

**Joanna Radwanowicz-Wanczewska**

University of Białystok, Poland

[j.radwanowicz@uwb.edu.pl](mailto:j.radwanowicz@uwb.edu.pl)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2244-7546>

**Nicola Fortunato**

University of Bari “Aldo Moro”, Italy

[nicola.fortunato@uniba.it](mailto:nicola.fortunato@uniba.it)

## Niewładcze formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

### Non-ruling forms of activity of public administration in administrative enforcement proceedings

**Abstract:** The article contains an analysis of the issues related to the application of non-ruling forms of activity of public administration in the performance of public law obligations through administrative enforcement proceedings. In principle, as part of such proceedings, public law obligations, understood as orders or prohibitions within the area of administrative law and other branches of law applied by administrative authorities (tax law, financial law, labor law), are carried out. Non-ruling forms of activity play a major role in administrative enforcement proceedings. The implementation of an enforcement measure may be related to authorized entities taking not only ruling, but also non-ruling actions. In order to apply an enforcement measure (which constitutes an institutionalized form of administrative compulsion), an administrative authority, on occasion, has to take non-ruling activities. Considering, primarily, the significant severity of the compulsion measures that may be applied towards the party obliged under enforcement proceedings, this proceedings should be carried out with respect for the values of a democratic state and with due care for the good of an individual.

**Keywords:** administrative enforcement proceedings, legal forms of activity of public administration, non-ruling administrative activities, public law obligation, state compulsion, taxes

**Słowa kluczowe:** postępowanie egzekucyjne w administracji, prawne formy działania administracji publicznej, działania niewładcze administracji, obowiązek publicznoprawny, przymus państwowy, podatki

## Wprowadzenie

Postępowanie egzekucyjne w administracji ma na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku prawnego, którego zobowiązany dobrowolnie nie wykonuje. Z tego punktu widzenia szczególnie ważna jest skuteczność egzekucji, do której osiągnięcia administracja dąży po to, aby należycie wypełniać swoje zadania. Istotne znaczenie ma przy tym konieczność przestrzegania prawa przez administrację publiczną. Doniosłość tej kwestii nie budzi wątpliwości głównie dlatego, że postępowanie egzekucyjne nacechowane jest elementem przymusu administracyjnego decydującego o uciążliwości dla zobowiązanego podejmowanych przez administrację działań. Administracja ma prawo sięgać po środki przymusu, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia wykonania obowiązku, ale nie wolno jej naruszać praw jednostki poprzez nadmierne czy też nieuzasadnione stosowanie dolegliwości. Dzięki użyciu przewidzianych prawem pozytywnym środków przymusu możliwe jest skłonienie zobowiązanego do podporządkowania się obowiązującym regułom albo doprowadzenie do stanu zgodnego z tymi regułami nawet bez działań podmiotu, wobec którego są stosowane.

W nauce oraz orzecznictwie sądowym wskazuje się, że w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji realizowane są obowiązki publicznoprawne<sup>1</sup>, zaś tylko w drodze wyjątku od tej reguły mogą to być obowiązki o innym charakterze, przekazane do wykonania w trybie tego postępowania. Obowiązek publicznoprawny jest przy tym rozumiany jako nakaz lub zakaz poddany egzekucji administracyjnej, należący do sfery prawa administracyjnego, a także do innych gałęzi prawa stosowanych przez organy administrujące (prawa podatkowego, finansowego, prawa pracy)<sup>2</sup>. Obowiązki o innym charakterze niż publicznoprawny mogą być przedmiotem egzekucji administracyjnej tylko wtedy, gdy przepis prawny wyraźnie poddaje je wykonaniu w drodze tej egzekucji. Mogą być one przekazane do egzekucji administracyjnej jedynie na podstawie przepisu szczególnego (art. 2 § 1 pkt 5 oraz art. 2 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup>). Ich podstawę stanowią inne normy prawne niż normy prawa administracyjnego, na przykład normy prawa cywilnego, jeśli ustawodawca przekaże doprowadzenie do ich wykonania na drogę administracyjną. W doktrynie wskazuje się, że są to zazwyczaj obowiązki pozostające

1 Zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/1993, OSP 1996, nr 7–8, poz. 130; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., III SA 317/00, ONSA 2002, nr 2, poz. 88.

2 Szerzej na temat obowiązku publicznoprawnego jako przedmiotu egzekucji administracyjnej zob. L. Klat-Wertelecka, Przedmiot egzekucji administracyjnej, (w:) J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 227–244.

3 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.), dalej: u.p.e.a.

w związku z zadaniami wykonywanymi przez administrację publiczną<sup>4</sup>. Należy zaznaczyć, że obowiązkami publicznoprawnymi są takie nakazy lub zakazy, które wynikają z władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej lub bezpośrednio z przepisów prawa i pozostają „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego” (art. 3 u.p.e.a.). W przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym każdorazowo należy zbadać, czy mają one charakter publicznoprawny<sup>5</sup>. W sytuacji, gdy obowiązek ma charakter publicznoprawny, przepisy szczególne nie muszą stwierdzać, że podlega on egzekucji administracyjnej, choć czasem tak czynią<sup>6</sup>.

Prowadzone w tym opracowaniu rozważania odnoszą się do problematyki prawnych form działania administracji publicznej, która należy do obszarów zainteresowania nauki prawa administracyjnego i ma doniosłe znaczenie na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji. Wielu przedstawicieli doktryny proponowało swoje definicje pojęcia prawnych form działania administracji. Z uwagi na to, że ich szczegółowe omówienie wykraczałoby poza ramy tego opracowania, na jego potrzeby została przyjęta definicja zaproponowana przez Mariana Masternaka, według którego „prawną formą działania administracji publicznej jest prawnie uregulowany, charakteryzujący się zespołem swoistych cech, systematycznie stosowany sposób, w jaki uzewnętrznia się działanie podmiotu powołanego do wykonywania administracji publicznej”<sup>7</sup>. Tak rozumiane prawne formy działania administracji w doktrynie dzieli się na działania władcze i niewładcze<sup>8</sup>. Szczególną uwagę poświęcono w tej pracy zagadnieniu stosowania niewładczych działań administracji publicznej wykorzystywanych w celu doprowadzenia do realizacji obowiązków publicznoprawnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Problematyka ta zasługuje na głębszą analizę tym bardziej, że egzekwowaniu tych obowiązków towarzyszy stosowanie przymusu, stanowiącego zwykle poważną dolegliwość dla zobowiązanego. Potrzeba wyróżniania działań władczych i niewładczych administracji jest dość powszechnie akceptowana przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego<sup>9</sup>. Jako kryterium wyróżniania działań władczych wskazują oni

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

5 L. Klat-Wertelecka, Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej, Wrocław 2009, s. 160.

6 R. Hauser, Z. Leoński, (w:) R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2018, s. 38.

7 M. Masternak, Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – refleksje ogólne, (w:) T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.) Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Toruń 2019, s. 23.

8 Szerzej K.M. Ziemiński, Podstawy problematyki, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5: Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013, s. 53.

9 Szerzej na temat poglądów poszczególnych autorów dotyczących stosowania tego podziału K.M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji, Późna 2005, s. 117–138.

najczęściej takie cechy, jak jednostronność działania administracji, domniemanie prawidłowości podjętych przez administrację działań oraz przymus bądź dopuszczalność zastosowania przymusu w celu wymuszenia respektowania nakazów czy zakazów wynikających z działań administracji publicznej<sup>10</sup>. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego podnoszą jednak, że jednostronność nie jest cechą charakterystyczną wyłącznie działań władczych administracji, ponieważ jest ona również cechą pewnej grupy działań jednostronnych prywatnoprawnych<sup>11</sup>. Krystian M. Ziemiński zauważa, że domniemanie prawidłowości podjętych przez administrację działań wiąże się nie tylko z czynnościami władczymi, ale szerzej – z czynnościami prawnymi i niektórymi czynnościami faktycznymi, dlatego też domniemanie to nie może stanowić samodzielnego kryterium wydzielenia działań władczych z pozostałych działań prawnych określanych jako niewładcze<sup>12</sup>. Z tego względu szczególną uwagę zwrócono w tym opracowaniu na kryterium wyróżniania działań władczych odnoszące się do przymusu bądź dopuszczalności zastosowania przymusu w celu wymuszenia przestrzegania nakazów czy zakazów wynikających z działań administracji publicznej.

## 1. Przymus jako element władztwa administracyjnego

Przymus państwowy stanowi gwarancję realizacji prawa: jest środkiem (instrumentem) działania organów państwa pełniącym istotną funkcję w procesie wykonywania prawa<sup>13</sup>. Przedstawiciele doktryny wskazują, że przymus pozostaje w ścisłym związku z podstawową cechą administracji publicznej, jaką jest dysponowanie władztwem<sup>14</sup>. Przyjmuje się bowiem, iż władztwo administracyjne polega na domniemaniu ważności działania organu i możliwości przymusowego realizowania jego woli wyrażonej w określonej formie prawnej<sup>15</sup>. Podstawą wykonywania władztwa

10 Szerzej K.M. Ziemiński, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 53.

11 *Ibidem*, s. 54.

12 *Ibidem*, s. 57.

13 J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa 2007, s. 135.

14 J. Borkowski wskazał na przymus państwowy jako jeden z ważnych elementów władztwa administracyjnego, przysługującego podmiotowi spełniającemu organizacyjne funkcje wobec państwa. Zauważył, że „skuteczność czynności prawnych może być zapewniona przymusem państwowym, od czysto potencjalnego zagrożenia jego stosowaniem, aż do bezpośredniego zastosowania”; J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, AUWr nr 167, PPIA, t. II, Wrocław 1972, s. 46 i n.; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977, s. 55.

15 Szerzej J. Radwanowicz-Wanczewska, *Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2008, nr 4, s. 105–118.

administracyjnego są normy prawa administracyjnego<sup>16</sup>. Realizując je, uprawniony organ może stosować przymus wobec adresatów tych władczych działań<sup>17</sup>. Chodzi o potencjalną możliwość stosowania przymusu, ponieważ nie musi on być związany z każdym działaniem władczym<sup>18</sup>. Właśnie możliwość zastosowania środków przymusu administracyjnego uznawana jest za podstawowy element konstrukcyjny pojęcia władztwa administracyjnego. W oparciu o kryterium władztwa dokonywany jest podział całokształtu działalności administracji na działania władcze i działania niewładcze. Jan Zimmermann zauważa, iż przyjmuje się na ogół, że: formy władcze to te działania administracji publicznej, które podejmowane są jednostronnie na podstawie unormowań publiczno-prawnych w celu sformułowania nakazów i zakazów jakiegos zachowania się (np. akt administracyjny). Z kolei formy niewładcze to te działania, które podejmowane są według normy prawa cywilnego (umowy cywilnoprawne) albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu (umowy administracyjne, porozumienia administracyjne)<sup>19</sup>. W literaturze wskazuje się, że podział ten ulega pewnemu zatarciu, ponieważ z uwagi na stopniowalność cechy władczości w ramach działań władczych istnieje możliwość wyodrębnienia działań w pełni władczych i działań o władztwie ograniczonym<sup>20</sup>. Do pierwszej grupy zalicza się działania należące do tzw. policji administracyjnej. Przymus administracyjny może tu być zastosowany bezpośrednio<sup>21</sup>. Do grupy drugiej należą działania, za pomocą których administracja formułuje obowiązki (np. decyzja podatkowa). W tym przypadku przymus administracyjny może być zastosowany pod określonymi warunkami. Do grupy ostatniej zalicza się te formy, które są źródłem uprawnień (np. koncesja). Przymus administracyjny ma tu charakter po-

16 J. Boć przedstawił cechę władztwa jako szczególną cechę prawa administracyjnego, która uwidacznia możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych, rozstrzygnięcia trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zabezpieczonego przymusem państwowym, w razie gdy treścią rozstrzygnięcia jest nałożenie obowiązku; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 35.

17 W. Chróścielewski jednoznacznie wskazuje, że chodzi o możliwość zastosowania przymusu cechującą działania władcze; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej* (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 50–51.

18 K.M. Ziemiński, *Indywidualny...*, *op. cit.*, s.137.

19 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2014, s. 324.

20 J. Borkowski, *Określenie...*, *op. cit.*, s. 55.

21 Tradycyjnie rozumiana „policja administracyjna” obejmuje różnorakie działania reglamentacyjne, prewencyjne i represyjne, skierowane na zapewnienie realizacji przepisów prawa administracyjnego i na ochronę obywatela. Można też mówić o „policji administracyjnej” w znaczeniu podmiotowym, określając w ten sposób, oprócz samej policji, różnorodne służby, inspekcje i straże, a więc wyspecjalizowane organy oraz podmioty administracji państwowej, realizujące funkcję policyjną; zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 324.

tencjalny i będzie stosowany wyjątkowo<sup>22</sup>. Z kolei w odniesieniu do działań niewładczych należy wspomnieć o przypadkach, w których organ zyskuje jednak przewagę nad drugą stroną stosunku prawnego, co ma miejsce, gdy organ administracji publicznej występuje, zwłaszcza w sferze regulowanej prawem cywilnym, z pozycji monopolisty. W takiej sytuacji praktycznie każde działanie tego organu można określić jako władcze<sup>23</sup>.

Przedstawiciele doktryny wskazują, że administracja nie musi każdorazowo mieć możliwości ani tym bardziej obowiązku stosowania środków przymusu w każdym przypadku wystąpienia działań niezgodnych z nakazami ustalonymi w drodze działań władczych administracji. Istnienie możliwości stosowania przymusu w odniesieniu do nakazów bądź zakazów wynikających z danej czynności administracji umożliwia zakwalifikowanie jej do działań władczych, jednak niewystępowanie tej cechy w konkretnym przypadku nie decyduje jeszcze o tym, że podejmowana czynność ma być zaliczona do działań niewładczych. Krystian M. Ziemiński słusznie zauważa, że skłania to do przyjęcia, iż kryterium dopuszczalności zastosowania przymusu może być stosowane jako pomocnicze, pozwalając na stwierdzenie występowania w przypadku danej czynności istotnej cechy działań władczych administracji<sup>24</sup>.

## 2. Niewładcze formy działania administracji publicznej

Działania niewładcze administracji od dawna stanowią przedmiot zainteresowania przedstawicieli doktryny, ale nie są przez nich jednoznacznie pojmowane<sup>25</sup>. Koncentrując się na współczesnych pracach naukowych, należy zauważyć, że poza Janem Zimmermannem, którego stanowisko zostało już wcześniej przedstawione w tej pracy, również inni autorzy opowiadają się za celowością wyodrębnienia niewładczych form działania administracji. Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska zauważają, iż charakteryzują się one tym, że pozycja organu administracji oraz drugiego podmiotu stosunku prawnego są sobie równe. W przypadku zaś, gdy pewne zróżnicowanie występuje, organ administracji nie zajmuje pozycji zdecydowanie nadrzędnej, jak ma to miejsce w przypadku działań władczych<sup>26</sup>. Janusz Borkowski zaznaczył, że administracja może stosować działania niewładcze, prowadząc

22 *Ibidem*.

23 Szerzej na ten temat: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 204–205; W. Chróścielewski, *Imperium...*, *op. cit.*, s. 59.

24 K.M. Ziemiński, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 59.

25 Szerzej A. Błaś, *Niewładcze formy działania administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 218–234.

26 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 279.



akcję informacyjną lub przekonując do pewnych działań<sup>27</sup>. W odniesieniu do działań informacyjnych podejmowanych jeszcze przed wszczęciem egzekucji administracyjnej należy zwrócić uwagę na zachowanie wierzyciela. W myśl art. 6 § 1b u.p.e.a. przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez tego ostatniego obowiązku. Powodzenie takich działań może skutkować dobrowolnym wykonaniem obowiązku, dzięki któremu nie dojdzie do stosowania przymusu wobec zobowiązanego.

Wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego włącza działania niewładcze do kategorii społeczno-organizacyjnej działalności administracji lub do tzw. działań faktycznych. Adam Błaś zauważył, że jeżeli działalność niewładcza pod względem merytorycznym pokrywa się ze społeczno-organizacyjną działalnością administracji, to powinna także czynić zadość wszystkim wymogom stawianym tego typu działalności. Oznacza to, że:

- 1) „nie może być postrzegana jako działalność pozaprawna,
- 2) podstawę prawną tej działalności winny stanowić co najmniej normy kompetencyjne,
- 3) ponieważ działania niewładcze «nie wytwarzają bezpośrednio normy prawnej», przeto dla zapewnienia wskazań zawartych w działaniach niewładczych nie może być stosowana egzekucja administracyjna,
- 4) jest formą dopełniającą działania podejmowane w innych formach,
- 5) jeśli działania niewładcze winny być podejmowane na podstawie norm prawa, przeto winny podlegać kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem<sup>28</sup>.

W literaturze wskazuje się, że podstawę prawną działań niewładczych stanowią zazwyczaj normy prawne odnoszące się do zadań administracji oraz normy prawne, które określają kompetencje organów administracyjnych<sup>29</sup>. Do działań niewładczych, jak już wcześniej wskazano, należą umowy. W doktrynie wyróżnia się dwa typy umów kwalifikowanych jako forma działania administracji: umowy cywilnoprawne (które są regulowane przepisami prawa cywilnego) oraz umowy administracyjnoprawne, określane też mianem umów publicznoprawnych (które są regulowane przepisami prawa administracyjnego)<sup>30</sup>. Odnosząc się do problemu zawierania umowy cywilnoprawnej, Elżbieta Ura zauważa, że możliwość jej zawarcia przez organ administracji

27 J. Borkowski, Komentarz do rozdziału 7 KPA, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2011, s. 390.

28 A. Błaś, Niewładcze..., *op. cit.*, s. 225.

29 *Ibidem*, s. 226.

30 A. Błaś, Prawne formy działania administracji publicznej, (w:) J. Boć (red.) Prawo administracyjne, Wrocław 2005, s. 363; zob. także: D. Kijowski, Umowy w administracji publicznej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferen-

musi zawsze wynikać z istnienia podstawy prawnej, która pozwala mu na działanie w tej formie. Zawieranie tej umowy przez organ administracji publicznej regulowane jest nie tylko przepisami prawa cywilnego, lecz także przez przepisy prawa administracyjnego, zaś zakres tej regulacji zależy od rodzaju i treści umowy. Poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej organ administracji wykonuje bowiem swoje ustawowe zadania o charakterze publicznym<sup>31</sup>.

Wskazany pogląd wiąże się z kwestią umocowania administracji publicznej do zawierania umów. Należy zaakcentować fakt, że treść zawieranej umowy jest zdefiniowana z jednej strony ustawą, zaś z drugiej – wolą stron, i zgodzić się z poglądami przedstawicieli doktryny wskazującymi na istotne znaczenie, jakie dla sfery kontraktowania publicznego ma ścieranie się w tym obszarze dwóch zasad konstytucyjnych<sup>32</sup>. Pierwsza z nich to zasada legalizmu (sformułowana w sposób wyraźny w art. 7 Konstytucji RP<sup>33</sup>). Drugą jest zasada wolności umów, wyprowadzana z przepisów konstytucyjnych dotyczących wolności człowieka, społecznej gospodarki rynkowej, ograniczeń wolności działalności gospodarczej, własności i prawnej ochrony życia prywatnego<sup>34</sup>. Regulacje ustawowe odnoszące się do kontraktowania publicznego powinny uwzględniać obie wskazane zasady. Ziemowit Cieślík zauważa, że treść Konstytucji RP pozwala na stwierdzenie, iż zakres swobody kontraktowania zapewniany administracji publicznej w ustawach zwykłych musi podlegać m.in. ograniczeniom pochodzącym z konstytucyjnej zasady legalizmu<sup>35</sup>. Zasada ta wywodzi się z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, która to zasada stanowi normatywne odbicie idei demokratycznego państwa prawnego oraz jest wyrazem dokonania przez ustrojodawcę fundamentalnego wyboru aksjologicznego (i w tym zakresie może zostać uznana za zasadę naczelną, legitymującą także inne zasady prawa)<sup>36</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego nie została normatywnie zdefiniowana. Jej elementy są określane przez odtwarzanie założeń aksjologicznych systemu prawa lub formułowanie bardziej szczegółowych zasad, które z niej wynikają<sup>37</sup>. Ma ona niewątpliwie zastosowanie także do analizowanych w tym artykule czynności organów egzekucyjnych podejmowanych w ramach postępowania egzekucyjnego

---

cji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 281 i n.

31 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 132.

32 Szerzej Z. Cieślík, *Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 177–189.

33 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

34 Szerzej J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 98 i n.; Z. Cieślík, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 179.

35 Z. Cieślík, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 181.

36 Szerzej M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 150.

37 J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 82.



w administracji. Jak podkreśla się w orzecznictwie, „ze względu na to, że każde zastosowanie środków wykonania przymusowego stanowi głęboką ingerencję w sferę podstawowych praw i obowiązków obywatelskich, konieczne jest jednak zapewnienie i poszanowanie w tym postępowaniu zasad, które nieodzownie łączą się ze sferą tych praw i obowiązków”<sup>38</sup>. W postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zarówno postulat rządów prawa, jak i obowiązek odzwierciedlenia powszechnie uznanego systemu wartości (na czele z godnością i wolnością człowieka) muszą być uwzględniane. Odstąpienie od przyjętych współcześnie standardów w tym zakresie stałoby bowiem w sprzeczności z ideą państwa prawnego, której podstawową funkcją jest ochrona autonomii jednostki przed nieuprawnioną ingerencją władzy publicznej<sup>39</sup>.

### 3. Działania niewładcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

W analizowanym w tym opracowaniu postępowaniu egzekucyjnym w administracji zastosowanie znajdują różne umowy. Z uwagi na treść Konstytucji RP wymogom ustalonym przez zasadę demokratycznego państwa prawnego podlegają wszystkie umowy zawierane przez administrację publiczną, zarówno prywatnoprawne, jak i publicznoprawne. Zasada ta dotyczy wszystkich organów władzy publicznej, w tym organów administracji publicznej, i obejmuje wszelkie formy działania stosowane przez nie dla realizacji ich zadań. Jak podkreśla się w doktrynie, obszar zawierania umów jest ściśle wyznaczony przez ustawy, co powoduje, że organ administracji publicznej nie posiada swobody wyboru w zakresie dokonania lub niedokonania czynności prawnej w formie umowy (może on zawrzeć umowę jedynie wtedy, gdy jest ona uregulowana w prawie)<sup>40</sup>. Należy też zwrócić uwagę na normatywne powiązanie treści umowy z ustawą umożliwiające zachowanie tych samych wartości, których przestrzeganie zasada demokratycznego państwa prawnego zapewnia w innych sferach działania władzy publicznej<sup>41</sup>. W myśl polskich przepisów konstytucyjnych działania organów administracji publicznej winny opierać się na przyznanej im kompetencji. Jak zauważa Ziemowit Cieślík, zawierana przez organ umowa jest nie tyle uzewnętrznieniem przysługującej mu swobody kontraktowania, ile prawnie określonym środkiem ograniczenia luzu decyzyjnego przysługującego organowi w związku z wykonywaniem określonej w prawie kompetencji kontraktowej, która wyznacza normatywnie obszar potencjalnych działań organu, wprowadzając

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

39 Z. Cieślík, *Konstytucyjne ...*, *op. cit.*, s. 182–183.

40 J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 254.

41 Z. Cieślík, *Konstytucyjne ...*, *op. cit.*, s. 184.

te działania w ramy spójnego porządku prawnego. Powoduje to, że organ, korzystając z takiej kompetencji, wykonuje ustawę w sposób określony przez tę ustawę, czyli w formie umowy (podlegającej później ocenie w świetle normy kompetencyjnej)<sup>42</sup>.

Analizując zagadnienie stosowania umów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należy zwrócić uwagę na etap postępowania związany ze stosowaniem środka egzekucyjnego. W tym przypadku można bowiem zaobserwować istotny związek pomiędzy podejmowaniem przez administrację działań władczych (w których jednostronnie reguluje ona sytuację jednostki, mając przy tym możliwość zastosowania przymusu w sytuacji niepodporządkowania się przez jednostkę ustalonym przez administrację nakazom i zakazom) a wykorzystywaniem przez nią form niewładczych, pozbawionych elementu przymusu<sup>43</sup>. Szczególnie ważna z punktu widzenia egzekucji administracyjnej jest problematyka środków egzekucyjnych, których katalog znajduje się w art. 1a pkt 12 u.p.e.a. Środki te uznawane są za zinstytucjonalizowaną formę przymusu administracyjnego, stosowanego według ściśle określonego trybu postępowania, a skierowanego bezpośrednio na wykonanie obowiązku prawnego<sup>44</sup>.

Jeden ze środków egzekucyjnych stosowanych w przypadku realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym stanowi wykonanie zastępcze<sup>45</sup>. Wykorzystanie umowy jako formy działania ma bardzo istotne znaczenie dla stosowania tego środka egzekucyjnego. Znajduje on bowiem zastosowanie w przypadku obowiązków polegających na wykonaniu czynności, które mogą być wykonane za zobowiązanego przez inną osobę, czyniącą to na jego koszt (art. 127 u.p.e.a.). Organ egzekucyjny dokonuje zlecenia z wykorzystaniem formy dwustronnego i niewładczego działania. Należy zauważyć, że zlecenie wykonawcy wykonania czynności za zobowiązanego nie może nastąpić w formie jednostronnego i władczego działania organu egzekucyjnego (aktu administracyjnego), ponieważ oznaczałoby to nałożenie na wykonawcę obowiązku, tak jak na zobowiązanego, mimo że to nie do niego skierowano tytuł wykonawczy<sup>46</sup>. Oznacza to, że ramach stosowania analizowanego środka egzekucyjnego, dla uzyskania skutku w postaci doprowadzenia do wykonania obowiązku publicznoprawnego, celowe jest posłużenie się niewładczą formą działania polegającą na zawarciu

42 *Ibidem*, s. 188.

43 Szerzej J. Radwanowicz-Wanczewska, Umowy w egzekucji administracyjnej, (w:) J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Umowy w administracji, Wrocław 2008, s. 497–502.

44 J. Jendrośka, Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2000, s. 162 (zob. także podaną tam literaturę).

45 Szerzej E. Bojanowski, Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej, Warszawa 1975; J. Niczyporuk, Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej, (w:) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), System egzekucji administracyjnej, Warszawa 2004, s. 466 i n.

46 E. Bojanowski, Wykonanie..., *op. cit.*, s. 82; zob. też wyrok NSA z dnia 9 października 2007 r., I OSK 1397/06, LEX nr 393211.

umowy. Wskutek wszczęcia postępowania mającego na celu przymusowe wykonanie obowiązku objętego tytułem wykonawczym powstaje stosunek administracyjnoprawny pomiędzy organem egzekucyjnym a zobowiązanym. Z kolei dokonanie wyboru wykonawcy przez organ egzekucyjny prowadzi do nawiązania stosunku cywilnoprawnego między organem egzekucyjnym i wykonawcą, powstającego najczęściej poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest zlecenie wykonania zastępczego obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej<sup>47</sup>. Wykonawca podejmuje wówczas czynności na podstawie umowy zawartej z organem egzekucyjnym. Istnieje merytoryczny związek pomiędzy obowiązkiem określonym w tytule wykonawczym a realizowanymi zastępczo czynnościami i w związku z tym, w celu uzyskania oczekiwanego skutku, umowa zawarta między organem egzekucyjnym a wykonawcą winna mieć charakter umowy o rezultat<sup>48</sup>. Ten warunek spełniają umowa o dzieło (art. 627–646 Kodeksu cywilnego<sup>49</sup>) oraz umowa o roboty budowlane (art. 647–658 k.c.). Wykonanie zastępcze następuje z reguły na podstawie umowy o dzieło unormowanej przepisami prawa cywilnego<sup>50</sup>, a jeśli jest ono realizowane w całości lub w części ze środków publicznych, w grę mogą wchodzić ograniczenia uregulowane Prawem zamówień publicznych<sup>51</sup>.

Związek pomiędzy użyciem przymusu administracyjnego (w postaci środka egzekucyjnego) i zastosowaniem działania niewładczego można wykazać także w przypadku realizacji obowiązków o charakterze pieniężnym. Przykładem tego powiązania jest stosowanie środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z ruchomości (który polega na zajęciu ruchomości należącej do zobowiązanego oraz jej sprzedaży). Przepisy art. 102 § 1–4 u.p.e.a. dotyczą obowiązków dozorca (któremu powierza się zajętą rzecz na przechowanie) oraz jego uprawnień do zwrotu koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru, a także do wynagrodzenia za dozór. Z kolei z § 5 analizowanego artykułu wynika, że przepisów § 2–4 nie stosuje się, jeżeli z dozorcą zawarto umowę na podstawie przepisów prawa cywilnego. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. „w stosunkach umownych przechowawca zobowiązany jest do należytego przechowania rzeczy (art. 842 k.c.). Natomiast w sferze stosunków administracyjnoprawnych analogiczny wniosek należy wyprowadzić z brzmienia *ab initio* art. 102 § 1 u.p.e.a., który stanowi, że dozorca obowiązany jest przechowywać zajętą ruchomość z taką

47 T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 282–283.

48 E. Bojanowski, *Wykonanie...*, *op. cit.*, s. 84.

49 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), dalej: k.c.

50 Z. Leoński, (w:) R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. Komentarz, Warszawa 2003, s. 543–544.

51 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).

starannością, aby nie straciła na wartości, oraz wydać ją na wezwanie organu egzekucyjnego lub poborcy skarbowego<sup>52</sup>. Dozorca ma chronić zajęłą rzecz przed uszkodzeniem, zniszczeniem czy zaginięciem. Pozostałe obowiązki dozorczy wynikające z umowy przechowania (art. 835–845 k.c.) to na przykład obowiązek zmiany miejsca i sposobu przechowywania rzeczy, gdy jest to konieczne dla jej ochrony przed utratą lub uszkodzeniem (art. 838 k.c.). Oddający rzecz na przechowanie nie musi być jej właścicielem. Jednak, aby umowa przechowania była skuteczna, konieczne jest oddanie rzeczy przechowawcy<sup>53</sup>.

## Wnioski

Należy zgodzić się z prezentowanym w doktrynie poglądem, w myśl którego wykonywane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji działania, chociaż przybierają postać znanych i badanych przez przedstawicieli doktryny prawnych form działania administracji, są w pewnym sensie specyficzne<sup>54</sup>. Spostrzeżenie to wiąże się z faktem, że działania te są podejmowane w postępowaniu, w którym znajdują zastosowanie środki przymusu państwowego. Akcentowane w tym opracowaniu istotne związki prawa administracyjnego i prawa cywilnego widoczne są wyraźnie przy okazji stosowania środków egzekucyjnych w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej. Z przedstawionych przykładów wynika, że niewładcze formy działania odgrywają ważną rolę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Realizacja środka egzekucyjnego może wiązać się z podejmowaniem przez uprawnione podmioty nie tylko działań władczych, ale i działań niewładczych. Należy zauważyć, że aby zastosować środek egzekucyjny (stanowiący zinstytucjonalizowaną formę przymusu administracyjnego) organ administracji musi czasem podjąć działania niewładcze. Przedstawiciele doktryny wskazują na bliiski związek władczych oraz niewładczych form działania. Podnoszą, że władczość nie jest atrybutem tylko nielicznych działań administracji ale wszystkich organów państwa i z tej przyczyny wiąże się ona z wszystkimi działaniami administracji publicznej. Jak podkreślają Jacek Jagielski i Piotr Gołaszewski, działania, które określane są w doktrynie jako niewładcze, nie są pozbawione znamion władczości<sup>55</sup>. Z uwagi na to, że w przypadku postępowania egzekucyjnego w administracji niewładcze

52 Wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 120/19, LEX nr 2647397.

53 Ramy tego opracowania pozwalają na podanie przykładów, ale nie na pełne zaprezentowanie wszystkich umów i innych niewładczych form działania administracji stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szerzej na temat tych form J. Radwanowicz-Wanczewska, *Umowy...*, *op. cit.*, s. 497–502; M. Masternak, *Prawne...*, *op. cit.*, s. 11–31.

54 M. Masternak, *Prawne...*, *op. cit.*, s. 30.

55 J. Jagielski, P. Gołaszewski, W sprawie władczości działań niewładczych administracji, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 174.

formy działania administracji pojawiają się także jako działania służące realizacji środków przymusu, tym bardziej należy zaakcentować znaczenie ochrony w tym postępowaniu utwierdzonych doktrynalnie i konstytucyjnie wartości. W nauce prawa administracyjnego słusznie wskazuje się, że w działaniach administracji publicznej nie można pomijać wartości państwa demokratycznego podtrzymujących społeczne znaczenie administracji publicznej, które mogłyby być, jak podkreślił Jan Boć, utożsamiane z „nienaruszaniem interesu publicznego, zapewnieniem uczciwości, demokracji, odpowiedzialności i humanistycznego traktowania człowieka, możliwości odejścia od kryteriów wydajności na rzecz budowy zaufania, działań sprawiedliwych i wzrostu przeświadczenia, iż administracja publiczna pomyślana jest dla ludzi i ludziom tym służy”<sup>56</sup>. Postępowanie egzekucyjne w administracji nacechowane jest elementem przymusu służącego wyegzekwowaniu realizacji obowiązku, którego zobowiązany dobrowolnie nie wykonuje. Z uwagi głównie na istotną dolegliwość środków przymusu, które mogą być stosowane wobec zobowiązanego w ramach tego postępowania, powinno być ono prowadzone z zachowaniem wyżej wymienionych wartości oraz odpowiedniej dbałości o dobro jednostki.

#### BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., Niewładcze formy działania administracji, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5: Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013.
- Błaś A., Prawne formy działania administracji publicznej, (w:) J. Boć (red.) Prawo administracyjne, Wrocław 2005.
- Boć J., Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna), (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5: Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013.
- Boć J., Prawo administracyjne, Wrocław 2005.
- Bojanowski E., Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej, Warszawa 1975.
- Borkowski J., Komentarz do rozdziału 7 KPA, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2011.
- Borkowski J., Określenie administracji i prawa administracyjnego, (w:) System prawa administracyjnego, t. 1, Ossolineum 1977.
- Borkowski J., Pojęcie władztwa administracyjnego, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 167, PPIA, t. II, Wrocław 1972.
- Chróścielewski W., Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Cieślak Z., Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.) Prawo administracyjne dziś i jutro, Warszawa 2018.

---

56 J. Boć, Działalność..., *op. cit.*, s. 237.

- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A., Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2003.
- Hauser R., Skoczylas A. (red.), Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2018.
- Jagielski J., Gołaszewski P., W sprawie władczości działań niewładczych administracji, (w:) J. Łukasiewicz (red.) Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, Rzeszów 2012.
- Jendrośka J., Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2000.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., Administracyjne postępowanie egzekucyjne, Toruń 2020.
- Kijowski D., Umowy w administracji publicznej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Klat-Wertelecka L., Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., Przedmiot egzekucji administracyjnej, (w:) J. Korczak (red.), Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, Wrocław 2016.
- Krawczyk M., Podstawy władztwa administracyjnego, Warszawa 2016.
- Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990.
- Masternak M., Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – refleksje ogólne, (w:) T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Toruń 2019.
- Niczyporuk J., Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej, (w:) J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), System egzekucji administracyjnej, Warszawa 2004.
- Podkowiak J., Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP, Warszawa 2015.
- Radwanowicz J., Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego, (w:) J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa 2007.
- Radwanowicz-Wanczewska J., Przymus administracyjny jako następstwo niewykonania obowiązku prawnego, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2008, nr 4.
- Radwanowicz-Wanczewska J., Umowy w egzekucji administracyjnej, (w:) J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.) Umowy w administracji, Wrocław 2008.
- Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2010.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Prawne formy działania administracji, (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008.
- Ziemski K.M., Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji, Poznań 2005.
- Ziemski K.M., Podstawy problematyki, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5: Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Zakamycze 2014.