

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer.85@gmail.com

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 3 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 698/22

Tezy

„W toku postępowania egzekucyjnego prowadzący je organ nie ma legitymacji do wkraczanie w ustalenia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną”.

„Jeśli istnieje między zobowiązanym, a organem egzekucyjnym spór co do zakresu obowiązków wynikających z ostatecznej decyzji o nakazie rozbiórki to może być on rozwiązany przez zastosowanie przewidzianej w art. 113 § 2 k.p.a. instytucji wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji”.

W glosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (dalej jako WSA w Olsztynie) oddalił skargę na postanowienie w przedmiocie oddalenia zarzutów do postępowania egzekucyjnego w sprawie rozbiórki boiska sportowego

Analiza rozważań prawnych czynionych przez sąd w glosowanym orzeczeniu wymaga w pierwszej kolejności zarysowania stanu faktycznego sprawy. Jak wywiódł w części historycznej uzasadnienia WSA w Olsztynie, skarżący (inwestor) zobowiązany został do rozbiórki boiska sportowego ze sztuczną nawierzchnią. Wobec niewykonania wymaganego obowiązku wystawiony został tytuł wykonawczy w przedmiocie nakazu rozbiórki boiska. Organ egzekucyjny ustalił, że wykonano jedynie demontaż części sztucznej nawierzchni, poprzez odspojenie jej od gruntu i przykrycie nią pozostałej części nawierzchni, która nie została rozebrana. Zobowiązany pismem z 26 lipca 2022 r. wniósł zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej, wskazując, że dokonał już rozbiórki boiska. Zarzut został oddalony, bowiem organ ustalił, że boisko nadal istnieje, a w czasie kontroli było ono użytkowane – odbywał się na nim trening piłki nożnej z udziałem dzieci (utrwalony na dokumentacji fotograficznej). Mając powyższe na względzie, organ oddalił zarzut wygaśnięcia egzekwowanego obowiązku. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w toku kontroli instancyjnej.

W skardze do WSA w Olsztynie skarżący zakwestionował oddalenie zarzutu opartego o art. 33 § 2 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej jako u.p.e.a.). W uzasadnieniu skargi zobowiązany wywiódł, że obowiązek został wykonany. Wskazał, że nie wywiózł jedynie materiału porozbiórkowego z przedmiotowej nieruchomości. Zobowiązany utrzymywał, że organ nadinterpretowuje zakres rozbiórki i wymaga od zobowiązanego podjęcia działań wykraczających poza rozbiórkę obiektu. Zobowiązany zastrzegł w tym kontekście, że sztuczna murawa po właściwym jej zdemontowaniu i zabezpieczeniu jest materiałem nadającym się do ponownego użycia i nie stanowi odpadu. Jednocześnie zobowiązany wskazał, że jeśli organy potraktowały rozłożenie materiału (sztucznej murawy – przyp. T.M.) jako odtworzenie obiektu budowlanego, to powinny traktować taki obiekt jako nowy i tym samym wydać stosowne decyzje, a nie bazować na poprzedniej decyzji, która dotyczyła poprzedniego obiektu, który został zdemontowany.

WSA w Olsztynie nie podzielił argumentacji skargi. Sąd swoje rozważania rozpoczął od zasygnalizowania, że postanowieniem z 17 lipca 2019 r. nałożono na inwestora nakaz wstrzymania robót budowlanych. Ostateczną decyzją z 31 lipca 2019 r. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wydał zaś nakaz rozbiórki boiska. Sąd wywiódł, że samowola budowlana, z formalnego punktu widzenia (do momentu jej ewentualnej legalizacji), nigdy nie będzie obiektem w pełni ukończonym. Ponadto w stosunku do przedmiotowego obiektu wydane zostało postanowienie w zakresie wstrzymania robót budowlanych, co świadczy o tym, że proces ten trwał. Ewentualny częściowy demontaż obiektu i jego odtworzenie nie może być kwalifikowane jako powstanie nowego obiektu – świadczy co najwyżej o prowadzeniu prac budowlanych. Nakaz rozbiórki spornego obiektu, tj. boiska sportowego, nigdy nie został zatem przez inwestora wykonany.

Sąd w kontekście oceny zakresu prac rozbiórkowych podkreślił, że w toku postępowania egzekucyjnego prowadzący je organ nie ma legitymacji do wkroczenia w ustalenia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną. W toku postępowania egzekucyjnego nie bada się zatem sprawy od strony merytorycznej, gdyż powodowałoby to w istocie przekształcenie postępowania egzekucyjnego w trzecią instancję postępowania. Jeśli zatem istnieje między zobowiązanym a organem egzekucyjnym spór co do zakresu obowiązków wynikających z ostatecznej decyzji o nakazie rozbiórki, to może być on rozwiązany przez zastosowanie przewidzianej w art. 113 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego instytucji wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji. Wniosek w tym zakresie może złożyć strona postępowania administracyjnego, także w toku postępowania egzekucyjnego. Nie jest natomiast rolą organu egzekucyjnego rozstrzygnięcie co do zakresu wynikających z egzekwowanej decyzji obowiązków.

Sformułowaną przez sąd argumentację ocenić należy jednoznacznie pozytywnie, choć wymaga ona pewnego uzupełnienia. W niniejszej sprawie na plan pierwszy wysunęła się kwestia odrębności postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji. Sąd słusznie przyjął, że spór w analizowanej sprawie ogniskował się wokół kwestii zakresu czynności, jakie winny zostać wykonane w toku rozbiórki, i efektu, jaki winna ona przynieść. Istotą sporu była zatem interpretacja wynikającego z decyzji rozbiórkowej obowiązku, a dopiero w dalszej kolejności ewentualne wady postępowania egzekucyjnego. Mając na względzie powyższe, sąd zasadnie na plan pierwszy wysunął zagadnienie odrębności postępowania administracyjnego oraz egzekucyjnego w administracji. Zakres i rozmiar nałożonego obowiązku ustalane są bowiem poza procedurą egzekucyjną i nie mogą być weryfikowane przez organ egzekucyjny.

W tym kontekście należy zastrzec, że o ile ocena, czy doszło do rozbiórki obiektu, dokonywana jest w ramach postępowania egzekucyjnego, to kwestia zakresu tego obowiązku – tak co do obiektów, jakich dotyczy, jak również kwestii bardziej szczegółowych – stanowi domenę postępowania administracyjnego i prawa budowlanego. W toku egzekucji nie może być rewidowana sama istota dochodzonego obowiązku¹. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji reguluje przy tym kwestie procesowe, a nie merytoryczne. Sąd nie mógł zatem zaakceptować stanowiska skarżącego, który w istocie dążył do tego, by na gruncie postępowania egzekucyjnego dokonano reinterpretacji obowiązku, jaki został nałożony na stronę, lub wręcz dokonano powtórnej merytorycznej oceny sprawy administracyjnej. Kwestią zasadniczą okazało się zatem rozdzielenie postępowania administracyjnego i merytorycznej oceny sprawy od procedury wykonawczej. Podnoszone w sprawie okoliczności wymagały bowiem rozstrzygnięcia, czy istotą sprawy jest ocena wykonania obowiązku, czy też sam jego zakres. W razie sporu w tym drugim obszarze przedwczesna byłaby analiza ewentualnej realizacji obowiązku.

W kontekście tak zarysowanej istoty sprawy należy podkreślić, że w toku postępowania egzekucyjnego ani organ egzekucyjny, ani wierzyciel nie mogli rewidować ustaleń postępowania administracyjnego². W stosunku do organu

¹ Na powyższe zagadnienie zwrócił uwagę WSA w Łodzi w wyroku z 20 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 553/19, wskazując, że „mechanizm przewidziany w cytowanym wyżej art. 34 § 1a u.p.e.a. jest wyrazem niekonkurencyjności środków zaskarżenia, będącej jednocześnie podkreśleniem odrębności postępowania administracyjnego (wymiarowego) i egzekucyjnego”.

² Szerzej o zasadzie ogólnej trwałości decyzji ostatecznej: A. Janowska, *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 195 i nast. WSA w Lublinie wskazał natomiast wprost: „Zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a., decyzje ostateczne mogą być uchylone lub zmienione tylko w drodze trybów szczególnych w przypadkach przewidzianych w k.p.a. Nie może to się jednak stać za sprawą środków odwoławczych wnoszonych w toku postępowania egzekucyjnego” – zob. wyrok WSA w Lublinie z 30 października 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 806/07. Bezpośrednio do kwestii wpływu zasady trwałości decyzji ostatecznej na postępowanie egzekucyjne odniósł się WSA w Gdańsku: „W trakcie postępowania egzekucyjnego

egzekucyjnego rozgraniczenie to bardzo wyraźnie zasygnalizowane jest przez ustawodawcę w art. 29 ust. 1 u.p.e.a. Zgodnie z jego brzmieniem organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Nieco inna jest pozycja procesowa wierzyciela, który jako „dysponent obowiązku” zobowiązany jest wręcz (art. 34a u.p.e.a.) do stałej weryfikacji, czy egzekwowany obowiązek istnieje, jest wymagalny wreszcie, czy jego zakres i kształt odpowiada treści aktu (decyzji) generującego dany obowiązek. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że nawet wierzyciel, w ramach u.p.e.a., nie jest uprawniony do merytorycznej ingerencji czy też weryfikacji decyzji administracyjnej, stanowiącej źródło egzekwowanego obowiązku. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że rola wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym sprowadzona jest do oceny aktualności egzekwowanego obowiązku oraz zgodności obowiązku określonego tytułem wykonawczym z jego faktycznym źródłem. Są to zatem uprawnienia quasi-formalne. Nie jest to zaś uprawnienie obejmujące weryfikacje prawidłowości jego ustalenia tak co do zasady, jak i rozmiaru (wysokości).

Zarzuty w sprawie prowadzonej egzekucji mogą zatem mieć na celu wykazanie nieistnienia obowiązku (np. na skutek stwierdzenia nieważności decyzji w odrębnym postępowaniu), ale nie podważenie aktu administracyjnego, który nakłada ten obowiązek³. W odniesieniu do aktualnego stanu prawnego trafnie zauważył WSA w Gdańsku, że *ratio legis* nowelizacja u.p.e.a.

zobowiązany, kwestionując prowadzenie tego postępowania, może wnieść zarzuty tylko z przyczyn enumeratywnie wyszczególnionych w art. 33 u.p.e.a. Nie może natomiast na tym etapie postępowania kwestionować zasadności nakazanej rozbiórki. Postępowanie egzekucyjne ma na celu doprowadzenie do realizacji obowiązku przez zobowiązanego, który został na niego nałożony ostateczną decyzją administracyjną, a nie jest przez niego wykonywany dobrowolnie. W postępowaniu egzekucyjnym nie można kwestionować zasadności nałożonego na zobowiązanego obowiązku, gdyż ten wynika z decyzji ostatecznej, która została podjęta w ramach innego postępowania. Zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyrażoną w przepisie art. 16 § 1 k.p.a., decyzje ostateczne mogą być uchylone lub zmienione tylko w drodze trybów szczególnych w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie może to się jednak stać za sprawą skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie wydane w toku postępowania egzekucyjnego w przedmiocie zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej, czy też za sprawą środków odwoławczych wnoszonych w toku postępowania egzekucyjnego” – zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 378/17.

³ Jak wskazał WSA w Gdańsku, „w obecnym brzmieniu tryb ten ukształtowano w odmienny sposób, tj. poprzez powierzenie wierzycielowi kompetencji do rozpatrywania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. *Ratio legis* tej zmiany opiera się na założeniu, że rozstrzygnięcie w sprawie zarzutu ma charakter merytoryczny, odnoszący się bezpośrednio do zakresu obowiązków zobowiązanego. Rozstrzygnięcia tego rodzaju nie powinny być zatem podejmowane przez organ egzekucyjny, ponieważ zadaniem organu egzekucyjnego jest wyłącznie stosowanie przymusu egzekucyjnego w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku ustalonego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego” – zob. wyrok WSA w Gdańsku z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 1589/21. Także: A. Cudak, *Wpływ zmiany trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej na pozycję procesową wierzyciela i zobowiązanego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, vol. XXIII, z. 1, s. 147–158; J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 249.

z 2019 r.⁴ opiera się na założeniu, iż rozstrzygnięcie w sprawie zarzutu ma charakter merytoryczny, odnoszący się bezpośrednio do zakresu obowiązków zobowiązanego⁵. Należy jednak powtórzyć, że merytoryczny charakter rozstrzygnięć wierzyciela nie znosi zasady trwałości decyzji administracyjnej oraz rozgraniczenia postępowania administracyjnego i egzekucyjnego⁶. W kontekście aktualnego brzmienia art. 33 i 34 u.p.e.a. potwierdził to WSA w Krakowie, wskazując, że postępowanie wywołane zarzutami w trybie art. 33 u.p.e.a. nie może prowadzić do podważania ostatecznych merytorycznych rozstrzygnięć organów, wydanych w toku postępowania administracyjnego jako postępowania rozpoznawczego⁷.

Z uwagi na sygnalizowaną wyżej odrębność obu postępowań – administracyjnego i egzekucyjnego – ingerencja w treść wynikającego z decyzji administracyjnej obowiązku na gruncie postępowania egzekucyjnego nie jest możliwa. Egzekwowana decyzja (jak również prawidłowość samego postępowania prowadzącego do jej wydania) nie podlega ani analizie, ani ocenie w toku postępowania egzekucyjnego⁸. Na etapie postępowania egzekucyjnego nie jest możliwe wprowadzanie zmian w materii, która jednoznacznie została rozstrzygnięta w decyzji kończącej postępowanie rozpoznawcze. Weryfikacja

⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070 z późn. zm.).

⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 1589/21; także: A. Cudak, op. cit., s. 154.

⁶ M. Darmos, *Zasady rozpoznania zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4, s. 35–47, Lex. Autor wprost wskazał, że „przedmiotem zarzutu nie jest indywidualny akt administracyjny w postaci decyzji czy postanowienia, lecz prawidłowość postępowania polegającego na zastosowaniu przymusu państwowego lub groźby jego użycia dla urezeczywistnienia treści stosunku prawnego wynikającego z orzeczenia albo wprost z przepisu prawa. Przy rozpoznawaniu zarzutu badaniu podlega legalność działań zmierzających do wykonania obowiązku, a nie aktu, z którego obowiązek ten wynika”. WSA w Łodzi w wyroku z 20 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 553/19 wskazał zaś wprost, że „mechanizm przewidziany w cytowanym wyżej art. 34 § 1a u.p.e.a. jest wyrazem niekonkurencyjności środków zaskarżenia, będącej jednocześnie podkreśleniem odrębności postępowania administracyjnego (wymiarowego) i egzekucyjnego”.

⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 713/22.

⁸ Jak wskazał NSA, „zarzuty oraz inne środki odwoławcze przysługujące w ramach postępowania egzekucyjnego nie mogą być bowiem wykorzystywane do weryfikacji decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ponadto, zmiana lub uchylenie takiej decyzji może nastąpić wyłącznie w ramach jednego z trybów szczególnych unormowanych w k.p.a.” – zob. wyrok NSA z 3 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 846/21. Podobne stanowisko zaprezentował również WSA w Kielcach, który wskazał, że „zarzuty (tak samo jak inne środki odwoławcze przysługujące w ramach postępowania egzekucyjnego) nie mogą być wykorzystywane do weryfikacji decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Zmiana lub uchylenie takiej decyzji może nastąpić wyłącznie w ramach jednego z trybów szczególnych unormowanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego” – zob. wyrok WSA w Kielcach z 28 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 632/22; podobnie wyrok WSA w Rzeszowie z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 92/22. Zob. również: E. Staniszewski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10, s. 38 i nast.

decyzji ostatecznych w postępowaniu egzekucyjnym jest bezwzględnie niedopuszczalna, gdyż na jej przeszkodzie stoi zasada trwałości takich decyzji⁹.

Zasada trwałości decyzji ostatecznej implikuje założenie, że ewentualna zmiana rozstrzygnięcia (ingerencja w jego treść) stanowi wyjątek, który musi posiadać oparcie w literalnie rozumianej normie prawnej¹⁰. Tymczasem brak jest w ramach postępowania egzekucyjnego normy dającej podstawę do zmiany, reinterpretacji lub jakiegokolwiek ingerencji w treść ostatecznej decyzji stanowiącej źródło egzekwowanego obowiązku. Warto powtórzyć, że nawet wymienione w art. 33 § 2 u.p.e.a. przesłanki zarzutów nie pozwalają na przyjęcie, iż granice sprawy administracyjnej, jaka inicjowana jest tym środkiem zażalenia, obejmują możliwość ingerencji w merytoryczną treść orzeczenia lub innego dokumentu stanowiącego podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Dotyczą one (poza przesłanką nieistnienia obowiązku) zdarzeń jakie nastąpiły już po powstaniu samego obowiązku. Zarzut służy zatem do zakwestionowania prawidłowości wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej. Nie wpływa jednak w żaden sposób na kształt samego obowiązku¹¹. Jak wskazał Piotr Przybysz „zarzut w obecnym stanie prawnym jest środkiem prawnym o jednolitym charakterze. Zobowiązany, wnosząc zarzut, kwestionuje możliwość prowadzenia egzekucji, podważając prawidłowość tytułu wykonawczego. Z tytułu wykonawczego wynika domniemanie istnienia obowiązku oraz spełnienia wszystkich przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania egzekucyjnego, dlatego zobowiązany, wnosząc zarzut, zamierza wykazać, że: a) nie jest prawdziwe twierdzenie wierzyciela, że obowiązek istnieje (art. 33 § 2 pkt 1) albo b) wprawdzie obowiązek został nałożony na zobowiązanego wskazanego w tytule wykonawczym, ale określenie obowiązku w tytule wykonawczym odbiega od treści nałożonego obowiązku (art. 33 § 2 pkt 2), albo c) obowiązek został nałożony na inną osobę niż wskazana w tytule wykonawczym jako zobowiązany (art. 33 § 2 pkt 3), albo d) tytuł wykonawczy został wystawiony przedwcześnie, bo przed doręczeniem zobowiązanemu upomnienia, które było wymagane (art. 33 § 2 pkt 4), albo e) obowiązek wygasł w całości lub w części, dlatego nie było podstaw do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 33 § 2 pkt 5), albo e) obowiązek nie jest wymagalny, dlatego nie było podstaw do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 33 § 2 pkt 6)”¹². Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że nie tylko organ egzekucyjny (art. 29 u.p.e.a.) nie ma możliwości ingerencji w treść egzekwowanego obo-

⁹ E. Komorowski, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 512–514 oraz przywołane tam orzecznictwo.

¹⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

¹¹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, część 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020, s. 613.

¹² P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex, art. 33.

wiązku, ale ograniczenie to co do zasady rozciąga się także na wierzyciela. Ten ostatni dokonuje jedynie weryfikacji aktualności i wymagalności obowiązku. Sam wykonawczy charakter procedury egzekucyjnej determinuje przy tym zawężający – w stosunku do możliwości ingerencji w samą istotę egzekwowanego obowiązku – model interpretacji przepisu art. 33 u.p.e.a.

Bezpośrednio do kwestii możliwości reinterpretacji egzekwowanego obowiązku w toku procedury egzekucyjnej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 października 2009 r. Sąd wskazał, że „wada polegająca na nieprecyzyjnym oznaczeniu obowiązku podlegającego wykonaniu dotyczy bezpośrednio decyzji będącej podstawą prowadzenia egzekucji w niniejszej sprawie. Kwestia ta jednak nie podlegała kontroli Sądu pierwszej instancji orzekającego wyłącznie w granicach sprawy objętej skargą na postanowienie o zastosowaniu konkretnego środka egzekucyjnego. Co do zasady weryfikacja w tym zakresie możliwa byłaby w postępowaniu administracyjnym wszczętym w następstwie uruchomienia jednego z trybów nadzwyczajnych uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dopiero ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji nakładającej obowiązek prawny mogłoby mieć wpływ na toczące się postępowanie egzekucyjne”¹³. Należy zatem podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wszelkie modyfikacje treści obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej wiążą się z podważeniem jej trwałości. Muszą odbywać się zatem w ramach trybów przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego. Ani organ egzekucyjny, ani wierzyciel nie są uprawnieni do oceny ani nawet interpretacji aktu stanowiącego źródło egzekwowanego obowiązku. Odmienna interpretacja godziłaby nie tylko w zasadę trwałości decyzji ostatecznej, ale również w granice dwóch odrębnych spraw administracyjnych.

Powyższe rozważania trzeba uzupełnić o bezpośrednie odniesienie do sprawy rozpoznanej w głosowanym orzeczeniu i ocenę sformułowanych przez skarżącego zarzutów. Należy wskazać w tym kontekście na brzmienie art. 33 § 4 u.p.e.a., zgodnie z którym „zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej określa istotę i zakres żądania oraz dowody uzasadniające to żądanie”. Ciężar dowodu spoczywa zatem na zobowiązanym, niezależnie od podstawy zarzutu¹⁴. Jeśli zatem zarzut oparty jest na wygaśnięciu zobowiązania na skutek jego wykonania, to zobowiązany musi przedstawić przekonujące i wiarygodne dowody wskazujące na wygaśnięcie obowiązku. W przypadku wykonania obowiązku będzie to wiarygodne wykazanie okoliczności faktycznych pozwa-

¹³ Wyrok NSA z 15 października 2009 r., sygn. akt II GSK 138/09. Mimo że stanowisko to zajęte zostało przed wejściem w życie nowelizacji z 2019 r., pozostaje nadal aktualne.

¹⁴ Na fakt ten wyraźnie zwrócił uwagę WSA w Gliwicach (wyrok z 19 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Gl 1215/21), również w kontekście obowiązków wynikających z prawa budowlanego. Zob. także wyrok WSA w Gdańsku z 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 494/16, Lex nr 2173270; wyrok WSA w Krakowie z 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 788/20; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Go 81/15; A. Cudak, op. cit., s. 154.

lających na ustalenie, że treść obowiązku została zrealizowana przez zobowiązanego (niezależnie czy ten obejmował uczynienie czegoś, czy też powstrzymanie się od działania)¹⁵. Sposób prowadzenia postępowania dowodowego, jak i kryteria oceny dowodów regulować będą w tym przypadku odpowiednio stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak wskazuje P. Przybysz, wnoszący zarzut nie jest zobligowany do dołączenia do zarzutu dowodów, a jedynie do ich wskazania¹⁶. To organ prowadzący postępowanie i rozstrzygający sprawę będzie przeprowadzał dowód, a także dokonywał jego oceny. Należy przyjąć, że wierzyciel w toku rozpoznawania zarzutów związany będzie wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego zasadami prowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym zasadą swobodnej oceny dowodów, otwartym katalogiem źródeł dowodowych, zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu¹⁷. Powyższe nie zmienia jednak zasadniczej odmienności postępowania związanego z rozpoznaniem zarzutu. Ciężar dowodu związany z wykazaniem zaistnienia okoliczności stanowiących podstawę tego środka zaskarżenia spoczywa na zobowiązanym¹⁸. Dodatkowo można przyjąć, że ustawodawca w art. 33 § 4 u.p.e.a. wprowadził swoistą prekluzję dowodową. Zgodnie z brzmieniem przywoływanego przepisu zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej określa istotę i zakres żądania oraz dowody uzasadniające to żądanie. Już w piśmie inicjującym to postępowanie należy zatem nie tylko określić istotę żądania, ale również wskazać na źródła dowodowe na ich poparcie. Warto dodać, że granice postępowania wyznacza z jednej strony zobowiązany w podniesionym zarzucie, z drugiej zaś – charakter i treść przesłanki ustawowej stanowiącej podstawę zarzutu. Sąd słusznie zatem ocenił, że skarżący nie wykazał wykonania obowiązku, ten zatem nie wygaś.

¹⁵ W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. LXXVIII, z. 1, s. 143. Autor co prawda w kontekście stosowania art. 45 § 1 u.p.e.a. wskazał na obowiązek organu egzekucyjnego i egzekutora odstąpienia od czynności egzekucyjnych w razie przedstawienia przez zobowiązanego dowodów stwierdzających wykonanie obowiązku.

¹⁶ P. Przybysz, op. cit., art. 33; podobnie: P. Prelewicz, *Zarzut jako środek prawny w egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2022, nr 3, s. 116 i nast.; K. Rokicka-Murszewska, D. Zawacka-Klonowska, *Zarzut w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym po zmianach wprowadzonych ustawą nowelizującą z 11.09.2019 r.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, t. LXXIV, nr 7, s. 49; A. Cudak, op. cit., s. 155.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 994/13.

¹⁸ W tym kontekście M. Darnosz wyraźnie wskazał, że „wymóg wskazania w zarzucie dowodów odczytywać należy jako spoczywający na zobowiązanym obowiązek podania tezy dowodowej wraz ze środkiem dowodowym dla potwierdzenia okoliczności, na jakie powołuje się skarżący. Zarzut pozbawiony elementów określonych w art. 33 § 4 u.p.e.a. traktować należy jako obarczony brakami formalnymi”. Jednocześnie autor ten wskazał, że „z uwagi na brak analogicznej regulacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym za zasadne uważam sięgnięcie do dorobku judykatury przy stosowaniu podobnie skonstruowanego przepisu Ordynacji podatkowej. Art. 222 o.p. stanowi przepis będący w postępowaniu podatkowym odpowiednikiem art. 33 § 4 u.p.e.a.” – zob. M. Darnosz, op. cit., s. 35–47.

Podnoszony przez skarżącego argument, że czasowo zdemontował sztuczną murawę, a następnie odtworzył boisko, jako nowy obiekt budowlany, słusznie został w sposób kategoryczny zanegowany przez sąd. Okoliczności te w żaden sposób nie mogły prowadzić do wykazania wygaśnięcia obowiązku. Przede wszystkim czynności robót rozbiórkowych nie były w żaden sposób formalizowane (dziennik rozbiórki¹⁹). Skarżący nie wykazał zatem, że prowadził jakiegokolwiek prace rozbiórkowe²⁰. Ponadto skoro decyzją z 31 lipca 2019 r. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nakazał inwestorowi boiska sportowego rozbiórkę ww. obiektu, to należy przyjąć za sądem, że ewentualny częściowy demontaż obiektu i jego odtworzenie świadczyło co najwyżej o prowadzeniu prac budowlanych, mających zmieniający się cel, wbrew postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych. Wreszcie za WSA w Rzeszowie trzeba podkreślić, że „wprawdzie przepisy ustawy Prawo budowlane nie zawierają definicji słowa »rozbiórka«, lecz odnosząc się do potocznego znaczenia tego słowa, a także mając na względzie definicję budowy zawartą w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, stwierdzić należy, że celem rozbiórki jest likwidacja skutków procesu budowy przez co należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Za rozbiórkę wybudowanego w określonym miejscu obiektu należy uznać usunięcie tego obiektu z miejsca, w którym został on wybudowany”²¹. Inwestor – przez obowiązek rozbiórki – zobligowany był zatem do cofnięcia skutków wszystkich procesów budowlanych, jakie towarzyszyły budowie boiska.

Wreszcie jednoznacznie pozytywnie ocenić należy konkluzję WSA w Olsztynie, w istocie stanowiącą sedno rozważań sądu, zgodnie z którą zobowiązany, w sytuacji kiedy nie jest pewny, co zostało objętego decyzją zobowiązaniową, może się zwrócić do organu, który wydał decyzję o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji. Ustawodawca przewidział w ramach procedury administracyjnej możliwość powstania sporu odnośnie do dokładnego znaczenia decyzji administracyjnej i tryb usunięcia takich niejasności. Procedura przewidziana art. 113 Kodeksu postępowania administracyjnego jest postępowaniem odrębnym od egzekucyjnego, choć między instytucją wskazanego artykułu a postępowaniem egzekucyjnym w administracji istnieje funkcjonalny związek²². Podkreślenia wymaga przy tym, że instytucja „wykładni decyzji” nie narusza

¹⁹ Art. 45 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu z daty prowadzonego postępowania egzekucyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz.1333 z późn. zm.).

²⁰ W istocie podobny zarzut analizował WSA w Krakowie gdzie, w związku z pouczeniem zawartym w upomnieniu, zobowiązany, twierdząc, iż wykonał obowiązek wynikający z decyzji, winien powiadomić powiatowego inspektora budowlanego o jego wykonaniu, czego nie uczynił – zob. wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 183/17.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1012/22.

²² Jest to jedyny przepis procedury administracyjnej wprost przyznający określone uprawnienie organowi egzekucyjnemu.

zasady trwałości decyzji ostatecznej i nie może prowadzić do zmiany egzekwowanego obowiązku²³. Co więcej, stanowi w istocie niejako epilog zamkniętej już sprawy administracyjnej, a kompetencja do interpretacji treści decyzji przyznana została organowi, który ją wydał. Proces ten może zatem zostać zainicjowany przez organ egzekucyjny (lub stronę postępowania administracyjnego), lecz odbywa się ramach postępowania administracyjnego i sprawy administracyjnej zakończonej egzekwowaną decyzją. Zachowana zostaje zatem odrębność między procesem kształtowania obowiązku a etapem jego egzekucji. Już chociażby istnienie tego narzędzia prawnego stanowi argument za podważeniem dopuszczalności jakichkolwiek ingerencji w treść decyzji stanowiącej źródło egzekwowanego obowiązku w toku postępowania egzekucyjnego. Mając na względzie reguły budowy systemu prawnego, należy założyć, że w jego ramach nie powinny funkcjonować dwie lub więcej instytucji prawnych o tym samym charakterze i celu. Jeśli zatem Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje zarówno tryby nadzwyczajnego wzruszenia decyzji ostatecznej, jak i odrębną metodę jej wykładni, a ustawa o postępowaniu egzekucyjnym przewiduje zarzut jako instrument zaskarżenia postępowania egzekucyjnego, to powinno się założyć, że każdy z trybów odnosi się od innego zakresu przedmiotowego. Instytucja zarzutów, z jakiej korzystał skarżący, nie mogła zatem prowadzić do „rewizji” zakresu egzekwowanego obowiązku lub dokonania wiążących ocen co do jego istoty. Jakakolwiek ingerencja w treść ostatecznej decyzji w ramach postępowania egzekucyjnego kreowałaby swoistą trzecią instancję, co uznać należy za niedopuszczalne.

Mając na względzie zarysowane argumenty, stanowisko zawarte w glosowanym wyroku WSA w Olsztynie z 10 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Ol 38/22 zasługuje na pełną akceptację. Sąd słusznie dostrzegł bowiem, że spór w sprawie dotyczył w istocie różnego rozumienia przez organ egzekucyjny i inwestora zakresu obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej. Rozbieżności w zakresie rozumienia decyzji były zaś przyczyną sporu co do ewentualnego wykonania obowiązku rozbiórki. Z tego względu ocenę realizacji obowiązków winno poprzedzić zniesienie wątpliwości co do jego treści. Nie istniała przy tym możliwość, by analiza taka (wykładnia obowiązku) przeprowadzona została

²³ Ograniczenie to sygnalizował już J. Starościak, wskazując, że organ nie jest uprawniony do zmiany osnowy decyzji w trybie jej wykładni. Co więcej, autor podważał nawet możliwość dokonywania klasycznej wykładni decyzji w oparciu o kryteria językowe, systemowe i celowościowe. Wskazywał, że organ jest zobowiązany „wyjaśnić, jak rozumiał własna decyzję” – zob. J. Starościak, *Komentarz do art. 105 k.p.a.*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 168. Podobnie współcześnie: G. Łaszczycza, *Konsekwencje niejasnego języka „materiałów”*, [w:] idem, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2014, Lex; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. ósme, 2020, Lex, art. 113; P. Przybysz, op. cit., art. 113; M. Wojtuń, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, art. 113.

w oparciu o regulacje u.p.e.a. Zasadnie zatem przypomniano, że procedura egzekucyjna nie jest trybem ściśle hermetycznym. Przewidziana Kodeksem postępowania administracyjnego instytucja wykładni decyzji administracyjnej jest funkcjonalnie i podmiotowo związana z procedurą egzekucyjną i pozwala na swoistą ingerencje w to postępowanie. Pozwala bowiem na „powrót” do etapu ustalania obowiązku i zniesienie wątpliwości co do jego istoty bez naruszania zasady trwałości decyzji ostatecznej. W przedmiotowej sprawie zastosowanie instytucji wykładni decyzji jawiło się jako nie tylko naturalne, ale również gwarantujące zobowiązanemu najpełniejszą ochronę. Słusznie zatem sąd uznał wadliwość zarzutów zobowiązanego i wskazał, że argument wykonania obowiązku może być analizowany dopiero wtedy, gdy zniesiony zostanie spór co do jego rzeczywistego zakresu.

Wykaz literatury

- Cudak A., *Wpływ zmiany trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej na pozycję procesową wierzyciela i zobowiązanego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, vol. XXIII, z. 1.
- Darmosz M., *Zasady rozpoznania zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4.
- Dembczyńska J., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Presscom, Wrocław 2009.
- Janowska A., *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. ósme, 2020, Lex.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, część 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Komorowski E., *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck/Verba, Warszawa 2004.
- Łaszczycza G., *Konsekwencje niejasnego języka „materiałów”*, [w:] idem, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2014, Lex.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Piątek W., *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. LXXVIII, z. 1.
- Prelewicz P., *Zarzut jako środek prawny w egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2022, nr 3.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex.
- Rokicka-Murszewska K., Zawacka-Klonowska D., *Zarzut w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym po zmianach wprowadzonych ustawą nowelizującą z 11.09.2019 r.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, t. LXXIV, nr 7.

Staniszewski E., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10.

Starościak J., *Komentarz do art. 105 k.p.a.*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1964.

Summary

Gloss on the judgment of the Administrative Court in Olsztyn of November 3, 2022, II SA/OI 698/22

Keywords: administrative procedure, case files, equality, transparency, administrative enforcement.

The commented judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn concerns the limits of enforcement proceedings in administration and the principle of durability of the final decision. Both issues involve the possibility of interpreting an administrative decision. It is of great importance for enforcement proceedings and constitutes additional protection for the obligor. In the commented judgment, the Court rightly assumed that an objection based on the premise of the expiry of the obligation can only be effective when there is certainty as to the scope of the obligation. In case of doubt, it is therefore necessary to eliminate the dispute as to the actual scope of the obligation by applying Art. 113 § 2 of the Code of Administrative Procedure. The aim of the article was, first, to reconstruct and evaluate the court's argumentation in the context of the application of Art. 113 § 2 of the Code of Administrative Procedure. Next, the author tried to supplement and develop the Court's argumentation. In this respect, the work aimed to discuss the principles of reconstructing the legal norm based on the provisions of Art. 16 and 113 § 2 of the Code of Administrative Procedure in connection with p. 33 § 1 of the Act The author tried to demonstrate the necessity of using the method of systemic and teleological interpretation in the context of applying the indicated provisions. In this respect, the work aimed to present the premises that should be considered in the process of interpreting these provisions.