

ROZPATRYWANIE SKARG POWSZECHNYCH W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

WOJCIECH M. HRYNICKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v16.1.2022.5/w.m.hrynicky

1. SKARGI POWSZECHNE – UWAGI OGÓLNE

Skargi powszechne, łącznie z wnioskami i petycjami, stanowią nie tylko realizację konstytucyjnego prawa do skargi (art. 63 Konstytucji RP¹), ale są ważnym przejawem kontroli społecznej. Idea tej kontroli polega na dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji do określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych, przy czym konkretne rozwiązania urzeczywistniające wspomniane główne założenie mogą być różne i determinowane wieloma przesłankami natury politycznej, ustrojowej, technicznej i innymi². Kontrolą społeczną są zatem nie tylko kontrola opinii społecznej, kontrola prasy, kontrola grup nieformalnych w aparacie administracji państwowej, kontrola organizacji społecznych nad administracją, ale także kontrola obywatela poprzez składane skargi i wnioski, jak też przysługujące obywatelowi w postępowaniach sformalizowanych środki odwoławcze³.

Spośród tych trzech środków kontroli społecznej (skargi, wnioski, petycje) to właśnie skargi powszechne mają charakter najbardziej dyscyplinujący władze publiczne⁴. Jako pozaprocesowe środki prawne oddziałują na podmioty władzy publicznej, a w istocie na podmioty wykonujące zadania publiczne. Środki te dość dobrze utrwaliły się w polskim prawie administracyjnym, w szczególności

* dr nauk prawnych, wykładowca na Wydziale Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Prawnych Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, e-mail: wojciech.hrynicky@onet.pl, ORCID: 0000-0001-7268-6951; prezentowane stanowisko jest prywatną opinią autora.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 141.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 134–135.

⁴ Więcej w temacie: W.M. Hrynicky, *Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji jako pozaprocesowych środków dyscyplinujących organy władzy publicznej*, „Administracja T.D.P.” 2017, nr 2 (47), s. 39–59.

poprzez przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego⁵. Umożliwiają w sposób pozaprocesowy zwracanie uwagi na dostrzeżone uchybienia i nieprawidłowości organów i instytucji publicznych oraz wpływają na ich decyzje o charakterze regulacyjno-porządkowym. Poprzez to stają się dobrym i stosunkowo prostym instrumentem kontrolującym instytucje i organy władzy publicznej, zdecydowanie różnym przy tym od środków funkcjonujących w postępowaniach jurysdykcyjnych. Wyraźne rozłączenie ogólnego postępowania administracyjnego od postępowania skargowego podkreśla funkcje kontrolną, krytyczną⁶ i dyscyplinującą organy władzy publicznej tego drugiego postępowania, co jest niezwykle korzystne z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa. Należy pamiętać, że sprawne funkcjonowanie współczesnej administracji, która jest strukturą biurokratyczną, wymaga instytucji i procedur zapewniających wpływ administrowanych, a więc obywateli, na podejmowane przez nią decyzje⁷.

Prawo do skargi zalicza się do katalogu wolności i praw politycznych⁸ o charakterze uniwersalnym (przysługujących każdemu człowiekowi), obok praw do pokojowego zgromadzenia oraz zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników i organizacjach pracodawców. Prawo to determinuje w sposób szczególny i przesądza o możliwości realizacji aktywności osobistej obywateli w życiu społeczno-politycznym państwa⁹. Realizacja prawa do skargi przy tym nie jest związana z posiadaniem obywatelstwa polskiego, jak w przypadku np. prawa dostępu do służby publicznej, przynależności do partii politycznych, uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹⁰.

Przedmiotem skargi powszechnej może być każda dysfunkcja w działaniu administracji publicznej i innych jednostek wykonujących zadania publiczne. Artykuł 227 Kpa stanowi, że przedmiotem skargi mogą być w szczególności: zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Szeroki zakres przedmiotowy skarg powszechnych determinuje zatem stwierdzenie, że niemal każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, at. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy, może być przedmiotem skargi¹¹. Skarga jest zatem zarzutem pod adresem czyjegoś zachowania lub

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej jako: Kpa.

⁶ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 486.

⁷ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 92.

⁸ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 111.

⁹ B. Gronowska, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 191–192.

¹⁰ A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 97–98; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 111–112.

¹¹ M. Jaśkowska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2018, s. 1305.

postępowania mającego miejsce w przeszłości¹². Jest rodzajem środka prawnego *actionis popularis* o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym¹³, a wyliczenie z art. 227 okoliczności, które mogą być przedmiotem skargi, ma charakter wyłącznie przykładowy, co już kilkakrotnie podkreślały sądy administracyjne¹⁴.

Postępowanie skargowe jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego o charakterze uproszczonym. Postępowanie w sprawach skarg jest rodzajem postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu (drogi administracyjnej *sensu largo*); ma kodeksowy, aczkolwiek niejurusdykcyjny charakter¹⁵. Postępowanie to nosi tylko pewne cechy postępowania administracyjnego uproszczonego¹⁶, o czym świadczą:

- 1) odrębność od postępowania administracyjnego ogólnego,
- 2) ustępowanie miejsca postępowaniu jurysdykcyjnemu,
- 3) jednoinstancyjność,
- 4) brak aktu administracyjnego.

Postępowanie skargowe uregulowane zostało w sposób na tyle odrębny, że spośród przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne stosuje się w postępowaniu skargowym wyłącznie niektóre przepisy regulujące terminy załatwiania spraw (art. 36–38 Kpa)¹⁷. Niemniej w postępowaniu tym obowiązują zasady zachowania obiektywizmu i obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi¹⁸. Skarżący jednak nie jest stroną postępowania, lecz podmiotem realizującym bezpośrednio swoje konstytucyjne prawo do skargi, a zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie jest aktem administracyjnym, lecz należy do czynności faktycznych (materialno-technicznych) administracji, co kilkakrotnie podkreślały sądy administracyjne¹⁹. Od zawiadomienia tego nie służą środki zaskarżenia ani w dalszym trybie administracyjnym, ani w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nadto pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym skutkuje niemożnością prowa-

¹² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 248.

¹³ K. Popik-Choraży, w: *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 289.

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 20 czerwca 2017 r. II SAB/Kr 92/17 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F8A004B7B9>, dostęp: 19.01.2022); postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r. I OSK 717/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8418355EE0>, dostęp: 19.01.2022).

¹⁵ P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Komentarz do art. 2, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 55.

¹⁶ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 11.

¹⁷ Więcej w temacie: W.M. Hrynicki, *Normatywne i praktyczne aspekty załatwiania skarg i wniosków niespełniających wymogów formalnych, zagadnienia wybrane*, „Administracja T.D.P.” 2017, nr 4 (49), s. 18–38; idem, *Zasadność wezwań w sprawach niepodpisanych skarg, wniosków i petycji – przyczynek do dyskusji*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23), s. 77–95.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1010.

¹⁹ Postanowienie NSA z 15 maja 2009 r. I OZ 520/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F1D967FEC>, dostęp: 19.01.2022); postanowienie NSA z 17 lutego 2011 r. I OSK 196/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6FE2BDAF7A>, dostęp: 19.01.2022); postanowienie WSA w Rzeszowie z 14 lutego 2012 r. II SAB/Rz 84/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B26C730E91>, dostęp: 19.01.2022).

dzenia obu postępowań równolegle w tej samej sprawie i koniecznością rozpatrzenia skargi w postępowaniu jurysdykcyjnym.

Odrębność postępowania skargowego oraz szeroki przedmiot skargi powszechnej powodują, że środek ten chętnie wybierany jest nie tylko w ogólnych sprawach działania administracji i wykonywania zadań publicznych, lecz także w sprawach objętych różnymi postępowaniami jurysdykcyjnymi. To z kolei nastęrcza pewne trudności w załatwianiu skarg, które *de facto* mogą przekształcić się w inny środek prawny charakterystyczny dla postępowania jurysdykcyjnego (w szczególności administracyjnego)²⁰. Co istotne, przekształcona w ten sposób skarga powszechna rozpatrywana jest przez organ właściwy do prowadzenia odnośnego postępowania jurysdykcyjnego (art. 236 § 1 Kpa) i odbywa się to zgodnie z zasadami i w terminach właściwych dla tego postępowania. Postępowanie egzekucyjne w administracji, mimo tego że jest postępowaniem administracyjnym, niewątpliwie charakteryzuje się dużą odrębnością i wiąże się ze swoistego rodzaju konfliktem między stronami, co sprzyja wnoszeniu skarg na działanie organu egzekucyjnego, a te rodzą problemy w praktyce.

2. POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI – UWAGI OGÓLNE

Postępowanie egzekucyjne w administracji jest rodzajem postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ i uzupełniająco na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²². Postępowanie egzekucyjne w administracji niewątpliwie wiąże się z zagadnieniem skuteczności działania organów władzy publicznej i innych jednostek wykonujących zadania publiczne. Co prawda na organach administracji publicznej wydających akty administracyjne ciąży przede wszystkim zasada przekonywania adresata do wykonania aktu bez środków przymusu, ale naiwnością byłoby myślenie, że działanie administracji bez środków przymusu jest w ogóle możliwe. Przymus administracyjny występuje w dwóch klasycznych postaciach: kary i egzekucji²³. Stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji środki egzekucyjne nie mają charakteru sankcyjnego, lecz prowadzą bezpośrednio do zapewnienia wykonania aktu administracyjnego bądź nakazu wynikającego wprost z przepisu prawa. Karę orzeka się jako skutek przestępstwa lub wykroczenia, zaś środek egzekucyjny służy do bezpośredniego spowodowania stanu wymaganego przez normę prawną lub przez akt administracyjny²⁴.

²⁰ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 305.

²¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.), dalej jako: upea.

²² Art. 18 upea.

²³ Więcej: J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 144–155.

²⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 240–241.

Postępowanie egzekucyjne w administracji może zmierzać zarówno do wykonania obowiązków o charakterze pieniężnym (w tym podatków, ceł, składek, opłat, dopłat, grzywien), jak i obowiązków o charakterze niepieniężnym (np. obowiązku szkolnego, obowiązków wynikających z prawa budowlanego, prawa o ochronie środowiska, prawa drogowego²⁵). Możliwość stosowania środków egzekucyjnych zależy zatem od rodzaju egzekwowanego obowiązku. Tym niemniej środki egzekucyjne są zinstytucjonalizowaną formą przymusu administracyjnego, stosowanego według ściśle określonego trybu postępowania, a skierowanego bezpośrednio na wykonanie obowiązku prawnego²⁶.

Stosowanie środków egzekucyjnych, będących w istocie przejawem przymusu państwowego, jest obwarowane licznymi restrykcjami i zasadami. Ponieważ postępowanie egzekucyjne w administracji jest rodzajem postępowania administracyjnego, do postępowania tego stosuje się odpowiednio zasady ogólne postępowania administracyjnego. Niektóre z tych zasad mogą być stosowane wprost (np. zasada szybkości postępowania), inne w węższym zakresie (np. zasada prawdy obiektywnej, zasada pisemności). Nadto w postępowaniu egzekucyjnym w administracji muszą być przestrzegane zasady charakterystyczne dla tego postępowania, choć różnie klasyfikowane²⁷, jak przykładowo:

- 1) zasada obowiązku prowadzenia egzekucji (art. 6 § 1 i art. 26 § 1 upea),
- 2) zasada stosowania wyłącznie środka egzekucyjnego przewidzianego w ustawie (art. 7 § 1 i art. 1a pkt 12 upea),
- 3) zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego (art. 7 § 2 upea),
- 4) zasada niezbędności (art. 7 § 3 upea),
- 5) zasada współpracy organu egzekucyjnego, wierzyciela i dłużnika zajętej wierzycielności (art. 7a upea),
- 6) zasada poszanowania minimum egzystencji (art. 8–8a upea),
- 7) zasada uprzedniego zagrożenia (art. 15 § 1 upea),
- 8) zasada celowości egzekucji (art. 15 § 1 upea),
- 9) zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego (art. 52 § 1 upea),
- 10) zasada niezależnego stosowania środków egzekucyjnych i środków represyjnych (art. 16 upea)²⁸.

Postępowanie egzekucyjne w administracji odbiega od ogólnego postępowania administracyjnego ze względu na cel tego postępowania, autonomiczne zasady

²⁵ Więcej: M. Staniszewski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10, s. 33–50.

²⁶ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 56.

²⁷ Więcej: M. Szubiakowski, *Tok postępowania administracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2004, s. 350 i n.

²⁸ Więcej: R. Lewandowski, *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, https://www.podatki.biz/artykuly/13_16376.htm (dostęp: 19.01.2022); W. Piątek, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, red. J. Olszanowski, P. Ostojki, W. Piątek, Wrocław 2018, s. 66–75.

jego prowadzenia, czynności podejmowane przez organ egzekucyjny oraz środki prawne przysługujące zobowiązanemu. O ile bowiem celem ogólnego postępowania administracyjnego jest na ogół realizacja norm prawa materialnego w określonej sprawie administracyjnej²⁹, czyli doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej³⁰, o tyle celem postępowania egzekucyjnego w administracji jest doprowadzenie do przymusowego wykonania egzekwowanego obowiązku ciążącego na zobowiązanym, zarówno wynikającego wprost z przepisów prawa, jak i wypływającego z zapadłego wcześniej rozstrzygnięcia. O ile, tym samym, cel ogólnego postępowania administracyjnego materializuje się zazwyczaj wydaniem aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę administracyjną co do istoty (podjęciem decyzji³¹), o tyle postępowanie egzekucyjne w administracji charakteryzuje się szeregiem podejmowanych czynności materialno-technicznych, mających na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Dążenie do wydania aktu administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym związane jest z obowiązkiem prowadzenia postępowania dowodowego (mniej lub bardziej szerokiego, ale zawsze służącego celowi postępowania). Czynności dowodowe nie są natomiast prowadzone na etapie postępowania egzekucyjnego, bowiem wiele podejmowanych czynności i środków egzekucyjnych (jak przykładowo doręczenie tytułu wykonawczego, zajęcie rachunku bankowego, zajęcie wynagrodzenia za pracę, egzekucja z ruchomości) odbywa się na bazie działań faktycznych (czynności materialno-technicznych). To z kolei dywersyfikuje środki prawne przysługujące stronom obu tych postępowań i wpływa na sposób rozpatrywania skarg powszechnych w tych postępowaniach. Czasem zatem środki prawne wnoszone w toku postępowania egzekucyjnego w administracji mylone są ze skargami powszechnymi, co może rodzić późniejsze ograniczenie praw zobowiązanego (np. skutek upływu terminów proceduralnych).

3. SPECYFIKA ROZPATRYWANIA SKARG W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

Wspomniany prymat postępowania jurysdykcyjnego nad uproszczonym postępowaniem skargowym³², charakteryzujący się ustępowaniem miejsca postępowaniu jurysdykcyjnemu, skutkuje koniecznością kwalifikacji skarg powszechnych wnoszonych przez zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako środków prawnych charakterystycznych dla tego postępowania. Z art. 234 pkt 1 Kpa wynika bowiem, że w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania zgodnie z przepisami kodeksu. Skarga złożona więc przez stronę toczącego

²⁹ Więcej: W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30–32.

³⁰ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 18.

³¹ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 23 i n.

³² Więcej: A. Matan, *Dział VIII. Skargi i wnioski*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycy, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, s. 495.

się postępowania jest kwalifikowana stosownie do okoliczności i stanu sprawy i może być uznana za odwołanie, zażalenie lub za innego rodzaju pismo procesowe³³ (przykładowo żądanie przeprowadzenia dowodu, wnioski o zawieszenie postępowania). Niemniej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji może to być zarówno pismo procesowe, jak i – znacznie częściej – środek prawny przysługujący zobowiązanemu.

Z kolei z art. 234 pkt 2 Kpa wynika, że w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Skarga taka może zostać potraktowana w postępowaniu jurysdykcyjnym jako materiał dowodowy³⁴. Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym w administracji może także być środkiem prawnym przysługującym podmiotowi niebędącemu stroną postępowania (zobowiązanemu), np. sprzeciw małżonka w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym (art. 27f § 1 upea). Co istotne, skarga powszechna przekształcona w tego typu środek egzekucyjny rozpatrywana jest według przepisów właściwych dla postępowania egzekucyjnego w administracji oraz uzupełniająco według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 18 upea).

Na tle art. 234 Kpa należy wspomnieć, że rozpatrywanie i załatwianie skarg powszechnych to dwa różne pojęcia. O ile faza przyjęcia skargi jest decydująca przede wszystkim dla rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności postępowania w ogóle, o tyle faza następną, określaną mianem rozpatrywania, w dużej mierze przesądza o rzeczywistym załatwieniu poruszanej sprawy, bowiem organ sprawdza zasadność skargi oraz ustala sposób załatwienia sprawy będącej jej przedmiotem³⁵. Rozpatrywanie jest zatem szeregiem czynności mających na celu zajęcie się przedmiotem skargi, z kolei załatwienie jest rezultatem tego rozpatrywania, polegającym na ustaleniu zasadności zarzutu z jednoczesnym powiadomieniem skarżącego o tym ustaleniu i podjęciu ewentualnych czynności zaradczych (naprawczych). Ponieważ art. 234 pkt 1 Kpa stanowi wyraźnie o „rozpatrzeniu”, nie o „załatwieniu” skargi, należy mieć na względzie, że zarzuty zawarte w skardze zobowiązanego przekształconej w środek prawny w postępowaniu egzekucyjnym w administracji są rozpatrywane, a po ich rozpatrzeniu nie są załatwiane w trybie skargowym (w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 237 § 3 i art. 238 Kpa), lecz w trybie przewidzianym dla danego środka prawnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponieważ z kolei w art. 234 pkt 2 Kpa mowa jest o „rozpatrzeniu z urzędu” materiału wniesionego przez inną niż strona (zobowiązany) osobę, zarzuty takiej skargi są rozpatrywane (wykorzystywane) w tym postępowaniu, a sam skarżący informowany jest o tym, że powyższe nastąpi. Ustawodawca nie stanowi, w jaki sposób skarga taka winna

³³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, op. cit., s. 658.

³⁴ K. Wojciechowska, *Dział VIII. Skargi i wnioski*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1367.

³⁵ J. Lang, *Wybrane problemy prawnej regulacji wykonywania prawa do składania skarg i wniosków*, „Acta Universitatis Vratislaviensis”, Prawo CLXXVIII, Wrocław 1990, s. 161–168.

zostać rozpatrzona i wnosić z tego należy, że zależne jest to od specyfiki postępowania, do którego skargę wniesiono.

Należy również zwrócić uwagę, że w art. 234 Kpa mowa jest o tym, iż postępowanie jurysdykcyjne musi się toczyć, by skargę powszechną złożoną przez stronę tego postępowania móc rozpatrzeć w jego toku. Skoro postępowanie egzekucyjne w administracji wszczynane jest na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (względnie poprzez nadanie przez organ egzekucyjny będący jednocześnie wierzycielem tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej) [art. 26 § 1 upea], należy przyjąć, że do rozpatrzenia skargi powszechnej w tym postępowaniu nie trzeba odrębnego zainicjowania jednego ze środków prawnych przysługujących zobowiązanemu. To znaczy, że sama skarga powszechna może stanowić zarówno na przykład skargę na czynność egzekucyjną (nawet jeśli zostanie wniesiona po terminie), jak i uzupełnienie skargi na czynność egzekucyjną (wniesionej wcześniej lub jednocześnie ze skargą powszechną). Może też być zupełnie innym środkiem prawnym, biorąc zwłaszcza pod uwagę specyfikę samych czynności egzekucyjnych.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje dla zobowiązanego szereg środków zaskarżenia czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny w toku postępowania egzekucyjnego. Do najważniejszych z nich należą skarga na czynność egzekucyjną (art. 54 upea) oraz skarga na przewlekłość prowadzonego postępowania egzekucyjnego (art. 54a upea). Skargi powszechne, ze względu na szeroki zakres przedmiotowy (art. 227 Kpa), mogą być mylone ze skargami przysługującymi zobowiązanemu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co może skutkować nie tylko rozpatrzeniem skargi przez organ niewłaściwy, ale zamknięciem zobowiązanemu instancyjnej drogi możliwości dochodzenia swych praw. Potrzeba rozróżnienia tych skarg jest postulowana w literaturze³⁶.

Przedmiotem skargi powszechnej, jak wspomniano wyżej, może być przykładowo zaniechanie lub nienależyte wykonanie zadań przez organ, naruszenie praworządności lub interesów skarżących (art. 227 Kpa), z kolei przedmiotem skargi na czynność egzekucyjną – dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy egzekucyjnej lub zbyt uciążliwość środka egzekucyjnego zastosowanego w ramach dokonanej czynności egzekucyjnej (art. 54 § 1 upea). Dla porządku należy przypomnieć, że czynnościami egzekucyjnymi są wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego (art. 1a pkt 2 upea). Wyróżnia się dwie podstawowe kategorie czynności egzekucyjnych: 1) akty egzekucyjne i 2) czynności materialno-techniczne³⁷. Podobny podział polega na wyodrębnieniu oświadczeń procesowych oraz czynności faktycznych (realnych)³⁸. Do kategorii aktów egzekucyjnych należy

³⁶ Z. Leoński, R. Hauser, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2018, s. 301.

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 332.

³⁸ Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 237.

zaliczyć przede wszystkim różnorodne postanowienia wydawane w trakcie postępowania egzekucyjnego³⁹, które zazwyczaj należą do aktów zaskarżalnych. Z kolei czynności materialno-techniczne obejmują w szczególności faktyczną realizację środka egzekucyjnego, poprzez zarówno wysyłanie różnych pism do zobowiązanego, jak i działania bardziej dolegliwe, jak przeszukanie, otwarcie, odebranie rzeczy lub pieniędzy, a także stosowanie przymusu bezpośredniego⁴⁰. Czynności materialno-techniczne charakteryzują się tym, że dla ich dokonania musi istnieć koniecznie wyraźna podstawa prawna oraz wywołują określone, bezpośrednie skutki prawne, nadto mają charakter form władczych⁴¹. Zaliczane są one do grupy czynności faktycznych, które wywołują skutki prawne drogą faktów i służą bezpośredniej i praktycznej realizacji konkretnych zadań administracji⁴². Przepisy prawa muszą wyraźnie upoważniać organy administracyjne do dokonywania czynności materialno-technicznych⁴³.

Swoistość postępowania egzekucyjnego w administracji sprowadza w praktyce organów egzekucyjnych wiele działań materialno-technicznych, w sprawach których pisma zobowiązanych również mogą być mylone ze skargami powszechnymi, względnie w stosunku do których organy rozpatrujące skargi powszechne powinny stosować art. 234 pkt 1 w związku z art. 236 § 1 Kpa. Należy przy tym mieć na względzie, że czynności egzekucyjne obejmują przede wszystkim wzmiankowane czynności materialno-techniczne, a skoro tak, to mogą być one przedmiotem skargi na czynność egzekucyjną, o której mowa w art. 54 upea. Wydaje się, że skarga na czynność egzekucyjną obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wszystkie czynności egzekucyjne, jednak ze względu na swój subsydiarny charakter nie jest dopuszczalne, gdy przepisy prawa przewidują możliwość ich zaskarżenia przy pomocy innych środków prawnych, takich jak zarzut czy zażalenie⁴⁴. Stanowisko to jest konsekwencją obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady niekonkurencyjności środków zaskarżania⁴⁵.

Przedmiotem skargi powszechnej może być także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 Kpa), natomiast przedmiotem skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego jest po prostu przewlekłość tego postępowania (art. 54a § 1 upea). W związku z tym oraz przy respektowaniu zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym, zarzuty zobowiązanego dotyczące czasu prowadzenia egzekucji administracyjnej

³⁹ A. Skóra, *Postanowienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *System egzekucji administracyjnej...*, op. cit., s. 258.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 333.

⁴¹ B. Dobkowska, *Formy i metody działania administracji*, w: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, red. W. Bednarek, Olsztyn 2002, s. 133.

⁴² M. Stahl, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 408.

⁴³ J. Błaś, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 349.

⁴⁴ T. Jędrzejewski, *Komentarz do art. 54*, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 403.

⁴⁵ M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 536.

winy skutkować ich kwalifikacją jako skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54a upea), nie zaś skargi powszechnej (art. 227 Kpa). Trzeba zauważyć, że art. 54a upea udziela ochrony prawnej zarówno interesowi prawnemu, jak i interesowi faktycznemu, co daje możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego każdemu zainteresowanemu prowadzeniem postępowania egzekucyjnego w prawidłowy sposób. To odróżnia skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego od skargi powszechnej, zatem nie przysługuje temu, kto powołuje się wyłącznie na potrzebę ochrony praworządności⁴⁶.

Jak wskazano wyżej, zakres przedmiotowy skargi powszechnej może być zbieżny z zakresem przedmiotowym skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Należy mieć na względzie, że wnoszący skargi (lub inne środki prawne) nierzadko tytułują pisma przypadkowo, a używany przez nich język nie jest językiem profesjonalnym. Organ administracyjny jest w związku z tym obciążony ryzykiem popełnienia błędu niepoprawnej kwalifikacji pisma jako skargi powszechnej, zamiast przysługującej zobowiązanemu skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Jak wspomniano wyżej, w sytuacji takiej następuje rozpatrzenie rzekomej skargi powszechnej, a w istocie skargi, o której mowa w art. 54 lub art. 54a upea, przez organ niewłaściwy, bowiem właściwym w sprawie skarg na czynność egzekucyjną lub na przewlekłość postępowania egzekucyjnego jest organ egzekucyjny⁴⁷, natomiast w sprawach skarg powszechnych są to na ogół organy wyższego stopnia lub sprawujące bezpośredni nadzór nad organami (jednostkami), w związku z działalnością których wniesiono skargę powszechną (art. 229 Kpa). Organ rozpatrujący skargę zobowiązanego na czynność egzekucyjną lub skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, która została błędnie zakwalifikowana jako skarga powszechna i nieprzekazana do załatwienia organowi egzekucyjnemu (zgodnie z art. 234 pkt 1 w związku z art. 236 § 1 Kpa), naraża się nadto na zarzut niedopełnienia obowiązków.

Jednak istotniejszym zagrożeniem dla samego zobowiązanego, wskutek błędnego rozpoznania skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (albo jej nieprzekazania w trybie art. 234 pkt 1 w związku z art. 236 § 1 Kpa), może być upływ terminów do dokonania czynności proceduralnych, a w konsekwencji zamknięcie zobowiązanemu drogi instancyjnej w tych sprawach. Należy pamiętać, że organ egzekucyjny – zarówno w przypadku skargi na czynność egzekucyjną, jak i skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego – może skargę oddalić (w całości lub w części) i w tym

⁴⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 371.

⁴⁷ W przypadku obowiązków o charakterze pieniężnym: naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor oddziału ZUS, organy gminy o statusie miasta, dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego, inne organy (art. 19 upea); w przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym: wojewoda, organy jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy wojewódzkich i powiatowych służb, inspekcji i straży, organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy, organ straży pożarnej, inne organy (art. 20 upea).

zakresie wydaje zaskarżalne postanowienie (art. 54 §§ 4 i 5 oraz art. 54a § 2 upea). Sprawa objęta rzeczonym postanowieniem może więc być przedmiotem weryfikacji organu wyższego stopnia, podczas gdy zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powszechnej jest zwykłą czynnością materialno-techniczną, nierozstrzygającą w istocie problemu nakreślonego zarzutem skargowym, na które nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Co prawda możliwość skorzystania ze skargi na czynność egzekucyjną obwarowana jest formalnym określeniem zaskarżonej czynności egzekucyjnej wraz z zakresem żądania i jego uzasadnieniem oraz siedmiodniowym terminem na jej wniesienie (liczonym od momentu doręczenia zobowiązanemu odpisu dokumentu stanowiącego podstawę dokonania zaskarżonej czynności), ale ocena spełnienia tych warunków należy do organu egzekucyjnego, nie zaś do organu właściwego do rozpatrzenia skargi powszechnej. Tym samym nieuprawnione jest niepodlegające dyskusji kwalifikowanie przez organ właściwy do rozpatrzenia skargi powszechnej pisma zobowiązanego zawierającego zarzuty do czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny lub do terminowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego – jako skargi powszechnej i jego nieprzekazanie organowi egzekucyjnemu (zgodnie z art. 234 pkt 1 i art. 236 § 1 Kpa). Stoi to w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym. Nawet jeśli organ uprawniony do załatwienia skargi powszechnej (w istocie organ wyższego stopnia lub organ sprawujący bezpośredni nadzór nad organem egzekucyjnym) dostrzeże, że wniesione pismo zawiera chybione zarzuty pod adresem organu egzekucyjnego lub zostało wniesione po terminie (art. 54 § 3 upea), nie może uzurpować sobie prawa do automatycznego „przekwalifikowania” skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego w skargę powszechną, posiłkując się przy tym opacznie zakresem przedmiotowym skargi powszechnej. Sądowictwo administracyjne trafnie zauważa, że nie jest właściwe kwalifikowanie wniosku lub pisma procesowego jako skargi, bowiem zamyka to drogę wnoszącemu pismo do postępowania administracyjnego i pozbawia praw procesowych, przede wszystkim zaś prawa do skontrolowania stanowiska organu⁴⁸. Rekapitulując, prerogatywa oceny spełnienia warunków formalnych oraz skuteczności skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego należy do organu egzekucyjnego, który oceniając powyższe, powinien wydać w sprawie stosowne zaskarżalne postanowienie (art. 54 §§ 4 i 5 oraz art. 54a § 2 upea). Kompetencja ta nie może być zawłaszczona przez organ właściwy do rozpatrzenia skargi powszechnej (bez względu czy za wiedzą, czy bez wiedzy organu egzekucyjnego).

Mylne kwalifikowanie skarg na czynność egzekucyjną lub skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego jako skarg powszechnych (choćby ze względu na użycie przez ustawodawcę tego samego określenia „skarga”) może występować częściej niż w przypadku innych środków prawnych przysługujących zobowiązanemu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niemniej może to również

⁴⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 1 października 2020 r. sygn. akt II SAB/Bk 62/20 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2413AF4DA9>, dostęp: 19.01.2022); postanowienie NSA z 15 maja 2009 r. I OZ 520/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F1D967FEC>, dostęp: 19.01.2022).

dotyczyć źle zatytułowanego lub nieporadnie (nieprofesjonalnie) zredagowanego innego pisma zobowiązanego, niezależnie od tego, czy organem właściwym do jego załatwienia jest organ egzekucyjny czy organ sprawujący nadzór nad egzekucją administracyjną (według art. 23 upea). Może to być:

- 1) wniosek zobowiązanego o zwolnienie, na czas oznaczony lub nieoznaczony, z egzekucji w całości lub części określonych składników majątkowych zobowiązanego (art. 13 § 1 upea),
- 2) wniosek zobowiązanego o zawieszenie postępowania egzekucyjnego (art. 56 upea),
- 3) żądanie umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 upea).

W każdym z tych trzech przypadków właściwy organ wydaje postanowienie, na które zobowiązanemu przysługuje zażalenie (odpowiednio art. 13 § 2, art. 56 § 4, art. 59 § 5 upea). Co prawda zawieszenie lub umorzenie postępowania egzekucyjnego może prowadzić do korzystnej sytuacji dla zobowiązanego i w istocie zażalenie powinno opierać się na interesie faktycznym lub prawnym zobowiązanego⁴⁹, ale sytuacji zaskarżenia takiego postanowienia z góry nie można wykluczyć. W związku z tym rozpatrywanie żądań zobowiązanego w trybie przewidzianym dla skargi powszechnej w tych przypadkach, wbrew art. 234 pkt 1 i art. 236 § 1 Kpa, również stanowiłoby przekroczenie uprawnień przez przedstawiciela organu właściwego do rozpatrzenia skargi powszechnej, ale nade wszystko byłoby blokowaniem zobowiązanemu drogi możliwej kontroli instancyjnej działań organu egzekucyjnego lub organu nadzoru, jako że, jak wspomniano, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powszechnej należy do niezaskarżalnych działań materialno-technicznych administracji. To samo dotyczy sytuacji, gdy skarga powszechna wnoszona jest na etapie postępowania zażaleniowego od rozstrzygnięcia w przedmiocie środka prawnego przysługującego zobowiązanemu i jej treść wiąże się z meritem sprawy objętej zażaleniem. Wówczas powinna być ona rozpatrzona w toku postępowania przez organ załatwiający zażalenie.

Spośród środków prawnych przysługujących zobowiązanemu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyróżnić należy także zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej (art. 33 upea). W przeciwieństwie jednak do skargi na czynność egzekucyjną lub skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, przedmiotem zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej nie jest działanie organu egzekucyjnego, lecz działanie lub zaniechanie wierzyciela związane z egzekwowanym obowiązkiem. Może to być żądanie prowadzenia egzekucji administracyjnej w sytuacji nieistnienia obowiązku lub jego błędne określenie, błędne określenie zobowiązanego, niedoręczenie zobowiązanemu wymaganego prawem upomnienia, dochodzenie wykonania obowiązku w sytuacji braku jego wymagalności lub wygaśnięcia. Rozpatrzenie zarzutu w sprawie egzekucyjnej nie należy do organu egzekucyjnego, lecz do wierzyciela, mimo że zarzut wnosi się za pośrednictwem tego organu, a sam zarzut obwarowany jest nie tylko terminem, ale i musi zawierać istotę oraz zakres żądania oraz dowody je uzasadniające (art. 33 §§ 4–5 upea). Jed-

⁴⁹ Z. Leoński, w: R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 165–166.

nak, co najbardziej – w kontekście omawianego zagadnienia – istotne, wierzyciel w sprawie zarzutu wydaje zaskarżalne postanowienie (art. 34 §§ 2–3 upea), a samo działanie organu egzekucyjnego zależne jest od rozstrzygnięcia wierzyciela. Tym samym zarzuty zobowiązanego w sprawie działania lub zaniechania wierzyciela związane z egzekwowanym obowiązkiem o charakterze publicznym w pierwszej kolejności powinny być kwalifikowane jako zarzuty w sprawie egzekucyjnej, nie zaś jako zarzuty skargi powszechnej. Błędne zatytułowanie pisma zawierającego zarzuty w sprawie egzekucyjnej i załatwienie go w ramach skargi powszechnej nie może skutkować pozbawieniem zobowiązanego prawa do formułowania formalnych zarzutów pod adresem wierzyciela. Co prawda wierzyciel nie jest organem prowadzącym postępowanie egzekucyjne w administracji, ale jest uczestnikiem tego postępowania mającym realny wpływ na sytuację prawną zobowiązanego. Rozpatrzenie zarzutów zobowiązanego w sprawie egzekucyjnej przez organ właściwy w sprawach skarg powszechnych wskutek nieprzekazania skargi zawierającej takie zarzuty organowi egzekucyjnemu (pośredniczącemu w przekazaniu zarzutów wierzycielowi) skutkuje naruszeniem nie tylko art. 33–34 upea, ale również art. 234 pkt 1 w związku z art. 236 § 1 i art. 229 Kpa. Podobnie jak w przypadku skarg na organ egzekucyjny, załatwienie zarzutów w sprawie egzekucyjnej zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi powszechnej ograniczyłoby prawo zobowiązanego do kontroli instancyjnej działań podejmowanych w związku z prowadzoną wobec niego egzekucją administracyjną, choć w tym wypadku faktycznie działań wierzyciela oraz istoty dochodzonego obowiązku. W razie wątpliwości lub braków formalnych pisma, które mogłoby stanowić zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej organ powinien skorzystać z wezwania w trybie art. 64 § 2 Kpa⁵⁰, zamiast kwalifikować pismo jako skargę powszechną.

Jeśli w toku postępowania egzekucyjnego organ sprawujący bezpośredni nadzór nad organem egzekucyjnym (to jest organ właściwy w sprawie skargi powszechnej) w jakiś sposób uzna, że skargi powszechnej zobowiązanego nie można formalnie załatwić poprzez przysługujący mu środek prawny, może co najwyżej poinformować zobowiązanego o przysługujących mu środkach zaskarżenia czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny lub przez wierzyciela. Tym samym organ ten w postępowaniu skargowym nie może odnosić się do zasadności podejmowanych przez organ egzekucyjny działań, kwestionowanych przez zobowiązanego, jeśli postępowanie egzekucyjne pozostaje w toku.

Mając na względzie skargi powszechne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – pochodzące od innych osób niż zobowiązany – przypomnieć trzeba, że art. 234 pkt 2 Kpa wyraźnie stanowi, iż w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Jak wspomniano wyżej, zarzuty takiej skargi są rozpatrywane (wykorzystywane) w danym postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a sam skarżący zawiadamiany jest jedynie o tym, że powyższe rozpatrzenie nastąpi. Jeżeli skarga wniesiona zostanie bezpośrednio do organu właściwego, to jest do organu prowadzącego postępowanie egzeku-

⁵⁰ S. Firkowski, *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2020, s. 81.

cyjne (art. 236 § 1 Kpa), organ ten informuje skarżącego o rozpatrzeniu zarzutów z urzędu. Jeśli natomiast skarga została wniesiona do organu ustalonego według właściwości ogólnej w sprawach skarg powszechnych (art. 229 Kpa), organ ten, przekazując skargę do właściwego organu egzekucyjnego (art. 236 § 1 Kpa), powinien poinformować skarżącego, że jego skarga staje się materiałem podlegającym rozpatrzeniu z urzędu przez organ egzekucyjny.

Ustawodawca nie stanowi, w jaki sposób skarga powszechna osoby niebędącej stroną postępowania winna zostać rozpatrzona, a zatem zależne jest to od specyfiki postępowania, do którego skargę wniesiono. Ze względu na specyfikę postępowania egzekucyjnego w administracji oraz jego uczestników rozpatrzenie skargi powszechnej osoby niebędącej zobowiązanym zależne jest od statusu tej osoby w tym postępowaniu oraz jej prawnych możliwości. W szczególności skarga taka może zostać zakwalifikowana jako właściwy środek prawny w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należy pamiętać, że ustawa egzekucyjna przewiduje szereg środków prawnych nie tylko dla samego zobowiązanego, ale również dla innych uczestników postępowania i podmiotów związanych z tym postępowaniem, co ułatwia kwalifikowanie wnoszonych skarg jako właściwych środków prawnych podlegających reżimowi ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Do przypadków tych należy przykładowo zaliczyć:

- 1) skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego wnoszoną przez wierzyciela niebędącego organem egzekucyjnym, podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku lub organ zainteresowany wykonaniem obowiązku (art. 54a § 1 upea);
- 2) skargę na bezczynność wierzyciela wnoszoną przez podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku lub przez organ zainteresowany wykonaniem obowiązku (art. 6 ust. 1a upea);
- 3) skargę na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji (art. 110z upea);
- 4) skargę na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji (art. 111l upea);
- 5) sprzeciw małżonka w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym (art. 27f § 1 upea).

W sytuacjach tych wnoszone skargi powszechne i jednocześnie zawierające zarzuty charakterystyczne dla określonego środka prawnego, zgodnie z art. 234 pkt 2 Kpa, winny być załatwiane podobnie jak skargi lub zarzuty zobowiązanego, a zatem zgodnie z procedurą przewidzianą ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla tego środka prawnego. Przykładowo sprzeciw małżonka w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym (art. 27f § 1 upea) załatwiany jest postanowieniem wierzyciela (środek wnosi się bezpośrednio do organu egzekucyjnego), na które małżonkowi zobowiązanego przysługuje zażalenie. Również w pozostałych przypadkach rozstrzygnięcie zarzutów skargowych następuje w ramach określonego środka prawnego i przybiera formę zaskarżalnego postanowienia. Czasem rozstrzygnięcie złożonego środka prawnego może nastą-

pić natychmiastowo, jak w przypadku skargi na czynność poborcy skarbowego w toku licytacji (art. 1111 upea), ale i w tym wypadku rozstrzygnięcie to ma moc zaskarżalnego postanowienia. Prymat postępowania jurysdykcyjnego nad uproszczonym postępowaniem skargowym, wyrażony wspomnianym art. 234 pkt 2 Kpa, przesądza również o tym, by zarzuty skarg powszechnych innych niż zobowiązany uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji kwalifikować i załatwiać w sposób przewidziany dla środków prawnych im przysługujących.

Problematyczne natomiast wydawać mogą się skargi powszechne pochodzące od osób trzecich, których nie sposób zakwalifikować do żadnego ze środków przewidzianych ustawą egzekucyjną. Przykładowo może to być skarga osoby bliskiej zobowiązanemu (bez jego zgody) na temat zastosowania przez organ egzekucyjny środków egzekucyjnych szczególnie uciążliwych dla zobowiązanego. Skarga taka, zgodnie z omawianym art. 234 pkt 2 Kpa, powinna stanowić materiał, który organ egzekucyjny rozpatruje z urzędu. Wydaje się, że w tym wypadku, mając na względzie cele skargi, organ egzekucyjny powinien działać dwuetapowo:

- 1) po pierwsze, dokonując samooceny, czy zastosowane środki egzekucyjne były niezbędne i najmniej uciążliwe dla zobowiązanego,
- 2) po drugie, zawiadamiając skarżącego o wykorzystaniu jego skargi (bez informowania go o szczegółach dokonanej oceny).

Zawiadamiając skarżącego o wykorzystaniu skargi, organ egzekucyjny może poinformować go jednocześnie o środkach prawnych przysługujących samemu zobowiązanemu.

Reasumując, również skargi pochodzące od osób niebędących stroną postępowania egzekucyjnego winny być załatwiane z uwzględnieniem prymatu postępowania jurysdykcyjnego nad uproszczonym postępowaniem skargowym. Nieuprawnione jest pomijanie art. 234 pkt 2 Kpa w przypadku skarg składanych przez osoby trzecie i załatwianie ich w ramach uproszczonego postępowania skargowego.

4. ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Rekapitułując, stwierdzić należy, że pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym winno być respektowane także w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Środki prawne wnoszone przez zobowiązanego w ramach skarg powszechnych nie powinny być załatwiane w ramach postępowania skargowego, jako że kończy się ono zawiadomieniem należącym do czynności materialno-technicznych administracji, co może powodować zamknięcie drogi zobowiązanemu do kontroli działania organu egzekucyjnego (względnie wierzyciela) w toku instancyjnym, a sam organ rozpatrujący skargę powszechną (w miejsce środka prawnego charakterystycznego dla postępowania egzekucyjnego w administracji) naraża ten organ na przekroczenie uprawnień.

Transformacja skargi powszechnej złożonej przez zobowiązanego w jeden ze środków przysługujących mu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest konsekwencją wykładni art. 234 pkt 1 Kpa. Jeżeli skarga jest natomiast wnoszona

na etapie postępowania zażaleniowego od rozstrzygnięcia w przedmiocie środka prawnego przysługującego zobowiązanemu i jej treść wiąże się z meritem sprawy objętej zażaleniem, powinna być rozpatrzona w toku tego postępowania przez organ załatwiający zażalenie.

Również skarga powszechna pochodząca od innych osób aniżeli zobowiązany winna być rozpatrzona w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji, jeśli zarzuty skargowe z nim się wiążą. Rozpatrzenie skargi osoby trzeciej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zależne jest od statusu prawnego wnoszącego skargę i przysługujących mu środków prawnych w tym postępowaniu.

Konkludując, skargi wnoszone w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinny być załatwiane w tym postępowaniu, co jest konsekwencją pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym. Specyfika postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności wielość środków prawnych przysługujących zobowiązanemu i innym uczestnikom postępowania egzekucyjnego, powoduje, że zarzuty skargowe wyrażone w skardze powszechnej powinny być w pierwszym rzędzie odczytywane przez pryzmat możliwości ich rozpoznania w ramach właściwego środka prawnego w postępowaniu egzekucyjnym. Rozpatrywanie i załatwianie skarg powszechnych zawierających zarzuty do prowadzonego postępowania egzekucyjnego przez organ właściwości ogólnej w sprawach skarg, a zatem z naruszeniem prymatu postępowania jurysdykcyjnego, winno być kwalifikowane jako rozpatrzenie skargi przez organ niewłaściwy w sprawie (to jest z naruszeniem art. 236 § 1 Kpa).

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Firkowski S., *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2020.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Hrynicky W.M., *Normatywne i praktyczne aspekty załatwiania skarg i wniosków niespełniających wymogów formalnych, zagadnienia wybrane*, „Administracja T.D.P.” 2017, nr 4 (49).
- Hrynicky W.M., *Zasadność wezwań w sprawach niepodpisanych skarg, wniosków i petycji – przyczynek do dyskusji*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23).
- Hrynicky W.M., *Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji jako pozaprocesowych środków dyscyplinujących organy władzy publicznej*, „Administracja T.D.P.” 2017, nr 2 (47).
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Jendrońska J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2005.

- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2018.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Lang J., *Wybrane problemy prawnej regulacji wykonywania prawa do składania skarg i wniosków*, „Acta Universitatis Vratislaviensis”, Prawo CLXXVIII, Wrocław 1990.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Lewandowski R., *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, https://www.podatki.biz/artykuly/13_16376.htm.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Olszanowski J., Ostojski P., Piątek W., *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2018.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008.
- Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2018.
- Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, red. W. Bednarek, Olsztyn 2002.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Staniszewski M., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10.
- System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Zimmermann M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

ROZPATRYWANIE SKARG POWSZECHNYCH W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

Streszczenie

Artykuł podejmuje zagadnienie pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed uproszczonym postępowaniem skargowym w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji. Autor zauważa, że zarzuty zawierane w skargach powszechnych mogą być podobne do tych,

które zawierane są w ramach środków prawnych przysługujących zobowiązanemu (i innym uczestnikom) w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednocześnie dowodzi, że wniesienie skargi powszechnej – zamiast właściwego środka prawnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – nie powoduje automatycznego uprawnienia po stronie organu właściwości ogólnej w sprawach skarg powszechnych do załatwienia takiej skargi poza toczącym się postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Przeciwnie, obowiązujące przepisy obligują do załatwienia takiej skargi w ramach toczącego się postępowania egzekucyjnego i najczęściej ma to miejsce, biorąc pod uwagę zarzuty skargowe, w ramach uruchomionej procedury właściwego środka prawnego w tym postępowaniu. Autor podkreśla, że prymat postępowania jurysdykcyjnego powoduje, iż rozpatrywanie i załatwianie skarg powszechnych zawierających zarzuty do prowadzonego postępowania egzekucyjnego przez organ właściwości ogólnej w sprawach skarg powszechnych, zamiast przez organ egzekucyjny (czasem organ nadzoru), powinny być kwalifikowane jako rozpatrzenie skargi przez organ niewłaściwy w sprawie.

Słowa kluczowe: skarga, postępowanie skargowe, postępowanie egzekucyjne w administracji, środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czynność egzekucyjna

DEALING WITH COMMON COMPLAINTS IN EXECUTION PROCEEDINGS IN ADMINISTRATION

Summary

The article discusses the issue of priority of jurisdiction proceedings over simplified complaint proceedings in enforcement proceedings in administration. The author notes that allegations included in common complaints may be similar to those included in the legal remedies available to the obliged (and other participants) in the enforcement proceedings in administration. At the same time, the author argues that filing a common complaint – instead of an appropriate legal remedy in the enforcement proceedings in administration – does not cause an automatic entitlement on the part of the body with general jurisdiction over complaints to deal with such a complaint outside the pending enforcement proceedings in administration. On the contrary, the regulations in force oblige to handle such a complaint within the framework of pending enforcement proceedings and this usually takes place, given the allegations of the complaint, within the framework of the initiated procedure of the appropriate legal remedy in these proceedings. The author emphasises that the primacy of jurisdiction proceedings means that the consideration and settlement of common complaints containing allegations against the conducted enforcement proceedings by a body of general jurisdiction for common complaints, instead of by an enforcement body (sometimes a supervisory body), should be qualified as consideration of a complaint by a body not competent in the case.

Keywords: complaint, complaint proceedings, enforcement proceedings in administration, legal remedies in enforcement proceedings in administration, act in enforcement proceedings

Cytuj jako: Hrynicky W.M., *Rozpatrywanie skarg powszechnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ius Novum” 2022 (16) nr 1, s. 83–101. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.1.2022.5/w.m.hrynicky

Cite as: Hrynicky W.M. (2022) 'Dealing with common complaints in execution proceedings in administration'. *Ius Novum* (Vol. 16) 1, 83–101. OI: 10.26399/iusnovum.v16.1.2022.5/w.m.hrynicky