

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 5



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 812

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny
Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Slotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smoczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhu hao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Slotwiński

Redaktor językowy | Elżbieta Blicharska

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie,
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 25,0. Ark. druk 28,3. Format B5. Nakład 194 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II S 23/13	11
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 813/12	15
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II AKa 12/13	29
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 106/12	37
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 385/11	47
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 881/11	53

KOMENTARZE

DO ORZECZEŃ SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Jan Andrzejewski – Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt I ACA 446/12	81
Joanna Szyjewska-Bagińska – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 149/13	93

PRAWO KARNE

Mariusz Nawrocki – O (nie)możności łączenia w czyn ciągły zachowań o tożsamej podstawie normatywnej	111
Michał Peno – Współczesne koncepcje uzasadnienia karania (zarys typologii)	129
Adam Wróbel – Pozorny (pomijalny) zbieg przepisów przestępstwa i wykroczenia.....	155

PRAWO CYWILNE

Anna Urbańska-Lukaszewicz – Przenoszenie nieruchomości z majątku wspólnego małżonków do majątku osobistego w świetle orzecznictwa i poglądów doktryny.....	171
Ewa Szubert – Stwierdzenie nabycia spadku – uwagi na temat możliwości wzruszenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia.....	193
Szymon Słotwiński – Intertemporalne aspekty kompensacji negatywnych przeżyć pośrednio pokrzywdzonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego	213

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski – Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza	233
Kornelia Łuczejko – Dane osobowe w internecie – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	247
Przemysław Zdyb – Postępowanie sądowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udzielenia informacji prasie	263
Radosław Ulanowski, Jan Uniejewski – Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności	279

Agnieszka Lasecka – Legalizacja obiektu wybudowanego w warunkach samowoli budowlanej a legalizacja obiektu wybudowanego na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę.....	299
Jarosław Marczak – Prowincje jako forma samorządu lokalnego w Hiszpanii.....	321
Anna Barczak – Procedury ocen oddziaływania na środowisko	353
Katarzyna Święch-Kujawska – Związki rodzinne a zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.....	377
Paweł Mańczyk – Pobór podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów w drodze inkasa na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego.....	393
Ewa Kowalewska – Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego.....	407
Wojciech Bożek – Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 maja 2012 roku BDF1/4900/45/44/12/1149	423

VARIA

Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności wyboru zawodu w prawie niemieckim	435
---	-----

Radosław Ulanowski^{*}, Jan Uniejewski^{}**

Uniwersytet Szczeciński

ZASADY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI A ZASADA PROPORCJONALNOŚCI

Streszczenie

W artykule głównym celem jest wykazanie, czy zasady rządzące polską administracyjną procedurą egzekucyjną spełniają wszystkie warunki – fundamentalnej dla europejskiej kultury prawnej zasady – proporcjonalności.

Autorzy nie poddają analizie ogółu podstawowych rozstrzygnięć prawodawcy, konstruujących administracyjną procedurę egzekucyjną; badają jedynie te, które wynikają wprost z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Resztę zasad, zarówno wywiedzionych z Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego, wspominają jedynie, gdy jest to niezbędne dla zachowania klarowności czynionego wywodu.

Pierwszą część artykułu poświęcono rozważaniom definiującym zasadę proporcjonalności. Zaprezentowana definicja bogata jest w elementy wywodzone z dorobku orzeczniczego polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktryny. Bez ich wykorzystania proces definiowania omawianego pojęcia byłby niemożliwy.

Na drugą część artykułu składa się odtworzenie znaczenia i analizy poszczególnych zasad administracyjnej procedury egzekucyjnej. Rozważania te wsparte są licznymi przykładami orzecznictwa, tym razem – Naczelnego Sądu Administracyjnego.

^{*} E-mail: radoslawulanowski6@wp.pl.

^{**} E-mail: jan_uniejewski@wp.pl.

Ostatnią część pracy stanowi podsumowanie, w którym autorzy jednoznacznie wskazują, że polski ustawodawca ukształtował procedurę egzekucyjną w administracji stosownie do wymogów proporcjonalności. Z jednej bowiem strony, chroni ona interesy wierzycieli; z drugiej zaś, gwarantuje ochronę dłużników przed nadużyciami ze strony organów egzekucyjnych. W tym założeniu przejawia się istota proporcjonalności – równoważenie (balansowanie) różnych, niekiedy sprzecznych interesów, a jednocześnie ich optymalne (w danych warunkach) realizowanie.

Słowa kluczowe: postępowanie egzekucyjne w administracji, egzekucja administracyjna, zasada proporcjonalności, zasady postępowania egzekucyjnego, wymóg konieczności, wymóg celu, proporcjonalność *sensu stricto*, dłużnik (administracyjny), wierzyciel (administracyjny), organ egzekucyjny

Przedmiot i metodyka pracy

Przedmiotem artykułu jest ustalenie stosunków (relacji) zachodzących między systemem zasad właściwych postępowaniu egzekucyjnemu w administracji, a – ogólnie wysłowioną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹ (dalej zwana „Konstytucją RP”) i doprecyzowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zasadą proporcjonalności. Autorzy chcą zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zasady postępowania egzekucyjnego w administracji realizują postulaty wypływające z zasady proporcjonalności. W przypadku zaś dokonania ustaleń odmiennych, celem artykułu będzie zdefiniowanie, w jaki sposób i w jakim zakresie postulatami tym zasady postępowania egzekucyjnego w administracji nie odpowiadają.

Jednocześnie należy podkreślić, że przedmiotem rozważań nie będzie ogół zasad dotyczących administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Odnoszą się bowiem doń zasady ogólne, przenikające cały system prawa, w szczególności naczelną zasadę Konstytucji², zasady ogólne postępowania administracyj-

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Por. np. *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji. Materiały naukowe XXXVIII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jamrozowa Polana 7–8 VI 1996 roku*, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997; *Zasady naczelną Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maj 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011; M. Zieliński, *Zasady naczelną konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnej*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

nego³ wywiedzione z ustawy z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ oraz specyficzne zasady dekodowane z Ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ (dalej zwana „ustawą egzekucyjną”), charakterystyczne wyłącznie dla tej regulacji. Omówienie pierwszych dwóch z ww. grup wykraczałoby znacznie poza obszar zainteresowania autorów. Przedmiot rozważań został zatem ograniczony do charakterystycznych dla postępowania egzekucyjnego w administracji zasad, wynikających z ustawy egzekucyjnej.

Prima facie może dziwić aprioryczne założenie istnienia związku między zasadą proporcjonalności, sytuowaną w obszarze regulacji statusu jednostki w państwie, a zasadami administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Nic bardziej mylnego. Prawo administracyjne w nader szerokim zakresie odnosi się do tej sfery, np. wprowadzając wymogi uzyskania określonych pozwoleń (zezwoleń) w wypadku zamiaru realizowania prawa własności nieruchomości gruntowej w kontekście sytuowania na niej budynku lub budowli, które *de facto* ograniczają swobodę dysponowania przedmiotem własności. Konsekwencją tak szerokiego zakresu normowania administracyjnych norm materialnoprawnych jest znaczna potencjalna możliwość ingerencji w sferę wolności i praw jednostki przez niewłaściwe zastosowanie norm proceduralnych (w tym postępowania egzekucyjnego), dzięki którym normy materialne są realizowane. Postępowanie takie może bowiem – na skutek naruszenia jego zasad, a w szerszym aspekcie zasady proporcjonalności – nadmiernie ograniczyć, a wręcz przekreślić istotę danej wolności lub prawa. Zatem związek zasad postępowania egzekucyjnego w administracji z zasadą proporcjonalności nie tyle jest oczywisty, co konieczny.

Stwierdzenie założonych relacji między ww. zasadami wymaga ustalenia treści poszczególnych zasad (na podstawie analizy treści aktów normatywnych, stanowisk doktryny i orzecznictwa), a także zestawienia ich ze sobą. Zestawienie to wymaga zachowania porządku wynikającego z ukształtowania definicji zasady proporcjonalności oraz uwzględnienia powiązań zachodzących między zasadami dekodowanymi z przepisów ustawy egzekucyjnej (wynikania logicznego zasad bardziej szczegółowych z zasad ogólnych).

³ Por. np. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

⁴ T.j. Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. 2012, poz. 483 ze zm.

Pojęcie „zasady proporcjonalności”

W doktrynie i orzecznictwie nie funkcjonuje ani jednolita nazwa (termin) dla zasady proporcjonalności, ani jednolite rozumienie jej treści. W kontekście nazwy wskazywane są – obok najpowszechniejszej zasady proporcjonalności (taką nazwą posługujemy się w artykule) – pojęcia zasady: współmierności, miarkowania, adekwatności oraz zakazu nadmiernej ingerencji. Zaś co do treści przedmiotowej zasady, z różnych jej ujęć wyprowadza się wspólny mianownik, sprowadzający zasadę proporcjonalności (w pewnym koniecznym uproszczeniu) do wymogu dopasowania (dostosowania) środków i działań, podejmowanych przez władzę publiczną do założonych przez nią celów, a także konieczność dokonywania ważenia (tzw. balansowanie wartości, dóbr) między interesem publicznym a interesem prywatnym (jednostkowym, indywidualnym)⁶.

Zasada proporcjonalności powstała w prawoznawstwie niemieckim w połowie XIX wieku⁷ i stąd też w drugiej połowie XX wieku trafiła na grunt polskiego prawa. Analizując jej treść, nie można zatem pominąć stanowisk doktryny i metody prawnoporównawczej⁸.

Początkowo zasadę proporcjonalności dekodowano z zasady państwa prawa (art. 1 Konstytucji PRL po zmianach wprowadzonych do czasu uchwalenia Małej Konstytucji w 1992 r.)⁹. Obecnie jej źródeł upatruje się zaś w art. 31 ust. 3 zdanie 1 („konieczne w demokratycznym państwie”) w zw. z art. 2 Konstytucji RP¹⁰. Nie można jednocześnie pominąć okoliczności, że refleks zasady proporcjonalności zawarto w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że: „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. W tym przepisie wyraźnie pobrzmiewa „przeniesienie” zasady proporcjonalności ze sfery normatywnej do sfery

⁶ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 9.

⁷ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669 i n.; J. Zakolska, *Zasada...*, s. 10 i n.

⁸ Wyrok TK z 12.01.1999 r. w sprawie o sygn. P 2/98, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

⁹ Wyrok TK z 31.01.1996 r. w sprawie o sygn. K 9/95, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia; por. także A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.

¹⁰ K. Wojtyczek, *Zasada...*, s. 680.

stosunków faktycznych¹¹. Przesądza to jednoznacznie o jego programowym charakterze. Zasada proporcjonalności jest zatem postulatem (dyrektywą) postępowania wszystkich organów państwa.

Zasada proporcjonalności znajduje najszersze zastosowanie w systemie ochrony wolności i praw jednostki przed ich nadmiernym ograniczaniem¹². Na tym polu stanowi swoisty test legalności ograniczeń wolności i praw oraz ich racjonalności w aspekcie prakseologicznym i aksjologicznym. Zdaniem autorów w ww. kontekście nie powinno się tej zasady ograniczać tylko i wyłącznie do tej sfery. Zasada ta przenika wszelkie działania władz publicznych (podobnie jak zasada pomocniczości). Oczywistym bowiem jest, że w trakcie realizacji założonych przez państwo celów powinno się ono posługiwać koniecznymi, a zarazem wystarczającymi „narzędziami”, tak by nie marnować zasobów (ludzkich, finansowych, organizacyjnych) na osiągnięcie stanów rzeczy, które mogłyby być uzyskane mniejszym nakładem sił. Wobec tego dziwi, że w literaturze przedmiotu rozważania w tym kontekście nie znalazły odbicia.

Tak najogólniej pojmowana zasada proporcjonalności składa się z trzech wymogów (przydatności, konieczności, proporcjonalności *sensu stricto*)¹³ i dwóch aspektów (celu i formy)¹⁴.

Wymóg przydatności (warunek odpowiedniości środka do określonego celu) polega na tym, że środki ograniczające wolności i prawa powinny być tak dobrane, by w świetle posiadanej przez prawodawcę wiedzy naukowej (zwłaszcza z zakresu socjologii prawa¹⁵) możliwe było zrealizowanie założonych celów w sposób skuteczny. Wskazany (powzięty) środek musi zatem nadawać się do osiągnięcia danego celu¹⁶. Idąc dalej, przez wymóg konieczności (zwany czasem wymogiem wymagalności środka lub wymogiem niezbędności albo zasadą najmniejszej ingerencji) rozumieć należy dyrektywę, by w sytuacji, gdy istnieje możliwość wyboru spośród kilku sposobów ograniczeń (środków przydatnych

¹¹ L. Grzonka, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, s. 135.

¹² Wyrok TK z 20.11.1996 r. w sprawie o sygn. K 27/95, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

¹³ Wyrok TK z 26.6.1995 r. w sprawie o sygn. K 11/94, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia; por. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011, s. 402.

¹⁴ J. Zakolska, *Zasada...*, s. 17–18.

¹⁵ K. Wojtyczek, *Zasada...*, s. 683.

¹⁶ J. Zakolska, *Zasada...*, s. 20.

do realizacji założonego celu), wybrać ten, który z jednej strony jest wystarczający, a z drugiej – najmniej uciążliwy dla adresatów¹⁷. Zgodnie z tym postulatem, gdy okaże się, że środek najskuteczniejszy jest zarazem najbardziej restrykcyjny, a pozostałe środki, choć trochę mniej skuteczne, są znacznie mniej uciążliwe, to należy wybrać te ostatnie i dążyć do ich uzupełnienia innymi metodami¹⁸ (np. przez ich kumulatywne zastosowanie). Zaś wymóg proporcjonalności *sensu stricto* (tzw. zakaz nadmiernej ingerencji) polega na konieczności zachowania właściwej proporcji między ograniczeniami danej wolności lub prawa a zamierzonym celem danej regulacji. W najprostszym ujęciu wymóg ów spełniony zostanie, gdy liczba i doniosłość zalet wprowadzonego ograniczenia przewyższy liczbę i znaczenie jego wad. Prawodawca powinien więc dokonać ważenia dóbr – ograniczanego i urzeczywistnianego¹⁹, by nie tracąc jednego, zrealizować też drugie. Oznacza to, że musi zachować aksjologicznie akceptowaną proporcję między nimi²⁰, a nadto baczyć, by w trakcie realizacji interesu prywatnego nie unicestwić interesu publicznego i *a rébour*²¹. Bilansowanie takie musi odnosić się do konkretnego stanu faktycznego – abstrahowanie od niego (uogólnianie rozważań), choć intelektualnie frapujące, nie ma w rzeczywistości praktycznego znaczenia²².

Aspekt celu odnosi się do kwestii prawnej dopuszczalności realizacji danego celu. Przez pojęcie „celu” należy rozumieć stan rzeczy, do jakiego dany podmiot dąży²³. Cel będzie dopuszczalny, gdy zostanie określony przez kompetentne organy państwa, przy czym najszerszą swobodę ma tu ustawodawca (ograniczony jedynie „gorsetem” norm konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych państwa), zaś znacznie węższą – władza wykonawcza, która realizować ma założenia ustawodawcy i to wyłącznie na podstawie i w granicach ustaw. Cel, który przyświeca danemu ograniczeniu, musi być zatem uzasadniony

¹⁷ *Ibidem*, s. 25; wyrok TK z 21.04.2004 r. w sprawie o sygn. K 33/03, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

¹⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 158–159.

¹⁹ J. Zakolska, *Zasada...*, s. 27.

²⁰ Wyrok TK z 12.10.1993 r. w sprawie o sygn. K 4/93, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

²¹ Wyrok TK z 8.04.1998 r. w sprawie o sygn. K 10/97, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

²² K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 160; wyrok TK z 27.06.2008 r. w sprawie o sygn. K 52/07, www.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

²³ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 17–19.

na gruncie innych norm czy wartości konstytucyjnych²⁴. Aspekt formy odnosi się do nakazu, by ograniczenia były dokonywane w określonej formie, a nadto dochodziły do skutku w prawem przepisanej procedurze.

Katalog zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, poddawanych analizie z uwzględnieniem zachodzących między nimi powiązań

Uwzględniając dorobek nauki postępowania administracyjnego²⁵, analizie poddano następujące zasady postępowania egzekucyjnego w administracji:

- a) zasada celowości i związane z nią, a także częściowo z niej wynikające:
 - zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku,
 - zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucji,
 - zasada niezbędności,
 - zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji;
- b) zasada obowiązku prowadzenia egzekucji;
- c) zasada stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie;
- d) zasada zagrożenia;
- e) zasada poszanowania minimum egzystencji;
- f) zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego;
- g) zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych.

Definicje poszczególnych zasad postępowania egzekucyjnego w administracji

Zasada celowości nie została wyraźnie zapisana w żadnym z przepisów ustawy egzekucyjnej; wynika z całokształtu regulacji i jest ściśle związana z pozostałymi zasadami postępowania. Zasada celowości stanowi, że jedynym celem

²⁴ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola...*, s. 403.

²⁵ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 210; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2012, s. 273; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 45–64.

postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji ciężących na zobowiązanych obowiązków, zaś spowodowanie po jego stronie ewentualnych (niezakładanych *ex tunc*) dolegliwości musi być uzasadnione właśnie powyższym celem²⁶.

Przedmiotowa zasada, mimo nieskodyfikowania, stanowi najważniejszą dyrektywę kierowaną do organów egzekucyjnych, z której wynika wiele zasad szczegółowych²⁷:

1. Zasada stosowania środków bezpośrednio prowadzących do wykonania obowiązku (często wręcz utożsamiana z zasadą celowości²⁸) – wynika z art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej i jest realizowana przez nakaz stosowania tych, z przewidzianych w ustawie środków, które bezpośrednio prowadzą do wykonania obowiązku, a jednocześnie pozwolą na uniknięcie zastosowania wobec zobowiązanego zbędnych dolegliwości²⁹. Obowiązek badania, który ze środków egzekucyjnych prowadzi w danym wypadku bezpośrednio do spełnienia celu, spoczywa nie tylko na organie egzekucyjnym, lecz także na wierzycielu (w momencie sporządzania wniosku o wszczęcie egzekucji³⁰). W przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych, organ egzekucyjny nie jest związany wskazaniem środka egzekucyjnego przez wierzyciela i może zastosować środek, który w jego ocenie jest mniej uciążliwy i prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku (art. 30 ustawy egzekucyjnej). Wówczas powyższy ciężar obciąża organ na zasadzie wyłączności. W takim wypadku grzywna w celu przymuszenia stanowi *ultima ratio*, gdy inne środki egzekucyjne okażą się niemożliwe lub niecelowe³¹.

2. Zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucji – sprowadza się do postulatu nakazującego organowi egzekucyjnemu dokonanie wyboru (ze środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku³²) takich

²⁶ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 47.

²⁷ Zasady te często są wyodrębniane jako samodzielne, lecz dla przedmiotowej analizy przyjmujemy ich scalenie z zasadą celowości, co pozwoli na pełniejsze skontrastowanie jej z zasadą proporcjonalności.

²⁸ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 63.

²⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 49.

³⁰ *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 44.

³¹ Wyrok WSA w Kielcach z 14.02.2008 r. w sprawie o sygn. II SA/Ke 693/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³² E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 273.

środków i w takiej liczbie, by spowodować jak najmniejszą dolegliwość egzekucji po stronie zobowiązanego. Z zasady tej jednocześnie wynika nakaz rezygnacji z tych środków, które nie doprowadzą do wykonania obowiązków, a wywołają zbędną dolegliwość dla zobowiązanego oraz nakaz zachowania takiej kolejności stosowania środków egzekucyjnych, która ograniczy konieczność stosowania kolejnych³³. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że swoboda dysponowania środkami egzekucyjnymi przez organ dotyczy egzekucji należności pieniężnych, wyłączona zaś jest w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych³⁴. W prawidłowym stosowaniu omawianej zasady największą trudność sprawiają określenie i porównanie uciążliwości środków w danej sytuacji w połączeniu z uwzględnieniem podkreślanej w doktrynie dyrektywy, zalecającej mierzenie uciążliwości środków w sposób właściwy dla indywidualnego przypadku, z uwagi na ich różnorodność³⁵. We współczesnym orzecznictwie podkreśla się, że organ egzekucyjny nie powinien przy stosowaniu omawianej zasady poprzestać na arbitralnym (dokonywanym *in abstracto*) założeniu stopnia uciążliwości danego środka egzekucyjnego, lecz rozstrzygnąć tę kwestię na podstawie precyzyjnego zbadania konkretnego stanu faktycznego³⁶, zgodnie ze znajdującą zastosowanie w każdym postępowaniu zasadą prawdy³⁷. Odmienne, w dawnym orzecznictwie i literaturze podnoszono, że ustawodawca, ustalając kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych należności pieniężnych, ustanowił jednocześnie gradację ich uciążliwości, w związku z czym organ egzekucyjny powinien stosować środki we wskazanej kolejności. Po zmianach dotyczących wprowadzenia nowych środków egzekucyjnych, większość autorów uznaje jednak pogląd ów za nieaktualny³⁸, co potwierdza również orzecznictwo³⁹. Bywa, że ustawodawca wyraźnie określa dany środek jako ostateczny, a więc najbardziej uciążliwy. Przykładowo, według art. 110 § 1 ustawy egzekucyjnej, takim

³³ P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 64.

³⁴ *Ibidem*, s. 63–64.

³⁵ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 227.

³⁶ Wyrok NSA z 23.08.2011 r. w sprawie o sygn. II OSK 1262/10, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

³⁷ A. Skoczylas, *Zasady postępowania egzekucyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 388.

³⁸ *Postępowanie...*, s. 45.

³⁹ Por. np. wyrok NSA z 25.07.2005 r. w sprawie o sygn. II OSK 463/05, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

środkiem jest egzekucja z nieruchomości, która może być przeprowadzona tylko wtedy, gdy zastosowanie innych (przewidzianych w ustawie) środków egzekucyjnych właściwych dla egzekucji należności pieniężnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne⁴⁰. Nie ulega wątpliwości, że przy ocenie uciążliwości środków egzekucyjnych najważniejszą przesłankę stanowi cel egzekucji. Tym samym, jeśli cel egzekucji tego wymaga, zastosować można nawet wszystkie środki jednocześnie⁴¹ (zastosowanie kumulatywne).

3. Zasada niezbędności – skodyfikowana w art. 7 § 3 ustawy egzekucyjnej polega na tym, że egzekucja może być prowadzona tylko wtedy, gdy jest to konieczne do zrealizowania celu egzekucji (wykonania obowiązku). Tym samym, osiągnięcie celu lub jego bezprzedmiotowość powodują niedopuszczalność stosowania środków egzekucyjnych⁴². Na gruncie omawianej zasady pewne problemy interpretacyjne może sprawiać ustalenie, kiedy zachodzi bezprzedmiotowość obowiązku. Z całą pewnością o takim skutku będzie można mówić, gdy ustanie moc obowiązująca aktu prawnego, z którego dany obowiązek wynika. W przypadku aktu ustawowego trzeba jednak liczyć się z możliwością podtrzymania obowiązku w przepisach końcowych ustawy zmieniającej czy derogującej dany akt⁴³. Podobny skutek wywołują zmiany w rzeczy stanowiącej przedmiot obowiązku, np. gdy rzecz podlegająca wydaniu przez zobowiązanego uległa zniszczeniu⁴⁴ oraz okoliczności dotyczące zobowiązanego, np. śmierć osoby fizycznej w wypadku obowiązków ściśle związanych z osobą zobowiązanego. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że ustawodawca może przewidywać przejście zobowiązań publicznoprawnych na następców prawnych zobowiązanego, co spowoduje, że nie ulegną one wygaśnięciu⁴⁵.

4. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji – sprowadza się do obowiązku prowadzenia egzekucji i osiągnięcia jej celu (wykonanie obowiązku)

⁴⁰ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 51.

⁴¹ *Ibidem*; por. wyrok WSA w Gdańsku z 20.01.1999 r. w sprawie o sygn. I SA/Gd 39/97, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

⁴² *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 230.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 60.

⁴⁵ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 231.

w sposób generujący jak najmniejsze koszty dla zobowiązanego⁴⁶. Wśród przepisów ustawy realizujących ten obowiązek można przykładowo wymienić:

- a) art. 8 § 1 pkt 9 – wyłączający spod egzekucji przedmioty codziennego użytku, które mogą być sprzedane wyłącznie znacznie poniżej ich wartości, a które dla zobowiązanego mają znaczną wartość użytkową;
- b) art. 97 § 5 – zawierający zakaz zajmowania ruchomości o wartości przewyższającej kwotę potrzebną do zaspokojenia egzekwowanej należności (braną wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi), jeżeli możliwe jest przeprowadzenie egzekucji z innej ruchomości zobowiązanego o wartości wystarczającej na zaspokojenie należności, a jej sprzedaż nie nastęcza trudności;
- c) art. 102 § 1 – nakładający na dozorcę obowiązek przechowywania zajętej ruchomości z taką starannością, by zajęta rzecz nie straciła na wartości;
- d) art. 103 § 2 – przewidujący odpowiedzialność organu egzekucyjnego za właściwy stan zajętej ruchomości⁴⁷.

Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji polega na tym, że sam wierzyciel musi podjąć odpowiednie czynności prowadzące do wszczęcia egzekucji⁴⁸. *Ratio legis* takiego unormowania stanowi fakt, że przedmiot postępowania egzekucyjnego stanowią z reguły obowiązki wobec państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹, a więc mające charakter publicznoprawny.

Zasada ta jest wzmocniona przez prawo zaskarżania bezczynności wierzyciela w sytuacji pozostawania w obowiązku prowadzenia egzekucji. Prawo to przysługuje podmiotom, których interes prawny lub faktyczny zostaje naruszony przez zaniechanie wierzyciela, a także organom zainteresowanym wykonaniem obowiązku⁵⁰. Nie można jednak zarzucić wierzycielowi bezczynności, gdy odstąpi od skierowania wobec zobowiązanego środków przymusu ze względu na dobrowolne podjęcie się przez zobowiązanego wykonania obowiązku⁵¹.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 16.10.2008 r. w sprawie o sygn. I SA/Gd 317/08, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

⁴⁷ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 63–64.

⁴⁸ *Postępowanie...*, s. 37; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 47.

⁴⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 48.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 17.06.2010 r. w sprawie o sygn. II SA/Bk 103/10, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

Prawidłowe stosowanie przedmiotowej zasady wymaga dookreślenia użytego w przepisie zwrotu nieostrego „uchylanie się od obowiązku”. Dopiero bowiem jego stwierdzenie stwarza możliwość wykonania obowiązku egzekucji administracyjnej. Bazując na słownikowym rozumieniu pojęcia „uchylać się” jako świadomego, zamierzonego niewykonania jakiegoś obowiązku, w piśmiennictwie wskazuje się że: „sam fakt niewykonania obowiązku nie jest zatem równoznaczny z uchylaniem się od jego wykonania”⁵². Przeszkodą do uznania, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku, pomimo jego faktycznego niewykonania, mogą być, np. właściwie wykazany brak wiedzy zobowiązanego o nałożeniu obowiązku, czy brak dowodu na upomnienie do jego wykonania, zaistnienie sytuacji wykluczającej realizację obowiązku⁵³. Możliwe jest także odstąpienie od obowiązku prowadzenia egzekucji, gdy w ocenie wierzyciela przemawiają za tym ważne względy, a interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie. Daje to asumpt do podjęcia negocjacji z dłużnikiem co do wstrzymania wykonania zobowiązania, odroczenia terminu jego wykonania albo rozłożenia spłaty należności na raty⁵⁴.

W literaturze często dokonuje się zawężenia zasady stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie do stosowania środków przewidzianych w ustawie egzekucyjnej, uzasadniając to twierdzeniem o kompleksowości (poza nielicznymi wyjątkami na rzecz ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe⁵⁵ czy Ustawy z 5 listopada 2009 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁵⁶) uregulowań dotyczących środków egzekucyjnych zawartych w przywołanej ustawie⁵⁷. Dariusz Kijowski wskazuje na silny związek powyższej zasady z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez zagwarantowanie, że obywatel nie będzie zaskakiwany nieoczekiwaną, nieprzewidywalną ingerencją w jego wolności i prawa⁵⁸. Całkowity zakaz stosowania środków egzekucyjnych innych aniżeli ustawowe obejmuje także ewentualne środki zawarte w aktach wykonawczych. Zakaz ten obejmuje również sytuację, gdy w ocenie organu egzekucyjnego środek

⁵² *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 213.

⁵³ *Ibidem*, s. 215.

⁵⁴ P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 60.

⁵⁵ Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939 ze zm.

⁵⁶ Dz.U. 2012, poz. 855 ze zm.

⁵⁷ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 221.

⁵⁸ *Ibidem*.

podstawowy byłby faktycznie możliwy do zastosowania, a także skuteczniejszy oraz bardziej racjonalny niż środki ustawowe⁵⁹. Z analizy powyższej zasady wypływa również wniosek, że z „palety” środków egzekucyjnych przewidzianych przez ustawę można – w celu realizacji konkretnego obowiązku – stosować tylko te środki, które służą jego wykonaniu i są dla niego właściwe, np. środek przymusu bezpośredniego, opisany w art. 148 § 1 ustawy egzekucyjnej, realizowany „w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonania obowiązku”, ze swej istoty nie może znaleźć zastosowania w takich sytuacjach, jak np. składanie zeznań w charakterze świadka czy utrzymanie czystości pomieszczeń i nieruchomości⁶⁰.

Zasada zagrożenia została sformułowana w art. 15 ustawy egzekucyjnej, który stanowi, że: „Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia”. Zasada ta wynika z ogólnej zasady postępowania administracyjnego, wyrażającej się w dążeniu do dobrowolnego wykonania obowiązków nałożonych na obywatela, a także właściwego wykonania obowiązku organów administracji w zakresie wyjaśniania i przekonywania o zasadności przesłanek wykonywania rzeczonych obowiązków⁶¹. Wyjątki od powyższej zasady zawiera przede wszystkim Rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶², określające należności pieniężne, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁶³. Zasada zagrożenia ma chronić przed zbędnym wszczęciem egzekucji, gdy brak realizacji obowiązku publicznoprawnego nie jest wynikiem działania z zamiarem jej udaremnienia, lecz ma charakter „przypadkowy”, wynikający choćby z niepamięci lub braku świadomości istnienia takiego obowiązku. Warto nadmienić, że upomnienie

⁵⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 49.

⁶⁰ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 222.

⁶¹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 53.

⁶² Dz.U. 2001, nr 137, poz. 1541.

⁶³ E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 275.

w rozumieniu art. 15 ustawy egzekucyjnej, choć stanowi w wielu wypadkach wymóg wszczęcia i prowadzenia egzekucji, nie ma jednak charakteru władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach zobowiązanego, a tym samym nie podlega zaskarżeniu sądowoadministracyjnemu. Wadliwość upomnienia może jednak stanowić podstawę zarzutów, zgodnie z art. 33 ustawy egzekucyjnej⁶⁴.

U podstaw zasady poszanowania minimum egzystencji leżą względy humanitarne, polegające na pozostawieniu zobowiązanemu, pomimo prowadzonej egzekucji, środków niezbędnych do zapewnienia egzystencji jemu i członkom rodziny, będącym na jego utrzymaniu. Zasada ta realizuje się przez wiele wyłączeń spod egzekucji, zamieszczonych w art. 8, 8a, 9 i 10 ustawy egzekucyjnej. Charakter tych wyłączeń wskazuje, że ich podmiotem może być przede wszystkim osoba fizyczna, z racjonalnej możliwości odniesienia tylko do niej kwestii minimum egzystencji. W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że statuując wskazane przepisy, ustawodawca kierował się nie tylko względami humanitarnymi, lecz także obawą, że pozbawienie zobowiązanego, np. przedmiotów niezbędnych do prowadzenia przez niego działalności gospodarczej czy wykonywania pracy zarobkowej, doprowadzi do sytuacji, w której zobowiązany stanie się „socjalnym klientem” Państwa, a tym samym – znacznym dla niego ciężarem⁶⁵. Nie zawsze jednak zastosowane wyłączenie ma charakter ściśle ekonomiczny. Niekiedy bowiem służy zobowiązanemu do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie, np. wyłączone spod egzekucji przedmioty niezbędne do wykonywania praktyk religijnych, wykorzystywane do nauki czy rzeczy niezbędne ze względu na ułomność zobowiązanego lub członków jego rodziny. Z tego powodu omawianą zasadę określa się w doktrynie nie tylko jako zasadę poszanowania minimum egzystencji, lecz jako zasadę poszanowania godności zobowiązanego⁶⁶. Na tym tle uwidacznia się ścisły związek komentowanej zasady z godnością człowieka, określoną w Konstytucji RP jako źródło wolności i praw.

Należy również mieć na uwadze, że „minimum egzystencji” na gruncie omawianej zasady przybrać może różną postać, uzależnioną od konkretnych okoliczności. W wyroku NSA z 18 grudnia 1996 roku stwierdzono, że segment pokojowy i lodówka nie są przedmiotami, które nie podlegają egzekucji, gdyż

⁶⁴ Wyrok NSA z 16.09.2010 r. w sprawie o sygn. II FSK 1908/10, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

⁶⁵ E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 275; *Postępowanie...*, s. 51.

⁶⁶ *Ibidem*.

nie są przedmiotami urządzenia domowego niezbędnymi zobowiązanemu i jego rodzinie⁶⁷. Dariusz Kijowski słusznie zwraca jednak uwagę, że w zależności od sytuacji rodzinnej zobowiązanego można egzekucję określonych przedmiotów (tu: lodówki) postrzegać jako godzącą w konstytucyjną zasadę poszanowania godności ludzkiej, np. gdy zobowiązanym jest rodzina wychowująca latem kilkoro małoletnich dzieci⁶⁸. W doktrynie zasadnie podnosi się także, że – co do zasady – kazuistyczny charakter wyłączeń spod egzekucji (z generalnym wyjątkiem określonym w art. 13 ustawy egzekucyjnej, dającym pewną swobodę do nieobejmowania egzekucją określonych składników majątkowych w związku z ważnym interesem zobowiązanego i za zgodą wierzyciela): „może prowadzić do pozbawienia zobowiązanego należnej mu ochrony z uwagi na dokonujący się postęp techniczny oraz modyfikację powszechnie niezbędnych do życia i gospodarowania przedmiotów⁶⁹. Zatem osnute przedmiotową zasadą minimum egzystencji nie ma formy zestandaryzowanej, lecz musi być oceniane z punktu widzenia konkretnego przypadku *ad causa*.

Zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, zwana czasami zasadą prowadzenia egzekucji w porze najdogodniejszej dla zobowiązanego⁷⁰, wywodzona jest z art. 52 § 1 ustawy egzekucyjnej. Odnosi się przede wszystkim do generalnego zakazu prowadzenia egzekucji w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej (pomiędzy godziną 21.00 a godziną 7.00). Zakaz ów może być uchylony jedynie, gdy wymaga tego cel egzekucji, przy czym wymagane jest powołanie świadka (art. 52 § 2). W literaturze słusznie zauważa się, że pojęcie „dni wolnych od pracy” jest nieprecyzyjne, gdyż jego zakresem można objąć nie tylko dni ustawowo wolne od pracy, lecz także inne dni wolne od pracy, np. soboty⁷¹. Z omawianą zasadą wiążą się również przepisy określające sposób przeszukania rzeczy, które – w myśl art. 49a ustawy egzekucyjnej – powinno być dokonywane zgodnie z celem czynności, z zachowaniem umiaru

⁶⁷ Wyrok NSA z 18.12.1996 r. w sprawie o sygn. SA/Łd 2983/95, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

⁶⁸ *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 233.

⁶⁹ *Postępowanie...*, s. 53.

⁷⁰ E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 276.

⁷¹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 64.

i poszanowania godności osób, których przeszukanie dotyczy oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości⁷².

Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych polega na tym, że zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 16 ustawy egzekucyjnej). Założenie to wynika z odmienności celów, któremu służą wskazane rodzaje postępowań. W postępowaniu o charakterze karnym celem jest wymierzenie sankcji karnej, zaś postępowanie egzekucyjne ma prowadzić do realizacji obowiązku publicznoprawnego, a nie do represjonowania zobowiązanego⁷³.

„Subsumpcja”

Dokonując porównania (skontrastowania) zasad postępowania egzekucyjnego w administracji z postulatami wywiedzionymi z zasady proporcjonalności, oddzielnie należy rozważyć aspekty celu i formy, a osobno wymogi przydatności, konieczności i proporcjonalności.

W kontekście celu i formy należy wskazać, że egzekucja administracyjna została pomyślana jako instytucjonalna gwarancja realizacji zobowiązań publicznoprawnych. Cel ów wynika nie tylko z całokształtu przepisów ustawy egzekucyjnej, lecz zwłaszcza z „logiki” struktury postępowania administracyjnego – bez możliwości przymuszenia adresatów ww. obowiązków do ich wypełniania, zbędne stałoby się całe postępowanie administracyjne. Nie można bowiem zasadnie twierdzić, że obowiązki – z zasady – uciążliwe dla adresatów byłyby realizowane z „dobrej woli”. Nie może również budzić wątpliwości, że cel ów został przybrany przez w pełni legitymowany podmiot – ustawodawcę. Ponadto postępowanie egzekucyjne w administracji zostało tak ukształtowane, by doprowadzić do osiągnięcia swego celu bez jednoczesnego (w tym postępowaniu) stosowania środków represyjnych. Oznacza to realizację zasady niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych. Rozwiązanie takie znajduje uzasadnienie w dążeniu do szybkości i uproszczenia postępowania

⁷² *Ibidem*, s. 65.

⁷³ *Ibidem*, s. 64.

egzekucyjnego, które w połączeniu z jednoczesnym wyciąganiem konsekwencji karnych lub dyscyplinarnych (w których pewne okoliczności muszą być wykazane ściślej aniżeli w postępowaniu administracyjnym) uległoby niewątpliwie znacznemu wydłużeniu, przez co udaremniono by elementarne założenie o potrzebie jak najszybszego egzekwowania obowiązków publicznych oraz zniweczyłoby aspekt prakseologiczny egzekucji postulujący, by egzekucja nie była bardziej kosztowna aniżeli realizacja samego obowiązku.

Przechodząc do zagadnienia formy egzekucji, należy uwzględnić, że dokonują jej kompetentne podmioty (realizujące zasadę obowiązku prowadzenia egzekucji), w określonej procedurze, w celu osiągnięcia określonych stanów faktycznych. Wykluczona jest tu jakakolwiek dowolność. Ponadto dla zachowania prawem przewidzianej formy egzekucji elementarne znaczenie ma zasada stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie. Brak tej zasady, wynikającej również z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), doprowadziłby do sytuacji, w której organ zupełnie dowolnie dobierałby środki przymusowej realizacji zobowiązań publicznoprawnych, co groziłoby przekreśleniem sfery wielu wolności i praw zobowiązanego, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP. Taka sytuacja rzutowałaby również negatywnie na realizację wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, przez nadmierne zaburzenie równowagi między dwoma dobrami (urzeczywistnianym i ograniczanym).

Uznać zatem należy, że aspekty celu i formy wysłowione w zasadzie proporcjonalności są realizowane przez system zasad właściwych postępowaniu egzekucyjnemu w administracji.

Podkreślenia wymaga, że niewskazane przy okazji aspektów celu i formy zasady postępowania egzekucyjnego w zasadzie realizują całokształt wymogów zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, wymóg przydatności, scharakteryzowany jako nakaz takiego wyboru środków, które według stanu wiedzy nadają się do osiągnięcia założonego celu jest realizowany przez zasadę stosowania środków bezpośrednio prowadzących do wykonania obowiązku. Zasada ta bowiem nakazuje dokonanie zarówno wierzycielowi, jak i organowi egzekucyjnemu oszacowania, czy dany środek będzie wystarczający (czy będzie się nadawał) do wyegzekwowania danego obowiązku. Wierzyciel we wniosku, a organ w postanowieniu o wszczęciu egzekucji, muszą bowiem wykazać, że np. egzekucja z wynagrodzenia za pracę lub z innych środków pieniężnych, zgodnie z ich wiedzą, jest wystarczająca,

albowiem zobowiązany ma stałe dochody w wysokości znacznie przekraczającej jego potrzeby.

Po drugie, wymóg konieczności zakładający, że w sytuacji, gdy istnieje możliwość zastosowania kilku środków egzekucyjnych, wybrać należy ten, który jest wystarczający dla wyegzekwowania obowiązku, a zarazem najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, realizowany jest przez zasadę stosowania najłagodniejszych środków egzekucji, zasadę prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego oraz zasadę niezbędności. Zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucji jest rezultatem założenia, że wierzycielowi w postępowaniu egzekucyjnym zależy na wykonaniu obowiązku przez zobowiązanego, a nie na dodatkowym ukaraniu go (co jest domeną postępowań represyjnych o charakterze karnym). W interesie wierzyciela jest zatem, by dolegliwość ich realizacji była na tyle mała, ażeby można było wyegzekwować obowiązek „po dobroci” – nie zrażając zobowiązanego nadmiernie do współpracy w tym zakresie. Skorelowana z tym założeniem jest zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Aby zyskać „przychyłość” zobowiązanego czy to w postaci nieudaremniania egzekucji, czy pomocy przy niej, nie należy doprowadzić do tego, że sama egzekucja będzie prowadzona w sposób uciążliwy, naruszający godność i podstawowe interesy zobowiązanego. Co więcej, takie działanie organów egzekucyjnych z pewnością czyniłoby zadość zasadzie przekonywania obywateli do słuszności powziętych decyzji i działań, jaka obciąża organy na mocy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Po trzecie, wymóg proporcjonalności *sensu stricto*, postulujący zachowanie właściwej równowagi między dwoma dobrami – urzeczywistnianym (stan, gdy obowiązki publicznoprawne są właściwie realizowane) a ograniczanym (interesy indywidualne zobowiązanego), realizowany jest przez zasadę gospodarnego prowadzenia egzekucji, zasadę zagrożenia i zasadę poszanowania minimum egzystencji. Choć celem egzekucji administracyjnej jest wymuszenie na zobowiązanym realizacji jego zobowiązań publicznoprawnych, to egzekucja musi nastąpić w takiej formie, by przyszłe zobowiązania realizował on samodzielnie, bez ingerencji organów administracyjnych. Egzekucja nie może zatem prowadzić do uniemożliwienia zobowiązanemu egzystencji (wręcz jego unicestwienia) i zniweczenia przyszłej, choćby potencjalnej możliwości, realizacji dalszych obowiązków. Na straży tego założenia stoi zasada poszanowania minimum egzystencji, zgodnie z którą przy zobowiązanym należy pozostawić środki do życia dla niego i dla jego rodziny, które nie tylko pozwolą mu przetrwać stan

po egzekucji, lecz również pozwolą na stworzenie takiej sytuacji w przyszłości, w której będzie on w ogóle mógł sprostać kolejnym obowiązkom publicznoprawnym. Ponadto nie może dojść do sytuacji, w której realizacja choćby błahego obowiązku publicznoprawnego przeważała nad elementarnymi interesami zobowiązanego. Dzięki zasadzie gospodarnego prowadzenia egzekucji sytuacja taka nie jest możliwa. Organy egzekucyjne, urzeczywistniając obowiązek, muszą działać zgodnie z zasadami racjonalności prakseologicznej (ekonomicznej) nie tylko po to, by nadmiernie nie pokrzywdzić zobowiązanego, lecz również po to, by koszty społeczne egzekucji nie okazały się niewspółmiernie wysokie do zysków z niej wynikających. Immanentnym elementem wymogu proporcjonalności *sensu stricto* jest zachowanie zasady zagrożenia. Organy egzekucyjne tylko wtedy mogą podjąć postępowanie egzekucyjne, gdy powstało zagrożenie niewypełnienia określonych zobowiązań. Gdy takiego zagrożenia nie ma, to egzekucja jest niedopuszczalna. Idealną sytuacją, z punktu widzenia zasady proporcjonalności, jest bowiem równowaga między dobrem urzeczywistnianym a ograniczonym (między interesem publicznym a indywidualnym). Skoro bowiem nie ma zagrożenia interesu publicznego, nie ma potrzeby nastawiania na interes prywatny.

Podsumowanie

Poczynione w artykule uwagi mają charakter *stricte* teoretyczny, co więcej – uznać należy, że odnoszą się do założeń ustawodawcy leżących u podstaw systemu egzekucji administracyjnej. Autorzy wykazali bowiem, że celem ustawodawcy było realizowanie przez system zasad postępowania egzekucyjnego w administracji zasady proporcjonalności w rozumieniu stworzonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów najwyższych instancji.

Autorzy mają świadomość, że egzekucja administracyjna w praktyce może (i czasem się tak zdarza) wypaczać nie tylko przywołane zasady, lecz i samą zasadę proporcjonalności. Wykazanie tych wypaczeń w podstawowym zakresie stało się możliwe dzięki analizie orzecznictwa sądów administracyjnych. Należy mieć jednak świadomość, że część (jak znaczna? – nie wiadomo) przypadków nieprawidłowego – z punktu widzenia ww. zasad – prowadzenia egzekucji administracyjnej nie „ujrzała światła dziennego”. Wynika to, z jednej strony, z korektury dokonanej wskutek skorzystania przez zobowiązanych z wielu środków

prawnych (np. zażalenia, wnioski, skargi i in. oznaczone w ustawie egzekucyjnej), a z drugiej strony, z braku elementarnej świadomości prawnej zobowiązanych, np. co do możliwości sprzeciwienia się nieproporcjonalnej egzekucji lub ich zwykłego omieszkania.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND THE PRINCIPLES OF ENFORCEMENT PROCEDURE IN ADMINISTRATION

Summary

The aim of this paper is to estimate whether the rules, which govern Polish enforcement procedure in administration, fulfil the conditions of the fundamental rule of an European law culture – the principle of proportionality.

The authors do not analyse all rules and principles which construct the administration enforcement procedure. They only search these which are derived from the Enforcement Procedure in Administration Act. The rest of them, taken from the Constitution of 2nd April 1997 and the Code of Administration Procedure are reduced to presenting conclusions.

The first part is dedicated to the consideration of proportionality's definition. The presented definition combines several ingredients that have their origin in judicial decisions of Polish Constitutional Tribunal and the doctrine. The defining process without above mentioned support would be impossible.

The second part consists of the reconstruction and analyses of each principle of enforcement procedure in administration. These deliberations are also supported by many examples of administrative judicial law this time ruled by the Supreme Administration Court.

The last part contains the conclusion, which points explicitly that Polish legislative authorities have formed the structure of administrative enforcement procedure as a 'proportional' one – as it acts in creditors interests on the one hand, but on the other hand – protect debtors against abuse of enforcement authorities. This is a key of the principle of proportionality – to balance their interests and fulfil all of them optimally.

Translated by Jan Uniejewski

Keywords: enforcement procedure in administration, the principle of proportionality, requirement of necessity, requirement of an aim, proportionality *sensu stricto*, debtor, creditor, enforcement authority