

**Mieczysław Staniszewski\***

Uniwersytet Szczeciński

**ZAKRES PRZEDMIOTOWY EGZEKUCJI SĄDOWEJ  
I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ  
NA PRZYKŁADZIE ODSZKODOWANIA Z TYTUŁU WYWŁASZCZENIA  
USTALANEGO DECYZJĄ STAROSTY NA PODSTAWIE ART. 129  
UST. 1 USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI**

**Streszczenie**

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego. Ów przymus (środki egzekucyjne przymuszające lub zaspokajające) stosowany jest przez właściwe organy sądowe lub administracyjne w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Istotne jest zatem ustalenie, w jakim trybie prowadzona będzie egzekucja, to znaczy ustalenie, które normy prawa materialnego są przedmiotem egzekucji administracyjnej, a które egzekucji sądowej. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na kluczowe pytania związane z tym rozgraniczeniem. Ustaleń dokonano na przykładzie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

**Słowa kluczowe:** egzekucja należności cywilnoprawnych ustalanych decyzją administracyjną, należności pieniężne poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt 3 u.p.e.a., tryb egzekucji stosowany w przypadku odszkodowań ustalanych na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

---

\* dr hab. Mieczysław Staniszewski prof. US – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim. E-mail: mietek1947@go2.pl.

## Wprowadzenie

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym. Stanowi ono jedną z form przymusu prawnego i umożliwia wykonanie obowiązku, w przypadku gdy dłużnik uchyla się od jego wykonania. Służy ono zatem zaspokojeniu wierzyciela poprzez czynności przymuszające lub zaspakajające (środki egzekucyjne) skierowane w stosunku do dłużnika<sup>1</sup>. Owe środki egzekucyjne (przymuszające lub zaspokajające) stosowane są przez właściwe organy sądowe lub administracyjne w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Zawsze jest to jednak ostatni etap realizowania norm prawa materialnego regulujący stosunek prawny pomiędzy uprawnionym i zobowiązanym<sup>2</sup>. Istotne jest zatem ustalenie, w jakim trybie prowadzona będzie egzekucja, to znaczy które normy prawa materialnego są przedmiotem egzekucji administracyjnej, a które egzekucji sądowej.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na trzy podstawowe pytania związane z tematem określonym w tytule artykułu.

1. Jaki jest zakres wyłączenia stosowania prawa cywilnego do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami?
2. Jakie należności pieniężne są poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji?
3. Jakie przepisy mają zastosowanie w przypadku wymuszania wykonania należności cywilnoprawnych ustalanych decyzją administracyjną?

Odpowiedzi na powyższe pytania muszą być poprzedzone ustaleniem zakresu przedmiotowego egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej.

Egzekucja sądowa regulowana jest przepisami Kodeksu postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 roku (dalej k.p.c.)<sup>3</sup>. Wchodzi ona zatem w skład postępowania cywilnego. Jest postępowaniem wykonawczym w zakresie praw cywilnych. Zgodnie bowiem z art. 1 k.p.c. kodeks ten normuje sprawy cywilne, pod pojęciem których rozumie postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków

<sup>1</sup> Por. postanowienie SN z 22 stycznia 2008 roku, sygn. II CNP 169/07.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2014 roku, poz. 101 ze zm.).

z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Ogólnie wszystkie te sprawy ustawodawca określa jako sprawy cywilne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przez sprawy cywilne w znaczeniu materialnym rozumie się sprawy, w których ochrona prawna prowadzi się do wywołania skutku w zakresie stosunków cywilnoprawnych, to jest stosunków osobistych, rodzinnych lub majątkowych, których podmioty – w razie sporu – występują jako równorzędni partnerzy<sup>4</sup>. Z kolei przez sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, zdaniem Sądu Najwyższego, należy rozumieć inne sprawy, które nie są ze swej istoty sprawami cywilnymi, a jedynie z woli ustawodawcy są za takie uznawane, ponieważ rozpoznawane są według przepisów k.p.c.<sup>5</sup>

Z kolei egzekucja administracyjna regulowana jest ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a.). Ustawa ta określa sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2. W myśl art. 2 tej ustawy, egzekucji administracyjnej podlegają przede wszystkim obowiązki publicznoprawne, a mianowicie podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa<sup>6</sup>; niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>7</sup>; grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej. W art. 2 u.p.e.a. ustawodawca poddaje egzekucji administracyjnej niektóre należności cywilnoprawne. Na przykład w pkt 11 mowa jest o obowiązkach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłatach należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładanego w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Z kolei w pkt 3 mowa jest ogólnie o należnościach pieniężnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Przepis ten dotyczy zatem zarówno należności publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych.

---

<sup>4</sup> Por. postanowienie SN z 27 marca 2013 roku, sygn. I CSK 402/12.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 roku, poz. 749 ze zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU z 2013 roku, poz. 885 ze zm.).

W aktualnym stanie prawnym (po wielokrotnej nowelizacji) nie obowiązuje już zatem czytelny i prosty podział na sprawy poddane egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej. Nadal obowiązuje jednak ogólna zasada, że sprawy cywilne poddane są egzekucji sądowej, a sprawy publicznoprawne egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że wszelkie wyjątki od tej zasady, niestety coraz częstsze, muszą być interpretowane ściśle. Niedopuszczalna jest w związku z tym wykładania rozszerzająca przepisów, które obowiązki cywilnoprawne poddają egzekucji administracyjnej, jak również przepisów, które obowiązki publicznoprawne poddają egzekucji sądowej.

Nietrudno zatem o błędne wszczęcie jednej lub drugiej egzekucji. Większe niebezpieczeństwo dotyczy jednak bezprawnego wszczęcia egzekucji administracyjnej. Egzekucja ta, zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a., jest bowiem wszczynana na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. O tym jednak, czy tytuł wystawiony przez wierzyciela zostanie skierowany do egzekucji, decyduje organ egzekucyjny. Zgodnie z art. 29 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Organ ten jeszcze przed podjęciem egzekucji jest obowiązany zbadać z urzędu dopuszczalność prowadzenia egzekucji. Badanie to obejmuje przede wszystkim ustalenie, czy egzekucja obowiązku objętego tytułem jest dopuszczalna, a także czy tytuł wykonawczy wystawiony jest zgodnie z zasadami określonymi przez ustawodawcę<sup>8</sup>. Teoretycznie więc istnieje prawne zabezpieczenie przed wszczęciem egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Praktyka jednak dowodzi, że przypadki takie występują. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca nie do końca czytelnie określa, które obowiązki powinny być wymuszane poprzez stosowanie środków egzekucji sądowej, a które poprzez stosowanie środków egzekucji administracyjnej.

### **Zakres wyłączenia stosowania prawa cywilnego do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami**

Przepis art. 129 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.) zobowiązuje starostę do ustalania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. W myśl tego przepisu starosta ustala odszkodowanie bądź bezpośrednio w decyzji o wywłasz-

<sup>8</sup> Por. postanowienie NSA we Wrocławiu z 19 grudnia 1996 roku, sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.

czeniu nieruchomości, bądź w odrębnej decyzji (w przypadkach wskazanych w ust. 5 tego artykułu). Starosta został zatem upoważniony do ustalenia decyzją należności cywilnoprawnej. W doktrynie prawa wyraźnie odróżnia się bowiem stosunek prawny wyłączenia od stosunku prawnego odszkodowania. Tylko ten pierwszy z nich ma charakter administracyjnoprawny, to znaczy występują w nim nierówno rzędne strony<sup>9</sup>. W zakresie odszkodowania starosta jest jedynie arbitrem. Cywilnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego nie zmienia zatem fakt, że ustalenie odszkodowania powierzone zostało staroście w drodze decyzji administracyjnej<sup>10</sup>.

Przepis art. 129 u.g.n. stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.c. Stanowiąc jednak wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą sprawy cywilne są rozstrzygane w postępowaniu cywilnym, a nie administracyjnym, przepisy te muszą być interpretowane ściśle. Wynika to z wymogów stawianych państwu demokratycznemu oraz bezpośrednio z art. 7 Konstytucji<sup>11</sup>. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie sądowym podkreśla się przy tym, że realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>12</sup> (dalej k.p.a.) jest wartością wyższą niż przestrzeganie innych zasad ogólnych<sup>13</sup>.

Skoro zatem wyjątek od ogólnej zasady dotyczy postępowania rozpoznawczego, to nie może być rozciągnięty na postępowanie wykonawcze. Ustawodawca upoważnia bowiem organ administracji publicznej do działania w sprawie cywilnej, ale wyłącznie w zakresie orzekania. Odszkodowanie ustalone decyzją starosty nie przestało być należnością cywilnoprawną. Należności cywilnoprawne co do zasady poddane są zaś egzekucji sądowej. Gdyby ustawodawca chciał ten rodzaj należności cywilnoprawnej poddać egzekucji administracyjnej, to musiałyby to wyraźnie zaznaczyć. Nie brak zresztą w polskim systemie prawnym takich przypadków. Na przykład w ustawie z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje spo-

<sup>9</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2008 roku, sygn. II SA/Rz 71/08.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Konstytucja RP z 1997 roku.

<sup>12</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2013 roku, poz. 267 ze zm.).

<sup>13</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 10 października 2013 roku, sygn. I OSK 1573/13.

łączne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego<sup>14</sup>. W sprawie tej ustawodawca w art. 6 i 7 § 1 stanowi, że orzeczenie wydawane przez Komisję (składająca się z osób wyznaczonych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z innymi ministrami sprawującymi nadzór nad organizacjami społecznymi) ma moc decyzji administracyjnej, natomiast w art. 7 § 2 stwierdza, że orzeczenie to stanowi tytuł do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji.

Przekazanie przez ustawodawcę sprawy cywilnoprawnej do orzekającego postępowania administracyjnego nie oznacza zatem automatycznie, że postępowanie wykonawcze należności cywilnoprawnej ustalonej w postępowaniu administracyjnym będzie odbywać się w trybie administracyjnym. Identycznie zresztą nie każde orzeczenie sądu wykonywane jest poprzez stosowanie środków egzekucji sądowej.

Tak więc ustalenie należności cywilnoprawnej decyzją administracyjną nie wyklucza poddania takiej należności egzekucji sądowej. Postępowanie egzekucyjne (postępowanie wykonawcze) to element procedury (sądowej lub administracyjnej), ale wyraźnie oddzielonej od procedury orzekającej (rozpoznawczej) i to nie tylko odrębnym zespołem norm prawnych. Tak więc postępowanie egzekucyjne (wykonawcze) wchodzi w skład postępowania administracyjnego lub sądowego, ale postępowanie orzekające (rozpoznawcze) jest wyraźnie oddzielone od postępowania wykonawczego (egzekucyjnego).

Tym samym wyjątków dotyczących postępowania orzekającego nie można rozciągać na postępowanie wykonawcze. Podkreślić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 777 k.p.c., tytułem egzekucyjnym są nie tylko orzeczenia sądu (referendarza) i ugody zawarte przed sądem, ale również inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Tytułem egzekucyjnym jest więc również decyzja administracyjna. Nie ma zatem żadnej formalnoprawnej przeszkody, aby decyzja wydana na podstawie art. 129 u.g.n. została zaopatrzona przez sąd w klauzulę wykonalności i stała się tytułem wykonawczym stanowiącym podstawę prowadzenia egzekucji sądowej.

Rozważając powyższą kwestię, nie można również pominąć faktu, że w uchwale z 24 marca 2006 roku, III CZP 10/06, Sąd Najwyższy stwierdził między innymi, że brzmienie art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. wskazuje, iż akty wymienione w tym przepisie (inne niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu), jeśli mają pod-

---

<sup>14</sup> Ustawa z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (DzU z 1996 roku, nr 143, poz. 661 ze zm.).

legać wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, stanowią dla tej egzekucji jedynie tytuł egzekucyjny.

Nie ma więc żadnych racjonalnych argumentów, które pozwalały kwestionować, że ustawodawca poddał pod rygor administracyjny wyłącznie ustalenie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, to znaczy że rygor ten obejmuje wyłącznie postępowanie orzekające, a nie rozciąga się na postępowanie wykonawcze (egzekucyjne). Inna interpretacja wymagałaby przyjęcia wykładni rozszerzającej, co jak wyżej wykazano, jest niedopuszczalne.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym stosowania art. 129 u.g.n. wyraźnie podkreśla się, że kwestia przyznania odszkodowania w tym trybie jest nierozdzielnie związana z odjęciem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w następstwie jej wywłaszczenia (por. postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 roku, sygn. I OZ 1247/13). Jest to zatem ewidentnie sprawa cywilna, rozstrzygana w postępowaniu administracyjnym. Przy jej rozstrzygnięciu mają jednak w pełni zastosowanie wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, natomiast przepisy proceduralne tylko w zakresie postępowania orzekającego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepisy odszkodowawcze zamieszczone w ustawie o gospodarce nieruchomościami mają co prawda charakter *lex specialis*, lecz wobec przepisów Kodeksu cywilnego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 czerwca 2009 roku, sygn. II SA/Bd 326/09). Nie ma natomiast podstaw, aby przepisy te uznać jako *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto w wyroku WSA w Poznaniu<sup>15</sup> wyraźnie stwierdzono, że błędne było twierdzenie organu I instancji, że „zapłata odszkodowania należy do sfery wykonania decyzji wywłaszczeniowo-odszkodowawczej, a więc do zakresu egzekucji administracyjnej”.

### **Należności pieniężne są poddane egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2 §1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Jak już zaznaczono, w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. mowa jest ogólnie o należnościach pieniężnych, innych niż wymienione w pkt 1 i 2 § 1 art. 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Przepis ten dotyczy zatem zarówno należności publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Należy w związku z tym dokonać wykładni tej regulacji prawnej (analizy identyfikują-

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 22 lipca 2009 roku, sygn. II SA/Po 999/08.

cej zakres wyłączenia stosowania postępowania cywilnego) pod kątem zakresu przedmiotowego, innymi słowy – ustalić dlaczego przepis ten nie ma zastosowania do odszkodowań z tytułu wywłaszczenia ustalanego decyzją starosty na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n.

Główny powód to ten, że starosta nie jest wierzycielem należności pieniężnej ustalonej decyzją wydaną na podstawie art. 129 u.g.n. Starosta jest wyłącznie organem orzekającym w tej sprawie (w tym przypadku zgodnie z wolą ustawodawcy zastępuje sąd powszechny). Wierzycielem w tym przypadku jest właściciel (użytkownik wieczysty) wywłaszczanej nieruchomości. Zgodnie jednak z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a., uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 (w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego) jest właściwy do orzekania organ I instancji. Z kolei w myśl art. 1a pkt 13 u.p.e.a. pod pojęciem „wierzyciel” rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym.

W związku z powyższym, w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest jedynie instytucją ściśle procesową (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Wa 1162/05). Z tego punktu widzenia nie byłoby zatem przeszkód formalnoprawnych, aby starosta wystawił tytuł wykonawczy obejmujący należność ustaloną na podstawie art. 129 u.g.n., jeżeli ustawodawca zaliczyłby odszkodowania ustalone w tym trybie do zakresu przedmiotowego administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W orzecznictwie tym podnosi się ponadto, że w przypadku, gdy podmiot dochodzący roszczenia nie jest podmiotem publicznoprawnym, to dochodzone należności nie mają charakteru należności publicznoprawnej, lecz mają charakter cywilnoprawny<sup>16</sup>. Jeżeli w takim przypadku dodatkowo brak będzie uregulowań poddających takie należności egzekucji administracyjnej, to będzie ona niedopuszczalna.

Głębsza analiza treści art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. pozwala zatem stwierdzić, że obowiązkami o charakterze pieniężnym, które zostały poddane egzekucji admi-

---

<sup>16</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 17 października 2013 roku, sygn. I SA/Rz 747/13.



nistracyjnej, są obowiązki polegające na uiszczeniu kwoty pieniężnej organom (instytucjom) państwowym lub samorządowym<sup>17</sup>.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej musi być poprzedzone między innymi badaniem tytułu wykonawczego pod względem formalnym. Istotne przy tym jest to, że czynności organu egzekucyjnego związane z badaniem dopuszczalności egzekucji oraz sprawdzenie, czy tytuł wykonawczy spełnia wymogi określone w art. 27 § 1 i § 2 u.p.e.a., następują w stadium poprzedzającym wszczęcie egzekucji administracyjnej<sup>18</sup>. Tym samym, tytuł nie powinien być skierowany do egzekucji, gdy wierzyciel skieruje do egzekucji administracyjnej tytuł, który takiej egzekucji nie podlega. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 168b. § 1 u.p.e.a. zobowiązany może dochodzić odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów kodeksu cywilnego<sup>19</sup> za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego. Skierowanie egzekucji do majątku zobowiązanego przez organ egzekucji administracyjnej w sytuacji, gdy dany obowiązek poddany jest egzekucji sądowej, może okazać się dla niego bardzo kosztowne.

### **Wymuszanie wykonania należności cywilnoprawnych ustalonych decyzją administracyjną**

Jak wykazano wyżej, egzekucja administracyjna prowadzona na podstawie art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. nie dotyczy odszkodowań ustalonych przez starostę na podstawie art. 129 u.g.n. Odszkodowanie takie, mimo że jest ustalone decyzją administracyjną, nie może być na tej podstawie wymuszane poprzez stosowanie środków egzekucji administracyjnej, ponieważ nie przysługuje organom (instytucjom) państwowym lub samorządowym. Uprawniony do otrzymania takiego odszkodowania jest bowiem właściciel (użytkownik wieczysty) wywłaszczonej nieruchomości.

---

<sup>17</sup> Por. D.R. Kijowski (red.), E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Walczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Komentarz Lex 2010.

<sup>18</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2007 roku, sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.

<sup>19</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (DzU z 2014 roku, poz. 121 ze zm.).

Podstawy takiej nie stanowią również pozostałe przepisy zawarte w art. 2 § 1. W przepisach tych mowa jest bowiem o:

- a) podatkach, opłatach i innych należnościach, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej;
- b) niepodatkowych należnościach budżetowych;
- c) należnościach z tytułu przychodów z prywatyzacji;
- d) grzywnach i karach pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej;
- e) należnościach przypadających od jednostek budżetowych, wynikających z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych ze zobowiązaniami tych jednostek;
- f) należnościach pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw;
- g) wpłatach na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów;
- h) należnościach pieniężnych z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego;
- i) należnościach pieniężnych państwa członkowskiego wynikających ze wskazanych tytułów;
- j) należnościach pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska;
- k) obowiązkach o charakterze niepieniężnym pozostających we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego;
- l) obowiązkach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładanego w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy.

Żaden z tych przepisów nie ma zastosowania do odszkodowania ustalanego na podstawie art. 129 u.g.n., ponieważ przepisy te albo dotyczą innego rodzaju obowiązków, albo nie są spełnione wszystkie określone tam warunki. Na przykład podstawy takiej nie stanowi przepis art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e., ponieważ należność z art. 129 u.g.n. nie została przekazana do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw, co wykazano wyżej.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że wymienienie obowiązku w art. 2 nie oznacza automatycznie poddania go egzekucji administracyjnej. W art. 3 u.p.e.a. zastrzeżono bowiem dodatkowo, że egzekucję administracyjną obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a. stosuje się, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Gdyby więc odszkodowanie ustalone decyzją starosty mieściło się w zakresie któregośkolwiek z obowiązków wymienionych w art. 2 u.p.e.a., to automatycznie z uwagi na treść art. 3 u.p.e.a. podlegałoby egzekucji administracyjnej. Każdy obowiązek wynikający z decyzji administracyjnej poddany jest egzekucji administracyjnej, o ile jest wymieniony w art. 2 u.p.e.a. Na fakt ten zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym, na przykład w wyroku WSA w Szczecinie stwierdzono, że przesłanki zastosowania trybu egzekucji administracyjnej są spełnione wtedy, gdy obowiązek ustalony decyzją administracyjną należy do obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a.<sup>20</sup>

W omawianym przypadku z uwagi na fakt, że należność pieniężna ustalana na podstawie art. 129 u.g.n. nie jest wymieniona w art. 2 u.p.e.a., zastosowanie ma art. 4 u.p.e.a., w myśl którego do obowiązków wynikających z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń niż określone w art. 3 i art. 3a stosuje się egzekucję administracyjną tylko wówczas, gdy odrębne ustawy tak stanowią. Z treści tego przepisu wyraźnie wynika, że sam fakt ustalenia należności pieniężnej decyzją administracyjną nie jest równoznaczny z dopuszczalnością egzekucji administracyjnej takiej należności. Skoro zatem żadna ustawa nie stanowi, że odszkodowanie ustalone na podstawie art. 129 u.g.n. podlega egzekucji administracyjnej, to egzekucja administracyjna tej należności cywilnoprawnej jest niedopuszczalna.

Pamiętać należy, że podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej nie można domniemywać. Co więcej, ustawodawca w art. 27 u.p.e.a. nakłada na wierzyciela obowiązek wskazania takiej podstawy w tytule wykonawczym. Podstawą umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku wniesienia zarzutów na podstawie art. 33 u.p.e.a. jest bowiem nie tylko niedopuszczalność egzekucji administracyjnej, ale również niewskazanie podstawy prawnej w tytule wykonawczym. Wśród okoliczności, które mogą stanowić zarzut (zgłaszany przez zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym), ustawodawca wymienia między innymi niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych

---

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2013 roku, sygn. I SA/Sz 801/12.

w art. 27 u.p.e.a. W pkt 6 § 1 tego artykułu ustawodawca zaznacza zaś, że tytuł wykonawczy musi zawierać wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej. Tym samym w pierwszej kolejności na wierzycielu spoczywa prawny obowiązek ustalenia, czy dany obowiązek poddany jest egzekucji administracyjnej. Organ egzekucyjny przed podpisaniem klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji sprawdza jedynie, czy rzeczywiście podstawa prawna wskazana przez wierzyciela poddaje w tytule dany obowiązek egzekucji administracyjnej.

Podkreślić jednocześnie należy, że nie można zgodzić się z poglądem głoszonym w niektórych komentarzach, iż art. 4 u.p.e.a. odnosi się jedynie do obowiązków wynikających z innych orzeczeń niż decyzje i postanowienia organów administracji publicznej oraz orzeczeń lub innych aktów prawnych wydanych przez obce państwa. W art. 3 u.p.e.a. wyraźnie bowiem zaznaczono, że chodzi w nim o decyzje i postanowienia, z których wynikają obowiązki określone w art. 2 u.p.e.a. Decyzje i postanowienia wydawane przez organy administracji publicznej dotyczą zaś również innych obowiązków niż te wymienione w art. 2 u.p.e.a., na przykład w postępowaniu administracyjnym ustalane jest odszkodowanie na podstawie art. 129 u.g.n. Obowiązek wynikający z decyzji, również ten niewymieniony w art. 2 u.p.e.a., może być przedmiotem egzekucji, jeżeli nie będzie dobrowolnie wykonany. W przypadku obowiązków niewymienionych w art. 2 u.p.e.a. nie będzie to jednak egzekucja administracyjna, jeżeli odrębne ustawy nie będą tak stanowiły.

W przypadku odszkodowań ustalanych przez starostę na podstawie art. 129 u.g.n. żadna ustawa nie poddaje tych należności egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że decyzja wydana w tym zakresie przez starostę jest tytułem egzekucyjnym w egzekucji sądowej. Po nadaniu jej sądowej klauzuli wykonalności staje się tytułem wykonawczym i może stanowić podstawę stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji sądowej.

## **Podsumowanie**

Poddanie niewykonanych obowiązków egzekucji sądowej lub administracyjnej zależy od woli ustawodawcy. Ustawodawca decyduje również o tym, czy system prawny jest przejrzysty i czytelny, czy zagmatwany i sprawiający trudności interpretacyjne. Regulacje prawne mogą być również niechlujne, powodujące, że organy stosujące prawo więcej czasu muszą poświęcać na właściwe odkodowanie norm prawnych niż na ich praktyczne stosowanie. Z taką sytuacją

mamy do czynienia w opisywanym przypadku. W związku z powyższym nie można się dziwić, że efektywność egzekucji z roku na rok jest gorsza.

Potrzebą chwili jest w związku z tym napisanie nowej ustawy, najlepiej jednej dla egzekucji administracyjnej i sądowej. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia do utrzymywania podziału na egzekucję sądową i administracyjną, skoro coraz częściej obowiązki cywilnoprawne poddawane są egzekucji administracyjnej, a obowiązki publicznoprawne – egzekucji sądowej. Zaproponowana zmiana przepisów pozwoliłaby poprawić efektywność egzekucji jednych i drugich obowiązków i przede wszystkim zdecydowanie obniżyć koszty.

Jeżeli jednak ustawodawca zdecydowałby się utrzymać dwa odrębne tryby egzekucyjne, administracyjny i sądowy, to zakres przedmiotowy jednej i drugiej egzekucji powinien być ustalony w sposób prosty i niebudzący wątpliwości. Na przykład art. od 2 do 4 u.p.e.a mogłyby być zrehabilitowane w sposób następujący:

- Art. 2. Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki pozostające w zakresie własności rzeczowej administracji publicznej, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej.
- Art. 3. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków innych niż określone w art. 2, jeżeli wynika to z odrębnych ustaw.
- Art. 4. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków powstających bezpośrednio z przepisu prawa, jeżeli zobowiązany wcześniej otrzymał od wierzyciela nakaz zapłaty (wykonania obowiązku).

Przedstawiona wyżej regulacja prawna dotycząca zakresu przedmiotowego egzekucji administracyjnej pozwoliłaby uniknąć większości sporów interpretacyjnych dotyczących własności rzeczowej organów egzekucyjnych. Jednocześnie kierowanie przed wystawieniem tytułu wykonawczego nakazu zapłaty, a najlepiej dwóch takich nakazów (zamiast upomnienia) pozwoliłoby złagodzić uciążliwość egzekucji w stosunku do dłużników mających przejściowe trudności finansowe. Nakazy mogłyby być wysyłane w odstępach 6 tygodni. Pierwszy nakaz łączyłby się z obowiązkiem złożenia wykazu składników majątkowych podlegających egzekucji (jeżeli dłużnik nie wpłaciłby należności w terminie 6 tygodni od doręczenia takiego nakazu), a drugi wskazywałby, na których składnikach majątkowych został ustanowiony zastaw (hipoteka).

## Literatura

- Kijowski D.R. (red.), Cisowska-Sakrajda E., Faryna M., Grzeńkiewicz W., Kulesza C., Łuczaj W., Pietrasz P., Radwanowicz-Walczevska J., Starzyński P., Suwaj R., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Komentarz Lex 2010.
- Staniszewski M., *Egzekucja obowiązków podatkowych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Staniszewski M., *Zasada efektywności opodatkowania w działalności administracji podatkowej w Polsce*, WWSHE w Jarocinie, Jarocin 2007.

## Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2013 roku, 267 ze zm.).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (DzU z 2014, poz. 121 ze zm.).
- Ustawa z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2014 roku, poz. 101 ze zm.).
- Ustawa z 25 października 1990 roku o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (DzU 1996 roku, nr 143, poz. 661 ze zm.).
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP (DzU z 1997 roku, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 roku, poz. 749 ze zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU z 2013 roku, poz. 885, ze zm.).

## Orzeczenia

- Postanowienie NSA we Wrocławiu z 19 grudnia 1996 roku, sygn. I SA/Wr 71/96, LEX nr 28362.
- Postanowienie SN z 22 stycznia 2008 roku, sygn. II CNP 169/07.
- Postanowienie SN z 27 marca 2013 roku, sygn. I CSK 402/12.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2007 roku, sygn. III SA/Wa 3125/06, LEX nr 311963.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2008 roku, sygn. II SA/Rz 71/08.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 lipca 2009 roku, sygn. II SA/Po 999/08.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2013 roku, sygn. I SA/Sz 801/12.

Wyrok NSA w Warszawie z 10 października 2013 roku, sygn. I OSK 1573/13.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 października 2013 roku, sygn. I SA/Rz 747/13.

**THE SCOPE OF THE ENFORCEMENT OF JUDICIAL  
AND ADMINISTRATIVE EXECUTION ON THE EXAMPLE OF COMPENSATION  
FOR EXPROPRIATION DETERMINED BY THE DECISION OF THE STAROST  
BASED ON ARTICLE 129 PARAGRAPH 1 OF THE ACT ON REAL ESTATE**

**Summary**

The execution proceedings is the administrative proceedings. It represents one of the forms of law enforcement. That kind of enforcement (enforcement forcing or satisfying measures) is used by the competent judicial or administrative authority, depending on what is the subject of enforcement proceedings. Therefore, it is important to determine the mode in which the execution will be carried out that is, to determine which substantive law standards are subject to administrative execution, and which to judicial enforcement.

*Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)*

**Keywords:** enforcement of civil claims





**Andrzej Kwiatkowski\***

Uniwersytet Szczeciński

## **SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA NA PRZYKŁADZIE KALISZA – UJĘCIE ADMINISTRATYWISTYCZNE**

### **Streszczenie**

Samorząd terytorialny ma ogromne znaczenie w systemie podmiotów publicznych III RP. Jego jednostki otrzymują przyznane prawem zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Cecha ta obok innych rodzajów samodzielności (kompetencyjnej, politycznej, finansowej) kwalifikuje daną społeczność lokalną lub regionalną. Przedmiotowe opracowanie jest próbą przedstawienia ram teoretycznych społeczności lokalnej opartych na aktualnym stanie prawnym, a następnie zanurzenie ich w konkretnej przestrzeni społecznej. W tym celu opisano praktykę wykonywania określonych zadań publicznych przez miasto Kalisz. Podejmowanie najważniejszych decyzji skutkujących zmianą sfery gospodarczej odbywało się bez udziału społeczności lokalnej. Prawne ich upodmiotowienie okazało się fikcją.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, decyzja w administracji samorządowej, demokracja bezpośrednia, społeczeństwo obywatelskie, tożsamość lokalna, władza samorządowa

---

\* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an\_kwiat@wp.pl.