych niższego rzędu muszą być zgodnie z normami znajdującymi się hierarchicznie na wyższej pozycji. Inne rozumienie nadrzędności wynikać może z szerokiego zakresu zastosowania danej normy⁴. Z. Kmiecik zaznacza, że

o zasadniczym charakterze takiej normy przesądza jej usytuowanie w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek do innych norm, rola w kształ-

¹ K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.

² J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255 i n.

³ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa*, Warszawa 1974, s. 8.

⁴ M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 119.

towaniu danej instytucji prawnej oraz ocena celu, zadań i funkcji pełnionych przez normę w kontekście jej stosowania⁵.

Należy jednocześnie przyjąć jako wiodący pogląd Z.R. Kmiecika, iż „wszystkie zasady ogólne mają charakter norm prawnych, nie zaś wskazówek czy zaleceń”⁶. Należy je zatem bezwzględnie stosować.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania wskazać należy, że na wybór środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej wpływ mają zarówno zasady prawa wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), jako aktu o najwyższej hierarchicznie pozycji w systemie prawa, zasady wynikające z przepisów ogólnych postępowania administracyjnego, jak też zasady swoiste administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁷. Normy zasady znajdujące swe źródła w każdym z wymienionych aktów stanowią gwarancję zapewniającą zachowanie balansu pomiędzy koniecznością zapewnienia realizacji obowiązku poddanego egzekucji a wymiarem znacznej ingerencji w prawa zobowiązanego. Należy podkreślić, że zasady ogólne w egzekucji administracyjnej stanowią ponadto swego rodzaju dyrektywy stosowania prawa, pozwalające na wyznaczenie granic stosowania danych środków egzekucyjnych, ograniczające luz decyzyjny organu egzekucyjnego w ich wyborze.

Zasady wynikające z treści ustawy zasadniczej są bezsprzecznie normami o najwyższym stopniu abstrakcyjności, gdyż nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej. Niemniej jednak mają one znaczenie podstawowe dla postępowania egzekucyjnego, jak i samego wyboru środków egzekucyjnych *sensu stricto*⁸. Do zasad konstytucyjnych mających fundamentalne znaczenie z perspektywy stosowania środków egzekucyjnych należy zaliczyć zasadę prawa do procesu, prawa do sądu, zasadę praworządności, zasadę proporcjonalności oraz zasadę przekonywania. Każda z wyżej wymienionych zasad ulega konkretyzacji w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego. Niezbędnym jest więc rozpatrywanie ich wpływu na egzekucję administracyjną w kontekście egzegezy zasad postępowania administracyjnego⁹.

⁵ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35.

⁶ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 46.

⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996, s. 157–158.

⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2008 r., I SA/Go 678/08, Legalis.

⁹ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2014, s. 402.

2. Zasady ogólnego postępowania administracyjnego stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Należy przyjąć, że u podstaw następczego stosunku egzekucji administracyjnej względem postępowania administracyjnego, kompletującego zagadnienia wydania aktu administracyjnego i jego wykonania leżą podobne założenia¹⁰. Tezę tę zdaje się potwierdzać art. 18 u.p.e.a. odsyłający do odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W doktrynie podejmuje się szerokie rozważania na temat rozumienia terminu „odpowiedniego stosowania”, który jako zwrot nieostry może być interpretowany wieloznacznie¹¹. Każdorazowa praktyka odpowiedniego stosowania przepisów w aktach normatywnych musi być poprzedzona stosowną analizą dotyczącą sposobu i zakresu w jakim należy dane przepisy stosować¹². Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. na gruncie egzekucji administracyjnej nie może prowadzić do zmiany normatywnego sensu uregulowań u.p.e.a. Celem tego zabiegu jest jedynie dopełnienie przepisów ustawy egzekucyjnej¹³. W konsekwencji tego można wyróżnić trzy scenariusze dotyczące odpowiedniego stosowania w egzekucji administracyjnej przepisów k.p.a.: stosowanie bezpośrednie, stosowanie z modyfikacjami oraz niestosowanie przepisów w zupełności¹⁴.

Analiza katalogu zasad postępowania administracyjnego znajdujących zastosowanie przy wyborze środka egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej pozwala stwierdzić, że większość z nich stosowana jest w pełni, bez żadnych zmian. Do zasad tych zaliczyć należy przede wszystkim zasadę praworządności (art. 6 k.p.a.), zasadę kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), a ponadto zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.)¹⁵. Zasadą poddaną ograniczeniu w egzekucji

¹⁰ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 46.

¹¹ Zob. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 370 i n.; Z. Leoński, *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 20 i n.

¹² Uchwała SN z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 39/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 178.

¹³ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2003 r., III SA 2585/02, niepubl.

¹⁴ R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, s. 106.

¹⁵ R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, Lublin 2010, s. 225–232.

administracyjnej jest natomiast zasada dwuinstancyjności, przejawiająca się w uprawnieniu do złożenia zażalenia wyłącznie na wydane w toku egzekucji postanowienia¹⁶. Działanie zgodnie z zasadami k.p.a. stosowanymi w egzekucji administracyjnej jest obowiązkiem organu egzekucyjnego. Tylko tak prowadzone postępowanie zapewnia pełnię uprawnień procesowych podmiotom biorącym udział w egzekucji¹⁷.

Jak wskazano powyżej, stosowane w egzekucji administracyjnej zasady ogólnego postępowania administracyjnego należy rozpatrywać w kontekście zasad konstytucyjnych mających znaczną doniosłość dla obu postępowań administracyjnych. Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP wielowymiarowa zasada demokratycznego państwa prawa łączy w sobie dwie normy o wysokim stopniu doniosłości dla wykładni k.p.a. oraz u.p.e.a.: zasadę prawa do procesu oraz prawa do sądu. B. Adamiak podkreśla przy tym podstawowe znaczenie zasady prawa do procesu „której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia”¹⁸. Wybór środków egzekucyjnych musi więc następować w granicach uregulowanego prawnie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Sens zasady prawa do procesu w wyborze środków egzekucyjnych przejawia się tym samym w braku możliwości ich stosowania przez organ egzekucyjny poza ramami prowadzonego postępowania. U założeń takiego rozumienia omawianej zasady naczelnej w kontekście u.p.e.a. stawiać należy możliwość ochrony przez zobowiązanego swoich praw, poprzez korzystanie z nadanych mocą ustawy egzekucyjnej środków prawnych oraz pewność obowiązującego prawa, ograniczającą dowolność działania organów egzekucyjnych¹⁹.

Prawo do obrony wiąże się z możliwością poddania rozstrzygnięć organu egzekucyjnego weryfikacji organu drugiej instancji sprawującego nadzór nad egzekucją administracyjną (art. 23 § 1 u.p.e.a.). W tym celu organ odwoławczy powinien po raz drugi rozpoznać merytorycznie sprawę oraz wydać odpowiednie dla stanu sprawy egzekucyjnej rozstrzygnięcie²⁰. Wskazana zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) ogranicza się w egzekucji administracyjnej do postępowania zażaleniowego na wydane

¹⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 maja 2008 r., I SA/Lu 730/07, Legalis.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2009 r., IV SA/Po 499/08, Legalis.

¹⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 44.

¹⁹ Por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2015 r., I SA/Wa 3358/14, Legalis; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r., III SA/Łd 576/15, Legalis.

w toku egzekucji postanowienia. W aspekcie wyboru środków egzekucyjnych wskazać należy przede wszystkim na dwuinstancyjność postępowania w przedmiocie czynności podejmowanych na skutek wydania przez organ egzekucyjny postanowienia w sprawie zgłoszonych zarzutów dotyczących zastosowanego środka egzekucyjnego (art. 34 § 4 w zw. z art. 33 § 1 pkt 6 i 8 u.p.e.a.) oraz postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (art. 122 § 3 u.p.e.a.). Zasługuje na szczególne zaakcentowanie, że ograniczony wymiar zasady dwuinstancyjności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie umniejsza praw zobowiązanego w egzekucji. Uzupełnia je nadzór organów wyższego stopnia nad organami egzekucyjnymi, które sprawują kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 23 § 4 u.p.e.a.). Zadaniem nadzoru w egzekucji jest, podobnie jak w przypadku weryfikacji rozstrzygnięć w toku instancji, ochrona interesu prawnego zobowiązanego związanego z celowym stosowaniem środków egzekucyjnych²¹.

Przyznane jednostce w Konstytucji RP prawo do sądu w kontekście przepisów u.p.e.a. należy rozpatrywać przez pryzmat właściwości sądów administracyjnych, sprawujących kontrolę nad działalnością administracji publicznej zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. Ustawa egzekucyjna nie przewiduje *expressis verbis* w przeciwieństwie do art. 16 § 2 k.p.a. generalnego prawa skargi do sądu administracyjnego²². Jedynie art. 40 § 2 u.p.e.a. wskazuje, że na ostateczne postanowienie w sprawie odmowy wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Na tym gruncie można jedynie wnioskować *a contrario*, że w przypadku innych ostatecznych postanowień wydanych w egzekucji przysługuje droga sądowa. Ocena ta niemal w pełni koresponduje z regulacją właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Tak sformułowany zakres właściwości sądu administracyjnego pozwala przyjąć, że postanowienia wydawane w kontekście zagadnień wyboru środków egzekucyjnych podlegać będą jego kontroli. Zaznaczyć ponadto należy na marginesie, że wyłączenie kontroli sądowej

²¹ L. Klat-Wertelecka, *Nadzór w egzekucji administracyjnej* [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2009, s. 289.

²² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 84.

postanowień wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów mogących dotyczyć zastosowanego środka egzekucyjnego nie powoduje, że nie mogą mieć one wpływu na weryfikację ostatecznej decyzji w sprawie rozpoznania zarzutów zobowiązanego, przy której organ egzekucyjny związany jest stanowiskiem wierzyciela (art. 34 § 1 w zw. z art. 33 § 1 pkt 6 u.p.e.a.). Sąd administracyjny jest zobowiązany do kontroli legalności niezaskarżalnego odrębnie stanowiska wierzyciela na etapie postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego postępowania w sprawie rozpatrzenia zarzutów zobowiązanego²³. O obowiązku tego rodzaju przesadzają przepisy art. 134 i art. 135 p.p.s.a., zgodnie z którymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc co do zasady związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto sąd administracyjny stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności (w tym czynności wykonawczych postępowania egzekucyjnego) wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia²⁴.

Wprowadzona do Konstytucji RP (art. 7 Konstytucji) oraz powoływana w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 6 k.p.a.) zasada praworządności zobowiązuje organy administracji publicznej do działania na podstawie i w granicach przepisów prawa²⁵. Przez obowiązek działania na podstawie przepisów prawa należy rozumieć związanie organów administracji publicznej w swoich działaniach i zaniechaniach aktami prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Rozdziale III Konstytucji RP²⁶. Wiodące znaczenie ma przy tym przede wszystkim nakaz przestrzegania przez organy administracyjne z urzędu nadanych im ustawą kompetencji oraz konieczność uzasadniania działań organu administracji publicznej przez wykazanie podstawy prawnej podejmowanych przez niego czynności²⁷. Każda czynność podejmowana przez organ administracyjny (egzekucyjny) musi znajdować swoje prawne uzasadnienie²⁸. Dokonując wyboru środka egzekucyjnego organ egzekucyjny jest zobligowany do działania w granicach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w postaci rozporządzeń konkretyzujących niektóre kwestie

²³ Wyrok NSA z dnia 30 września 2010 r., II FSK 795/09, Legalis.

²⁴ M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, Warszawa 2017, s. 589–595.

²⁵ Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, Legalis.

²⁶ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, s. 303–305.

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 78.

²⁸ A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Administracja Publiczna*, Wrocław 2004, s. 225.

stosowania środków egzekucyjnych. Dokonywany wybór musi się odbywać się w zasięgu posiadanych przez konkretny organ kompetencji, o których była mowa w rozdziale drugim niniejszej pracy. W żadnym wypadku nie jest możliwe oddanie kompetencji wyboru środka egzekucyjnego zobowiązanemu na zasadzie *prorogatio fori*²⁹. Wyłącznie organ egzekucyjny umocowany w ustawie do podejmowania czynności egzekucyjnych jest uprawniony do kierowania prowadzoną egzekucją.

Wynikająca z art. 7 k.p.a. *in principio* zasada prawdy obiektywnej, nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie niezbędnych czynności dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywateli nabiera w kontekście wyboru środków egzekucyjnych szczególnego znaczenia. T. Woś wskazuje w płaszczyźnie analizy art. 7 k.p.a., że

organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością³⁰.

W kontekście wyboru środka egzekucyjnego na gruncie wspomnianej zasady należy podkreślić, że organ egzekucyjny jest zobowiązany – zwłaszcza w egzekucji należności pieniężnych – do przygotowania egzekucji administracyjnej w sposób zapewniający mu możliwość wyboru środka egzekucyjnego spośród jak najszerszego ich katalogu. Analiza omawianego tematu pozwala przyjąć tezę, że w wyborze środków egzekucyjnych należności pieniężnych znaczenie ma nie tylko ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz również dążenie do pozyskania przez organ egzekucyjny jak największej liczby informacji na temat majątku zobowiązanego, mogących stanowić podstawę dla późniejszych ustaleń faktycznych³¹. Dlatego też organy egzekucyjne otrzymały prawo do żądania od uczestników postępowania wyjaśnień i informacji niezbędnych dla realizacji celów egzekucji³². Mogą one również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej, dłużników zajętych wierzytelności, banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz innych podmiotów³³.

²⁹ A. Dziełęcicka, *Prawa i obowiązki organów wykonawczych gmin jako organów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych*, Sam. Teryt. 2011, nr 6, s. 72.

³⁰ T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 112.

³¹ P. Ostojski, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015, s. 25.

³² C. Kulesza [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 438.

³³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 marca 2012 r., III SA/Lu 50/12, Legalis.

Zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a. *in fine*) w egzekucji administracyjnej wydają się wyrażać sprzeczne interesy³⁴. Z jednej strony, celem egzekucji jest doprowadzenie do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym związanym z określonym w tytule wykonawczym obowiązkiem. Można na tym tle stwierdzić, że interes społeczny (państwowy) wiąże się koniecznością realizacji przymusu dla wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Z drugiej strony, interes obywateli utożsamiany jest przy wyborze środków egzekucyjnych z sytuacją zobowiązanego, który z reguły dąży do udaremnienia egzekucji wobec niewykonania obowiązku dobrowolnie. Dlatego też w egzekucji administracyjnej interes obywatela ogranicza się do interesu słusznego ze względu na cel stosowania środków egzekucyjnych. Interes ten uwzględniany może być do granic konfliktu z interesem publicznym³⁵. Odnosić powinno się go zatem do zasad szczególnych egzekucji dotyczących obowiązku stosowania środka egzekucyjnego o najmniejszej uciążliwości czy poszanowania minimum egzystencji³⁶.

Kolejną z zasad naczelnych postępowania administracyjnego łączącą się z wyborem i stosowaniem środków egzekucyjnych jest zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.). Wiązać ją przy tym należy z podejmowanymi przez organ egzekucyjny czynnościami, mającymi doprowadzić do dobrowolnego wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Służą temu między innymi powoływana już w rozdziale pierwszym niniejszej pracy instytucja upomnienia, wskazująca na groźbę zastosowania przymusu egzekucyjnego. Ponadto sam wybór środka egzekucyjnego i przystąpienie do egzekucji mają za zadanie skłonić zobowiązanego do wykonania obowiązku w sposób, który pozwoli na ograniczenie ingerencji w sferę jego praw³⁷. Wykonanie obowiązku oraz jego umorzenie wiążą się z koniecznością odstąpienia od czynności egzekucyjnych i umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego (art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.). Należy też zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że zobowiązany ma prawo do wnioskowania w odrębnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przed wierzycielem o odroczenie spełnienia obowiązku czy rozłożenie należności pieniężnej na raty³⁸. W takich wypadkach prawomocne rozstrzygnięcia wierzyciela w tym przedmiocie powodują zawieszenie

³⁴ A. Wróbel [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 30–31.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., IV SA/Wa 1133/14, Legalis.

³⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 44.

³⁷ *Ibidem*, s. 45.

³⁸ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 142.

już prowadzonego postępowania egzekucyjnego, a więc także determinują konieczność odstąpienia od stosowania środka egzekucyjnego³⁹.

Ostatnią z zasad przewodnich kodeksu postępowania administracyjnego, mającą szczególne znaczenie dla egzekucji, jest zasada szybkości i prostoty postępowania. Normujący ją art. 12 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy administracji publicznej do wnikliwego i szybkiego działania w sprawie, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Na gruncie egzekucji administracyjnej wiązać ją można z powinnością stosowania przez organ egzekucyjny takich środków przymusu, które nie wymagają dla ich realizacji podejmowania szeregu złożonych czynności postępowania, o ile takie podejście umożliwia w pełni osiągnięcie celu egzekucji. Nadto negatywnie należy oceniać przewlekłe prowadzenie postępowania przymusowego oraz wszelkie przejawy bezczynności organów egzekucyjnych, jako mogące prowadzić do udaremnienia egzekucji, z uwagi na chociażby skuteczne ukrycie przez zobowiązanego przedmiotów z których można by ją prowadzić⁴⁰.

Jak widać, opisane w tym miejscu zasady postępowania administracyjnego znajdujące zastosowanie przy wyborze środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej nie wyczerpują katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pomimo znacznego stopnia ich ogólności nie ulega wątpliwości, że mają one doniosłe znaczenie dla przebiegu nie tylko egzekucji administracyjnej *sensu largo*, lecz także tej rozumianej ściśle przez pryzmat zagadnień wyboru i stosowania środków przymusu egzekucyjnego. Podsumowując dokonane analizy można stwierdzić, że dla pełnego obrazu wpływu zasad ogólnych na podejmowane w niniejszej pracy zagadnienie prawne, konieczne jest sięgnięcie do zasad swoistych egzekucji administracyjnej jako zasad samodzielnych oraz konkretyzujących w najszerszym stopniu normy konstytucyjne oraz normy ogólnego postępowania administracyjnego. Ich znaczenie jest o tyle istotne, że stanowi determinaty oceny wyboru środków egzekucyjnych spośród wszystkich wymienionych w ustawie egzekucyjnej, niezależnie od charakteru prawnego obowiązku poddanego przymusowej realizacji.

³⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 września 2014 r., I SA/Rz 593/14, Legalis; wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., II OSK 1547/09, Legalis.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 387/14, Legalis; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 641/12, Legalis.

3. Zasady egzekucji administracyjnej

Koncentrując się ściśle na problematyce wyboru i stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej przez uprawniony do ich stosowania organ egzekucyjny *in concreto*, pierwszorzędny wymiar nadać należy zasadom ogólnym egzekucji administracyjnej. Ich treść wyznacza konieczność przyjęcia pewnego modelu wyboru środków egzekucyjnych wyznaczającego granice ich stosowania. Należy sądzić, że model ten będzie wspólny zarówno dla egzekucji należności pieniężnych jak i egzekucji obowiązków niepieniężnych. Ustawa egzekucyjna nie wyróżnia bowiem zasad postępowania egzekucyjnego ze względu na rodzaj dochodzonego w przymusowej realizacji obowiązku.

Celem egzekucji administracyjnej jest skuteczne wykonanie obowiązku nałożonego na zobowiązanego. Realizacja przymusu, której celem jest jego spełnienie nie może jednak przy tym stanowić środka represji karnej i wiązać się z nadmiernymi dolegliwościami dla zobowiązanego⁴¹. Wiąże się z tym obowiązek badania przez organ egzekucyjny w każdym przypadku podejmowania środków egzekucyjnych, czy wybrana droga do realizacji obowiązku zapewnia skuteczne i efektywne wykonanie dochodzonego obowiązku⁴². Tak rozumiana zasada celowości, wynikająca z całokształtu treści ustawy egzekucyjnej stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań dotyczących zasad postępowania przy wyborze środków egzekucyjnych⁴³. Stanowi ona źródło rozumienia pozostałych zasad ogólnych⁴⁴.

Kluczowe dla wyboru środków egzekucyjnych znaczenie przypisać należy zasadom wynikającym z art. 7 u.p.e.a. Przepis ten formułuje cztery zasady znajdujące zastosowanie przy wyborze środków egzekucyjnych. W. Piątek i A. Skoczylas wskazują na

zasadę stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie, zasadę stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, zasadę stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego oraz zasadę niezbędności⁴⁵.

⁴¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 352–353.

⁴² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2008 r., I SA/Go 678/08, Legalis.

⁴³ R. Suwaj [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 37.

⁴⁴ T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Gdańsk 2000, s. 29.

⁴⁵ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 59.

Zgodnie z art. 7 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. Oznacza to, że powinnością organu egzekucyjnego jest stosowanie wyłącznie tych środków egzekucyjnych, które wymienia ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, względnie inne ustawy szczególne⁴⁶. Organ egzekucyjny musi ponadto stosować wybrane środki egzekucyjne adekwatnie do treści ustawy⁴⁷. Opierając się na powyższych założeniach można stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym jedynie ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje na kategorie możliwych do stosowania środków egzekucyjnych. Przewiduje ona w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. trzynaście środków egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych oraz pięć środków egzekucyjnych w egzekucji obowiązków innych niż pieniężne, przy czym niedopuszczalny jest ich wybór zamiennie poza kategorią obowiązków do których zostały przypisane przez ustawodawcę⁴⁸. Nawet hipotetyczne założenie, że ich katalog mógłby być poszerzony o nowe, nieznane dotychczas prawu środki przymusu, nie może prowadzić do ich stosowania, ponieważ prowadziłoby to do nieograniczonej dowolności organów egzekucyjnych w ich stosowaniu⁴⁹.

Rola ustaw szczególnych przy określeniu zakresu obowiązywania zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie względem u.p.e.a. doznaje znacznego ograniczenia. O ile ustawa egzekucyjna wskazuje katalog środków egzekucyjnych i kompetencje organów do ich stosowania, o tyle ustawy szczególne ograniczają się raczej do wskazania alternatyw, które ze środków w danym przypadku mogą znaleźć zastosowanie w egzekucji. Ich znaczenie jest najwyraźniej widoczne w przypadku egzekucji obowiązków niepieniężnych, przy której zakres możliwych do stosowania ustawowych środków egzekucyjnych może wyznaczać treść konkretnego przepisu⁵⁰.

J. Lang słusznie zwraca uwagę na gruncie omawianej zasady na fakt, że wynikiem wspomnianej regulacji jest możliwość określania możliwych do stosowania środków egzekucyjnych tylko w drodze ustawy. Brak podstaw prawnych do przyjęcia możliwości wprowadzenia nowych środków egzekucyjnych a zarazem ich stosowania na podstawie aktów prawnych rangi podstawowej⁵¹. W związku z tym warto przywołać w tym miejscu fragment

⁴⁶ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 415.

⁴⁷ E. Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 20

⁴⁸ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 74.

⁴⁹ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 49.

⁵⁰ Przykładowo zob. art. 31a ust. 9 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1534 z późn. zm.).

⁵¹ J. Lang [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 328.

wyroku NSA z dnia 6 lutego 2013 r., w którym podkreślono, że na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji „zastosowanie środka egzekucyjnego nieuregulowanego w tej ustawie jest rażącym naruszeniem prawa”⁵².

Zasadę stosowania środków egzekucyjnych wyrażonych w ustawie można również interpretować z perspektywy wyboru przez organ egzekucyjny kilku środków egzekucyjnych łącznie. K. Jandy-Jędrośka podkreślała, że jest to możliwe wyłącznie w odniesieniu do należności pieniężnych, natomiast sposobność taka nie występuje w egzekucji obowiązków niepieniężnych⁵³. P. Przybysz wskazuje jednak, że wyjątkiem w egzekucji obowiązków niepieniężnych jest przymus bezpośredni, w sytuacji kiedy występuje

jako element innego środka egzekucyjnego, ponieważ przymus bezpośredni nie stanowi wówczas samoistnego środka egzekucyjnego⁵⁴.

Dla przykładu warto przywołać jako postać przymusu opróżnienie lokalu, którego część stanowić może przymus bezpośredni stosowany przez egzekutora wobec osób stawiających opór (art. 144 u.p.e.a.). Szczegółowa analiza problemu opisywanego przez ww. autorów nie sprowadza się mimo to do jednoznacznego stwierdzenia, że w egzekucji należności pieniężnych organ może bez rozmysłu kierować egzekucję przeciwko wszystkim przedmiotom zobowiązanego nadającym się do egzekucji należności pieniężnych. Zdolność do korzystania z wielu środków ograniczają sformułowane w art. 7 § 2 u.p.e.a. zasada celowości stosowania środków egzekucyjnych, nazywana również w doktrynie zasadą stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku – zasadą racjonalnego działania⁵⁵ oraz zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że dokonując analizy treści obu zasad, należy brać pod uwagę ich umiejscowienie w systemie egzekucji administracyjnej oparte o koniunkcję powinności organu egzekucyjnego. Dokonując wyboru środka egzekucyjnego organ egzekucyjny jest zobowiązany stosować środki egzekucyjne prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (art. 7 § 2 u.p.e.a.). Konieczne jest więc rozpatrywanie wpływu opisanych zasad na wybór i stosowanie środków egzekucyjnych łącznie, jako integralnie ze sobą

⁵² Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II OSK 2052/11, Legalis.

⁵³ K. Jandy-Jędrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 283.

⁵⁴ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 75.

⁵⁵ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 314.

związanych. Należy dodać, że inherencja zasad bezpośredniości stosowania środków egzekucyjnych i stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego znajduje najszerszy wyraz w orzeczeniach sądów administracyjnych z zakresu prawa budowlanego, odnośnie stosowania *in concreto* grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego⁵⁶.

Obowiązkiem organu egzekucyjnego jest dokonanie oceny, który z potencjalnie możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania określonego tytułem wykonawczym obowiązku⁵⁷. M. Masternak wskazuje, że bezpośrednie wykonanie obowiązku wiązać należy z wyborem środka egzekucyjnego, który pozwala na pełne zaspokojenie dochodzonego obowiązku⁵⁸. Należy więc rozumieć, że zgodnie z zasadą bezpośredniości na organie egzekucyjnym ciąży powinność stosowania środka egzekucyjnego umożliwiającego realizację obowiązku jednorazowo, nie powodując dodatkowych dolegliwości względem zobowiązanego⁵⁹. Wybór dokonany przez organ egzekucyjny powinien być poprzedzony szczegółową analizą, której konkluzja powinna wyrażać się w doborze takiego środka egzekucyjnego, który nie będzie powodował konieczności stosowania kolejnych, innych środków egzekucyjnych⁶⁰. Wspomnieć należy, że w realizacji zasady bezpośredniości poza organem egzekucyjnym swój udział ma także wierzyciel, który ma możliwość wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji środków egzekucyjnych, z których powinna być ona prowadzona. W przypadku egzekucji obowiązków niepieniężnych jest to obowiązek wierzyciela (art. 28 u.p.e.a.)⁶¹. Organ egzekucyjny na mocy art. 30 u.p.e.a. może jednak w egzekucji obowiązków niepieniężnych zastosować inny środek egzekucyjny niż wskazany we wniosku, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. *A contrario* wynika, że w zakresie egzekucji obowiązków pieniężnych, organ egzekucyjny jest związany wnioskiem wierzyciela co do możliwości wyboru środków egzekucyjnych i nie jest władny do stosowania innych środków egzekucyjnych niż wskazane we wniosku wierzyciela, a zatem jego wybór jest ograniczony⁶².

Dla zastosowania wobec zobowiązanego najłagodniejszego środka egzekucyjnego konieczne jest dysponowanie przez organ egzekucyjny precyzyjnym zasobem informacji co do jego stanu majątkowego, z czym wiąże

⁵⁶ Szeroko na ten temat: W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 61.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, Legalis.

⁵⁸ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 49.

⁵⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 lutego 2009 r., II SA/Kc 6/09, Legalis.

⁶⁰ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 75.

⁶¹ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 50.

⁶² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 marca 2006 r., I SA/Sz 513/05, Legalis.

się realizacja zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podjęcie przez organ egzekucyjny odpowiednich czynności na etapie poprzedzającym wybór środka egzekucyjnego, pozwala na określenie katalogu środków egzekucyjnych, którymi dysponować może organ egzekucyjny wobec zobowiązanego. Artur Krukowski słusznie uzasadnia tak postawioną tezę, wskazując na możliwość wystąpienia sytuacji gdzie „ten sam środek egzekucyjny będzie najmniej uciążliwy u jednego zobowiązanego, ale u innego zobowiązanego już nie będzie miał takiego przymiotu”⁶³. W związku z powyższym organ egzekucyjny dokonując wyboru środka egzekucyjnego w konkretnej sytuacji powinien uwzględniać ustalone przez siebie okoliczności faktyczne, brać pod uwagę jakimi możliwymi do zastosowania środkami egzekucyjnymi dysponuje oraz mieć na względzie charakter oraz zakres nałożonego obowiązku⁶⁴. Wybrany przez organ egzekucyjny środek egzekucyjny powinien w jak najmniejszym stopniu ingerować w wolności i prawa zobowiązanego⁶⁵ – w tym w prawo własności i wolności gospodarczej. Jak wskazuje obrazowo D.R. Kijowski

jeżeli rozważane jest zajęcie rachunku bankowego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i rachunku oszczędnościowego lub innego, niezwiązanego z tą działalnością składnika majątku zobowiązanego, zajęcie tego pierwszego należy uznać za niedopuszczalne⁶⁶.

Zasada stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych stanowi funkcję służebną wobec wspomnianej już zasady bezpośredniości, co wynika jasno z treści art. 7 § 2 u.p.e.a. Trafnie podkreśla się przy tym w orzecznictwie, że

zasada stosowania najmniej uciążliwego dla zobowiązanego środka egzekucyjnego jest związana z zasadą celowości. Celem postępowania egzekucyjnego jest bowiem doprowadzenie do przymusowej realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków. Chodzi zatem o stosowanie wobec zobowiązanego takich środków, które bezpośrednio prowadzą do osiągnięcia celu egzekucji, a są dla zobowiązanego najmniej uciążliwe. Gdy istnieje kilka środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku organ egzekucyjny winien stosować te środki, która są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego⁶⁷.

⁶³ A. Krukowski, *Zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego – wybrane zagadnienia*, PPLiFS 2013, nr 11, s. 28.

⁶⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2014 r., I SA/OI 221/13, Legalis.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OSK 179/11, Legalis.

⁶⁶ D.R. Kijowski [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 204–205.

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 662/09, Legalis; por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2013 r., III SA/Łd 908/12, Legalis.

Uciążliwość należy rozumieć przy tym głównie jako

dokuczliwość zastosowanego środka dla codziennego życia czy prowadzonej działalności, powodującą niemożność czy utrudnienie codziennego funkcjonowania dłużnika⁶⁸.

Jeżeli jednak brak jest realnych szans na wyegzekwowanie obowiązku za pomocą środków egzekucyjnych względniejszych dla zobowiązanego, organ egzekucyjny może odstąpić od ich stosowania na rzecz środków o większej dolegliwości⁶⁹. Taka sytuacja może mieć miejsce chociażby w przypadku, gdy wysokość zobowiązania znacznie przekracza wartość majątku zobowiązanego. Organ egzekucyjny jest zobowiązany wówczas do wyboru wszystkich możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych, co nie będzie złamaniem zasady stosowania najłagodniejszego środka w egzekucji⁷⁰. Warto przy tym zauważyć, że w przypadku braku możliwości wyboru środka egzekucyjnego zasada ta nie może znaleźć zastosowania⁷¹. Istnienie wyłącznie jednego środka egzekucyjnego wiąże się z przekształceniem uprawnienia organu egzekucyjnego w obowiązek jego wyboru dla realizacji celów postępowania egzekucyjnego, bez względu na wymiar jego uciążliwości⁷².

Pomimo faktu, że to organ egzekucyjny podejmuje rozstrzygnięcie w przedmiocie wyboru środka egzekucyjnego, wskazać należy na możliwość czynnego kształtowania jego treści przez zobowiązanego. W sytuacji kiedy zobowiązany wskaże inny niż organ egzekucyjny, a zapewniający równą mu efektywność środek egzekucyjny, organ powinien rozważyć możliwość zmiany już wybranego środka na mniej uciążliwy dla zobowiązanego. Przy ocenie dolegliwości środka egzekucyjnego należy więc brać pod uwagę zarówno względy subiektywne wynikające z oceny dolegliwości dokonanej przez zobowiązanego oraz okoliczności obiektywne, które przez wzgląd na cel egzekucji powinny zawsze przeważać. Słusznie zauważył bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, że „każdy ze stosownych środków egzekucyjnych jest z zasady uciążliwy dla zobowiązanego”⁷³.

⁶⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Go 7/15, Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2008 r., I SA/Gd 26/08, Legalis.

⁶⁹ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 75.

⁷⁰ A. Krukowski, *op. cit.*, s. 31.

⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 marca 2015 r., I SA/Gd 1420/14, Legalis; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 października 2013 r., I SA/Ol 587/13, Legalis; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2000 r., I SA/Gd 213/98, Legalis.

⁷² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2011 r., I SA/Wr 218/11, Legalis; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2000 r., III SA 1248/99, Legalis.

⁷³ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 maja 2008 r., I SA/Bk 88/08, Legalis.

Warto dodać, że kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie nie odzwierciedla kryterium stopnia ich dolegliwości, a więc nie wyraża powinności organu egzekucyjnego do wyboru środków egzekucyjnych w takiej kolejności jak wynika to z systematyki u.p.e.a. Należy mieć na względzie, że na skutek wielkiej nowelizacji, która poszerzyła katalog środków egzekucyjnych o nowe, wcześniej nieznane ustawie egzekucyjnej, inne twierdzenia na ten temat można uznać za historyczne⁷⁴. Przedstawiciele doktryny podkreślają jednak, że w niezmienionym kształcie zachowuje aktualność pogląd, że środkiem o najmniejszym stopniu dolegliwości w egzekucji należności pieniężnych jest egzekucja z pieniędzy, natomiast egzekucja z nieruchomości jest środkiem najbardziej uciążliwym⁷⁵. Na tym gruncie R. Hauser wskazuje, że dokonując wyboru środka egzekucyjnego, nie można postępować w sposób mechaniczny, oderwany od faktycznej sytuacji zobowiązanego, co potwierdza, że nie jest możliwe tego typu uszczegółowienie w ustawie⁷⁶. Prawodawca nie jest bowiem w stanie uregulować *a priori* wszelkich możliwych do przewidzenia okoliczności po stronie zobowiązanego, wpływających na jego sytuację prawną odnoszącą się do uciążliwości wybranego przez organ egzekucyjny środka egzekucyjnego. Warto przy tym powołać za Z. Leońskim fragment zachowującego po dziś dzień aktualność orzeczenia Naczelnego Trybunału Administracyjnego z dnia 11 lutego 1930 r. w którym zaznaczono, że

władzy służy prawo oceny, który ze środków przymusowych może być w każdym poszczególnym wypadku uznany jako bardziej od innych celowy i łagodny⁷⁷.

Wymiar dolegliwości środków egzekucyjnych, mogących znaleźć zastosowanie w danym przypadku należy więc każdorazowo do organu egzekucyjnego.

Jak już zostało kilkakrotnie wskazane w niniejszej pracy, w przypadku egzekucji obowiązków niepieniężnych, na wybór konkretnego środka egzekucyjnego decydujący wpływ ma charakter obowiązku poddanego egzekucji, który w przeciwieństwie do obowiązków o charakterze pieniężnym może być różnorodny. Tym samym nie można przypisywać kolejności wymienienia środków egzekucyjnych w egzekucji obowiązków niepieniężnych szczególnego waloru w kontekście zasady stosowania najłagodniejszego środka egzekucyj-

⁷⁴ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 425.

⁷⁵ *Ibidem*; por. W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 63.

⁷⁶ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 53–54.

⁷⁷ Wyrok NTA z dnia 11 lutego 1930 r., I.1270/29, Zb.Wyr.NTA nr 324A; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 124–125.

nego⁷⁸. Ponadto biorąc pod uwagę niewielką ilość środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych, skorelowaną z ograniczonym często przez przepisy szczególne ich zastosowaniem dla konkretnych obowiązków, wybór najbardziej celowego środka, z zachowaniem zasady proporcjonalności nie powinien wydawać się nazbyt problematyczny⁷⁹.

Należy zgodzić się z D.R. Kijowskim, że zasadne jest postawienie pytania czy zasada stosowania środków egzekucyjnych konstrukcyjnie powinna być związana z zasadą bezpośredniości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak zaznacza wspomniany autor odnosząc się krytycznie do obecnego kształtu prawnego obu zasad:

Czy narzędzia te muszą być tak skonstruowane, że stosującym je organom odbiera się możliwość wyboru między środkami bezpośrednio prowadzącymi do zaprowadzenia lub przywrócenia stanu porządku publicznego a tymi, które będą prowadzić do tego samego celu pośrednio, ale z mniejszą dozą uciążliwości dla zobowiązanego, można wątpić⁸⁰.

Trzeba mimo wszystko podkreślić, że w obecnym stanie prawnym istnieją inne środki prawne pozwalające na pośrednią realizację obowiązków poddanych egzekucji. Zobowiązany ma prawo między innymi domagać się odroczenia terminu wykonania obowiązku czy rozłożenia spłaty należności pieniężnej na raty. Nie odbywa się to jednak z reguły w ramach postępowania egzekucyjnego, a w granicach postępowania pomiędzy zobowiązanym a wierzycielem⁸¹. Postępowanie egzekucyjne w przypadku uzyskania przez zobowiązanego decyzji odraczającej termin wykonania obowiązku, rozkładającej dochodzone w egzekucji świadczenie pieniężne na raty lub w przypadku zawarcia umowy z wierzycielem⁸² powinno zostać zawieszone (art. 56 § 1 u.p.e.a.). Tak skonstruowana możliwość pośredniego dochodzenia realizacji obowiązków wydaje się na chwilę obecną rozwiązaniem optymalnym. Celem nadrzędnym egzekucji administracyjnej jest bowiem wykonanie obowiązku. Jej skuteczność zapewnia wykonanie ich w sposób bezpośredni. Można przypuszczać, że możliwość wyboru środków egzekucyjnych pośrednio prowadzących do wykonania obowiązku, mogłaby w sposób znaczny przewlekać prowadzone postępowania egzekucyjne, doprowadzając często do bezskuteczności egzekucji. Tym samym pośredniemu wykonaniu zobowiązania sprzyja aktyw-

⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, Legalis; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, Legalis.

⁷⁹ D.R. Kijowski [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 229.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 228.

⁸¹ Jako wyjątek można powołać przykład rozłożenia przez organ egzekucyjny na raty kosztów egzekucyjnych na zasadzie art. 64f u.p.e.a.

⁸² Przykładowo zob. art. 29 ust. 1a u.s.u.s.

na rola zobowiązanego, który jako podmiot chcący uniknąć konieczności stosowania przeciwko niemu środków egzekucyjnych, posiada możliwości do ograniczenia zadawanych mu dolegliwości związanych z koniecznością wykonania obowiązku. Ma to tym bardziej istotne znaczenie, że pośrednie wykonywanie obowiązku wiąże się z zawieszeniem postępowania egzekucyjnego i niemożliwością podejmowania jakichkolwiek środków egzekucyjnych, a zatem powinno być korzystniejsze dla statystycznego zobowiązanego.

Niedopuszczalność stosowania środków egzekucyjnych zachodzi również w przypadku, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy (art. 7 § 3 u.p.e.a.)⁸³. Z istoty tak wyrażanej zasady niezbędności wynika, że wybór i stosowanie środków egzekucyjnych może następować wyłącznie dla realizacji celów egzekucji. Jeżeli więc egzekwowany obowiązek został wykonany lub z innych przyczyn nie może zostać zrealizowany, stosowanie środków egzekucyjnych jest nieuprawnione⁸⁴. Wybór środków egzekucyjnych w toku egzekucji powinien być podejmowany w niezbędnym zakresie, pozwalającym na skuteczność egzekucji bez stwarzania zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości. W razie niedopuszczalności stosowania środka egzekucyjnego organ egzekucyjny ma obowiązek od niego odstąpić⁸⁵.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje w art. 8–10 szereg wyłączeń przedmiotowych z egzekucji, wyrażających zasadę poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego. Stanowi ona emanację konstytucyjnej zasady poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), jako zasady naczelnej spośród katalogu praw i wolności⁸⁶ oraz zasady proporcjonalności, pozwalającej na ograniczenie niedogodności wynikających dla zobowiązanego z prowadzonej egzekucji (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)⁸⁷. L. Klat-Wertelecka wskazywała przy tym, że

egzekucja administracyjna, służąc realizacji norm materialnego prawa administracyjnego, nie stanowi kary za niewykonanie obowiązku, a jest tylko ostatecznym sposobem wymuszenia jego wykonania⁸⁸.

⁸³ M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2015, s. 373–374.

⁸⁴ Z. Leoński [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 23.

⁸⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2009 r., II SA/Gd 907/08, Legalis.

⁸⁶ M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 91.

⁸⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Legalis.

⁸⁸ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, s. 103.

Dlatego też konieczne było stworzenie przez ustawodawcę dodatkowych ograniczeń w wyborze środków egzekucyjnych, pozwalających na zapewnienie zobowiązanemu (jego rodzinie) podstawowych środków do życia⁸⁹. W obecnym kształcie odnoszą się one wyłącznie do zobowiązanych będących osobami fizycznymi. Nie dotyczą natomiast osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych⁹⁰. Należy zgodzić się jednak *de lege ferenda* z Z. Leońskim, co do możliwości podjęcia przez ustawodawcę działań pozwalających na objęcie w obecnych realiach obrotu rynkowego ochroną podmiotów gospodarczych, gdyż treść regulacji o której mowa znajduje swoje źródło jeszcze w tekście pierwotnym ustawy egzekucyjnej z 1966 r., któremu nadano kształt w innym, opartym o gospodarkę centralnie planowaną ustroju⁹¹.

W tym miejscu szczegółowej analizie poddany zostanie całokształt wyłączeń unormowanych w art. 8 u.p.e.a. oraz ograniczenia w wyborze środków egzekucyjnych określone w art. 8a u.p.e.a. Wyłączenia dotyczące egzekucji z wynagrodzenia oraz egzekucji z rent i emerytur (art. 9 i art. 10 u.p.e.a.), a także ograniczenia dalsze wynikające z unormowań dotyczących konkretnych kategorii środków egzekucyjnych zostaną przedstawione stosownie do rodzaju środka w rozdziale IV niniejszej pracy, z uwagi na wyartykułowanie ich przez ustawodawcę w osobnych jednostkach redakcyjnych dotyczących wyłącznie tych środków. Wszystkie spośród ustanowionych przez ustawodawcę wyłączeń należy rozważać w kontekście środków egzekucyjnych, których bezpośrednio dotyczą, ponieważ katalog wyłączeń wyrażonych we wspomnianych przepisach nie jest wyczerpujący⁹².

Zgodnie z art. 8 § 1 u.p.e.a., egzekucji administracyjnej nie podlegają:

- 1) przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubranie niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny, a także ubranie niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu;
- 2) zapasy żywności i opału, niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny na okres 30 dni;
- 3) jedna krowa lub dwie kozy albo trzy owce, potrzebne do wyżywienia zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny, wraz z zapasem paszy i ściółki do najbliższych zbiorów;
- 4) narzędzia i inne przedmioty niezbędne do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego, z wyłączeniem środka transportu oraz surowce niezbędne do tej pracy na okres 7 dni;

⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 40/14, Legalis.

⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 września 1998 r., SA/Łd 1664/96, Legalis.

⁹¹ Z. Leoński, *Administracyjne...*, s. 79.

⁹² P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 63–64.

- 5) przedmioty niezbędne do pełnienia służby przez zobowiązanego lub do wykonywania przez niego zawodu;
- 6) pieniądze w kwocie 760 zł;
- 7) wkłady oszczędnościowe złożone w bankach na zasadach i w wysokości określonej przepisami pr. bank.;
- 8) oszczędności członka kasy złożone w kasie w wysokości określonej przepisami ustawy o SKOK;
- 9) dokumenty osobiste, po jednej obrączce zobowiązanego i jego współmałżonka, wykonane z metali szlachetnych, order i odznaczenia oraz przedmioty niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny do nauki lub wykonywania praktyk religijnych, a także przedmioty codziennego użytku, które mogą być sprzedane znacznie poniżej ich wartości, a które dla zobowiązanego mają znaczną wartość użytkową;
- 10) kwoty otrzymane na pokrycie wydatków służbowych, w tym kosztów podróży i wyjazdów;
- 11) kwoty otrzymane jako stypendia;
- 12) rzeczy niezbędne ze względu na ułomność fizyczną zobowiązanego lub członków jego rodziny;
- 13) kwoty otrzymane z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych;
- 14) środki pochodzące z dotacji przyznanej z budżetu państwa na określone cele i znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym prowadzonym dla obsługi bankowej dotacji oraz środki pochodzące z programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., chyba że wierzytelność egzekwowana powstała w związku z realizacją projektu, na który środki te były przeznaczone;
- 15) rzeczy służące w kościołach i innych domach modlitwy do odprawiania nabożeństwa lub do wykonywania innych praktyk religijnych albo będące obiektami kultu religijnego, choćby były kosztownościami lub dziełami sztuki;
- 16) sumy przyznane orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli egzekwowana wierzytelność przysługuje Skarbowi Państwa.

Za przedmioty niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny, w rozumieniu art. 8 § 1 pkt 1 u.p.e.a., zgodnie z treścią art. 8 § 2 u.p.e.a. nie uważa się w szczególności:

- 1) mebli stylowych i stylizowanych;
- 2) telewizorów do odbioru programu w kolorze, chyba że zobowiązany wykaze, że od roku produkcji telewizora upłynęło więcej niż 5 lat;
- 3) stereofonicznych radioodbiorników;

- 4) urządzeń służących do nagrywania lub odtwarzania obrazu lub dźwięku;
- 5) komputerów i urządzeń peryferyjnych, chyba że są one niezbędne zobowiązanemu do pracy zarobkowej wykonywanej przez niego osobie;
- 6) futer ze skór szlachetnych;
- 7) dywanów wełnianych i ze skór naturalnych;
- 8) porcelany, szkła ozdobnego i kryształów;
- 9) sztućców z metali szlachetnych;
- 10) dzieł sztuki.

Dokonując szczegółowej interpretacji ww. artykułu a zarazem rozmiaru ograniczeń w wyborze środków egzekucyjnych należy zauważyć, że wskazane przez ustawodawcę wyłączenia z egzekucji dotyczą różnorodnych jej przedmiotów (środków egzekucyjnych). Nadto regulacja ta określona jest w sposób kazuistyczny, co pozwala na przyjęcie tezy, że nie jest to regulacja wyczerpująca i w pełni prawidłowa⁹³. W przypadku części przedmiotów wyłączonych z egzekucji, ustawa egzekucyjna posługuje się także ogólną regulacją nakazującą organom egzekucyjnym ocenę w ramach uznania administracyjnego, czy dany składnik majątkowy kwalifikuje się do uznania go za podlegający wyłączeniu z mocy prawa. Sytuacja tego typu ma miejsce przy analizie rozumienia ustawowych pojęć niedookreślonych typu: przedmioty „niezbędne” zobowiązanemu, przedmioty „mające znaczną wartość użytkową” dla zobowiązanego, czy rzeczy „służące” do sprawowania kultu religijnego⁹⁴. Ich interpretacja może być w zależności od wnikliwości organu egzekucyjnego oraz okoliczności leżących po stronie zobowiązanego różna. Korzystanie przez organ egzekucyjny z władzy dyskrecyjnej w zakresie z luzu decyzyjnego, którym dysponuje, musi być jednak zawsze poprzedzone szeroką analizą stanu faktycznego, ustaleniem ważnych dla istoty sprawy okoliczności i nie może prowadzić do dowolności ocen⁹⁵. Znacząca w tym zakresie jest również rola sądów, wskazujących nierzadko jakie konkretnie przedmioty nie mogą stanowić podstawy ich wyboru przez organ egzekucyjny jako środków egzekucyjnych oraz jakie okoliczności po stronie zobowiązanego należy brać pod uwagę rozumując pojęcie niezbędności⁹⁶.

⁹³ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 70.

⁹⁴ D.R. Kijowski [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, s. 234.

⁹⁵ M. Jaśkowska [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 300 i n.

⁹⁶ Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1937 r., II C 48/6/37, OSN 1938, nr 7, poz. 307.

Szczegółowa analiza materii uregulowanej w art. 8 § 1 u.p.e.a. wskazuje na to, że katalog ograniczeń wprowadzonych przez prawodawcę nie jest jednorodny. Taki stan rzeczy pozwala na usystematyzowanie wyrażonych tym przepisem wyłączeń, ze względu na kryterium rodzajowości środków egzekucyjnych należności pieniężnych. Wydaje się, że tego typu standaryzacja pozwoli na pełny obraz tego, jakie czynniki należy brać pod uwagę dokonując wyboru środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej. Biorąc pod uwagę całokształt regulacji wyróżnić należy ograniczenia w wyborze środków egzekucyjnych w egzekucji z pieniędzy, wierzytelności z rachunku bankowego, praw majątkowych, ruchomości oraz nieruchomości.

Egzekucja z pieniędzy jest możliwa jedynie ponad kwotę 760 zł, a wyłączenie tego rodzaju ma zastosowanie wyłącznie w przypadku egzekucji z pieniędzy (art. 8 § 1 pkt 6 u.p.e.a.)⁹⁷. Należy podkreślić, że w szczególności nie dotyczy wierzytelności ulokowanej na rachunku bankowym zobowiązanego. Nieco odmiennie kształtuje się sytuacja wobec pozostałych czterech kategorii wyłączeń związanych z środkami pieniężnymi, które nie podlegają egzekucji niezależnie od tego czy występują w postaci pieniądza, czy są alokowane na rachunkach bankowych⁹⁸. Wybierając egzekucję z pieniędzy lub rachunku bankowego organ egzekucyjny nie może zajmować kwot otrzymanych na pokrycie wydatków służbowych, w tym kosztów podróży i wyjazdów, kwot otrzymanych jako stypendia, kwot otrzymanych z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych oraz środków pochodzących z dotacji oraz programów finansowanych z udziałem środków unijnych i innych źródeł zagranicznych (art. 8 § 1 pkt 10, 11, 14, 15 u.p.e.a.).

Spśród wyłączeń dotyczących wierzytelności konieczne jest wskazanie na ochronę wkładów finansowych złożonych w bankach na zasadach i w wysokości określonej przepisami prawa bankowego. *Lex specialis* stanowi w tym przypadku przepis art. 54 pr. bank., który stanowi w ust. 1, że środki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych jednej osoby, niezależnie od liczby zawartych umów, są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2008 z późn. zm.), przysługującego pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze

⁹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2011 r., I SA/Wr 218/11, Legalis.

⁹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2014 r., I SA/Bd 96/14, Legalis; por. uchwała SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 104/14, Legalis.

czasu pracy. Zgodnie z rozporządzeniem do ww. ustawy minimalne wynagrodzenie za pracę od dnia 1 stycznia 2017 r. wynosi 2000 zł⁹⁹. W związku z tym na chwilę obecną zajęciu nie podlegają oszczędności zlokalizowane na wskazanych rachunkach w kwocie do 1500 zł. Ponadto adekwatnie do treści art. 54 ust. 2 pr. bank. kwota wolna w przypadku rachunków bankowych prowadzonych przez więcej niż jedną osobę fizyczną nie ulega zmianie. Można więc mówić o występowaniu jednej kwoty wolnej, niezależnie od liczby współwłaścicieli rachunku¹⁰⁰.

Jeżeli środki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych pochodzą ze świadczeń wymienionych w art. 833 § 6 k.p.c. oraz innych o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 575 z późn. zm.), to są one na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego wolne od zajęcia w całości (art. 54a pr. bank.). Bliźniacza regulacja obowiązuje względem wkładów oszczędnościowych złożonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o SKOK. Nadto oszczędności członka kasy złożone w kasie, niezależnie od liczby dowodów na złożone oszczędności, zapisuje się na imiennym rachunku członka kasy i są one wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, przysługującego pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy (art. 28 ust. 1 ustawy o SKOK).

Egzekucji należności pieniężnych nie podlegają ponadto sumy przyznane orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli egzekwowana wierzytelność przysługuje Skarbowi Państwa (art. 8 § 1 pkt 18 u.p.e.a.).

Jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, wierzytelność pieniężna przypadająca rolnikowi w wyniku kontraktacji może być zajęta egzekucyjnie do wysokości 25% należności za dostarczony towar, bez uwzględnienia ewentualnie potrąconych pożyczek i zaliczek kontraktacyjnych (art. 8a § 5 u.p.e.a.)¹⁰¹.

Zdecydowana większość wyłączeń związanych z istotą zasady poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego wiąże się z przedmiotami będącymi ograniczeniami w wyborze egzekucji z ruchomości. Ustawa egzekucyjna wskazuje, że egzekucji nie podlegają między innymi przedmioty urządzenia

⁹⁹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1456).

¹⁰⁰ D. Rogoń [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz do art. 1–92*, Warszawa 2005, s. 478.

¹⁰¹ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1287/11, Legalis.

domowego i ubrania niezbędne zobowiązanemu i jego rodzinie (art. 8 § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Dla przykładu warto podać, że mogą to być łóżko, kuchenka, pralka czy podstawowy zestaw mebli. W przypadku gdy zobowiązany dysponuje większą liczbą ruchomości tego samego typu, organ egzekucyjny powinien zająć te z nich, które przedstawiają większą wartość majątkową¹⁰². Egzekucji z ruchomości nie podlegają także dokumenty osobiste, nie będące papierami wartościowymi, przedmioty niezbędne do nauki, odznaczenia i medale ściśle związane z osobą zobowiązanego, obrączki, przedmioty niezbędne do sprawowania kultu religijnego (art. 8 § 1 pkt 9 u.p.e.a.), a także pozostałe po przodkach rzeczy osobiste¹⁰³. Warto zwrócić uwagę na wyłączenie z egzekucji przedmiotów służących zobowiązanemu będącemu osobą niepełnosprawną (art. 8 § 1 pkt 13 u.p.e.a.). W. Kubiak wskazuje na szeroki katalog możliwych wyłączeń związanych z tą regulacją. Można do nich zaliczyć nie tylko protezy czy wózki inwalidzkie, lecz również pojazdy przystosowane do transportu osób niepełnosprawnych¹⁰⁴.

Próby określenia konkretnych przypadków kiedy dane składniki majątkowe nie podlegają egzekucji z ruchomości, podejmują coraz częściej w swoich orzeczeniach sądy administracyjne wskazując kierunki wykładni w rozumieniu pojęć niedookreślonych art. 8 § 1 u.p.e.a, jednak nie rzadko są one rozbieżne i poddawane krytyce doktryny. Fakt ten dowodzi, że podejście uogólniające do tego, które z przedmiotów zawsze będą podlegały wyłączeniu lub nie będą jemu podlegały z reguły nie jest możliwe. Dla podjęcia prawidłowej oceny okoliczności wyłączających niektóre kategorie przedmiotów z możliwości ich wyboru dla celów egzekucji, konieczne jest skrupulatne przeanalizowanie całokształtu sytuacji majątkowej zobowiązanego¹⁰⁵.

Dla przykładu warto podać, że w jednym ze swoich wyroków NSA uznał, że lodówka i segment pokojowy podlegają egzekucji administracyjnej i nie stanowią podstawowych przedmiotów urządzenia domowego zobowiązanego i jego rodziny¹⁰⁶. Należy sądzić jednak, że dokonana przez NSA w tym przypadku wykładnia prowadzić może do zbyt daleko idących wniosków. Trudno sobie obecnie bowiem wyobrazić sytuację pozwalającą na uznanie, że posiadanie lodówki nie jest jednym z podstawowych i powszechnych urządzeń we współczesnym gospodarstwie domowym, niezbędnym do zapewnienia ochrony podstawowych funkcji dotyczących wyżywienia

¹⁰² W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 71.

¹⁰³ W. Kubiak, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1973, s. 38–39.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 40.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., I SA/Gd 1180/96, LEX nr 29070.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1996 r., SA/Łd 2983/95, LEX nr 28977.

człowieka. Brak jednak rozstrzygnięcia tej kwestii w innych orzeczeniach sądów administracyjnych¹⁰⁷.

Na gruncie zagadnienia przedmiotów niepodlegających egzekucji, a związanych z wykorzystywaniem ich przez zobowiązanego w celach zarobkowych, wykształciło się bogate orzecznictwo. Dotyczyło ono zwłaszcza możliwości egzekucji z środków transportu służących zobowiązanemu do pracy. Po zmianach dokonanych wielką nowelizacją ustawodawca wprost wskazał, że tego rodzaju pojazdy podlegają egzekucji (art. 8 § 1 pkt 4 u.p.e.a.), dlatego też orzeczenia te w chwili obecnej straciły swoją aktualność¹⁰⁸. Hasłowo można jedynie wskazać, że ich meritum wiązało się z problematyką egzekucji z samochodu osobowego służącego zobowiązanemu do pracy w charakterze taksówkarza. Dokonujące oceny takich okoliczności faktycznych Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, prezentowały w tej sprawie różne stanowiska¹⁰⁹. Posługując się innym przykładem nie jest możliwe zajęcie komputera zobowiązanego, w przypadku gdy jest on wykorzystywany do pisania artykułów w celu zarobkowym¹¹⁰. Sytuacja natomiast, w której poza pracą zarobkową zobowiązany wykorzystuje dany przedmiot do innych celów, nie ma z perspektywy wyłączenia środka egzekucyjnego z możliwości jego wyboru *ex lege* żadnego znaczenia prawnego¹¹¹.

Zgodnie z treścią art. 8 § 1 pkt 16 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej nie podlegają rzeczy służące w kościołach i innych domach modlitwy do odprawiania nabożeństwa lub do wykonywania innych praktyk religijnych albo będące obiektami kultu religijnego, choćby były kosztownościami lub dziełami sztuki. Jak wynika z ww. przepisu celem wyłączenia tej kategorii rzeczy z egzekucji jest ich funkcja, niezależnie od wartości majątkowej którą za sobą niosą¹¹². Opisywana regulacja jako jedyna spośród wszystkich rodzajów wyłączeń z egzekucji pozwala na objęcie w jej zakres przedmiotowy również nieruchomości: kościołów, cmentarzy oraz innych obiektów kultu religijnego¹¹³.

Poza wyłączeniami o charakterze ogólnym (art. 8 u.p.e.a.) prawodawca wyróżnił tzw. rolnicze wyłączenia z egzekucji, mając na celu ochronę

¹⁰⁷ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 października 2010 r., I SA/Bd 703/10, Legalis.

¹⁰⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2006 r., III SA/Wa 2947/05, Legalis.

¹⁰⁹ Zob. uchwała SN z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 56/96, Legalis z glosą krytyczną F. Zedlera, OSP 1997, nr 11, s. 545; por. wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., I SA/Gd 1180/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 maja 2000 r., I SA/Gd 1809/98, LEX nr 44380.

¹¹⁰ Postanowienie SO w Toruniu z dnia 2 sierpnia 2013 r., VIII Cz 455/13, Legalis.

¹¹¹ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2002 r., I SA/Ld 1485/00, Legalis.

¹¹² W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 76.

¹¹³ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2008, s. 65; por. H. Pietrkowski [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2012, s. 255–256.

zobowiązanego prowadzącego gospodarstwo rolne, w stosunku do którego egzekucji nie podlegają również stosownie do treści art. 8a § 1 u.p.e.a.:

- 1) jeden koń wraz z uprzężą, jedna krowa, dwie kozy, jeden tryk i dwie owce, jedna maciora oraz dziesięć sztuk drobiu;
- 2) jedna jałówka lub cieliczka w przypadku braku krowy;
- 3) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza, o którym mowa w pkt 1 i 2, aż do najbliższych zbiorów;
- 4) jeden pług, jeden zespół bron, jeden kultywator, jeden kierat, jedna siewkarnia, jeden wóz, jedno sanie robocze;
- 5) zboże lub inne ziemiopłody, niezbędne do najbliższych siewów lub najbliższego sadzenia w gospodarstwie rolnym zobowiązanego;
- 6) zwierzęta gospodarskie w drugiej połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz to potomstwo w okresie: źrebaki do 5 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i koźleta do 5 miesięcy;
- 7) zakontraktowane zwierzęta rzeźne, jeżeli ich waga nie odpowiada warunkom handlowym albo termin dostawy nie upłynął lub nie upływa w miesiącu przeprowadzenia egzekucji;
- 8) jeden ciągnik na 25 ha powierzchni gruntów, nie mniej jednak niż jeden ciągnik na gospodarstwo rolne, wraz z urządzeniami towarzyszącymi niezbędnymi do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów;
- 9) jeden silnik elektryczny;
- 10) podstawowe maszyny i narzędzia rolnicze w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym zobowiązanego;
- 11) podstawowy sprzęt techniczny niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w gospodarstwie specjalistycznym zobowiązanego;
- 12) zapasy paliwa i części zamienne niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych na okres do zakończenia cyklu produkcyjnego;
- 13) nawozy oraz środki ochrony roślin w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego zobowiązanego;
- 14) stado użytkowe kur niosek w okresie pierwszych 6 miesięcy nośności;
- 15) stado podstawowe zwierząt futerkowych oraz zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę kontraktacyjną na dostawę skór z tych zwierząt;
- 16) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza, o którym mowa w pkt 6, 7, 14 i 15, aż do najbliższych zbiorów;
- 17) zapasy opału na okres 6 miesięcy;

18) zaliczki kontraktacyjne.

Kolejne paragrafy art. 8a u.p.e.a. uszczegółowiają wymienione powyżej ograniczenia wyboru środków egzekucyjnych w przypadku prowadzenia egzekucji wobec rolników prowadzących gospodarstwa rolne. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że zakres ochrony rolników prowadzących gospodarstwa rolne jest nazbyt obszerny i zbyt kazuistyczny, co może prowadzić do uznania, że uprzywilejowanie w ochronie osób prowadzących działalność rolną może naruszać wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa i utrudniać realizację celów egzekucji¹¹⁴.

Podsumowując tę część rozważań nietrudno dostrzec, że dokonując wyboru środka egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej, każdy organ egzekucyjny jest obowiązany nie tylko do przestrzegania nadanych mu ustawą kompetencji do stosowania określonych kategorii środków egzekucyjnych lecz również do stosowania przy wyborze środków egzekucyjnych zasad postępowania egzekucyjnego, a także w określonym zakresie zasad ogólnego postępowania administracyjnego i zasad konstytucyjnych. Konkretyzacja tych norm w kontekście wyboru środków egzekucyjnych przejawia się poprzez nakaz stosowania konkretnego środka egzekucyjnego, bądź też konieczność powstrzymania się od jego stosowania na rzecz innego środka. Istnieje też możliwość egzekucji z danego środka egzekucyjnego, lecz w ograniczonym przez ustawodawcę zakresie. Finalna decyzja podejmowana przez organ egzekucyjny musi być jednak zawsze poprzedzona badaniem wszelkich mających istotne znaczenie dla sprawy okoliczności obiektywnych, wśród których najistotniejszą stanowi konieczność zapewnienia bezpośredniego wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Poza okolicznościami obiektywnymi, na organie egzekucyjnym ciąży odpowiedzialność ustalenia czynników subiektywnych dotyczących zobowiązanego, dla którego egzekucja powinna być w miarę możliwości jak najmniej dolegliwa. Dopiero tak podjęte czynności uwzględniające zarówno wymiar kompetencji organu jak i dokonywaną wykładnię zasad egzekucji administracyjnej przybliżają organ egzekucyjny do dokonania prawidłowego wyboru środka egzekucyjnego w toku administracyjnego postępowania wykonawczego.

¹¹⁴ W. Piątek, A. Skoczyła, *op. cit.*, s. 80.

ROZDZIAŁ IV

Katalog administracyjnych środków egzekucyjnych

1. Czynności egzekucyjne

Organy egzekucyjne są zobowiązane podejmować w toku egzekucji wszelkie możliwe działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środków egzekucyjnych (art. 1a pkt 2 u.p.e.a.). Wybór środka egzekucyjnego następuje na skutek realizacji tak rozumianych czynności egzekucyjnych, których charakter jest w doktrynie niejednolity¹. Przedstawiciele nauki również spierają się co do koncepcji rozróżnienia ich rodzajów², jednak każda z nich wyróżnia czynności procesowe oraz czynności wykonawcze (faktyczne) egzekucji administracyjnej³. Rodzaj dokonywanych czynności oraz ich liczba zależy zarówno od charakteru obowiązku poddanego egzekucji, jak również konkretnego środka egzekucyjnego. Obie z wymienionych wymienionych determinują tym samym tok czynności egzekucyjnych, które będzie musiał podjąć organ egzekucyjny dążąc do zastosowania w postępowaniu środka egzekucyjnego. Dla wyboru środków egzekucyjnych po skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji kluczowe znaczenie przypisać należy czynnościom związanym z ustaleniem okoliczności faktycznych związanych z sytuacją zobowiązanego oraz *stricte* z wyborem i stosowaniem konkretnego środka przymusu⁴. Szczególna rola czynności pierwszego rodzaju staje się

¹ E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 116 i n.

² A. Drelichowska, *Czynności egzekucyjne w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, AUW PPIA 2014, nr 97, s. 56–59.

³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 536.

⁴ Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 239.

widoczna zwłaszcza w egzekucji należności pieniężnych, której prawidłowe przygotowanie warunkuje możliwość dokonywania wyboru środka dla realizacji celów egzekucji. B. Adamiak określa tak podejmowane czynności jako „swoiste postępowanie rozpoznawcze” w egzekucji administracyjnej⁵.

Z.R. Kmiecik wskazuje, że „różnorodność czynności egzekucyjnych podejmowanych po wszczęciu egzekucji zależy od rodzaju zastosowanego środka egzekucyjnego oraz od przebiegu egzekucji, a zwłaszcza zachowania się zobowiązanego”⁶. O ile organ egzekucyjny nie ma wpływu na postępowanie zobowiązanego, o tyle zbiór czynności które musi podjąć względem konkretnych środków egzekucyjnych pozwala na ich klasyfikację ze względu na stopień skomplikowania regulacji, która wydaje się może mieć pośredni wpływ na zasadę stosowania najmniej dolegliwych środków egzekucyjnych. Dokonywanie przeważającej części czynności egzekucyjnych wiąże się bowiem z naliczaniem kosztów egzekucyjnych (opłat i wydatków) stanowiących ekwiwalent dla organu egzekucyjnego prowadzącego postępowanie egzekucyjne⁷. W związku z tym wybór środków egzekucyjnych, które dla zastosowania wymagają podjęcia szeregu czynności egzekucyjnych, wiążących się z wzrostem kosztów postępowania, wydaje się sprzeczny z celami ustawy egzekucyjnej oraz zasadą gospodarnego prowadzenia egzekucji⁸. Dlatego też jeżeli organ egzekucyjny ma możliwość wyboru pomiędzy dwoma środkami egzekucyjnymi prowadzącymi bezpośrednio do wykonania zobowiązania, powinien przez wzgląd na szybkość postępowania stosować środki prostsze (art. 12 k.p.a.). Dla oceny wielowymiarowości czynności egzekucyjnych należy również brać pod uwagę udział w stosowaniu środków egzekucyjnych innych niż organ egzekucyjny podmiotów, np. organu rekwizycyjnego, dłużnika zajętej wierzytelności, egzekutora czy poborcy skarbowego⁹, jak również czynności związane ściśle z niektórymi kategoriami środków egzekucyjnych np. wymóg dokonania oszacowania wartości rzeczy lub innych praw majątkowych przez biegłego skarbowego (art. 67b u.p.e.a.).

⁵ B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 1991, nr 5, s. 19.

⁶ Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 240.

⁷ S. Serafin, *Koszty egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, s. 301.

⁸ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 132; J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, GiAT 1966, nr 7–8, s. 27.

⁹ A. Drelichowska, *Czynności egzekucyjne...*, s. 67.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, wybór i stosowanie środków egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wiąże się nie tylko z kompetencją organu do wyboru środka, zasadami stosowania środków egzekucyjnych, lecz również obowiązkiem podjęcia się przez organy egzekucyjne odpowiednich czynności postępowania egzekucyjnego. Ogół tych przymiotów sprawia, że wybór środka egzekucyjnego przez podmiot wykonawczy jest mającym swoje źródło w ustawie zdarzeniem prawnym. Dla kompleksowej oceny regulacji prawnej poszczególnych kategorii środków egzekucyjnych niezbędna jest ich analiza prawnodogmatyczna, wskazująca jakie działania podjąć musi organ egzekucyjny dokonując każdorazowo wyboru środka egzekucyjnego *in concreto*. Badanie unormowań dotyczących środków przymusu egzekucyjnego zostanie również na tym etapie pogłębione o poglądy orzecznictwa i doktryny odnoszące się do poszczególnych środków egzekucyjnych oraz ich stosunek do zasad egzekucji administracyjnej. Ponadto wskazane zostaną ograniczenia szczególne egzekucji z niektórych środków egzekucyjnych, odnoszące się systemowo bezpośrednio do nich. Niezbędne jest również wskazanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego poszczególnych środków przymusu.

2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych

Gwarancją wyboru środków egzekucyjnych jest przeprowadzenie przez organ egzekucyjny niezbędnych czynności związanych z ustaleniem składu majątku zobowiązanego i poszukiwaniem przedmiotów nadających się do egzekucji. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przyznaje w tym aspekcie szerokie uprawnienia organowi egzekucyjnemu oraz występującemu w jego imieniu poborcy skarbowemu. Dla przykładu warto wymienić prawo organu egzekucyjnego do zarządzenia otwarcia i przeszukania pomieszczeń będących we władaniu zobowiązanego oraz prawo egzekutora do przeszukania odzieży dłużnika (art. 47 i art. 48 u.p.e.a.). Zgodzić należy się z Z.R. Kmieciem, że tego rodzaju czynności „mogą być użyteczne, gdy egzekucja prowadzona jest z pieniędzy albo z takiego prawa majątkowego, którego zajęcie następuje przez odbiór dokumentu”¹⁰. Znaleźć one mogą również zastosowanie w przypadku egzekucji z ruchomości¹¹. W pewnych sytuacjach organowi egzekucyjnemu przysługuje także prawo do złożenia wniosku o wyjawienie majątku zobowiązanego, procedowanego w trybie

¹⁰ Z.R. Kmieciak, *Czynności egzekucyjne...*, s. 242.

¹¹ C. Kulesza, *op. cit.*, s. 456.

określonym w art. 913–920² k.p.c. przed sądem powszechnym¹². W literaturze podnosi się również, że organ postępowania może dla celów wyboru środka egzekucyjnego dokonywać szeregu czynności dowodowych za pomocą środków określonych w art. 75–88 k.p.a.¹³. Zgodnie z art. 36 u.p.e.a. organ egzekucyjny może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów. Przykładowo wskazać można na uprawnienia organu egzekucyjnego dotyczące żądania informacji związanych z toczącymi się wobec zobowiązanego kontrolami podatkowymi oraz składanymi przez niego deklaracjami podatkowymi. Uzasadniona jest również analiza ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych tworzonych przez niektóre kategorie przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.).

Wskazując na instrumenty którymi dysponują organy egzekucyjne przy badaniu sytuacji majątkowej zobowiązanego wymienić należy również systemy przetwarzania danych, z których mogą one korzystać dokonując analizy stanu majątkowego zobowiązanego: skarbowy system POLTAX oraz jego podsystemy, m.in. EGAPOLTAX, Poltax2B, CZYNNOCI MAJĄTKOWE, KONTROLA¹⁴, czy system obsługi bankowej OGNIVO¹⁵. Organy egzekucyjne korzystają nadto z danych zgromadzonych w aktach rejestrowych przedsiębiorców zarejestrowanych w KRS¹⁶, oraz danych i informacji o przedsiębiorcach zarejestrowanych w CEIDG¹⁷. W zakresie egzekucji z ruchomości i nieruchomości mają również prawo do uzyskiwania informacji za pośrednictwem Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych¹⁸ oraz Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych¹⁹.

Podstawę stosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych i praktyczną realizację dokonanej przez organ egzekucyjny wyboru stanowi

¹² R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 356.

¹³ P. Ostojski, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015, s. 277.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. v pr. bank.

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 687 z późn. zm.).

¹⁷ Zob. art. 39a u.s.d.g.

¹⁸ Zob. art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 297 z późn. zm.).

¹⁹ Zob. art. 36⁴ ust. 2 u.k.w.h.

zajęcie prawa majątkowego, które przybierać może różną formę w zależności od rodzaju środka przymusu i konkretnych okoliczności faktycznych²⁰. W sposób uproszczony następuje egzekucja z pieniędzy, gdzie ustawodawca wymaga jedynie sporządzenia dla zobowiązanego pokwitowania odbioru pieniędzy, przy czym jeżeli dobrowolnie spełnia on dochodzone świadczenie, nie sporządza się protokołu z czynności egzekucyjnych (art. 68 § 2 w zw. z art. 58 u.p.e.a.). W przypadku wierzytelności i innych praw majątkowych związanych z udziałem w czynnościach egzekucyjnych dłużnika zajętej wierzytelności będzie to zawiadomienie skierowane do trzeciodłużnika. Jeżeli posiada on elektroniczną skrzynkę podawczą to zajęcia dokonuje się za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 67 § 1a u.p.e.a.)²¹. Zajęcie praw majątkowych egzekwowanych bezpośrednio od zobowiązanego następuje poprzez sporządzenie protokołu zajęcia prawa majątkowego. Poborca skarbowy zajmie ruchomości na podstawie protokołu zajęcia i odbioru ruchomości. Egzekucja z praw majątkowych związanych z posiadaniem dokumentu dokonywana jest przez ujęty w protokole jego odbiór (art. 67 § 1 u.p.e.a.). Zajęcie nieruchomości następuje w drodze wezwania zobowiązanego, aby zapłacił egzekwowaną należność pieniężną wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztami egzekucyjnymi w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania wartości nieruchomości (art. 110c u.p.e.a.)²².

Egzekucja z pieniędzy jest uznawana powszechnie za najprostszy i najmniej uciążliwy środek egzekucyjny należności pieniężnych. Podkreśla się przy tym, że powinien być stosowany jako pierwszy środek egzekucyjny przy dochodzeniu realizacji obowiązków o charakterze pieniężnym, z uwagi na fakt, że ogranicza się w zasadzie do wezwania zobowiązanego przez poborcę skarbowego do zapłaty egzekwowanej należności oraz pokwitowania odbioru pieniędzy (art. 68 § 1 u.p.e.a.)²³. W przypadku gdy do zapłaty dochodzi na skutek przeszukania, a nie dobrowolnego wykonania zobowiązania przez dłużnika, poborca skarbowy jest obowiązany sporządzić również protokół z czynności²⁴.

²⁰ Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne...*, s. 240.

²¹ Zob. § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu sporządzania i dokonywania doręczeń dokumentów przesyłanych w ramach stosowanego środka egzekucyjnego z użyciem środków komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1394).

²² P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 135–136.

²³ R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 272.

²⁴ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 312.

Warto zaznaczyć, że egzekucja z pieniędzy znajdzie zastosowanie głównie w przypadku egzekucji wobec zobowiązanych będących osobami fizycznymi²⁵. Ustawodawca zobowiązał bowiem podmioty prowadzące działalność gospodarczą w znacznej mierze do dokonywania lub przyjmowania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego²⁶.

Przedmiotem egzekucji z pieniędzy może być wyłącznie waluta polska²⁷. Walutą polską są znaki pieniężne (banknoty i monety) będące w kraju prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie²⁸. Znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są natomiast banknoty i monety opiewające na złote i grosze²⁹. Egzekucji z zajętych walut obcych służy egzekucja z ruchomości³⁰. Podobne założenie należy przyjąć w przypadku numizmatów przeznaczonych na cele kolekcjonerskie, nie będących znakami pieniężnymi³¹.

W przypadku wyboru większości z kolejnych wymienionych w ustawie środków egzekucyjnych należności pieniężnych, organ egzekucyjny dokonuje zajęcia składników majątkowych zobowiązanego za pośrednictwem wezwania skierowanego do dłużnika zajętej wierzytelności, bez względu na przedmiot zajęcia³². Zgodnie z definicją ustawową pod pojęciem dłużnika zajętej wierzytelności rozumie się dłużnika zobowiązanego, jak również bank, pracodawcę, podmiot prowadzący działalność maklerską, trasata oraz inne podmioty realizujące, na wezwanie organu egzekucyjnego, zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego zobowiązanego (art. 1a pkt 3 u.p.e.a.). Wspomniany katalog nie jest katalogiem zamkniętym, w związku z czym status poddłużnika posiadał będzie każdy podmiot dysponujący wobec zobowiązanego wierzytelnością lub będący w posiadaniu innych praw majątkowych stanowiących własność zobowiązanego. Pozycja trzeciodłużnika wiąże się nadto z szeregiem obowiązków, które musi on realizować z uwagi na łączące go stosunki: administracyjnoprawny z organem egzekucyjnym oraz cywilnoprawny z zobowiązanym³³.

²⁵ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 278.

²⁶ Zob. art. 22 ust. 1 u.s.d.g.

²⁷ M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010, s. 145.

²⁸ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 826 z późn. zm.).

²⁹ Zob. art. 31 ustawy o NBP.

³⁰ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 146.

³¹ Zob. art. 36 ustawy o NBP.

³² M. Masternak, *Dłużnik zajętej wierzytelności w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyפורuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 181.

³³ Szerzej na ten temat: P. Ostojki, *Dłużnik zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, RPEiS 2014, z. 4, s. 138–139.

Egzekucja z wynagrodzenia za pracę znajduje zastosowanie wobec zobowiązanych będących osobami fizycznymi, wykonującymi za wynagrodzeniem pracę periodyczną na podstawie umowy o pracę oraz innych tytułów prawnych³⁴. Do innych tytułów prawnych zaliczyć należy przede wszystkim umowy cywilnoprawne: zlecenie (art. 734–751 k.c.), umowę o dzieło (art. 627–646 k.c.) oraz inne umowy o świadczenie usług, o ile zobowiązany otrzymuje z ich tytułu okresowe świadczenia pieniężne. Periodyczność świadczeń podlegających egzekucji z wynagrodzenia za pracę polega na regularnej powtarzalności wpłacanych kwot w czasie trwania stosunku prawnego³⁵. W związku z tym tylko świadczenia okresowe związane z wykonywaniem pracy, niezależnie od podstawy prawnej stosunku prawnego łączącego pracownika i pracodawcę podlegały będą egzekucji z wynagrodzenia za pracę. Takiej cechy pozbawione będą świadczenia nieperiodyczne oraz inne należne pracownikom z tytułu ubezpieczeń społecznych świadczenia zasiłkowe (chorobowe, opiekuńcze, macierzyńskie)³⁶. Podlegać one będą odpowiednio egzekucji z innych wierzytelności i świadczeń pochodzących z ubezpieczenia społecznego. Warto podkreślić, że zasadą jest podleganie egzekucji całego wynagrodzenia za pracę, niezależnie od jego struktury wewnętrznej. Egzekucji administracyjnej podlega więc zarówno płaca zasadnicza, jak i inne świadczenia dodatkowe niezależnie od ich różnorodnego charakteru i celu³⁷. Obejmuje ona także pewne kategorie świadczeń, które dla prawa pracy nie są wynagrodzeniem, jednak jako związane z pracą posiadają jego cechy na gruncie ustawy egzekucyjnej³⁸. Wynikiem sporu prawnego dotyczącego odpowiedzi na pytanie za pomocą którego środka egzekucyjnego: egzekucji z wynagrodzenia za pracę czy egzekucji z innych wierzytelności podlegają świadczenia dla osób bezrobotnych, Sąd Najwyższy uznał, że należy ją ograniczyć w sposób przyjęty dla ochrony zarobków pracowniczych³⁹.

Z powyższego wynika, że ustawodawca przyjął na gruncie u.p.e.a. szerszy zakres pojęć pracodawcy i wynagrodzenia za pracę niż w kodeksie pracy. Zgodnie z definicją legalną z art. 1a pkt 17 u.p.e.a. na wynagrodzenie składają się wynagrodzenia oraz niewyłączone spod egzekucji inne świadczenia pieniężne związane z pracą lub funkcją wykonywaną przez zobowiązanego

³⁴ R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 384.

³⁵ P. Machnikowski [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 277.

³⁶ F. Małysz, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, *St. Prac.* 2013, nr 8, s. 23.

³⁷ I. Piotrowiak, *Jednostka w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wynagrodzenia za pracę*, *PPP* 2010, nr 4, s. 71 i n.

³⁸ Na ten temat szerzej: G. Julke, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, Sopot 2011, s. 15–16.

³⁹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 30 kwietnia 1991 r., III CZP 10/91, *Legalis*.

na podstawie stosunku pracy oraz innej podstawie, jeżeli z tego tytułu zobowiązany otrzymuje okresowe świadczenia pieniężne. Pod pojęciem pracodawcy należy rozumieć podmioty wypłacające wynagrodzenia (art. 1a pkt 10 u.p.e.a.).

Wyboru środka egzekucyjnego z wynagrodzenia organ egzekucyjny dokonuje z momentem doręczenia pracodawcy zawiadomienia o zajęciu tej części wynagrodzenia zobowiązanego, która nie jest zwolniona spod egzekucji, przy czym możliwe jest jedynie zajęcie wynagrodzenia niewypłaconego dotychczas pracownikowi⁴⁰. Jednocześnie organ egzekucyjny wzywa pracodawcę, aby nie wypłacał zajętej części wynagrodzenia zobowiązanemu, lecz przekazał ją organowi egzekucyjnemu, aż do pełnego pokrycia egzekwowanych należności (art. 72 § 1 i 2 u.p.e.a.). Tym samym organ egzekucyjny dokonuje co do zasady zajęcia wynagrodzenia za pracę jedną czynnością egzekucyjną. Na jego skuteczność nie mają wpływu zmiana treści umowy czy zmiana pracodawcy⁴¹. Obowiązuje bowiem zasada ciągłości zajęcia wynagrodzenia za pracę⁴². W przypadku gdy odpis tytułu wykonawczego nie został wcześniej doręczony zobowiązanemu, organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego o zajęciu jego wynagrodzenia za pracę (art. 72 § 4 u.p.e.a.).

Wynagrodzenie za pracę podlega egzekucji w ograniczonym zakresie. Wiąże się to z faktem, że wynagrodzenie za pracę stanowi często podstawowe źródło utrzymania zobowiązanego, dlatego też podlega ono szczególnej ochronie o funkcji alimentacyjnej, mającej zapewnić dłużnikowi i jego rodzinie poszanowanie minimum egzystencji⁴³. Wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach kodeksu pracy, po potrąceniu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne (art. 9 § 1 i 4 u.p.e.a.). Ograniczenia dotyczące egzekucji ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 k.p. stosuje się odpowiednio do należności członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i członków ich rodzin z tytułu pracy w spółdzielni oraz wszystkich świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania (art. 9 § 2 u.p.e.a.). Do zakresu tego należy więc również zaliczyć umowy cywilnoprawne, jeżeli uzyskiwane z nich dochody stanowią podstawowe źródło utrzymania zobowiązanego. Jak wskazał w wyroku z dnia 7 września 2010 r. WSA w Warszawie „stwierdzić należy,

⁴⁰ S. Czerniawska, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, EP 2015, nr 3, s. 3; M. Sorysz, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę – zagadnienia wybrane*, StPPIPS 2011, nr 1, s. 450.

⁴¹ R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 384–385.

⁴² Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., II FSK 2736/12, Legalis.

⁴³ A. Kosut, W. Perdeus, *Egzekucja administracyjna z wynagrodzenia za pracę* [w:] J. Niczy-poruk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 321.

że ograniczeniom egzekucji podlega również wynagrodzenie wypłacane pracownikowi regularnie z tytułu zawarcia umowy o dzieło bądź umowy zlecenia”⁴⁴.

Kodeks pracy przyznaje pierwszeństwo w potrącaniu należności z wynagrodzenia sumom egzekwowanym na zaspokojenie świadczeń alimentacyjnych. Egzekucja kwot wynikających z administracyjnych tytułów wykonawczych jest możliwa jako druga w kolejności (art. 87 § 2 u.p.e.a.)⁴⁵ i nie może przekraczać połowy wynagrodzenia, a w przypadku zbiegu z egzekucją świadczeń alimentacyjnych 3/5 wynagrodzenia (art. 87 § 4 u.p.e.a.)⁴⁶. R. Majewska słusznie wskazuje, że pracodawca dokonuje obowiązkowych potrąceń „aż do całkowitego zaspokojenia potrącenia wyższej kategorii w ramach dozwolonych limitów: maksymalnej dopuszczalnej kwoty potrącenia i kwoty wolnej. Najpierw wynagrodzenie zmniejszamy więc z tytułu alimentów, a gdy zastosowane limity pozwalają na inne uszczuplenia – z tytułu innych świadczeń”⁴⁷. Kodeks pracy poza wskazanymi proporcjonalnymi ograniczeniami potrąceń wprowadza w art. 87¹ k.p. ograniczenie kwotowe, poniżej którego egzekucja administracyjna należności pieniężnych nie może być prowadzona⁴⁸. Wolna od potrąceń jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, które jak już wcześniej wskazano, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. wynosi 2000 zł. Jeżeli pracownik jest zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy, kwota ta ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy (art. 87¹ § 2 k.p.)⁴⁹. Przykładowo warto wskazać, że w przypadku pracownika pobierającego wynagrodzenie netto w wysokości 3000 zł, przy założeniu, że pracodawca dokonuje potrąceń wyłącznie na podstawie administracyjnych tytułów wykonawczych, maksymalna kwota zajęcia wyniesie 1000 zł.

Ograniczeniom na zasadach określonych w kodeksie pracy podlega także egzekucja z zasiłków dla bezrobotnych, dodatków aktywizacyjnych, stypendiów oraz dodatków szkoleniowych wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 645). Biorąc pod uwagę wysokość wypłacanych

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2010 r., V SA/Wa 302/10, Legalis.

⁴⁵ F. Małysz, *Potrącenia i odliczenia z wynagrodzenia za pracę*, *Śl. Prac.* 2010, nr 2, s. 4.

⁴⁶ A. Matusiak-Wojnicz, P. Wojnicz, *Egzekucyjne i nieegzekucyjne potrącenia z wynagrodzeń*, Wrocław 2012, s. 156.

⁴⁷ R. Majewska, *Potrącenia z wynagrodzeń i zasiłków. Egzekucja i potrącenia dobrowolne*, Warszawa 2015, s. 19. 293.

⁴⁸ R. Golać, *Ograniczenia potrąceń z wynagrodzeń*, *Śl. Prac.* 2013, nr 2, s. 12.

⁴⁹ W.K. Łuczaj [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 735.

tego typu świadczeń⁵⁰, należy jednak zauważyć, że w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych zajęcie tego rodzaju świadczeń nie znajduje uzasadnienia, gdyż ich wysokość nigdy nie będzie wyższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, które nie podlega egzekucji administracyjnej. Możliwość ich zajęcia jest zredukowana do długów alimentacyjnych dochodzonych na podstawie cywilnych tytułów wykonawczych (art. 833 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 87¹ § 1 pkt 1 k.p.) do wysokości 3/5 wynagrodzenia (art. 87 § 3 pkt 1 k.p.)⁵¹.

Reasumując, należy sądzić, że stosowanie egzekucji z wynagrodzenia za pracę może być bardzo skutecznym środkiem egzekucyjnym, z którego stosowania większość obowiązków spoczywa na dłużniku zajętej wierzytelności⁵². Organ egzekucyjny powinien mimo to każdorazowo brać pod uwagę, o ile wysokość wynagrodzenia po odliczeniu podatków i składek ubezpieczeniowych przewyższa kwotę wolną oraz czy egzekucja administracyjna nie występuje w zbiegu z egzekucją z innych tytułów wykonawczych. Tylko tak dokonana analiza pozwoli na prawidłowe oszacowanie celowości stosowania tego środka egzekucyjnego w stosunku do wysokości dochodzonej należności⁵³.

Wybór egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej wiąże się z podobnym trybem postępowania jak w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę⁵⁴. Organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wspomnianych świadczeń w chwili doręczenia poddłużnikowi⁵⁵ zawiadomienia o zajęciu tej części przysługujących zobowiązanemu świadczeń, która nie jest zwolniona spod egzekucji. Zajęcie to zachowuje moc również w przypadku zmiany organu rentowego właściwego do wypłaty świadczeń (art. 79 § 1 i 2 u.p.e.a.).

Oczywistym jest, że egzekucja ze świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych może mieć miejsce jedynie w przypadku zobowiązanych

⁵⁰ Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wysokość zasiłku wynosi 823,60 zł miesięcznie w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku oraz 646,70 zł miesięcznie w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku.

⁵¹ M. Skąpski [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 649.

⁵² A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 435–436.

⁵³ Por. R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2014, s. 364; J. Nowosielska-Deresiewicz, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1973, s. 8 i n.

⁵⁴ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 149.

⁵⁵ Do katalogu organów rentowych można zaliczyć między innymi jednostki organizacyjne ZUS, dyrektorów wojskowych biur emerytalnych, dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dyrektora Biura Emerytalnego Służby Więziennej oraz prezesa KRUS; szerzej na ten temat: W.K. Łuczaj, *op. cit.*, s. 747.

– osób fizycznych – którym one przysługują. Należy jednak zauważyć, że liczba świadczeniobiorców w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie, a prognozy wskazują, że liczba osób pobierających świadczenia będzie w kolejnych latach stale rosła⁵⁶. Nie ulega więc wątpliwości, że wybór tego środka egzekucyjnego zapewnia efektywność prowadzonej egzekucji, zapobiegając jej bezskuteczności⁵⁷ oraz jest mniej dolegliwy niż chociażby egzekucja z ruchomości⁵⁸.

Do zakresu przedmiotowego omawianego środka przymusu zaliczyć należy emerytury i renty (zaopatrzenie emerytalne), w tym emerytury zagraniczne obsługiwane przez ZUS na mocy traktatów międzynarodowych⁵⁹, rentę socjalną przyznaną na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 982 z późn. zm.) oraz inne świadczenia ubezpieczeniowe w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych: renty przysługujące z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, renty zasądzone przez sąd lub ustalone umową za utratę zdolności do pracy albo za śmierć żywiciela lub wypłacane z dobrowolnego ubezpieczenia rentowego oraz świadczenia przysługujące z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (art. 10 § 3 u.p.e.a.). W orzecznictwie podkreśla się nadto podleganie egzekucji zasiłku przedemerytalnego z ograniczeniami przewidzianymi dla wynagrodzeń pracowniczych⁶⁰. Egzekucji administracyjnej nie podlegają natomiast świadczenia alimentacyjne, świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe, dla sierot zupełnych, zasiłki dla opiekunów, świadczenia z pomocy społecznej, świadczenie wychowawcze oraz jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia nieuleczalnie chorego dziecka, a także określone środki otrzymywane na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶¹. Nie ma przy tym znaczenia w jaki sposób wskazane środki są gromadzone, odbierane czy przekazywane przez uprawnionego⁶². Zadaniem wskazanych wyłączeń realizujących metodę opiekuńczą zabezpieczenia społecznego jest

⁵⁶ *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki, Warszawa 2016 r.*, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202015%20r.pdf> [dostęp: 21 marca 2017 r.].

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2000 r., I SA/Gd 2184/97, LEX nr 41509.

⁵⁸ R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 390.

⁵⁹ W.K. Łuczaj, *op. cit.*, s. 748.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 15 października 2003 r., III SA 1388/3, Legalis.

⁶¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., IV SA/Po 630/10, Legalis.

⁶² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2015 r., I SA/Gl 698/14, Legalis.

zapewnienie minimum egzystencji dłużnikowi i jego rodzinie. Wiazać należy je zatem z realizacją tej zasady w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym⁶³. P. Przybysz wskazuje również, że egzekucji w zakresie tego środka nie podlegają sumy znajdujące się na rachunku indywidualnym oraz w otwartym funduszu emerytalnym zobowiązanego, który ze względu na zbyt mały staż pracy nie może jeszcze korzystać z tych świadczeń⁶⁴.

Zakres egzekucji świadczeń ubezpieczeniowych ograniczają przepisy art. 139–art. 141 u.e.r., do których ustawa egzekucyjna odsyła w art. 9 § 1 u.p.e.a. Należy wskazać, że potrącenia dokonywane na podstawie administracyjnych tytułów wykonawczych podlegają egzekucji jako piąte z kolei, po bezegzekucyjnych potrąceniach ZUS oraz sumach egzekwowanych na zaspokojenie wierzytelności alimentacyjnych (art. 139 ust. 1 pkt 1–4 u.e.r.)⁶⁵. Ich wysokość jest również ograniczona do 25% otrzymywanego świadczenia i ulega potrąceniu zgodnie z kolejnością wymienionych w ustawie podstaw do ich dokonywania. W przypadku zbiegu potrąceń, w zależności od ich rodzaju możliwe są potrącenia od 25% do 70% świadczenia. Złożoność tej regulacji określa art. 140 ust. 6–6a u.e.r.⁶⁶.

Kwota wolna od egzekucji i potrąceń na cele egzekucji administracyjnej wynosi 50% kwoty najniższej emerytury lub renty. Ich wysokość ustala się ze wszelkimi dodatkami i innymi świadczeniami ubocznymi wypłacanymi na podstawie przepisów odrębnych, za wyjątkiem świadczeń rodzinnych, dodatku dla sierot zupełnych, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku weterana poszkodowanego (art. 141 u.e.r.)⁶⁷. Kwota najniższej emerytury wynosi zasadniczo 1000 zł miesięcznie, kwota renty z tytułu niezdolności do pracy wynosi dla osób całkowicie niezdolnych do pracy 1000 zł miesięcznie, natomiast dla osób częściowo niezdolnych do pracy 750 zł miesięcznie.

Jak wynika z danych zaprezentowanych przez ZUS dotyczących struktury wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z marca 2015 r., największa liczba emerytów otrzymuje świadczenie na poziomie od 1400 do 2000 zł. W przypadku świadczeń rentowych odsetek liczby rencistów uzyskujących świadczenie w wysokości od 700 do 1400 zł wyniósł ponad 50% wszystkich

⁶³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 23.

⁶⁴ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2008, s. 294–295.

⁶⁵ D.E. Lach [w:] B. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 845–846.

⁶⁶ M. Bartnicki [w:] K. Antonów (red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 694–695.

⁶⁷ Por. M. Gajda-Durlik, *Egzekucja administracyjna ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 335–336.

pobieranych świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że wysokość emerytur nabywanych na nowych zasadach ustalanych w całości lub części na podstawie konta jest niższa od świadczeń nabywanych według starych zasad⁶⁸. Dla przykładu można wskazać, że w przypadku emeryta pobierającego świadczenie netto w wysokości 1400 zł, przy założeniu, że Zakład dokonuje potrąceń wyłącznie na podstawie administracyjnych tytułów wykonawczych, maksymalna kwota zajęcia wyniesie 350 zł. Opierając się na powyższych wynikach można stwierdzić, że realna możliwość skutecznej egzekucji za pomocą środka egzekucyjnego świadczeń z zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do stosunkowo niewielkich kwot dochodzonych należności i z upływem lat jej efektywność będzie malała. Warto podkreślić również zróżnicowanie w poziomie ochrony prawnej wynagrodzenia za pracę i świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych, na co wskazuje W.K. Łuczaj, pomimo, że realizują one podobne funkcje bytowe zobowiązanego i jego rodziny⁶⁹.

Egzekucja wierzytelności z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych jest zasadniczo postrzegana jako jeden z mniej uciążliwych środków egzekucyjnych⁷⁰. Zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego następuje podobnie jak w przypadku opisywanych już środków egzekucyjnych z wynagrodzenia za pracę oraz świadczeń ubezpieczeniowych, z chwilą doręczenia przez organ egzekucyjny bankowi zawiadomienia o zajęciu (art. 80 § 1 u.p.e.a.)⁷¹. Obejmuje ono nie tylko kwoty znajdujące się na rachunku zobowiązanego w chwili zajęcia lecz również wpłacone na ten rachunek po dokonaniu zajęcia, przy czym następuje do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej, ponad którą rachunek pozostaje otwarty dla zobowiązanego⁷². Na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, w ustawie egzekucyjnej dodano art. 86b, zgodnie z którym od 8 września 2016 r. zajęcia rachunku bankowego dokonuje się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Należy uznać, że regulacja ta jest uzasadniona z uwagi na fakt, że celem opisywanego środka jest, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., sposobność „szybkiego podjęcia gotówki z rachunku bankowego w celu udaremnienia egzekucji”⁷³. Elektroniczne zajęcie wierzytelności pozwala zatem w znaczący sposób na

⁶⁸ *Ważniejsze informacje...*

⁶⁹ W.K. Łuczaj, *op. cit.*, s. 752–754.

⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2007 r., III SA/Wa 1462/07, Legalis.

⁷¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r., I SA/Ol 438/15, Legalis.

⁷² Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II FSK 578/12, Legalis.

⁷³ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II FSK 1099/05, Legalis.

usprawnienie egzekucji i ograniczenie kosztów dokonywanego zajęcia⁷⁴. Ustawodawca przewidział jednak w dalszym ciągu możliwość dokonywania zajęcia przez organ egzekucyjny w formie tradycyjnej, w przypadku gdy e-zajęcie jest niemożliwe z przyczyn technicznych. Wskazać należy także, że przepisy dotyczące egzekucji z rachunków bankowych stosuje się odpowiednio do rachunków prowadzonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (art. 87 u.p.e.a.).

Organ egzekucyjny może wystosować zawiadomienie o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego do wielu banków, nawet jeżeli posiada wiedzę, iż zobowiązany posiada rachunek w konkretnym banku, co pozwala potencjalnie na zapewnienie egzekucji większej skuteczności⁷⁵. Ponadto dokonując wyboru egzekucji z rachunku bankowego organ nie ma obowiązku wskazywania jednoznacznie rodzaju czy numeru rachunku bankowego podlegającego zajęciu (art. 81 § 1 u.p.e.a.). Skutkiem tego jest zajęcie ogółu rachunków bankowych przypisanych zobowiązanemu, niezależnie od tego czy jest on ich wyłącznym posiadaczem⁷⁶. W doktrynie wskazuje się przy tym jednak na kontrowersje dotyczące egzekucji administracyjnej ze wspólnego rachunku bankowego (np. wspólników spółki cywilnej)⁷⁷. A. Drelichowska analizując prezentowane w literaturze poglądy stwierdza, że „w świetle art. 81 § 1a u.p.e.a., organ egzekucyjny ma kompetencję do zajęcia wspólnego rachunku bankowego niezależnie od wysokości udziałów zobowiązanego w tym rachunku”⁷⁸. Osobie trzeciej służy wówczas wniosek o wyłączenie prawa majątkowego z egzekucji na podstawie art. 38 u.p.e.a.⁷⁹. W przypadku jednak egzekucji z wierzytelności zgromadzonych na rachunku wspólnym małżonków, wierzytelności stanowiące małżeńską wspólność majątkową lub majątek odrębny małżonka będącego osobą trzecią mogą być dochodzone wyłącznie gdy tytuł wykonawczy został wystawiony na obojga małżonków (art. 27c u.p.e.a.). Wybór środka egzekucyjnego wbrew tym regułom prowadzi do niedopuszczalności egzekucji⁸⁰.

W obecnym stanie prawnym dla skutecznego zajęcia rachunku bankowego nie ma znaczenia do jakiej jednostki banku organ egzekucyjny

⁷⁴ R. Hauser, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 408.

⁷⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2010 r., III SA/Wa 1236/10, LEX nr 757385.

⁷⁶ W. Zręda, *Administracyjne zajęcie rachunku bankowego*, Pr. Bank. 2002, nr 3, s. 58.

⁷⁷ R. Mianowana-Kubiak, *Przebieg postępowania egzekucyjnego z wierzytelności znajdujących się na bankowym rachunku wspólnym*, Palestra 2014, nr 5–6, s. 80–85.

⁷⁸ A. Drelichowska, *Egzekucja administracyjna ze wspólnego rachunku bankowego*, ZNSA 2016, nr 2, s. 63–65.

⁷⁹ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 351.

⁸⁰ A. Drelichowska, *Egzekucja administracyjna...*, s. 66.

skieruje zawiadomienie o zajęciu wierzytelności⁸¹ – jedynej istniejącej jednostki organizacyjnej, właściwego oddziału czy centrali banku, gdyż każda z wymienionych stanowi bank jako większą całość poszczególnych elementów jego struktury⁸². Analogicznie organ egzekucyjny dokonuje zajęcia w przypadku zyskujących w ostatnich latach na popularności banków wirtualnych, korzystających z *outsourcingowych* usług informatycznych⁸³.

Odmienny tryb zajęcia rachunku bankowego następuje w przypadku ujawnienia przez organy egzekucyjne dokumentu potwierdzającego posiadanie przez dłużnika rachunku bankowego. Zajęcia wówczas dokonuje się z chwilą podpisania przez poborcę skarbowego protokołu zajęcia dokumentu, stwierdzającego istnienie wierzytelności na rachunku (art. 84 § 3 u.p.e.a.). W przypadku gdy dla realizacji wierzytelności z rachunku bankowego konieczne jest okazanie dokumentu dotyczącego poczynionego wkładu oszczędnościowego (książeczki oszczędnościowej, bonów oszczędnościowych, czeku podróznego czy dokumentów na okaziciela)⁸⁴, zajęcia wierzytelności dokonuje się poprzez odbiór dokumentu potwierdzony protokołem (art. 85 § 1 i 2 u.p.e.a.), który ulega następnie umorzeniu na wniosek wierzyciela (art. 86 u.p.e.a.).

W tym miejscu warto zwrócić również uwagę na kwestię zajęcia rachunków dewizowych. P. Stanisławiszyn wskazuje, że

dopuszczalność zajęcia takiego rachunku wynika z przepisów prawa bankowego oraz norm prawa dewizowego. W odniesieniu do zajęcia rachunku bankowego opiewającego na waluty obce, nie ma w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji odrębnych, szczególnych regulacji wskazujących na inny specjalny tryb postępowania w takim przypadku. W związku z tym (...) bank winien w ramach wykonywania swoich obowiązków quasi-egzekutora dokonać przeliczenia odpowiedniej ilości zajętych walut obcych w oparciu o średni kurs danej waluty w NBP z dnia, w którym dokonał zajęcia i tak obliczoną kwotę przekazać na rzecz organu egzekucyjnego⁸⁵.

Należy zgodzić się ze wspomnianym autorem, że w takim przypadku możliwość stosowania egzekucji z ruchomości na podstawie art. 105 § 4 u.p.e.a. nie znajduje prawnoprawnego uzasadnienia.

⁸¹ Por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2015 r., II FSK 517/13, Legalis; wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 maja 2013 r., III AUa 500/12, Legalis.

⁸² A. Grześkiewicz, *Bank wobec egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego*, BB 2002, nr 12, s. 10.

⁸³ M. Burzyńska, P. Dąbrowski, *Przeszkody administracyjnej egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych*, PUG 2012, nr 11, s. 23.

⁸⁴ L. Mazur, *Umowa rachunku bankowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 246

⁸⁵ P. Stanisławiszyn, *Bank jako quasi-egzekutor na przykładzie egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 205.

Dla całkowitego obrazu zagadnienia wyboru egzekucji z rachunków bankowych należy rozwinąć zakres wyłączeń spod egzekucji ze względu na rodzaje rachunków bankowych wyszczególnione w art. 49 pr. bank. Dokonując konstatacji wskazanego przepisu z omawianym w rozdziale I niniejszej pracy wyłączeniem z egzekucji unormowanym w art. 54 pr. bank. można stwierdzić, że ochroną wynikającą z tego przepisu objęte są wyłącznie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej⁸⁶. W przypadku pozostałych podmiotów ograniczenie egzekucji wiązać należy jedynie z regulacją art. 81 § 4 u.p.e.a., który wskazuje, że będący skutkiem zajęcia zakaz wypłat z rachunku nie dotyczy wypłat na bieżące wynagrodzenia za pracę, zasądzone alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym⁸⁷ oraz art. 81 § 5 u.p.e.a., zgodnie z którym przepis § 4 stosuje się również do podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, należnych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenia⁸⁸. W kontekście ograniczeń przedmiotowych należy ponad powyższe wskazać, że egzekucja z lokat terminowych może być stosowana wyłącznie w razie bezskuteczności innych przedmiotów składających się na egzekucję z rachunków bankowych, natomiast wobec zobowiązanych będących jednostkami budżetowymi, zajęciu podlega wyłącznie rachunek wydatków (art. 81 § 2 i 3 u.p.e.a.). Tego typu regulacji nie przewiduje w egzekucji cywilnej Kodeks postępowania cywilnego⁸⁹.

Przepisy dotyczące egzekucji z rachunków bankowych i wierzytelności z rachunku bankowego związanego z dokumentem stosuje się odpowiednio w egzekucji z rachunków prowadzonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (art. 87 u.p.e.a.). Nie dotyczy to jednak trybu przesyłania wezwań i zawiadomień, których w tym przypadku dokonuje się z pominięciem systemu teleinformatycznego (art. 87 u.p.e.a. *in fine*).

Ustawa egzekucyjna w art. 89–92 u.p.e.a. określa tryb prowadzenia egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych niż dotychczas omówiona egzekucja z wynagrodzenia za pracę, świadczeń ubezpieczeniowych oraz rachunków bankowych⁹⁰. O istnieniu wierzytelności pieniężnej można mówić w przypadku, gdy wierzycielowi przysługuje uprawnienie do żądania spełnienia świadczenia

⁸⁶ Zob. wyrok SA w Gdańsku z dnia 11 sierpnia 2015 r., III AUa 904/15, Legalis.

⁸⁷ E. Niezbecka, *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 344–345.

⁸⁸ M. Karpiuk, *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych*, Głosa 2014, nr 4, s. 103–104.

⁸⁹ G. Sikorski, *Egzekucja z rachunków bankowych*, Sopot 2011, s. 182.

⁹⁰ P. Stanisławiszyn, *op. cit.*, s. 200.

pieniężnego przez dłużnika⁹¹. Egzekucja z wierzytelności pieniężnej może mieć w egzekucji administracyjnej zatem miejsce w sytuacji gdy zobowiązany występuje lub będzie występował (w przypadku dostaw, robót i usług oraz nadpłaty lub zwrotu podatku) względem innego podmiotu jako wierzyciel określonego stosunku zobowiązaniowego o charakterze pieniężnym (art. 89 § 2 i art. 89a § 1 u.p.e.a.)⁹². Podstawą do egzekucji z wierzytelności będzie także umowa o podział majątku wspólnego⁹³.

Zajęcie wierzytelności następuje w chwili doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego (art. 89 § 1 u.p.e.a.)⁹⁴. Należy jednak zwrócić uwagę na problematykę zajęcia zabezpieczonej wierzytelności pieniężnej. W przypadku zabezpieczenia przez ustanowienie hipoteki, organ egzekucyjny zwraca się do właściwego sądu o dokonanie wpisu zajętej wierzytelności w księdze wieczystej nieruchomości (art. 90 § 1 u.p.e.a.). Zabezpieczenie zajętej wierzytelności weksłem obliguje organ egzekucyjny do podjęcia realizacji egzekucji z weksla⁹⁵. Obciążenie wierzytelności zastawem zwykłym, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym nakazuje organowi egzekucyjnemu natomiast dokonanie oceny czy możliwa będzie realizacja wierzytelności z uwzględnieniem kolejności zaspokojenia należności⁹⁶. Negatywna odpowiedź na tak postawione pytanie pozwala przyjąć, że wartość zabezpieczenia równa lub przewyższająca wartość wierzytelności ogranicza tym samym możliwość realizacji dochodzonego obowiązku. J. Mojak zwraca ponadto uwagę na „milczenie” ustawodawcy w zakresie dotyczącym zabezpieczenia osobistego wierzytelności przez poręczyciela, opowiadając się za stosowaniem „ostrożnej analogii” art. 89 u.p.e.a.⁹⁷.

Zakres przedmiotowy wyboru wspomnianego środka egzekucyjnego określa niezwykle szeroka grupa wierzytelności, które mogą przysługiwać wszystkim zobowiązanym. Z uwagi na to, że nie obejmują go ograniczenia w egzekucji charakterystyczne dla omawianych wcześniej rodzajów wierzytelności, może być niezwykle efektywnym środkiem egzekucyjnym. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych może obejmować w szczególności

⁹¹ J. Mojak, *Egzekucja administracyjna z tak zwanych innych wierzytelności pieniężnych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 349.

⁹² W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowniczym*, Warszawa 2006, s. 204.

⁹³ Wyrok SA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2014 r., VI ACa 1650/13, Legalis.

⁹⁴ Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 października 2005 r., III AUa 1274/04, Legalis.

⁹⁵ M. Faryna [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 796.

⁹⁶ Zob. art. 42 § 4 o.p.

⁹⁷ J. Mojak, *op. cit.*, s. 351.

wierzytelności o zapłatę ceny z tytułu umowy sprzedaży, wynagrodzenie z tytułu umowy o roboty budowlane, zapłatę czynszu z tytułu umowy najmu lub dzierżawy⁹⁸, wypłatę dywidendy⁹⁹ czy wypłatę kwoty przekazu pocztowego (art. 92 u.p.e.a.).

Ustawodawca w kolejnych przepisach ustawy egzekucyjnej dokonał szczegółowej regulacji egzekucji z innych wierzytelności i praw majątkowych: egzekucji praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz wierzytelności z rachunków pieniężnych (art. 93–94d u.p.e.a.), z papierów wartościowych niezapisanych na rachunkach finansowych (art. 95 u.p.e.a.), z weksla (art. 96–96f u.p.e.a.), z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz własności przemysłowej (art. 96g–96i u.p.e.a.) oraz z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 96j–96k u.p.e.a.).

Ponadto w art. 96m–96l u.p.e.a. unormowany został tryb egzekucji z innych niż wymienione w ustawie praw majątkowych. W takim wypadku organ egzekucyjny dokonuje zajęcia poprzez odbiór dokumentu, jeżeli warunkiem wykonywania prawa majątkowego jest jego posiadanie albo zawiadamiając dłużnika zobowiązanego, jeżeli zajęte prawo majątkowe jest tego rodzaju, że oznaczony podmiot jest obciążony względem zobowiązanego (art. 96l u.p.e.a.). Do tego rodzaju praw majątkowych zalicza się w doktrynie między innymi prawa wynikające z tytułu ubezpieczenia na życie, karty zawodnika, loterii, konkursu, prawo związane ze zwrotem nakładów inwestycyjnych dokonanych na cudzym gruncie¹⁰⁰. M. Koenner wskazuje także na gruncie egzekucji cywilnej na prawa dłużnika będącego współnikiem spółki cywilnej, na okoliczność wystąpienia z niej lub jej rozwiązania, zbywalne prawa udziałowe w spółce osobowej oraz prawa, na podstawie których dłużnik może żądać podziału majątku¹⁰¹. Trzeba zauważyć jednak, że ustawodawca odsyła przy realizacji egzekucji z innych praw majątkowych do uregulowań dotyczących innych wierzytelności (art. 89–92 u.p.e.a.), a w razie sprzedaży praw nakazuje postępować jak przy zbyciu ruchomości (dział II, rozdział 6, oddział 2 u.p.e.a.).

⁹⁸ Wyrok SN z dnia 24 października 2007 r., IV CSK 210/07, LEX nr 361285; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006, III SA/Wa 277/06, Legalis.

⁹⁹ H. Pietrkowski [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2012, s. 420.

¹⁰⁰ M. Staniszewski, *op. cit.*, s. 175; A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 445–446.

¹⁰¹ M. Koenner, *Egzekucja z innych wierzytelności i innych praw majątkowych*, Sopot 2006, s. 61 i n.

Egzekucja z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach obejmowała będzie swoim zakresem zamknięty katalog papierów wartościowych¹⁰² oraz innych instrumentów finansowych¹⁰³, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Zajęcie praw z papierów wartościowych zdematerializowanych jest skuteczne z chwilą doręczenia prowadzącemu rachunki zawiadomienia o zajęciu tych praw i obejmuje również prawa i wierzytelności, które nie zostały zapisane lub nie znajdowały się na rachunkach zobowiązanego w chwili zajęcia (art. 93 § 3 u.p.e.a.)¹⁰⁴. Katalog podmiotów mogących występować w roli trzeciodłużnika określa art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.i.f. Można do nich zaliczyć np. domy maklerskie i prowadzące działalność maklerską banki, Krajowy Depozyt czy Narodowy Bank Polski. Organ egzekucyjny formułując zawiadomienie jest obowiązany wskazać jedynie imię i nazwisko lub firmę oraz adres zobowiązanego (art. 93 § 4 u.p.e.a.). Podobny do egzekucji z rachunków bankowych sposób kierowania do poddłużnika wezwania implikuje zasadność twierdzenia, że organ egzekucyjny może wystosować zawiadomienie do wielu instytucji prowadzących rachunki papierów wartościowych, niezależnie od tego czy posiada wiedzę o posiadaniu instrumentów zdematerializowanych przez zobowiązanego. Zajęciu podlegają wszystkie instrumenty finansowe do wysokości egzekwowanej należności wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia należności w terminie i kosztami egzekucyjnymi (art. 93 § 2 u.p.e.a.)¹⁰⁵. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewidują jednak pewne ograniczenia w wyborze podlegających egzekucji wierzytelności z instrumentów finansowych, wskazując kolejność w jakiej musi następować ich realizacja (art. 93 § 9 u.p.e.a.). Podobne obostrzenia obowiązują w egzekucji wierzytelności znajdujących się na rachunkach bankowych¹⁰⁶.

Realizacja dochodzonego tytułem wykonawczym obowiązku za pomocą wskazanego środka egzekucyjnego jak również dochodzenie należności pieniężnej na podstawie każdego z praw majątkowych uregulowanych

¹⁰² Zgodnie z art. 3 pkt 1 lit. a i b u.o.i.f. do papierów wartościowych zalicza się m.in. akcje, prawa poboru w rozumieniu przepisów k.s.h., prawa do akcji, warianty subskrypcyjne, kwity depozytowe, obligacje, listy zastawne i certyfikaty inwestycyjne.

¹⁰³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.i.f. przez instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi rozumieć należy m.in. tytuły uczestnictwa w instytucjach wspólnego inwestowania, instrumenty rynku pieniężnego, opcje, kontrakty terminowe, swapy oraz umowy forward na stopę procentową.

¹⁰⁴ A. Zwolińska-Doboszyńska, *Nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – egzekucja z papierów wartościowych*, PPW 2001, nr 11, s. 31 i n.

¹⁰⁵ Szerzej na temat egzekucji z instrumentów finansowych: P. Sokal, *Egzekucja administracyjna z instrumentów finansowych*, PS 2007, nr 12, s. 33 i n.

¹⁰⁶ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2008, s. 59.

w art. 93–96k, wymaga dokonania poza zajęciem egzekucyjnym szeregu dodatkowych specjalistycznych czynności, co wiąże się bezpośrednio ze złożoną regulacją i trudną materią dotyczącą wskazanych praw majątkowych. Organ egzekucyjny stosując egzekucję z instrumentów finansowych jest zobowiązany m.in. ustalić kolejność zbywania i cenę posiadanych przez zobowiązanego papierów wartościowych, w miarę możliwości z czynnym jego udziałem, wedle szeregu dyrektyw określonych w art. 93 § 5–10 u.p.e.a. Pomimo to prezentowana z reguły wysoka wartość przedmiotów funkcjonujących na rynku obrotu instrumentami finansowymi, jako mogąca zapewnić skuteczność egzekucji przy braku innych, prostszych środków egzekucyjnych, powinna być przez organy egzekucyjne w miarę ich istnienia *in concreto* brana pod uwagę¹⁰⁷.

Zajęcie niezapisanych na rachunku zmaterializowanych papierów wartościowych następuje w drodze odebrania dokumentu, którego posiadanie jest koniecznym warunkiem wykonywania prawa z tych papierów (art. 95 § 1 u.p.e.a.). Do zakresu przedmiotowego tej kategorii środków egzekucyjnych zaliczyć należy akcje zmaterializowane, bony skarbowe, konosamenty, obligacje, czek i certyfikaty inwestycyjne¹⁰⁸. Wśród nich wyróżnić można papiery wartościowe imienne oraz na okaziciela. Praktyczna realizacja stosowania tego rodzaju środka przebiega analogicznie jak w przypadku papierów wartościowych zapisanych na rachunku. Z reguły wymaga także oszacowania ich wartości przez biegłego skarbowego i może podlegać sprzedaży na podstawie przepisów dotyczących sprzedaży ruchomości¹⁰⁹.

Egzekucja administracyjna z weksła została przez ustawodawcę wyodrębniona spośród egzekucji z innych papierów wartościowych w art. 96–96f u.p.e.a. Zajęcie weksła, w rozumieniu ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe dokonuje się przez odbiór weksła na zasadach dotyczących odebrania dokumentu potwierdzającego istnienie wierzytelności na rachunku bankowym, a zatem jest skuteczne wobec zobowiązanego z chwilą podpisania przez poborcę skarbowego protokołu zajęcia weksła (art. 84 § 3 u.p.e.a.). O zajęciu weksła można mówić jednak tylko wówczas, gdy przyrzeczenie bezwarunkowej zapłaty oznaczonej sumy objętej wekslem spełnia *in extenso* kryteria formalne określone w art. 1 i art. 101 pr. weksl.¹¹⁰. Realizacja

¹⁰⁷ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 443.

¹⁰⁸ Z. Świeboda, *Egzekucja z papierów wartościowych*, Prz. Sąd. 1997, nr 5, s. 8.

¹⁰⁹ R. Biskup, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 371–372.

¹¹⁰ M. Surma, *Egzekucja administracyjna z weksła* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 377.

egzekucji z weksla po dokonaniu zajęcia następuje w drodze przedstawienia weksla trasatowi bądź wystawcy weksla własnego do zapłaty w trybach określonych w dziale V i VI pr. weksl.¹¹¹ lub przez jego sprzedaż na podstawie przepisów o zbyciu ruchomości (art. 96c u.p.e.a.). Ustawodawca pozostawia wybór organowi egzekucyjnemu. Przez wzgląd na zasadę bezpośredniości przychylić należy się jednak do poglądu prezentowanego przez M. Farynę, że sprzedaż weksla przy odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących sprzedaży ruchomości winna być stosowana

w przypadku gdy termin płatności weksla jest odległy w czasie (...). Jeżeli jednak z takiej sprzedaży możliwe jest uzyskanie kwoty znacznie odbiegającej od sumy, jaką można będzie uzyskać w wyniku przedstawienia weksla do zapłaty, uzasadnione jest przedstawienie weksla do zapłaty w terminie jego wykupu. W ten sposób uwzględnione zostaną interesy zobowiązanego, co z kolei zapewni zgodność działań organu egzekucyjnego z zasadą (...) stosowania środka egzekucyjnego najmniej uciążliwego dla zobowiązanego¹¹².

Warto zauważyć, że w przypadku papierów wartościowych związanych z posiadaniem dokumentów organ egzekucyjny posiada ograniczone możliwości pozyskiwania informacji o ich istnieniu. Można uznać, że wybór tego typu środków egzekucyjnych ogranicza się do sytuacji ujawnienia przez poborcę skarbowego dokumentu stwierdzającego określone prawo majątkowe w drodze przeszukania lub w przypadku przyznania istnienia takiego prawa w drodze wyjaśnień przez samego zobowiązanego.

Przedmiotem egzekucji z praw własności intelektualnej¹¹³ jest osiem przedmiotów majątkowych podlegających zajęciu przez wpisanie ich do protokołu zajęcia i podpisanie protokołu przez poborcę skarbowego, a także zobowiązanego lub świadków. Zgodnie z art. 96g § 1 u.p.e.a. *numerus clausus* tych praw tworzą autorskie prawa majątkowe (utwory) i prawa pokrewne (prawa do artystycznych wykonan, fonogramów i wideogramów, nadań programów oraz pierwszych wydań oraz wydań naukowych i krytycznych)¹¹⁴. Do kategorii podlegających egzekucji praw własności przemysłowej zaliczyć należy natomiast patenty, prawa ochronne na wzór użytkowy, prawa z rejestracji wzoru zdobniczego, prawa z rejestracji znaku towarowego, prawa do używania niezarejestrowanego powszechnie znanego znaku towarowego,

¹¹¹ Zob. L. Bagińska, M. Czarnecki, *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 361 i n.

¹¹² M. Faryna, *op. cit.*, s. 829.

¹¹³ W. Włodarczyk, *Egzekucja administracyjna z praw własności intelektualnej* [w:] J. Niczy-poruk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 392.

¹¹⁴ Zob. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 666 z późn. zm.).

prawa z rejestracji topografii układów scalonych oraz prawa do projektu racjonalizatorskiego¹¹⁵. Ponadto prawa podlegające rejestracji w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej mogą zostać zajęte poprzez doręczenie zawiadomienia o zajęciu, skierowanego do Urzędu Patentowego RP (art. 96g § 2 u.p.e.a.). Co istotne, dla skuteczności zajęcia konieczne jest precyzyjne wskazanie prawa własności intelektualnej przeciwko któremu prowadzona będzie egzekucja. Za bezskuteczne należy uznać określenie przedmiotu omawianego środka egzekucyjnego w sposób ogólny¹¹⁶. Kolejnymi czynnościami stosowania egzekucji z praw własności intelektualnej będzie oszacowanie ich wartości przez poborcę lub biegłego skarbowego oraz sprzedaż w trybie przepisów działu II rozdziału 6 oddziału 2 ustawy egzekucyjnej (art. 96h u.p.e.a.).

Ustawodawca w art. 96g u.p.e.a. wyłączył spod egzekucji pewne szczególne rodzaje praw. Zgodnie z treścią tego przepisu zajęciu nie podlegają autorskie prawa majątkowe służące twórcy za jego życia, z wyjątkiem wymagalnych wierzytelności, prawa do utworu nieopublikowanego, jeżeli spadkobiercy sprzeciwiają się egzekucji z tego prawa i sprzeciw ten jest zgodny z ujawnioną wolą twórcy nierozpowszechniania utworu oraz patent i prawo ochronne na wzór użytkowy o charakterze tajnym¹¹⁷.

Ostatnim wymagającym omówienia środkiem egzekucyjnym z tzw. „innych praw majątkowych” jest egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, na którego treść składają się określone obowiązki i prawa wspólnika wynikające z jego wkładu w kapitał zakładowy spółki¹¹⁸. Zajęcie udziału następuje w drodze wezwania skierowanego do spółki i wiąże się jednocześnie z zajęciem wynikających z praw udziałowych wierzytelności (art. 96j § 1 u.p.e.a.). J. Wąsik wśród należności przypadających wspólnikowi z tytułu posiadania udziałów wymienia: prawo do przypadającej wspólnikowi części zysku (art. 191 k.s.h.), prawo do wynagrodzenia za dostarczone spółce świadczenia niepieniężne (art. 176 k.s.h.), prawo zwrotu wpłat na udział (art. 263 k.s.h.), prawo do kwot pieniężnych należnych na skutek umorzenia udziału (art. 199 k.s.h.), prawo do kwot przejęcia udziałów w razie wyłączenia wspólnika przez sąd na żądanie pozostałych wspólników (art. 266 k.s.h.) oraz prawo uczestnictwa w podziale zlikwido-

¹¹⁵ Zob. ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1410 z późn. zm.).

¹¹⁶ W. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 399–400.

¹¹⁷ A. Fojt, *Z problematyki egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, PPP 2016, nr 5, s. 111–112.

¹¹⁸ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 184.

wanego majątku spółki (art. 274–276 k.s.h.)¹¹⁹. W wypadku gdy przysługujące współnikowi należności nie pokrywają w całości należności pieniężnej dochodzonej tytułem wykonawczym, organ egzekucyjny kieruje do sądu rejestrowego wniosek o zarządzenie sprzedaży zajętego udziału (art. 96k § 1 u.p.e.a.). Jeżeli umowa spółki ogranicza zbycie udziału w spółce od zgody spółki, przysługuje jej wówczas prawo wskazania nabywcy udziału (art. 185 k.s.h.). Ostatecznie organ egzekucyjny sprzedaje udział stosując odpowiednio przepisy dotyczące zbycia rzeczy, z zastrzeżeniem ceny wywołania ustalonej przez sąd¹²⁰. Zbycie udziału winno być jednak stosowane w ostateczności, gdyż prowadzi do unicestwienia udziału dłużnika, a w konsekwencji jest dla zobowiązanego najbardziej dolegliwe¹²¹.

Podsumowując tę część rozważań dotyczącą egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych można stwierdzić, że wybór tego rodzaju środków egzekucyjnych przedstawiających z reguły wysoką wartość może być niezwykle pożądanym dla celów bezpośredniej realizacji obowiązków pieniężnych. Przyjąć przy tym należy, że zajęcie tzw. innych wierzytelności pieniężnych najczęściej wiązało się będzie z egzekucją wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Z istoty bowiem występujące one w wielu stosunkach zobowiązaniowych ze swoimi partnerami handlowymi i dysponują względem siebie opartymi na różnych podstawach roszczeniami pieniężnymi. Za stosowaniem egzekucji z wierzytelności pieniężnych przemawia również zbliżony do wierzytelności z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz rachunków bankowych, nieskomplikowany tryb zajęcia przedmiotu egzekucji. Ponadto stosunkowo łatwym wydaje się ustalenie przez organ egzekucyjny potencjalnego kręgu dłużników zajętej wierzytelności zobowiązanego na podstawie analizy operacji dokonywanych na rachunkach bankowych dłużnika czy badania dokumentów dotyczących stanu majątkowego spółki – w szczególności sprawozdań finansowych, umów których stroną jest spółka oraz faktur VAT przez nią wystawionych.

Pomimo szczegółowych regulacji dotyczących egzekucji z innych praw majątkowych, wskazać należy, że wybór środków przymusu tej kategorii przez organy egzekucyjne nie jest częsty, a nawet można by rzec, że jest znikomy. Tak postawioną tezę zdaje się potwierdzać niewielka liczba orzeczeń sądów

¹¹⁹ J. Wąsik, *Administracyjna egzekucja z udziału w spółce z o.o.*, Glosa 2002, nr 9, s. 27–28; por. T. Wiśniewski, *Udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jako przedmiot egzekucji*, Rejent 1994, nr 2, s. 75.

¹²⁰ M. Barczak, *Zajęcie udziału w spółce z o.o. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PS 2006, nr 1, s. 36–37.

¹²¹ R. Cybulska, J. Jagoda, *Egzekucja administracyjna z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 412–413.

administracyjnych i sądów powszechnych podejmujących zagadnienie egzekucji należących do tej kategorii przedmiotów. Prawdopodobnie tę należy wiązać ze złożonym charakterem egzekucji z kolejnych praw majątkowych uregulowanych w art. 93–96m u.p.e.a. dla której skuteczności nie jest zasadniczo wystarczające dokonanie zajęcia prawa majątkowego, lecz także podjęcie szeregu innych czynności egzekucyjnych. Należy również zwrócić uwagę na ograniczone możliwości organów egzekucyjnych w pozyskiwaniu informacji dotyczących posiadania przez zobowiązanego zmaterializowanych papierów wartościowych czy praw majątkowych wynikających z autorstwa utworu.

Obok ograniczonego wyboru środków egzekucyjnych uregulowanych w rozdziale V u.p.e.a. wskazać należy ponadto na wysoki stopień przewlekłości postępowania organów egzekucyjnych w dokonywaniu czynności egzekucyjnych i nieskuteczność prowadzonych egzekucji. Naturalnym wydaje się więc, że przekraczająca możliwości organów egzekucyjnych liczba skierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych, przyczynia się do podejmowania przez organy egzekucyjne czynności prostszych pozwalających na załatwienie sprawy niezależnie od tego czy doprowadzi do wykonania obowiązku lub umorzenia postępowania ze względu na jego bezskuteczność. Należy jednak stanowczo zaznaczyć, że takie działanie stoi w sprzeczności z ustawowym obowiązkiem organów egzekucyjnych do stosowania celowych środków egzekucyjnych¹²².

Skuteczna egzekucja z ruchomości wiąże się z jej dwuetapowym przebiegiem na który składają się zajęcie i sprzedaż ruchomości¹²³. Na zakres przedmiotowy tego środka egzekucyjnego składają się w ogólności rzeczy niebędące nieruchomościami i ich częściami składowymi, znajdujące się we władaniu zobowiązanego lub osób trzecich, jeżeli nie zostały wyłączone spod egzekucji lub od niej zwolnione (art. 97 § 2 u.p.e.a.)¹²⁴. Przyjmuje się przy tym, że zajęciu podlegać mogą wszystkie ruchomości pozostające we władaniu zobowiązanego, a organ egzekucyjny nie ma prawnego obowiązku badać czy zobowiązany jest ich właścicielem¹²⁵. Osobie niebędącej zobowiązanym a posiadającej tytuł prawny do zajętej rzeczy przysługuje żądanie wyłączenia jej spod egzekucji (art. 38 u.p.e.a.). Z uwagi na fakt, że za rzeczy uznać należy tylko przedmioty materialne (art. 45 k.c.), tworzące całość w sensie gospodarczym¹²⁶, nie zalicza się do nich dóbr intelektualnych o charakterze

¹²² P. Ostojki, *Czynniki wywołujące nieefektywność egzekucji należności publicznoprawnych w Polsce*, AO 2016, nr 1, s. 245 i n.

¹²³ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 199.

¹²⁴ R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 448–449.

¹²⁵ L. Guzek, *Egzekucja administracyjna zobowiązania podatkowego*, MP 2000, nr 11, s. 25.

¹²⁶ Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2002, I CK 5/02, Legalis.

niematerialnym¹²⁷. Egzekucji z ruchomości podlegać mogą także ruchomości stanowiące współwłasność zobowiązanego. Jeżeli ruchomość stanowi współwłasność łączną spółki cywilnej lub współwłasność w częściach ułamkowych, zajęcie jej następuje po wyrażeniu zgody przez pozostałych współwłaścicieli. W innym wypadku organ egzekucyjny dokonuje zajęcia i sprzedaży udziału zobowiązanego, natomiast pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu po cenie oszacowania (art. 97 § 4 i 4a u.p.e.a.). Zajęte mogą być ponadto zwierzęta, ruchomości o wartości historycznej lub artystycznej, czy ruchomości obciążone zastawem rejestrowym¹²⁸. Egzekucji administracyjnej nie będą zaś podlegały muzealia wpisane do inwentarzy muzeów państwowych lub samorządowych¹²⁹. Tego rodzaju wyłączenie spod egzekucji przewiduje *expressis verbis* art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U z 2012 r., poz. 987 z późn. zm.).

Zajęcia ruchomości dokonuje poborca skarbowy poprzez podpisanie wraz z zobowiązanym lub świadkami protokołu zajęcia przedmiotu egzekucji¹³⁰. Kolejno poborca skarbowy przystępuje do opisu i oszacowania jego wartości, przy czym zobowiązanemu przysługuje prawo do współdziałania przy szacunkowym określeniu wartości rzeczy podlegających zajęciu. Może on w szczególności przedstawić na tę potrzebę dowody zakupu zajętych ruchomości. Warto dodać, że zajęte wyroby użytkowe ze złota, platyny i srebra nie mogą być oszacowane poniżej wartości kruszcu, z którego zostały wytworzone. Oszacowanie wartości takich ruchomości następuje przez biegłego skarbowego. Dotyczy to również oszacowania wartości zajętych innych kosztowności, a także maszyn i innych urządzeń produkcyjnych oraz środków transportu. Ostatecznie poborca skarbowy oddaje zajęte rzeczy pod dozór, przy czym z reguły pozostawi on zajętą ruchomość do używania zobowiązanemu (art. 99–101 u.p.e.a.)¹³¹. Warto podkreślić przy tym za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że zajęciu mogą podlegać

tylko te z ruchomości, o których wiadomo, iż istnieją, można dokonać ich oględzin, opisać ich stan i wskazać miejsce, w którym one się aktualnie znajdują (...). Nie można zatem przyjąć, iż zajęcie może dotyczyć ruchomości, której poborca skarbowy nie może obejrzeć w momencie dokonywania zajęcia. Nie mógłby bowiem wówczas ani jej opisać, ani skutecznie oddać pod dozór.

¹²⁷ Z. Merchel [w:] Z. Szczurek (red.), *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 329.

¹²⁸ Szerzej na gruncie egzekucji cywilnej: A. Grzešk, *Egzekucja z ruchomości. Praktyczny komentarz*, Sopot 2016, s. 141 i n.

¹²⁹ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2008, s. 328.

¹³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 901/16, Legalis.

¹³¹ Szerzej: A. Michór, *Egzekucja administracyjna z ruchomości*, AUW PPIA 2004, nr 63, s. 168 i n.

W konsekwencji tego NSA uznał, że wadliwe jest dokonanie zajęcia przez ujęcie w protokole zajęcia rzeczy

spisanych na podstawie ewidencji, jaką organ kontroli skarbowej pozyskał w toku postępowania kontrolnego, a nie na podstawie oględzin tychże ruchomości i stwierdzenia miejsca, w którym one się aktualnie znajdują¹³².

Niezbędne jest także odrębne oznaczenie wartości każdej z zajętych ruchomości a nie denotowanie ich łącznie¹³³.

Drugim etapem stosowania egzekucji administracyjnej z ruchomości jest sprzedaż, w wyniku której dochodzi do zmiany prawa własności zajętej rzeczy¹³⁴. Ustawodawca przewidział pięć trybów sprzedaży ruchomości: w drodze licytacji publicznej, po cenie oszacowania podmiotom prowadzącym działalność handlową, w drodze przekazania do sprzedaży podmiotom prowadzącym sprzedaż komisową tego rodzaju, w drodze przetargu ofert oraz z wolnej ręki¹³⁵. Analizując uregulowania poszczególnych rodzajów sprzedaży ruchomości zasadnym wydaje się przyjęcie, że ustawodawca jako podstawowy tryb wskazuje sprzedaż w drodze licytacji. Wzmiankowo należy wskazać, że od 1 stycznia 2018 r. ustawodawca dopuścił możliwość przeprowadzania licytacji publicznej w formie elektronicznej¹³⁶. Inne z trybów powinny być zatem brane pod uwagę w razie nieskuteczności sprzedaży licytacyjnej bądź gdy egzekucja dotyczy ruchomości szczególnego rodzaju¹³⁷. Stracił przy tym w zasadzie aktualność pogląd, że decyzja który z rodzajów sprzedaży egzekucyjnej znajdzie zastosowanie w konkretnym przypadku należy do organu egzekucyjnego¹³⁸. Pomimo to powinien on dążyć do uzyskania jak najwyższej ceny ze sprzedaży, kierując się zasadami postępowania egzekucyjnego¹³⁹. W obecnym kształcie przepisów dotyczących sprzedaży ruchomości można jedynie wskazać, że organ egzekucyjny przy zajęciu uzasadnionego

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 9 grudnia 1986 r., III CZP 61/86, Legalis.

¹³⁴ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 454.

¹³⁵ Szerzej: P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 195 i n.

¹³⁶ Zob. art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

¹³⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania przy sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu oraz przechowywaniu i sprzedaży niektórych ruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1023); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przy przechowywaniu i sprzedaży zajętych broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych przedmiotów, na których posiadanie wymagane jest zezwolenie (Dz. U. Nr 50, poz. 453).

¹³⁸ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., I SA/Lu 327/97, Legalis.

¹³⁹ R. Hauser [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 462.

przypuszczenia, że w wyniku sprzedaży zajętej ruchomości w drodze licytacji publicznej nie uzyska się korzystnej ceny, może poczynić starania względem zobowiązanego i wierzyciela co do podjęcia sprzedaży w trybie przetargowym (art. 107a § 1 u.p.e.a.). Nie jest to jednak jego wyłączna kompetencja. Z umiejscowienia i treści art. 108 u.p.e.a. należy również wyciągnąć wniosek, że sprzedaż z wolnej ręki powinna być stosowana w ostateczności. Niespieńniężenie jej w tym trybie obliguje organ egzekucyjny do zwrotu ruchomości zobowiązanemu¹⁴⁰. Uzupełniając powyższe rozważania na temat trybów sprzedaży ruchomości warto wskazać na wyjątkowy tryb sprzedaży zajętych walut obcych i innych wartości dewizowych, które organ egzekucyjny sprzedaje bankowi prowadzącemu ich skup (art. 105 § 4 u.p.e.a.)¹⁴¹.

Najwięcej miejsca spośród wszystkich środków egzekucyjnych ustawodawca poświęcił zagadnieniu stosowania egzekucji z nieruchomości. Przepisy dotyczące stosowania tego środka egzekucyjnego pogrupowane zostały w ośmiu oddziałach prezentujących tok szeregu kolejnych czynności postępowania egzekucyjnego podejmowanych w celu przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości: zajęcie, opis i oszacowanie wartości nieruchomości, obwieszczenie o licytacji, wadium, licytacja, przybicie oraz przyznanie własności. Pomimo wyeliminowania przez ustawodawcę przepisów art. 110 § 1–3 u.p.e.a. przewidujących ostateczny charakter egzekucji z nieruchomości, podejmowanej jedynie w wypadku bezskuteczności egzekucji z innych środków egzekucyjnych¹⁴² oraz tylko i wyłącznie na wniosek wierzyciela¹⁴³, stosowanie tego rodzaju środka egzekucyjnego powinno być w istocie również podejmowane w ograniczonym stopniu, z uwagi na konieczność uwzględniania przez organ egzekucyjny na każdym etapie zasady stosowania środków egzekucyjnych najwzględniejszych dla zobowiązanego¹⁴⁴. Dokonując zestawienia jej treści z środkiem egzekucji z nieruchomości można stwierdzić, że jego wybór powinien być przez organ egzekucyjny każdorazowo skrupulatnie przeanalizowany, zwłaszcza w sytuacji gdy zobowiązany jest właścicielem wyłącznie jednej nieruchomości stanowiącej równolegle jego miejsce zamieszkania, czy biorąc pod uwagę obciążenie nieruchomości hipoteką o wartości przekraczającej możliwą do uzyskania przy sprzedaży nieruchomości cenę.

¹⁴⁰ Z.R. Kmiecik, D. Steć, *Egzekucja administracyjna z ruchomości* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 419.

¹⁴¹ W. Grześkiewicz [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 891.

¹⁴² Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., II FZ 741/11, Legalis.

¹⁴³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2008 r., I SA/Kr 1290/08, Legalis.

¹⁴⁴ R. Hauser, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 482.

Organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z nieruchomości jest wyłącznie naczelnik urzędu skarbowego¹⁴⁵. W przypadku gdy wierzycielem jest inny organ egzekucyjny, naczelnik urzędu podejmuje czynności skierowane przeciwko nieruchomości zobowiązanego po wpłaceniu przez wierzyciela stosownej zaliczki na pokrycie wydatków (art. 110 § 3a u.p.e.a.). Egzekucję z nieruchomości rozpoczyna jej zajęcie (art. 110c § 1 u.p.e.a.).

Ustawodawca przewidział trzy scenariusze powodujące zajęcie nieruchomości. Zajęcie nieruchomości względem dłużnika następuje z chwilą doręczenia mu wezwania zobowiązującego do zapłaty egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztami egzekucyjnymi w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Wobec zobowiązanego, któremu nie doręczono wezwania, jak też w stosunku do osób trzecich, nieruchomość jest zajęta z chwilą dokonania wpisu w księdze wieczystej lub złożenia wniosku organu egzekucyjnego do zbioru dokumentów. Dla każdego, kto wiedział o wszczęciu egzekucji, skutki zajęcia powstają z chwilą, gdy o wszczęciu egzekucji powziął wiadomość, chociażby wezwanie nie zostało jeszcze zobowiązanemu wysłane, ani wpis w księdze wieczystej nie był jeszcze dokonany (art. 110c § 2, 4 i 5 u.p.e.a.)¹⁴⁶.

Podstawowy zakres przedmiotowy zajęcia nieruchomości określa art. 110e § 1 u.p.e.a., zgodnie z którym zajęcie obejmuje nieruchomość i wszystko to, co może stanowić przedmiot obciążenia hipoteką, a także pożytki z nieruchomości. Podstawową definicję nieruchomości wyraża art. 46 § 1 k.c., który wskazuje, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. K. Sobieralski wyznacza na tym tle podlegające egzekucji administracyjnej nieruchomości grunto-we, budynkowe i lokalowe, części składowe nieruchomości, przynależności, pożytki z nieruchomości, ułamkowe części nieruchomości oraz użytkowanie wieczyste¹⁴⁷. Zgodnie z art. 1a pkt 5 u.p.e.a. przez nieruchomości dla potrzeb egzekucji należy rozumieć także spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego oraz prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, w tym także prawo do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia

¹⁴⁵ W. Grześkiewicz, *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Aspekty teoretyczno-praktyczne*, Warszawa 2008, s. 15 i n.

¹⁴⁶ R. Hauser, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Admin. 2005, nr 1, s. 27–28.

¹⁴⁷ K. Sobieralski [w:] R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010, s. 19 i n.

jego własności na członka spółdzielni. Ponad wskazane, R. Kujawiński do zakresu przedmiotowego zajęcia nieruchomości zalicza roszczenie właściciela o naprawienie szkody, jako jeden z przedmiotów podlegających obciążeniu hipoteką (art. 84–93 u.k.w.h.)¹⁴⁸. Jeżeli egzekucję prowadzi się w celu dochodzenia należności z umów ubezpieczenia lub wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, zajęcie obejmuje także prawa wynikające z umów ubezpieczenia wyżej wymienionych przedmiotów (art. 110e § 2 u.p.e.a.).

Charakter niniejszej pracy nie pozwala na wskazanie całokształtu czynności podejmowanych w związku z wyborem egzekucji z nieruchomości. Bezsprzecznie należy jednak przyjąć, że wiążą się one z niespotykaną większą aktywnością organu egzekucyjnego niż w przypadku pozostałych środków egzekucyjnych należności pieniężnych. Hasłowo wskazać należy, że po zajęciu nieruchomości organ egzekucyjny wyznacza termin opisu i oszacowania nieruchomości, którego dokonuje rzeczoznawca majątkowy, o którym mowa w art. 174 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Zajętą nieruchomość organ egzekucyjny sprzedaje następnie w drodze licytacji publicznej (art. 110w u.p.e.a.). Na rzecz tego z licytantów, który zaoferował najwyższą cenę organ egzekucyjny wydaje postanowienie o przybicu (art. 111m u.p.e.a.), przy czym z chwilą gdy stanie się ono ostateczne organ egzekucyjny wzywa licytanta, który uzyskał przybicie do zapłaty ceny nabycia z potrąceniem wadium i wydaje postanowienie o przyznaniu własności na rzecz nabywcy nieruchomości (art. 112–112b u.p.e.a.)¹⁴⁹. Podział kwoty uzyskanej z egzekucji następuje na zasadach określonych w art. 115 § 1 u.p.e.a.

W przypadku egzekucji z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego stosuje się z pewnymi odmiennościami przepisy dotyczące egzekucji z nieruchomości (art. 114 u.p.e.a.)¹⁵⁰. Dotyczyć mogą one m.in. bytu ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tych nieruchomościach¹⁵¹.

Podsumowując dokonane analizy poszczególnych środków egzekucyjnych obowiązków pieniężnych należy stwierdzić, że zakres czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne w związku z ich wyborem jest różnorodny. Z dotychczasowych rozważań wynika bezspornie, że po zmianach w egzekucji administracyjnej poczynionych na mocy wielkiej nowelizacji,

¹⁴⁸ R. Kujawiński [w:] R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja...*, s. 103–104.

¹⁴⁹ Szerzej: P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 208 i n.

¹⁵⁰ Zob. M. Małecka-Łyszczek, *Egzekucja administracyjna z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 435–440.

¹⁵¹ B. Kozicka, A. Michór, *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*, AUW PPIA 2003, nr 57, s. 178.

kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych w art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e.a. nie odzwierciedla stopnia ich uciążliwości. Dla jej oceny powinny być brane bowiem pod uwagę konkretne okoliczności faktyczne leżące po stronie zobowiązanego, dotyczące zarówno wysokości dochodzonej należności pieniężnej, jak i możliwości wyboru środków egzekucyjnych w ogóle. Wydaje się jednak, że chronologia wskazanych w ustawie środków egzekucyjnych determinuje, z małymi wyjątkami przyznanie jej fundamentalnego znaczenia, biorąc pod uwagę wielopłaszczyznowość i poziom złożoności czynności postępowania, dokonywanych w ramach realizacji wybranego przez organ egzekucyjny środka egzekucyjnego. Te z kolei mogą być jedną z przesłanek braną pod uwagę przy ocenie uciążliwości środków egzekucyjnych. Nie ma bowiem prawnych przeszkód dla uznania, że uciążliwość wiązać można także z czasem realizacji poszczególnych środków egzekucyjnych, liczbą podejmowanych czynności czy wymogiem uczestniczenia w czynnościach egzekucyjnych wielu podmiotów.

Przedstawione komentarze pozwalają wyodrębnić spośród środków egzekucyjnych należności pieniężnych cztery grupy środków egzekucyjnych. W doktrynie bezspornie wskazuje się, że najprostszym z środków egzekucyjnych omawianych obowiązków jest egzekucja z pieniędzy, gdyż wiąże się w istocie wyłącznie z pokwitowaniem odbioru lub przyjęcia oznaczonej tytułem wykonawczym kwoty¹⁵².

Drugą pod względem złożoności kategorię środków egzekucyjnych należności pieniężnych tworzyć będą: egzekucja z wynagrodzenia za pracę, egzekucja ze świadczeń pochodzących z ubezpieczenia społecznego oraz egzekucja z rachunków bankowych. Skuteczność wyboru i dokonywanych potrażeń w przypadku każdego z tych środków wiąże się bowiem zasadniczo z zajęciem wierzytelności u poddłużnika, na rzecz którego ustawodawca scedował wiele obowiązków, pozostawiając przy tym organowi egzekucyjnemu szerokie uprawnienia kontrolne¹⁵³. Stosunkowo łatwe wydaje się także pozyskanie przez organy egzekucyjne informacji co do istnienia względem zobowiązanego wierzytelności wynikających z wymienionych tytułów. Warto zwrócić także uwagę, że organy rentowe oraz banki jako instytucje zaufania publicznego powinny zapewniać w sposób szczególny skuteczną realizację czynności związanych z przekazaniem organowi egzekucyjnemu kwot wynikających z zajęcia wierzytelności¹⁵⁴. Zasadne wydaje się przyjęcie, że w związku

¹⁵² A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 434; R. Suwaj, *op. cit.*, s. 709; L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 192.

¹⁵³ Zob. M. Król, *Uprawnienia organu egzekucyjnego względem dłużnika zajętej wierzytelności*, Prz. Pod. 2012, nr 3, s. 29 i n.

¹⁵⁴ A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Głosa 2003, nr 2, s. 17; T. Szumlicz, *Zaufanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w świetle Diagnozy Społecznej*

z postępującą informatyzacją postępowania egzekucyjnego, za najprostszy ze środków przymusu drugiej kategorii uznać należy egzekucję z rachunku bankowego, obiektywnie uznawaną jednocześnie za niezbyt uciążliwy środek egzekucyjny¹⁵⁵. *De lege ferenda* należy wyrazić nadzieję na rozszerzenie przez prawodawcę możliwości dokonywania e-zajęcia wierzytelności na pozostałe z podmiotów należących do tej grupy.

Trzeci ze zbiorów środków egzekucyjnych tworzyć będą środki egzekucyjne unormowane w art. 89–96m u.p.e.a. W literaturze zaznacza się przy tym, że część z nich stanowi środki na tyle „radikalne”, że ich stosowanie powinno być związane ze ścisłą kontrolą sądowoadministracyjną¹⁵⁶. Złożoność ich wyboru wiązać należy po pierwsze z różnym charakterem wskazanych środków. W przypadku innych wierzytelności i praw majątkowych wskazane jest podkreślenie ograniczonych możliwości pozyskiwania przez organy egzekucyjne informacji co do ich istnienia, pomimo szablonoowo prostego trybu postępowania z ich zajęciem. Stosowanie kolejnych ze środków egzekucyjnych wiązać się będzie z szeregiem innych czynności postępowania, które musi podjąć organ wykonawczy w celu uzyskania zaspokojenia dla wierzyciela. W szczególności, w zależności od konkretnego środka egzekucyjnego może zająć konieczność np. sprzedaży przedmiotu zajęcia na zasadach egzekucji z ruchomości (art. 95 § 2 u.p.e.a.), podjęcia próby porozumienia z zobowiązanym co do zbycia prawa majątkowego (art. 93 § 5 pkt 2 u.p.e.a.), dokonania oszacowania wartości autorskiego prawa majątkowego przez biegłego skarbowego (art. 96h § 2 u.p.e.a.) czy wniesienia o przeprowadzenie postępowania sądowego w przedmiocie zarządzenia sprzedaży udziału w spółce z o.o. (art. 96k § 1 u.p.e.a.). Dokonując wyboru egzekucji ze wspomnianych środków przymusu, zasadna jest każdorazowa ocena, czy stosowanie wskazanych środków egzekucyjnych w pełni pozwoli zrealizować cele egzekucji. Przykładowo może się okazać, że sprzedaż papierów wartościowych w stosunku do ceny nabycia nastąpi ze stratą¹⁵⁷. Logicznym wydaje się więc często jedynie zajęcie wskazanych dóbr majątkowych, gdyż jako przedstawiające z reguły wysoką wartość materialną mogą skłonić zobo-

(2007–2015), US 2015, nr 4, s. 4 i n.; postanowienie SA w Lublinie z dnia 10 marca 2006 r., III AUz 71/06, Legalis.

¹⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2005 r., III SA/Wa 1002/04, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2007 r., III SA/Wa 403/07, Legalis.

¹⁵⁶ D. Molenda, S. Wach, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze pieniężnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 446.

¹⁵⁷ R. Biskup, *op. cit.*, s. 367–386.

wiązanego do dobrowolnego spełnienia obowiązku¹⁵⁸. Postąpić tak należy zwłaszcza, kiedy przedmiot zajęcia przynosi dochód¹⁵⁹.

Egzekucja z ruchomości łącznie z egzekucją z nieruchomości zalicza się do najbardziej dolegliwych środków egzekucyjnych należności pieniężnych¹⁶⁰, zarówno ze względu na szeroki zakres czynności koniecznych do realizacji obu środków, jak i fakt, że najczęściej podlegały jej będą przedmioty znajdujące się w codziennym użytku zobowiązanego. Z uwagi na fakt, że ich sprzedaż następuje zwykle poniżej rzeczywistej wartości, prowadzi również w większości przypadków do znaczącego uszczuplenia majątku dłużnika¹⁶¹. Mówiąc o ruchomościach w dyskursie prawniczym najczęściej wymienia się przy tej okazji egzekucję z pojazdów mechanicznych¹⁶². Pomimo, że fundamentalnie zobowiązanemu przysługuje prawo do zwykłego używania zajętej ruchomości¹⁶³, to z chwilą zajęcia ograniczeniu ulega szereg uprawnień właścicielskich, czego egzemplifikacją jest chociażby zakaz obciążania czy zbywania rzeczy¹⁶⁴.

Względem nieruchomości należy zaznaczyć, że złożoność tego środka egzekucyjnego może być rozumiana wieloaspektowo. Wynika ona z najobszerniejszej spośród wszystkich środków egzekucyjnych regulacji, a ponadto wpływ na ten stan rzeczy ma wielość uczestników postępowania egzekucyjnego z nieruchomości (art. 110b u.p.e.a.). O doniosłości egzekucji za pomocą tego środka przymusu świadczy też fakt, że wyłącznie wybór tego środka wiąże się z nadzorem nad sprzedażą sprawowanym przez komornika skarbowego (art. 111c u.p.e.a.). Nadto warto podkreślić, że pomimo derogowania przez ustawodawcę art. 70a u.p.e.a., wskazującego jakie czynności powinien podjąć organ egzekucyjny w związku z dysponowaniem zabezpieczoną nieruchomością, egzekucja z nieruchomości obciążonych prawami osób trzecich winna być dokonywana z wyjątkową ostrożnością. Wątpliwym jest podejmowanie przez organ czynności egzekucyjnych względem nieruchomości zwłaszcza, gdy wartość hipotek kolejnych wierzycieli przekracza możliwości zaspokojenia dochodzonej należności w egzekucji administra-

¹⁵⁸ W. Kubiak, *op. cit.*, s. 171.

¹⁵⁹ Zob. H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 468–469.

¹⁶⁰ R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie...*, s. 371; W. Grześkiewicz [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 915.

¹⁶¹ Z.R. Kmiecik, D. Steć, *Egzekucja administracyjna z ruchomości* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 414.

¹⁶² Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1997 r., I SA/Łd 1046/96, LEX nr 31856; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2000 r., III SA 1248/99, Legalis.

¹⁶³ Zob. wyrok SN z 7 kwietnia 1975 r., II CR 94/75, Legalis; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2000 r., III SA 1248/99, LEX nr 47240.

¹⁶⁴ S. Saltarius, *Rozporządzenie ruchomością zajęta w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Sam Teryt. 2009, nr 4, s. 71.

cyjnej. Podjęcie tego rodzaju działań wiązać należy z naruszeniem zasady bezpośredniości oraz możliwością pokrzywdzenia pozostałych wierzycieli hipotecznych¹⁶⁵. Z doświadczenia życiowego wynika bowiem *explicite*, że nieruchomości stanowi z reguły ostatni składnik majątkowy zobowiązanego, z którego wierzyciele mogą prowadzić egzekucję. Analogicznie niecelowa egzekucja z nieruchomości pozbawi na ogół wierzycieli osobistych zobowiązanego przysługujących im ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości¹⁶⁶. Postulować należy zatem w miarę możliwości, tak jak w przypadku środków przymusu trzeciej kategorii, o dokonywanie przez organy egzekucyjne sprzedaży rzeczy wówczas, gdy ich zajęcie wiąże się z dalszą bezczynnością dłużnika¹⁶⁷.

3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych

Numerus clausus możliwości realizacji obowiązków niepieniężnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym stanowi pięć środków egzekucyjnych: grzywna w celu przymuszenia – jako środek przymuszający oraz wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, a także przymus bezpośredni – jako środki ukierunkowane na bezpośrednie zaspokojenie dochodzonego obowiązku¹⁶⁸. Nie budzi doktrynalnych wątpliwości, że wybór środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych należy ściśle wiązać z ich charakterem, który odmiennie od egzekucji należności pieniężnych nie jest koherentny¹⁶⁹. Nie każdy środek egzekucyjny będzie umożliwiał bowiem realizację obowiązków danego rodzaju. Konkretyzacja, jaki z środków przymusu wybierze organ egzekucyjny wynikać może ze wskazań ustaw szczególnych, bądź analizy zakresu przedmiotowego zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych wiążącego się z rodzajem egzekwowanego obowiązku¹⁷⁰. Wyróżnić można przy tym obowiązki działania, znoszenia czy zaniechania działania¹⁷¹. Należy również

¹⁶⁵ Zob. art. 115 § 1 u.p.e.a.

¹⁶⁶ W.M. Szkadłubowicz, *Egzekucja z nieruchomości a byt prawny służebności gruntowych*, Palestra 2014, nr 5–6, s. 88; S. Gurgul, *Dochodzenie praw osobistych i roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym (sądowym i administracyjnym) oraz upadłościowym, cz. I*, MPH 2012, nr 1, s. 42.

¹⁶⁷ Z.R. Kmieć, D. Steć, *op. cit.*

¹⁶⁸ Z. Leoński [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 573.

¹⁶⁹ W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 63.

¹⁷⁰ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 28–29.

¹⁷¹ E. Janik, A. Sędkowska, *Realizacja obowiązków niepieniężnych przez grzywnę w celu przymuszenia* [w:] J. Głumińska-Pawlic, E. Janik (red.), *Egzekucja należności publicznoprawnych: teoria i praktyka*, Izbycko 2015, s. 59.

nadmienić, że to na organie egzekucyjnym ciąży obowiązek dekodowania zakresowych, ogólnych definicji środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych i podjęcia decyzji co do użycia tego z środków egzekucyjnych, który jest najbardziej celowy z uwzględnieniem zasad postępowania egzekucyjnego¹⁷². Wybór każdego z środków egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych następuje w drodze postanowienia organu egzekucyjnego¹⁷³.

Grzywna w celu przymuszenia znajduje zastosowanie przy egzekucji obowiązków dotyczących znoszenia, wykonania bądź zaniechania czynności, w szczególności obowiązków o osobistym charakterze, związanych bezpośrednio z koniecznością spełnienia obowiązku przez podmiot zobowiązany (art. 139 § 1 u.p.e.a.). Dotyczyć może więc zasadniczo obowiązków niepieniężnych wszelkiego rodzaju, o ile stosowanie innego środka nie jest celowe (art. 139 § 2 u.p.e.a.). Zaznacza się przy tym jej wyjątkowy charakter¹⁷⁴. Jako przykłady obowiązków dla których realizacji zastosowanie znajdować może grzywna w celu przymuszenia wskazuje się w literaturze i orzecznictwie m.in. obowiązek szkolny¹⁷⁵, obowiązek zaprzestania wykonywania działalności regulowanej, obowiązek wypłaty pracownikowi wynagrodzenia¹⁷⁶, obowiązek wykonania szczepień i badań, przymusowej hospitalizacji¹⁷⁷, oddania rzeczy czy udostępnienia nieruchomości¹⁷⁸. Należy zaznaczyć jednak, że w przypadku obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz obowiązków związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, wybór grzywny w celu przymuszenia jest obligatoryjny. Dopiero niewykonanie obowiązku przez zobowiązanego pomimo wymierzenia grzywny pozwala na zastosowanie innego środka egzekucyjnego – wykonania zastępczego (art. 122 § 2 pkt 2 *in fine* u.p.e.a.). W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że uzasadnia to uznanie grzywny w celu przymuszenia za środek mniej uciążliwy¹⁷⁹.

Zakres podmiotowy stosowania omawianego środka przymusu obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ k.c., jednak w przypadku osób fizycznych działających

¹⁷² I. Skrzydło-Niżnik, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 455.

¹⁷³ Zob. art. 122 § 1 pkt 2, art. 128 § 1 pkt 2, art. 139 § 1 pkt 2, art. 143 § 1 pkt 2, art. 150 § 1 pkt 2 u.p.e.a.

¹⁷⁴ Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 579.

¹⁷⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2005 r., II SA/Sz 369/04, Legalis.

¹⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2003 r., SA/Sz 2831/02, Legalis; wyrok NSA z dnia 6 października 2004 r., OSK 759/04, Legalis.

¹⁷⁷ Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 580.

¹⁷⁸ I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 456.

¹⁷⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r. II SA/Po 393/14, Legalis.

przez ustawowego przedstawiciela¹⁸⁰ grzywnę nakłada się zgodnie z art. 120 § 2 u.p.e.a. na jej przedstawiciela ustawowego. W przypadku osób prawnych i podmiotów ustawowych, grzywnę nakłada się na osobę odpowiedzialną za wykonanie obowiązku w strukturach danej jednostki, np. członka organu spółki lub osobę kierującą działalnością podmiotu zgodnie ze statutem jednostki¹⁸¹. Jeżeli nie doprowadzi to do wykonania obowiązku, organy egzekucyjne mogą w drugiej kolejności prowadzić postępowanie przymuszające względem podmiotu zobowiązanego (art. 120 § 2 u.p.e.a.)¹⁸². Warto przy tym zwrócić uwagę na możliwość wielokrotnego ponawiania grzywny w razie niewykonania obowiązku, w pierwotnie orzeczonej lub wyższej kwocie. Możliwość taką wyłącza się jedynie w przypadku obowiązków wynikających z prawa budowlanego, przy których ustawodawca w przypadku nieskuteczności przymuszenia wskazuje na niezbędność podjęcia wykonania zastępczego (art. 121 § 1 i 4 u.p.e.a.)¹⁸³.

Wybór grzywny w celu przymuszenia łączy się integralnie z koniecznością miarkowania przez organ egzekucyjny jej wysokości, którą ustala się w granicach uznania administracyjnego¹⁸⁴. Jej maksymalna granica została rozróżniona przez ustawodawcę w zależności od rodzaju podmiotu zobowiązanego¹⁸⁵. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że wysokość grzywny powinna być adekwatna do zapewnienia skutecznej, efektywnej realizacji celu egzekucji i praktycznie uzasadniona¹⁸⁶. Zaznacza się przy tym, że powinna być na tyle dolegliwa, aby zmobilizować zobowiązanego do wykonania obowiązku oraz aby mógł potencjalnie odczuć jej skutki w razie niewykonania nakazu dobrowolnie¹⁸⁷. Słusznie przyjął zatem w jednym ze swoich wyroków WSA w Warszawie, iż

¹⁸⁰ Zob. art. 11 i n. k.c., art. 98 i n. k.r.o.

¹⁸¹ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 63–64.

¹⁸² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2013 r., II SA/Wr 617/12, Legalis; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 października 2009 r., II SA/Bk 501/09, Legalis.

¹⁸³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 352/10, Legalis.

¹⁸⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Sz 1140/13, Legalis.

¹⁸⁵ Wymiar maksymalnej grzywny dla osób fizycznych wynosi 10 tys. zł, natomiast w stosunku do pozostałych zobowiązanych 50 tys. zł. W sprawach budowlanych szczegółowe wytyczne normuje art. 121 § 5 u.p.e.a. W przypadku grzywień nakładanych wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 tys. zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200 tys. zł.

¹⁸⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lipca 2006 r., II SA/Kr 281/03, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 936/13, Legalis.

¹⁸⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 listopada 2010 r., II SA/Ke 587/10, Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r., II SA/Gd 290/14, Legalis; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2016 r., II SA/Łd 367/16, Legalis.

nie można (...) wywodzić obowiązku uzasadniania wysokości zastosowanej grzywny w celu przymuszenia możliwościami finansowymi zobowiązanego. Należy bowiem mieć na względzie, że może się on uwolnić od nałożonego obowiązku uiszczenia grzywny, wykonując ciążący na nim obowiązek o charakterze niepieniężnym. Zatem sytuacja majątkowa czy finansowa (...) nie może decydować o możliwości nałożenia grzywny¹⁸⁸.

Należy jednak zważyć, że wymiar stosowanej grzywny powinien znajdować uzasadnienie w świetle zasad egzekucji administracyjnej¹⁸⁹. Co jednak istotne, w przypadku wykonania obowiązku możliwe jest na wniosek zobowiązanego umorzenie nieuiszczonych oraz zwrot uiszczonych grzywien (art. 125 i 126 u.p.e.a.). Z uwagi na to w doktrynie zaznacza się, że grzywna w celu przymuszenia nie stanowi środka o charakterze represyjnym oraz oddaje w najszerszym stopniu treść zasady stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych¹⁹⁰.

Pierwszym z opisanych w ustawie egzekucyjnej środkiem egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych o charakterze zaspokajającym jest wykonanie zastępcze, prowadzące do bezpośredniego wykonania obowiązku objętego egzekucją¹⁹¹. Z. Leoński sprowadza jego wybór do sytuacji, kiedy możliwa jest realizacja obowiązku nałożonego na zobowiązanego przez inną osobę na podstawie zlecenia organu egzekucyjnego (umowy administracyjnej, umowy o dzieło, umowy o roboty budowlane, zamówienia publicznego)¹⁹². Wykonanie zleconego obowiązku odbywa się jednocześnie na rachunek i niebezpieczeństwo dłużnika¹⁹³. Skutkiem tego jest w miejsce wykonania przez zobowiązanego obowiązku, konieczność opłacenia wydatków wiążących się z jego wykonaniem przez osobę trzecią¹⁹⁴. Wskazać należy także, że organ egzekucyjny może nakazać osobie uchylającej się od wykonania obowiązku wpłatę zaliczki na koszty wykonania zastępczego, bądź obowiązek dostarczania dokumentacji, materiałów i środków przewozowych koniecznych do realizacji obowiązku (art. 128 § 2 i 3 u.p.e.a.)¹⁹⁵. W toku czynności wykonawczych informuje on również zobowiązanego o zleceńbiorcę wykonania zastępczego, którego wybór powinien stanowić wypadkową najniższej ceny

¹⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1799/15, Legalis.

¹⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2015 r., II OSK 1915/13, Legalis.

¹⁹⁰ Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 581 i n.

¹⁹¹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 207.

¹⁹² J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 469–470.

¹⁹³ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 70.

¹⁹⁴ J. Niczyporuk, *op. cit.*, s. 467.

¹⁹⁵ P. Przybysz, *Postępowanie...*, Warszawa 2015, s. 412–413.

zlecenia i gwarancji jego najlepszego wykonania¹⁹⁶ oraz przedstawia rachunek z wypełnienia obowiązku (art. 130 i 133 u.p.e.a.).

Uwzględniając powyższe można stwierdzić, że zakres przedmiotowy wyboru wykonania zastępczego wiąże się z obowiązkami innymi niż osobiste¹⁹⁷, polegającymi na czynieniu¹⁹⁸ i tylko wtedy, gdy przepisy szczególne nie przewidują – przy możliwości zastosowania wykonania zastępczego – konieczności wyboru innego środka lub jest to niecelowe np. z braku możliwości poniesienia przez zobowiązanego kosztów egzekucji, gdzie większą skuteczność zapewnić może grzywna w celu przymuszenia¹⁹⁹. Wskazać trzeba jednak, że w wyjątkowych wypadkach względy celowościowe mogą ustąpić w zetknięciu z pewnymi kategoriami dóbr wskazującymi na wyższy interes publiczny²⁰⁰. Przykładowo do zakresu zastosowania wykonania zastępczego zaliczyć należy obowiązek wykonania przez właściciela urządzeń zapobiegających szkodom na gruntach sąsiednich²⁰¹, obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego w razie bezprawnego zajęcia pasa drogowego²⁰², obowiązek przywrócenia należytego stanu środowiska²⁰³ oraz obowiązek rozbiórki samowoli budowlanej²⁰⁴.

Wybór środka egzekucyjnego w postaci odebrania rzeczy ruchomej znajdzie zastosowanie przy obowiązku „wydania, okazania, ujawnienia, lub zniszczenia rzeczy zasadniczo należącej do zobowiązanego”²⁰⁵. Wyjątkowo dotyczyć również będzie podmiotów na rzecz których zobowiązany przeniósł własność ruchomości lub znajdują się jedynie w jego posiadaniu (art. 137 u.p.e.a.). Obowiązek wydania rzeczy ruchomej obejmował będzie swym zasięgiem generalnie rzeczy oznaczone co do tożsamości²⁰⁶. Przypadki stosowania egzekucji należności niepieniężnych względem rzeczy oznaczonych co do gatunku przewidywać mogą natomiast przepisy szczególne²⁰⁷.

¹⁹⁶ J. Niczyporuk, *op. cit.*, s. 470.

¹⁹⁷ J. Radwanowicz-Wanczewska [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa...*, s. 1061.

¹⁹⁸ T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, Toruń 2013, s. 234.

¹⁹⁹ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 71.

²⁰⁰ W. Kubiak, *op. cit.*, s. 233.

²⁰¹ Zob. art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.).

²⁰² Zob. art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, LEX nr 424663.

²⁰³ Zob. art. 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.).

²⁰⁴ Zob. art. 49b pr. bud.

²⁰⁵ E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 473.

²⁰⁶ J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 182–183.

²⁰⁷ Zob. art. 105g ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.); art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia

W literaturze wskazuje się na konieczność szerokiego rozumienia pojęcia rzeczy w aspekcie stosowania wskazanego środka²⁰⁸. Obejmować one mogą zwłaszcza dokumenty²⁰⁹, chore, przeznaczone do uboju zwierzęta²¹⁰ czy rzeczy ruchome podlegające oględzinom na podstawie art. 85 § 2 k.p.a.²¹¹. Ogólnie należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku odebrania rzeczy ruchomej znajdują zastosowanie także przepisy dotyczące wyłączeń spod egzekucji (art. 8 i 8a u.p.e.a.) oraz możliwości pozyskiwania informacji mających na celu ujawnienie lokalizacji przedmiotu egzekucji, tak jak w egzekucji należności pieniężnych.

Czynności związane z odebraniem rzeczy ruchomej przeprowadza egzekutor. Jego zadaniem jest, zgodnie z art. 139 § 1 pkt 2 u.p.e.a. przystępując do czynności egzekucyjnych doręczyć zobowiązanemu postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu zobowiązanego do wydania rzeczy określonej w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku zostanie zastosowany środek egzekucyjny w celu odebrania tej rzeczy.

Odebranie nieruchomości oraz opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń następuje analogicznie jak w przypadku rzeczy ruchomych, z uwzględnieniem różnego przedmiotu egzekucji (art. 143 u.p.e.a.). Jak wskazuje W. Sawczyn, wybór wskazanego środka egzekucyjnego wiąże się z obowiązkiem egzekutora „usunięcia z danego obiektu znajdujących się tam ruchomości, jak również wezwaniem osób przebywających w danym obiekcie do jego opuszczenia”²¹² łącznie z możliwością zarządzenia otwarcia lokalu i użycia przymusu bezpośredniego (art. 144 i art. 145 u.p.e.a.), a także sprzedaży ruchomości znajdujących się na terenie nieruchomości, o ile zobowiązany ich nie odebrał (art. 147 u.p.e.a.). Z powyższego wynika, że egzekucja za pomocą tego środka egzekucyjnego może zostać skierowana również wobec osób trzecich, niewymienionych w tytule wykonawczym²¹³.

W aktualnym stanie prawnym zagadnienie wydania nieruchomości w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym doznaje znaczącego ograniczenia, z uwagi na fakt przekazania jej w znacznej mierze do realizacji

29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 851 z późn. zm.).

²⁰⁸ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 76.

²⁰⁹ Zob. art. 39 § 5 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 758 z późn. zm.); art. 125 § 3 u.p.e.a.

²¹⁰ Zob. art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.).

²¹¹ E. Pierzchała, *Odebranie rzeczy...*, s. 476.

²¹² W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 612.

²¹³ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 468–469.

komornikom sądowym (art. 1064 k.p.c.). Z uwzględnieniem zmian w zakresie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 z późn. zm.), podlegać jej będą jedynie obowiązki o publiczno-prawnym charakterze²¹⁴. Z. Leoński i W. Sawczyn wskazują w tym aspekcie na podstawy stosowania tego środka egzekucyjnego dotyczące: przekwaterowania lokali będących w posiadaniu WAM²¹⁵, najmu na podstawie decyzji administracyjnej²¹⁶, egzekucji decyzji wywłaszczeniowych²¹⁷ oraz egzekucji terminowego zajęcia nieruchomości²¹⁸.

Ostatni z środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych – przymus bezpośredni – jest środkiem najbardziej dolegliwym, który stosowany powinien być w ostateczności²¹⁹. Tak dokonana ocena wynika bezpośrednio z przepisów ustawy egzekucyjnej, w której wskazuje się, że przymus bezpośredni stosować należy w wypadkach, gdy wykonanie obowiązku za pomocą innych środków egzekucyjnych zawiodło lub nie jest w ogóle możliwe²²⁰. W pierwszym z przypadków przymus bezpośredni stanowi konsekwencję niezrealizowania przez zobowiązanego wezwania organu egzekucyjnego do wykonania obowiązku, po jednoczesnym zagrożeniu możliwości użycia przymusu bezpośredniego (art. 148 i 151 u.p.e.a.)²²¹. Konsekwencją powyższego jest stosowanie przymusu bezpośredniego samodzielnie lub pomocniczo²²².

Przymus bezpośredni polega na wyborze środków „bezpośrednio skutecznych”, nie wyłączając siły fizycznej. T. Jędrzejewski ogranicza krąg tego rodzaju czynności do wyczerpującego katalogu uprawnień poszczególnych grup podmiotów posiadających prawo korzystania z przymusu bezpośredniego: Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²²³. Szczegółowy zakres środków przymusu zapewniających

²¹⁴ Z. Czarnik, *Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu* [w:] J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 484.

²¹⁵ Zob. art. 45 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 207 z późn. zm.).

²¹⁶ Zob. art. 25 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹⁷ Zob. art. 112 i n. u.g.n.

²¹⁸ Zob. art. 124 i n. u.g.n.

²¹⁹ Z. Leoński, W. Sawczyn [w:] *Postępowanie...*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2016, s. 616; J. Radwanowicz, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 488.

²²⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2016 r., II SA/Gd 569/15, Legalis.

²²¹ A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), *System prawa...*, s. 470.

²²² Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 88–89.

²²³ T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, Toruń 2013, s. 244–245.

bezpośrednią skuteczność, mogących znaleźć zastosowanie w konkretnym przypadku realizacji obowiązku o charakterze niepieniężnym normuje ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Z. Leoński sprowadza zakres przedmiotowy wyboru przymusu bezpośredniego do czterech sytuacji. Przymus bezpośredni będzie stosowany w sposób posiłkowy w sytuacji oporu wobec stosowania wszystkich środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych, poza grzywną w celu przymuszenia. W takim wypadku nastąpi konwersja dotychczas stosowanego środka w przymus bezpośredni. Drugą z okoliczności posługiwania się przymusem bezpośrednim pomocniczo będzie nieskuteczność dotychczas podejmowanych środków egzekucyjnych, np. grzywny w celu przymuszenia. Stosowanie przymusu egzekucyjnego samoistnie może mieć miejsce natomiast w sytuacji obowiązku zaniechania czynności lub utrudniania wykonywania praw innej osobie. Konieczne jest jednak wówczas rozważenie, stosowanie którego z środków egzekucyjnych będzie najbardziej usprawiedliwione przez wzgląd na zasadę bezpośredniości i stosowania środków egzekucyjnych najmniej uciążliwych²²⁴. Przymus bezpośredni jest nadto środkiem samoistnym w realizacji obowiązków, których specyfika uniemożliwia stosowanie innych środków przymusu lub konieczne jest bezzwłoczne działanie²²⁵. Dotyczyć będzie zatem w szczególności obowiązków mających na celu ochronę zdrowia i życia ludzkiego²²⁶. Przykładowo wskazać można, że w wyroku z dnia 31 marca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził zasadność stosowania przymusu bezpośredniego w celu „przełamania oporu zobowiązanego na drodze do wyeliminowania z obrotu produktów, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są środkami zastępczymi, stanowiącymi mieszanki ziołowe o nieznanym składzie i pochodzeniu, które to podejrzenie zostało potwierdzone wynikami badań Narodowego Instytutu Leków znajdującymi się w materiale sprawy”²²⁷.

Do wskazanych wyżej kategorii stosowania przymusu bezpośredniego należy zaliczyć również tzw. przymus natychmiastowy stosowany w uproszczonym trybie. Dla jego zastosowania wystarczy bowiem ustne wezwanie organu

²²⁴ Z. Leoński przykładowo wskazuje na obowiązek zakazu wypasu bydła na pasie drogowym (art. 39 ust. 1 pkt 10 ustawy o drogach publicznych). W tej sytuacji dla realizacji obowiązku możliwy jest wybór grzywny w celu przymuszenia oraz przymus bezpośredni. Środkiem względniejszym wydaje się być mimo wszystko drugi z wymienionych; zob. art. 32 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

²²⁵ Zob. art. 36 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1866 z późn. zm.).

²²⁶ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 88–91.

²²⁷ Wyrok NSA z dnia 31 marca 2016 r., II OSK 1856/14, CBOSA.

egzekucyjnego bez konieczności spełnienia szeregu wymogów formalnych, jak ma to miejsce w przypadku pozostałych środków egzekucyjnych (art. 150 § 3 u.p.e.a.). Ponadto dotyczy szerokiej grupy organów egzekucyjnych, w tym organów kontroli celno-skarbowej²²⁸ (art. 150 § 4 u.p.e.a.).

Wybór przymusu bezpośredniego w egzekucji wiąże się więc z dwiema drogami działania egzekutora, mającymi skutkować wykonaniem obowiązku. Pierwszą z nich będzie obowiązek zagrożenia możliwością zastosowania przymusu bezpośredniego. W razie jego bezskuteczności egzekutor usunie utrudniające spełnienie obowiązku przeszkody za pomocą środków zapewniających bezpośrednią skuteczność, w tym siły fizycznej. Zasadniczo aktywność egzekutora skupi się na stosowaniu przymusu wobec osób fizycznych – w tym osób trzecich utrudniających egzekucję²²⁹ – jednakże występuje możliwość oddziaływania na nie *implicite* za pomocą rzeczy²³⁰. Należy jednocześnie zauważyć, że wspomniany środek egzekucyjny nie znajdzie zastosowania wobec żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych, z wyjątkiem sytuacji gdy ze względów sanitarnych lub społecznych konieczne jest natychmiastowe działanie (art. 153 § 2 u.p.e.a.). W przeciwnym wypadku przymus bezpośredni stosują wewnętrzne organy porządkowe tych jednostek²³¹.

Zaprezentowana dotychczas analiza kompetencji organów egzekucyjnych, zasad egzekucji administracyjnej, kwestii zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz ograniczeń i czynności dotyczących stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, pozwala na przyjęcie uniwersalnych wzorców postępowania przy wyborze środków egzekucyjnych. Należy zaznaczyć, że paradygmat tego działania podlega rozróżnieniu ze względu na rodzaj dochodzonego obowiązku.

Przedstawione w niniejszej pracy badania uprawniają do sformułowania następującego modelu postępowania organów egzekucyjnych należności pieniężnych, sprowadzającego się do realizacji kolejno czynności:

- 1) ustalenia przez właściwy do prowadzenia egzekucji należności danego rodzaju organ egzekucyjny sytuacji materialnej zobowiązanego, z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej;
- 2) ustalenia potencjalnie możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych oraz przedmiotów podlegających ich normowaniu, z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń i ograniczeń stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych;

²²⁸ W rozumieniu przepisów art. 54 i n. ustawy o KAS.

²²⁹ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 86.

²³⁰ J. Radwanowicz, *Przymus bezpośredni...*, s. 488.

²³¹ Z. Leoński [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie...*, Warszawa 2016, s. 623–624.

- 3) analizy, który/które z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych (przedmiotów) prowadzić będzie/będą do bezpośredniej realizacji celu egzekucji, biorąc pod uwagę wysokość zobowiązania, tak aby egzekucja nie pozostawała bezskuteczna;
- 4) wyboru spośród ww. środków egzekucyjnych tych, które będą najmniej uciążliwe dla zobowiązanego;
- 5) jeżeli istnieje sposobność wyboru, stosowanie środków najprostszych i prowadzących w najszybszym stopniu do realizacji obowiązku;
- 6) zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego oraz realizacja odpowiednich dla danej kategorii środków egzekucyjnych czynności egzekucyjnych, prowadzących do wyegzekwowania dochodzonej należności; doręczenie tytułu wykonawczego zobowiązanemu;
- 7) w sytuacji gdy organ egzekucyjny posiada ograniczoną kompetencję do stosowania środków egzekucyjnych – w razie bezskuteczności egzekucji – przekazanie jej niezwłocznie do realizacji naczelnikowi urzędu skarbowego, celem wyboru środków egzekucyjnych z uwzględnieniem powyższych zasad.

Egzekucja obowiązków niepieniężnych z uwagi na swoją specyfikę oraz unormowania dotyczące zakresu zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych prowadzona być powinna według następującego schematu:

- 1) ustalenie, o ile to konieczne ze względu na rodzaj dochodzonego obowiązku miejsca położenia rzeczy (np. w przypadku konieczności odebrania rzeczy ruchomej);
- 2) ustalenie przez właściwy do egzekucji obowiązków niepieniężnych organ egzekucyjny, możliwych do zastosowania przy danym obowiązku środków egzekucyjnych;
- 3) doręczenie tytułu wykonawczego zobowiązanemu; dokonanie wyboru środka egzekucyjnego w formie postanowienia:
 - a) wybór grzywny w celu przymuszenia, jeżeli przepisy szczególne przewidują pierwszorzędny charakter wskazanego środka egzekucyjnego;
 - b) wybór środka egzekucyjnego – o ile istnieje możliwość wyboru – prowadzącego w sposób bezpośredni do wykonania obowiązku, z uwzględnieniem zasady stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych oraz biorąc pod uwagę wyłączenia przedmiotowe z egzekucji i przesłanki stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych;
 - c) ostateczny wybór przymusu bezpośredniego w sytuacji oporu zobowiązanego i innych osób.

Podsumowując, potwierdza się różny model wyboru środków egzekucyjnych, zależny od rodzaju egzekwowanego obowiązku. Należy zaznaczyć, że oba z nich są pochodną badania szczegółowych, poddanych analizie w niniejszym opracowaniu uregulowań, wynikających z treści niemalże całej ustawy egzekucyjnej. Wydaje się przy tym, że mogą one znaleźć skuteczne zastosowanie wobec wszelkich zdatnych do egzekucji administracyjnej obowiązków, jako drogowskaz postępowania dla organów egzekucyjnych.

ROZDZIAŁ V

Instrumenty ochrony zobowiązanego przy wyborze środków egzekucyjnych

Wybór i stosowanie środków egzekucyjnych jest wyłączną kompetencją organów egzekucyjnych. Dla wyczerpania tematu konieczne jest wskazanie środków prawnych, za pomocą których, zobowiązany może ów wybór kwestionować lub kształtować jego granice¹. Stosowanie środków egzekucyjnych powinno być bowiem prowadzone w sposób uwzględniający nie tylko cel egzekucji, lecz także słuszny interes dłużnika. Konieczne jest zatem zapewnienie mu instrumentów prawnych pozwalających na kontrolę prawidłowości postępowania organów egzekucyjnych. Można wśród nich wyróżnić środki ochrony sądowej oraz administracyjne środki prawne². Warto przy tym podkreślić, że „ochrona obywatela” w wyborze środka egzekucyjnego wiązała się będzie na ogół z zarzutem stosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, bądź możliwością uniknięcia egzekucji z niektórych składników majątku zobowiązanego³.

Podstawowym środkiem prawnym w egzekucji administracyjnej są zarzuty. W aspekcie wyboru środków egzekucyjnych podstawę zarzutu stanowić może niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego lub wybór środka egzekucyjnego zbyt uciążliwego dla zobowiązanego (art. 33 § 1 pkt 6 i 8 u.p.e.a.)⁴. Zgłoszenie zarzutów wobec pierwszej ze wskazanych podstaw

¹ E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 12–17.

² T. Jędrzejewski [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 263.

³ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 44 i n.

⁴ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 244–246.

powoduje zawieszenie postępowania do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w ich przedmiocie, o ile wierzyciel skutecznie nie wniesie o podjęcie postępowania (art. 35 § 1 u.p.e.a.). Konsekwencją tego jest względna suspensywność zarzutu opartego na podstawie art. 33 § 1 pkt 6 oraz niesuspensywność tego środka prawnego, bazującego na pkt 8 wspomnianego przepisu. Ponadto zarzut jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia⁵, a co za tym idzie zarzuty rozpatruje organ egzekucyjny. Rozstrzygnięcie w ich zakresie następuje w formie postanowienia, przy czym konieczne jest uzyskanie stanowiska wierzyciela, chyba, że jest nim jednocześnie organ egzekucyjny⁶. Nie jest ono jednak wiążące dla organu rozpatrującego zarzuty oparte na wskazanych podstawach.

Kolejnym, istotnym z punktu widzenia niniejszego opracowania, środkiem prawnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest charakteryzująca się dewolutywnością i względną suspensywnością instytucja zażalenia na wydane w toku egzekucji postanowienie⁷. Organem rozpoznającym zażalenie będzie organ wyższego stopnia nad organem egzekucyjnym, a wniesienie zażalenia co do zasady nie wstrzymuje wykonania skarżonego orzeczenia. Termin na wniesienie zażalenia wynosi 7 dni, natomiast wnosi się je do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu egzekucyjnego (art. 17 u.p.e.a.). Do katalogu podlegających weryfikacji instancyjnej postanowień związanych z wyborem środków egzekucyjnych zaliczyć należy: zażalenie na postanowienie w sprawie zwolnienia spod egzekucji składników majątkowych zobowiązanego (art. 13 § 2 u.p.e.a.), zażalenie na postanowienie w sprawie zarzutów (art. 34 § 5 u.p.e.a.), zażalenie na postanowienie o oddaleniu skargi na czynności egzekucyjne (art. 54 § 5 u.p.e.a.) oraz zażalenia na postanowienia o zastosowaniu środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych (art. 122 § 3, art. 128 § 4, art. 139 § 2, art. 143 § 2, art. 150 § 2 u.p.e.a.)⁸.

Skarga na czynności egzekucyjne jako środek prawny dopełniający pozostałe kategorie instrumentów ochrony zobowiązanego⁹ przysługuje, gdy nie jest możliwe w danych okolicznościach skorzystanie z innych środków zaskarżenia, ma zatem charakter subsydiarny¹⁰. Legitymacja procesowa do złożenia

⁵ A. Dalkowska, *Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – realny czy pozorny środek ochrony podatnika*, Prz. Pod. 2016, nr 6, s. 41.

⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, *Legalis* z glosą aprobowaną K. Sobieralskiego, OSP 2008, nr 1, s. 34.

⁷ E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 63–64.

⁸ R. Hauser, Z. Leoński [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 108–110.

⁹ E. Pierzchała, *Środki prawne...*, s. 97.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II FSK 749/13, *Legalis*.

skargi na czynności egzekucyjne przysługuje zobowiązanemu, który powinien ją wnieść w ciągu 14 dni od powzięcia informacji o dokonaniu czynności egzekucyjnej (art. 54 § 4 u.p.e.a.). Podlega ona następnie rozpoznaniu przez organ egzekucyjny i nie wstrzymuje na ogół postępowania egzekucyjnego. Jest zatem środkiem prawnym względnie suspensywnym, niedewolutywnym¹¹. W kontekście wyboru środków egzekucyjnych należy podkreślić, że przedmiot skargi na czynności egzekucyjne wyznaczać będzie prawidłowość dokonania czynności zajęcia w egzekucji należności pieniężnych¹².

Ostatnim z administracyjnych środków prawnych związanych ściśle z wyborem środków egzekucyjnych jest uprawnienie żądania zwolnienia spod egzekucji składników majątkowych zobowiązanego, ze względu na jego ważny interes (art. 13 u.p.e.a.). Ocena ważnego interesu zobowiązanego podlega będącemu wynikiem wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy uznaniu administracyjnemu¹³. Nie może zatem sprowadzać się do bezrefleksyjnego przyjęcia przez organ subiektywnych względów zobowiązanego, zwłaszcza biorąc pod uwagę nadrzędny cel egzekucji – wykonanie ciążącego na zobowiązanym obowiązku¹⁴. Należy zgodzić się z poglądami wyrażanymi w doktrynie, że zwolnienie spod egzekucji powinno wiązać się raczej z zapewnieniem poszanowania podstawowego minimum egzystencji zobowiązanego oraz ochroną na wypadek wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności¹⁵. Do tego typu zdarzeń zaliczyć można w szczególności zajęcie znajdujących się na rachunku zobowiązanego wierzytelności stanowiących świadczenia alimentacyjne¹⁶.

W kontekście kontroli sądowej rozstrzygnięć dotyczących wyboru środków egzekucyjnych należy podkreślić, iż ostateczne postanowienie rozstrzygające każdą z ww. spraw podlegało będzie weryfikacji sądu administracyjnego na podstawie omawianego przy okazji zasady prawa do sądu art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. W tym celu zobowiązany wnosi skargę administracyjną w terminie 30 dni od chwili doręczenia postanowienia do właściwego WSA, za

¹¹ C. Kulesza [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010., s. 470–471.

¹² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2017 r., III SA/Łd 869/16, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r., I SA/Po 1129/16, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., I SA/Wr 1666/15, CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 stycznia 2016 r., I SA/Go 487/15, Legalis.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 października 2015 r., I SA/Wr 1227/15, Legalis.

¹⁵ W. Piątek, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 92; W. Trybka, *Zwolnienie z egzekucji określonych składników majątkowych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, PiP 2015, nr 10, s. 80.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2014 r., I SA/Kr 580/14, Legalis.

pośrednictwem organu rozstrzygającego sprawę w drugiej instancji. Warto jednak podkreślić, że poddanie ostatecznego postanowienia kontroli sądu administracyjnego nie wstrzymuje zwykle jego wykonania¹⁷.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przewidział także szereg innych instrumentów pozwalających dłużnikowi na kwestionowanie czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne. Wiązać należy je jednak ze szczególnymi rozwiązaniami w granicach stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, przez co nie mają one wpływu na wybór konkretnego środka przymusu wobec zobowiązanego¹⁸.

¹⁷ T. Jędrzejewski, *Administracyjne...*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2013, s. 285–286.

¹⁸ J. Lang, *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 505 i n.

Zakończenie

Celem niniejszej pracy było przedstawienie najistotniejszych zagadnień związanych z wyborem środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz wskazanie czynników mających na niego szczególny wpływ. Z przeprowadzanej analizy wynika niewątpliwie skomplikowany charakter tego zagadnienia. Wiąże się ono zarówno ze złożonością konstrukcji prawnych niektórych uprawnień do wyboru środków egzekucyjnych oraz samych środków egzekucyjnych *sensu stricto*. Ponadto egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o różnorodnym charakterze, co nie pozostaje bez wpływu na zgłębiany w niniejszej pracy temat. Obowiązkiem organu egzekucyjnego podejmującego się przymusowego wykonania dochodzonego obowiązku jest branie pod uwagę szeregu dyrektyw wynikających zarówno z treści przepisów samej ustawy egzekucyjnej, a także rozproszonych w całym systemie prawa przepisów szczególnych.

Poczynione analizy pozwalają na wyciągnięcie wniosków, że wymiar kompetencji do stosowania poszczególnych środków jest w egzekucji należności pieniężnych i egzekucji obowiązków niepieniężnych różny. W egzekucji należności pieniężnych wiązać należy go z jasno określonymi kompetencjami organów egzekucyjnych. Egzekucja obowiązków niepieniężnych wskazuje natomiast, że wybór możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych kojarzyć należy przede wszystkim z charakterem dochodzonego przymusowo obowiązku.

Wybór środków egzekucyjnych następuje z uwzględnieniem utrwalonego w doktrynie katalogu zasad egzekucji administracyjnej, doznającego w przedmiotowej materii dodatkowej konkretyzacji. Prawo przewiduje również różne rodzaje ograniczeń podmiotowych oraz przedmiotowych w wyborze środków egzekucyjnych. Stosowanie ich w ramach podziału obowiązków następuje także w niejednolity sposób. Wszystkie ze wskazanych elementów

potwierdzają złożony charakter omawianej regulacji, na który oddziałuje wiele powiązanych ze sobą elementów.

Podsumowując przeprowadzone analizy dogmatyczne oraz wnioski wpływające z treści zgromadzonej literatury należy zwrócić uwagę, że dokonanie prawidłowego wyboru środka egzekucyjnego, niezależnie od rodzaju egzekwowanego obowiązku jest nad wyraz trudne. Wiąże się to przede wszystkim z koniecznością sięgania do wielu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i innych aktów prawnych oraz wymogiem podejmowania nierzadko wielu działań przyjmujących postać czynności przygotowawczych, procesowych i wykonawczych postępowania egzekucyjnego. Niniejsza monografia pozwala uzupełnić niemały już w chwili obecnej dorobek doktryny egzekucyjnej, o nieopisywane szerzej do tej pory podejście do egzekucji administracyjnej, dotyczące wyboru i stosowania środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 160 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 682 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1534 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 790 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1412 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1643 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 277 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 712 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 191 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 666 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 207 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 297 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 665 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 687 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 922 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1988 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 887 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2120 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1410 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1578 z późn. zm.).
- 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).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.).
- 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).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1438 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1897 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: z 2016 r., poz. 605 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 826 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2008 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 851 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 982 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1077 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 645).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1636 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 758 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1866 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 734 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1910 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 575 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1269 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 614 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. Nr 54, poz. 259 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz. U. Nr 101, poz. 1106 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przy przechowywaniu i sprzedaży zajętych broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych przedmiotów, na których posiadanie wymagane jest zezwolenie (Dz. U. Nr 50, poz. 453).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie asystowania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz. U. Nr 76, poz. 496 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania przy sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu oraz przechowywaniu i sprzedaży niektórych ruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1023).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367 z późn. zm.).
- Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu sporządzania i dokonywania doręczeń dokumentów przesyłanych w ramach stosowanego środka egzekucyjnego z użyciem środków komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1394).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 września 2016 r. w sprawie siedzib i właściwości rzeczowej oraz miejscowej dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonych do działania jako organy egzekucyjne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1411 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1456).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (Dz. U. z 2017 r., poz. 437).
- Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie organizacji urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2017 r., poz. 11).
- Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2017 r., poz. 41).
- Porozumienie z dnia 16 września 2013 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Miastem Nowy Dwór Mazowiecki, reprezentowanym przez Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki w sprawie powierzenia miastu Nowy Dwór Mazowiecki prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 10007).

Orzecznictwo sądów

- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, Legalis.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 9 grudnia 1986 r., III CZP 61/86, Legalis.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 30 kwietnia 1991 r., III CZP 10/91, Legalis.
- Uchwała SN z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 39/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 178.
- Uchwała SN z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 56/96, Legalis.
- Uchwała SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 104/14, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1937 r., II C 48/6/37, OSN 1938, nr 7, poz. 307.
- Wyrok SN z 7 kwietnia 1975 r., II CR 94/75, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2002, I CK 5/02, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 24 października 2007 r., IV CSK 210/07, LEX nr 361285.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, Legalis.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 8 grudnia 2014 r., II FPS 5/14, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 16.
- Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, Legalis.
- Wyrok NTA z dnia 11 lutego 1930 r., I.1270/29, Zb.Wyr.NTA nr 324A.
- Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, Legalis.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1996 r., SA/Łd 2983/95, LEX nr 28977.

- Wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., I SA/Gd 1180/96, LEX nr 29070.
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1997 r., I SA/Łd 1046/96, LEX nr 31856.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., I SA/Lu 327/97, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 września 1998 r., SA/Łd 1664/96, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1998 r., III SA 918/97, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1999 r., III SA 7391/98, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2000 r., III SA 1248/99 LEX nr 47240.
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2000 r., III SA 1248/99, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2000 r., I SA/Gd 213/98, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2000 r., I SA/Gd 2184/97, LEX nr 41509.
Wyrok NSA z dnia 19 maja 2000 r., I SA/Gd 1809/98, LEX nr 44380.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2002 r., I SA/Łd 1485/00, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2003 r., III SA 2585/02, niepubl.
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2003 r., SA/Sz 2831/02, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6 października 2004 r., OSK 759/04, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II FSK 1099/05, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 15 października 2003 r., III SA 1388/3, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, LEX nr 424663.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2008 r., II FSK 918/07, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., III FSK 1462/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II FSK 1544/08, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II GSK 485/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 662/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2010 r., II FSK 167/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 30 września 2010 r., II FSK 795/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., II OSK 1547/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., II FSK 1001/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 marca 2011 r., II FSK 1904/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OSK 179/11, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 641/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II OSK 2052/11, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1287/11, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., II FW 28/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r., II OSK 1372/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II FSK 578/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., II OSK 97/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OSK 338/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 387/14, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., II FSK 2736/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 10 marca 2015 r., II OSK 1915/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II FSK 749/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2015 r., II FSK 517/13, Legalis.

- Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 40/14, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 31 marca 2016 r., II OSK 1856/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 26 lutego 2008 r., II OW 76/07, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2008 r., II FW 2/07, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 25 czerwca 2008 r., II FW 2/08, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 104/10, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., II FZ 741/11, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 1 lutego 2013 r., II GW 19/12, Legalis.
Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., II FW 1/15, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2004 r., VII SA/Wa 539/04, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2005 r., III SA/Wa 1002/04, Legalis.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 maja 2005 r., II SA/Sz 369/04, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2005 r., III SA/Wa 1539/05, Legalis.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 marca 2006 r., I SA/Sz 513/05, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2006 r., III SA/Wa 2947/05, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., III SA/Wa 277/06, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lipca 2006 r., II SA/Kr 281/03, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., III SA/Wa 3125/06, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007r., I SA/Wa 128/07, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2007 r., III SA/Wa 403/07, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2007 r., III SA/Wa 1462/07, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2008 r., I SA/Ol 620/07, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2008 r., I SA/Gd 26/08, Legalis.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 maja 2008 r., I SA/Lu 730/07, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 maja 2008 r., I SA/Bk 88/08, Legalis.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2008 r., I SA/Gl 120/08, Legalis.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2008 r., I SA/Go 678/08, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2008 r., I SA/Kr 1290/08, Legalis.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2009 r., I SA/Lu 679/08, Legalis.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 lutego 2009 r., II SA/Kc 6/09, Legalis.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2009 r., I SA/Lu 724/08, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2009 r., II SA/Gd 907/08, Legalis.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2009 r., IV SA/Po 499/08, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2009 r., I SA/Wr 321/09, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 października 2009 r., II SA/Bk 501/09, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2010 r., V SA/Wa 302/10, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 352/10, Legalis.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 października 2010 r., I SA/Bd 703/10, Legalis.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 listopada 2010 r., II SA/Ke 587/10, Legalis.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 listopada 2010 r., I SA/Lu 526/10, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2010 r., III SA/Wa 1236/10, LEX nr 757385.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., IV SA/Po 630/10, Legalis.

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2011 r., III SA/GI 2554/10, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2011 r., I SA/Wr 218/11, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2011 r., I SA/Wr 218/11, Legalis.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2012 r., I SA/GI 307/11, Legalis.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 marca 2012 r., III SA/Lu 50/12, Legalis.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2013 r., III SA/Łd 908/12, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2013 r., I SA/Kr 52/13, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 października 2013 r., I SA/OI 587/13, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2013 r., II SA/Wr 617/12, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 936/13, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2014 r., I SA/OI 221/13, Legalis.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2014 r., I SA/Bd 96/14, Legalis.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Sz 1140/13, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r., II SA/Gd 290/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., IV SA/Wa 1133/14, Legalis.
Wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2014 r., I SA/Kr 580/14, Legalis.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r., II SA/Po 393/14, Legalis.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 września 2014 r., I SA/Rz 593/14, Legalis.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Go 7/15, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 marca 2015 r., I SA/Gd 1420/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2015 r., I SA/Wa 3358/14, Legalis.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2015 r., I SA/GI 698/14, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r., I SA/OI 438/15, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 października 2015 r., I SA/Wr 1227/15, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1799/15, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2016 r., II SA/Gd 569/15, Legalis.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 stycznia 2016 r., I SA/Go 487/15, Legalis.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r., III SA/Łd 576/15, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., I SA/Wr 1666/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2016 r., II SA/Łd 367/16, Legalis.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 901/16, Legalis.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r., I SA/Po 1129/16, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2017 r., III SA/Łd 869/16, CBOSA.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 października 2005 r., III AUa 1274/04, Legalis.
Wyrok SA w Szczecinie z dnia 8 maja 2013 r., III AUa 500/12, Legalis.
Wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2013 r., III AUa 1208/12, Legalis.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2014 r., VI ACa 1650/13, Legalis.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 11 sierpnia 2015 r., III AUa 904/15, Legalis.
Postanowienie SA w Lublinie z dnia 10 marca 2006 r., III AUz 71/06, Legalis.
Postanowienie SO w Toruniu z dnia 2 sierpnia 2013 r., VIII Cz 455/13, Legalis.

Inne źródła

- Uzasadnienie projektu ustawy o KAS*, druk nr 826, 3 czerwca 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> [dostęp: 1 marca 2017 r.].
- Załącznik nr 2 regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, http://www.zus.pl/bip/pliki/RegulaminOrgZakladu/Regulamin%20organizacyjn%20Zakladu_tj_01%2002%202017.pdf [dostęp: 1 marca 2017 r.].
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki*, Warszawa 2016 r., <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202015%20r.pdf> [dostęp: 21 marca 2017 r.].

Literatura

- Adamiak B., *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 1991, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Bagińska L., Czarnecki M., *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Barczak M., *Zajęcie udziału w spółce z o.o. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PS 2006, nr 1.
- Bartnicki M. [w:] K. Antonów (red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Biskup R., *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Błaś A. [w:] J. Boć (red.), *Administracja Publiczna*, Wrocław 2004.
- Brzeziński T., Morawski W., *Organ gminy o statusie miasta jako organ egzekucyjny należności pieniężnych – wybrane zagadnienia*, PPLiFS 2010, nr 9.
- Burzyńska M., Dąbrowski P., *Przeszkody administracyjnej egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych*, PUG 2012, nr 11.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., Piątek W., Sawczyn W., Skoczylas A., *Postępowania administracyjne, sądowniczoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009.

- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Cybulska R., Jagoda J., *Egzekucja administracyjna z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Czarnik Z., *Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Czerniawska S., *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, EP 2015, nr 3.
- Dalkowska A., *Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – realny czy pozorny środek ochrony podatnika*, Prz. Pod. 2016, nr 6.
- Daniel P., *Egzekucja obowiązku poddania małoletniego dziecka szczepieniu ochronnemu w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2014, nr 4.
- Defecińska-Tomczak K., Kmiecik Z., *Polski model egzekucji administracyjnej – mit czy rzeczywistość?* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Dembczyńska J., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008.
- Dobosz P., *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Drelichowska A., *Czynności egzekucyjne w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PPIA 2014, nr 97.
- Drelichowska A., *Egzekucja administracyjna ze wspólnego rachunku bankowego*, ZNSA 2016, nr 2.
- Dworniak K., *Postępowanie egzekucyjne*, Prz. Pod. 1993, nr 11.
- Dytko J., *Decyzja w sprawie wstrzymania egzekucji administracyjnej*, NZS 2014, nr 2.
- Dzielińska A., *Prawa i obowiązki organów wykonawczych gmin jako organów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych*, Sam. Teryt. 2011, nr 6.
- Faryna M. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Fojt. A., *Z problematyki egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, PPP 2016, nr 5.
- Gajda-Durlik M., *Egzekucja administracyjna ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Golat R., *Ograniczenia potrąceń z wynagrodzeń*, St. Prac. 2013, nr 2.
- Grześk A., *Egzekucja z ruchomości. Praktyczny komentarz*, Sopot 2016.
- Grześkiewicz A., *Bank wobec egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego*, BB 2002, nr 12.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2006.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja administracyjna wykonywana przez organy samorządu terytorialnego – potrzeba zmian*, Sam. Teryt. 2012, nr 6.

- Grześkiewicz W., *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Aspekty teoretyczno-praktyczne*, Warszawa 2008.
- Grześkiewicz W. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Gurgul S., *Dochodzenie praw osobistych i roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym (sądowym i administracyjnym) oraz upadłościowym, cz. I*, MPH 2012, nr 1.
- Guzek L., *Egzekucja administracyjna zobowiązania podatkowego*, MP 2000, nr 11.
- Hauser R., *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Admin. 2005, nr 1.
- Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Skoczylas A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Hauser R., Skoczylas A., *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, Lublin 2010.
- Jabłoński M., *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jandy-Jędrośka K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] T. Rab-ska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Janiak A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Głosa 2003, nr 2.
- Janik E., Sędkowska A., *Realizacja obowiązków niepieniężnych przez grzywnę w celu przymuszenia* [w:] J. Glumińska-Pawlic, E. Janik (red.), *Egzekucja należności publicznoprawnych: teoria i praktyka*, Izbićko 2015.
- Jaśkowska M. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009.

- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Gdańsk 2000.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Zobowiązany w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Julke G., *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, Sopot 2011.
- Karpiuk M., *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych*, Głosa 2014, nr 4.
- Kijowski D.R. (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013.
- Klat-Wertelecka L., *Głosa do wyroku NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., I FSK 872/09*, OSP 2011, nr 11.
- Klat-Wertelecka L., *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Nadzór w egzekucji administracyjnej* [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Właściwość organu gminy jako organu egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, NZS 2005, nr 6.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmiecik Z.R., *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z.R., Steć D., *Egzekucja administracyjna z ruchomości* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Koenner M., *Egzekucja z innych wierzytelności i innych praw majątkowych*, Sopot 2006.
- Kosut A., Perdeus W., *Egzekucja administracyjna z wynagrodzenia za pracę* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Kozicka B., Michór A., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*, AUW PPIA 2003, nr 57.
- Król M., *Uprawnienia organu egzekucyjnego względem dłużnika zajętej wierzytelności*, Prz. Pod. 2012, nr 3.
- Kruk E., *Przymus administracyjny*, Admin. 2009, nr 2.
- Krukowski A., *Zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego – wybrane zagadnienia*, PPLiFS 2013, nr 11.

- Kubiak W., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1973.
- Kujawiński R., Sobieralski K., *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010.
- Kulesza C. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Lach D.E. [w:] B. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Lang J. [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
- Lang J., *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980.
- Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Leoński Z., *O istocie tzw. kar administracyjnych* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003.
- Leoński Z. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984.
- Leoński Z., Sawczyn W. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Leoński Z., Sawczyn W. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Leszczyński L., Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *System Prawa Administracyjnego. Wykładowa w prawie administracyjnym*, t. 4, Warszawa 2015.
- Łuczaj W.K. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Machnikowski P. [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Madej B., *Organ gminy jako administracyjny organ egzekucyjny*, Sam. Teryt. 2013, nr 12.
- Majewska R., *Potrącenia z wynagrodzeń i zasiłków. Egzekucja i potrącenia dobrowolne*, Warszawa 2015.
- Małecka-Lyszczek M., *Egzekucja administracyjna z ulamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Małyś F., *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, Sl. Prac. 2013, nr 8.
- Małyś F., *Potrącenia i odliczenia z wynagrodzenia za pracę*, Sl. Prac. 2010, nr 2.
- Marciniak A., *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005.
- Masternak M., *Dłużnik zajętej wierzytelności w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004.

- Matusiak-Wojnicz A., Wojnicz P., *Egzekucyjne i nieegzekucyjne potrącenia z wynagrodzeń*, Wrocław 2012.
- Mazur L., *Umowa rachunku bankowego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Merchel Z. [w:] Z. Szczurek, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007.
- Mianowana-Kubiak R., *Przebieg postępowania egzekucyjnego z wierzytelności znajdujące się na bankowym rachunku wspólnym*, Palestra 2014, nr 5–6.
- Michór A., *Egzekucja administracyjna z ruchomości*, AUW PPIA 2004, nr 63.
- Miemiec M., Ofiarska M., Sobieralski K., *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014.
- Mojak J., *Egzekucja administracyjna z tak zwanych innych wierzytelności pieniężnych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Molenda D., Wach S., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze pieniężnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Niczyporuk J., *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Niedźwiedź M., *Przekształcenia prawa o postępowaniu administracyjnym i postępowania egzekucyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014.
- Niezbecka E., *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3.
- Nowosielska-Deresiewicz J., *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1973.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014.
- Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Warszawa 2014.
- Ostojski P., *Czynniki wywołujące nieefektywność egzekucji należności publicznoprawnych w Polsce*, AO 2016, nr 1.
- Ostojski P., *Dłużnik zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, RPEiS 2014, z. 4.
- Ostojski P., *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015.
- Piątek W., Skoczylas A. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Pierzchała E., *Odebranie rzeczy ruchomej w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Pierzchała E., *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007.
- Pietrasz P., *Administracja dochodów publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Pietrasz P. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Pietrkowski H. [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2012.
- Piotrowiak I., *Jednostka w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wynagrodzenia za pracę*, PPP 2010, nr 4.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Radwanowicz J., *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Radwanowicz-Wanczewska J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Radwanowicz-Wanczewska J., *Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego*, Admin. 2008, nr 4.
- Radwanowicz-Wanczewska J., [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rogoń D. [w:] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz do art. 1–92*, Warszawa 2005.
- Saltarius S., *Rozporządzenie ruchomością zajętą w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Sam. Teryt. 2009, nr 4.
- Sawczyn W. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Sawuła R., *Organy egzekucyjne w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Serafin S., *Koszty egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Sikorski G., *Egzekucja z rachunków bankowych*, Sopot 2011.
- Skąpski M. [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Skoczylas A. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Skoczylas A., [w:] R. Hauser (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2014.

- Skrzydło-Niżnik I., *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 1995.
- Sobieralski K., *Dochodzenie należności pieniężnych z tytułu mandatów, kar i grzywien nakładanych przez straż miejską*, NZS 2009, nr 1.
- Sobieralski K., *Glosa do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06*, OSP 2008, nr 1.
- Sokal P., *Egzekucja administracyjna z instrumentów finansowych*, PS 2007, nr 12.
- Sorysz M., *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę – zagadnienia wybrane*, StPPIPS 2011, nr 1.
- Stanisławiszyn P., *Bank jako quasi-egzekutor na przykładzie egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Staniszewski M., *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010.
- Starościk J., *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, GiAT 1966, nr 7–8.
- Surma M., *Egzekucja administracyjna z weksla* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Suwaj R. [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szczurek Z., *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007.
- Szkałubowicz W.M., *Egzekucja z nieruchomości a byt prawny służebności gruntowych*, Palestra 2014, nr 5–6.
- Szubiakowski M. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2015.
- Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Szumlicz T., *Zaufanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w świetle Diagnozy Społecznej (2007–2015)*, US 2015, nr 4.
- Świeboda Z., *Egzekucja z papierów wartościowych*, Prz. Sąd. 1997, nr 5.
- Trybka W., *Zwolnienie z egzekucji określonych składników majątkowych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, PiP 2015, nr 10.
- Tuleja P. [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016.
- Wąsik J., *Administracyjna egzekucja z udziału w spółce z o.o.*, Glosa 2002, nr 9.
- Wengerek E., *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978.
- Wiśniewski T., *Udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jako przedmiot egzekucji*, Rejent 1994, nr 2.
- Włodarczyk W., *Egzekucja administracyjna z praw własności intelektualnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Woś T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.

- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa*, Warszawa 1974.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zedler F., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 56/96*, OSP 1997, nr 11.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zręda W., *Administracyjne zajęcie rachunku bankowego*, Pr. Bank. 2002, nr 3.
- Zwolińska-Doboszyńska A., *Nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – egzekucja z papierów wartościowych*, PPW 2001, nr 11.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2010.