

Wstęp

Idealem demokratycznego państwa prawnego jest dobrowolne wykonywanie przez obywateli i inne podmioty obowiązków prawnych zarówno wobec państwa, jak i wobec siebie. Wynika to z charakteru tego państwa i prawa zarówno ze względu na jego wolnościowe założenia i cele, jak i sposób stanowienia prawa. Ponieważ rzeczywistość jest zwykle odległa od ideałów, często się zdarza, że obowiązki nie są dobrowolnie wykonywane. Prawo przewiduje więc możliwość użycia przymusu państwowego do ich wykonania przez określone podmioty profesjonalnie do tego przygotowane w sposób z góry szczegółowo zorganizowany, gwarantujący nie tylko jego skuteczność, ale i poszanowanie pewnych praw zobowiązanego¹. Zarówno gwarancję skutecznej egzekucji, jak i poszanowanie praw zobowiązanego zapewniają odpowiednio dobrane i skonstruowane środki egzekucyjne i środki prawne.

Przedmiot niniejszej publikacji związany jest z zagadnieniem środków prawnych występujących w egzekucji administracyjnej. Użycie ich we właściwy sposób, w odpowiednim momencie przez konkretne podmioty może wpłynąć na kształt i kierunek egzekucji, może przesądzić o jej większej lub mniejszej skuteczności, może wreszcie zupełnie zablokować działanie organu egzekucyjnego bądź też je diametralnie przyspieszyć. Wszystkie te cechy uzależnione są jednak od dobrej, nowoczesnej procedury będącej narzędziem w ręku administracji². Procedura ta, kształtowana od wielu lat, pamięta różne układy polityczne, ekonomiczne i społeczne. Środki prawne rozwijały się bowiem na przełomie przemian, których wpływ na kierunek i kształt tych środków był ogromny³. Ich ocena pod względem społecznym, ekonomicznym i politycznym pomoże w lepszym zrozumieniu mechanizmów działających w obecnym systemie środków prawnych.

W aspekcie społecznym środki te zawdzięczają głównie możliwość aktywnego udziału stron w procesie egzekucji. Korzystanie z tych środków ma często charakter kontrolny, weryfikujący rozstrzygnięcia organu egzekucyjnego. W wymiarze społecznym środki te należałoby ocenić jako instru-

¹ E. Smoktunowicz, Egzekucja administracyjna i sądowa, Warszawa 1995, s. 28.

² Zob. J. Starościak, Gwarancje wykonania aktów administracyjnych, [w:] System prawa administracyjnego, rozdz. II. Prawne formy i metody działania administracji, Wrocław 1978, s. 111–113.

³ Por. J. Litwin, Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Objąsnione orzecznictwem, Warszawa 1935, s. 45.

menty wpływające na świadomość uczestników postępowania w zakresie podniesienia lub zachowania pełnego obiektywizmu podejmowanych rozstrzygnięć lub rzetelności wykonywanych czynności egzekucyjnych. Aspekt społeczny wiąże się w pewnym zakresie z aspektem psychologicznym, bowiem kreowanie świadomości społeczeństwa jest zagadnieniem na pograniczu socjologii i psychologii.

Polityczny wymiar środków prawnych ma tło głównie historyczne i przejawia się przede wszystkim w tym, że środki te były niejednokrotnie narzędziem w rękach ustroju. Kwestie związane z ustaleniem kategorii podmiotów, którym były one przyznane, lub organów, które miały być weryfikowane przez użycie tych środków, często były zależne od układów politycznych i od panującego ustroju polityczno-gospodarczego.

Wymiar ekonomiczny środków prawnych wiąże się z tym, że ich celem jest przede wszystkim dążenie do skutecznego i w miarę sprawnego wyegzekwowania obowiązku administracyjnego. Obowiązek ten niejednokrotnie stanowi korzyść finansową należną państwu bądź gminom. Wyrazem tego może być skarga na bezczynność wierzyciela czy skarga na przewlekłość postępowania.

Przedstawione trzy aspekty środków prawnych mają zasadniczy wpływ na umiejscowienie ich w systemie prawnym oraz na rolę, jaką pełnią w egzekucji administracyjnej. Z punktu widzenia obywatela oraz organu egzekucyjnego istotne jest zachowanie równowagi między czynnikiem społecznym, politycznym i ekonomicznym. Także wolą ustawodawcy jest to, aby egzekucja był efektywna i legalna. Z pewnością pomocne w uzyskaniu tego celu będą zarówno trafnie skonstruowane instrumenty prawne, jak i właściwe ich wykorzystanie przez uprawnione osoby.

Po tych uwagach można wstępnie sformułować tezę, że środki prawne są materią niejednorodną, wielowątkową, a ich kształtowanie na przełomie kilkudziesięciu lat spowodowało wiele wewnętrznych sprzeczności proceduralnych. Zadaniem do wykonania jest zatem analiza tych środków oraz ocena ich prawidłowości ze szczególnym uwzględnieniem zbadania istnienia spójności między przepisami wewnątrz ustawy egzekucyjnej dotyczących zagadnień środków prawnych, przepisami wewnątrz całego systemu postępowania administracyjnego, zbadania istnienia luk prawnych, utrudniających poruszanie się przeciętnemu obywatelowi po gąszczu przepisów prawnych oraz z uwzględnieniem zbadania występowania zjawiska przeregulowania niektórych instytucji, a także określenie stopnia skuteczności tych środków.

Rozpatrzenie wszystkich wymienionych sytuacji prawnych wymaga omówienia wielu zagadnień o charakterze ogólniejszym, bez których trudno byłoby wyjaśnić kwestie szczegółowe. Stąd przed przystąpieniem do rozważań ściśle związanych z problemem środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym, a mających charakter analizy obowiązujących przepisów prawnych, podjęte zostały w pracy następujące kwestie natury ogólniejszej: „pojęcia podstawowe” (Rozdział I), obejmujące zagadnienia takie jak stosu-

nek ogólnego postępowania administracyjnego do postępowania egzekucyjnego, istotę i znaczenie środka prawnego oraz funkcje środków prawnych.

Szczegółowej analizie zostały poddane zagadnienia związane z administracyjnoprawnymi środkami uregulowanymi w ustawie egzekucyjnej (Rozdział II), administracyjnoprawnymi środkami uregulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, a stosowanymi w egzekucji (Rozdział III) oraz środkami ochrony sądowej (Rozdział IV). Analiza powyższych zagadnień zakończona jest propozycją nowego modelu systemu środków prawnych mających zastosowanie w egzekucji administracyjnej oraz wnioskami końcowymi stanowiącymi swego rodzaju puentę rozważań.

W związku z tym, że punktem wyjścia w niniejszej publikacji jest analiza obowiązujących przepisów prawnych, podstawową metodą tu zastosowaną jest metoda analityczno-prawna. W pewnym jednak zakresie konieczne było wyjście poza analizę przepisów. W szczególności uzasadnione było wskazanie funkcji i roli tych środków prawnych w egzekucji administracyjnej. Rozważania z tego zakresu okazały się szczególnie przydatne przy omówieniu skuteczności środków prawnych i wykazaniu mniej doskonałych środków prawnych. Natomiast sformułowanie zasad, na których powinny opierać się środki prawne, okazało się niezbędne przy budowaniu propozycji nowego modelu tych środków oraz wniosków *de lege ferenda*.

W pracy występują także wątki prawnoporównawcze¹. Sięgnięto tu do rozwiązań prawnych występujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz do egzekucji sądowej uregulowanej w Kodeksie postępowania cywilnego. Wobec niewielkich różnic w sposobie unormowania środków prawnych w egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej interesującym zadaniem badawczym byłoby prześledzenie instytucji obu egzekucji pod względem podobieństw i różnic, i pojęcie próby przybliżenia obu tych postępowania. Podjęcie takich badań w tej pracy nie było możliwe ze względu na zakres wykraczający poza obszar wyznaczony tematem publikacji.

W pracy brak jest wątku empiryczno-prawnego. Wszelkie próby podejmowane w tym zakresie nie pozwalają na ustalenie rzeczywistego obrazu funkcjonowania środków prawnych. Sytuacja taka jest wynikiem przede wszystkim tego, że postępowanie egzekucyjne prowadzi wiele organów administracji państwowej o zróżnicowanym charakterze. Wielość organów prowadzących postępowanie egzekucyjne, brak wiarygodności danych o ilości ich przeprowadzenia lub korzystania przez podmioty uprawnione ze środków prawnych powodują, że badania te, choć byłyby dla pracy ważnym elementem wspierającym lub obalającym tezę, okazały się nie do przeprowadzenia.

¹ Na temat metod zob. *J. Starościak*, O metodzie prawnoporównawczej, [w:] *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 65 oraz *Z. Ziemiński*, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa—Poznań 1983, s. 23 i n.

W pewnym zakresie niezbędne także okazało się sięgnięcie do stanu prawnego poprzednio obowiązującego, zwłaszcza występującego przed ostatnią największą nowelizacją z 2001 r.¹.

Nieśmiałą myślą przewodnią tej pracy jest zainicjowanie działań zmierzających do znowelizowania ustawy egzekucyjnej w zakresie środków prawnych, tak aby wyeliminować błędy i niejasności mogące pojawić się podczas szczegółowej analizy przepisów dotyczących środków prawnych, a także doprowadzenie do zmniejszenia liczby norm prawnych regulujących ten zakres materiału. Obecnie rozmiary tej regulacji, jak widać, stwarzają realną barierę poznania jej przez przeciętnego obywatela. Jedną z dróg wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom społecznym mogłoby być opracowanie nowych rozwiązań prawnych oraz poddanie egzekucji administracyjnej nadzorowi sądów administracyjnych.

Pewnych uściśleń wymaga tytuł publikacji. „Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji” swoim zakresem obejmują wszystkie instytucje procesowe służące uprawnionym podmiotom do weryfikacji aktów lub czynności podjętych przez właściwe organy i inne podmioty w celu ich reformacji lub kasacji uregulowane w ustawie egzekucyjnej i poza nią. Temat ten obejmuje swym zasięgiem wszystkie środki prawne, które mają zastosowanie w postępowaniu w egzekucyjnym bez względu na źródło regulacji. Struktura pracy nawiązuje do podziału środków ze względu na ich miejsce uregulowania. Oddzielnej analizie poddawane są środki prawne uregulowane w ustawie egzekucyjnej, w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz Kodeksie postępowania cywilnego i ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podział taki jest wyrazem wielości i różnorodności środków prawnych.

Niniejsza publikacja stanowi próbę usystematyzowania środków prawnych uregulowanych w postępowaniu egzekucyjnym i ułożenia ich w przejrzysty schemat środków funkcjonujących w innych postępowaniach administracyjnych, zwłaszcza w postępowaniu ogólnym. Celem tych środków jest bowiem przede wszystkim zabezpieczenie prawidłowego przebiegu postępowania, przeprowadzenie skutecznej egzekucji obowiązków administracyjnych oraz realizacja prawa obywatela do ochrony własnych interesów. W obecnym stanie prawnym ogromna mozaika tych środków nie daje na razie takiej gwarancji, a pokaźna ich liczba nie ułatwia obywatelom korzystania z nich. Niejednokrotnie trudno jest znaleźć wytłumaczenie faktu zróżnicowania warunków wnoszenia środków prawnych o podobnym charakterze. Wraz z kolejnymi nowelizacjami katalog tych środków wzbogacał się. Natomiast oddalał się proces ujednoczenia postępowania w tej części.

¹ Ustawa z 6.9.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368).