

Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej po nowelizacji z 2019 r.

Obligation to conduct administrative enforcement after the 2019 amendment

Обязательство по проведению административного взыскания

после внесения поправок от 2019 года

Обов'язок здійснювати адміністративне примусове виконання після внесення
змін 2019 р.

AGATA NODŹAK

Dr, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

e-mail: agata.nodzak@up.krakow.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4779-0030>

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę wybranych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji po nowelizacji w 2019 r. Administracyjne postępowanie egzekucyjne oraz egzekucja administracyjna, która jest jego integralną częścią, to rodzaj procedur, które powinny podlegać pewnym zasadom ogólnym. Zasady te zostały sformułowane przez ustawodawcę, podobnie jak rozwiązania prawne, które mają być wyrazem ich realizacji. Analizowane zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 2019 r. wpływają na treść i rozumienie ogólnych zasad obowiązujących w tym postępowaniu, w tym na zasadę prowadzenia obowiązku egzekucji administracyjnej. Wynikiem tego jest nowe ukształtowanie statusu wierzyciela w tym postępowaniu.

Słowa kluczowe: wierzyciel, administracyjne postępowanie egzekucyjne, zasady prawa, nowelizacja z 2019 r.

Summary: The article contains an analysis of selected provisions of the Act on enforcement proceedings in administration after the amendment in 2019. Administrative enforcement proceedings and administrative enforcement that is an integral part thereof are a type of procedure that should follow certain general principles. These principles were formulated by the legislator, along with legal solutions that were to be an expression of their implementation. The analyzed changes introduced by the 2019 amendment to the act on enforcement proceedings in administration affect the content and understanding of the general rules applicable in these proceedings, including the principle of carrying out the obligation of administrative enforcement. The result is a new creditor status in these proceedings.

Key words: creditor, administrative enforcement proceedings, legal principles, 2019 amendment

Резюме: В статье анализируются отдельные положения Закона об административном исполнительном производстве в редакции 2019 года. Административное исполнительное производство и административное взыскание, являющееся его неотъемлемой частью, представляют собой вид процедур, которые должны подчиняться определенным общим принципам. Эти принципы сформулированы законодателем, как и правовые решения, которые должны стать выражением их реализации. Проанализированные изменения, внесенные поправками 2019 года в Закон об административном исполнительном производстве, влияют на содержание и понимание общих принципов, применимых к этим производствам, включая принцип обязательства по проведению административного взыскания. Результатом стало новое формирование статуса взыскателя в этих процессах.

Ключевые слова: взыскатель, административное исполнительное производство, принципы права, поправка 2019 года

Резюме: У статті наведено аналіз окремих положень закону про виконавче провадження в адміністративному порядку після внесення змін у 2019 році. Адміністративне виконавче провадження та адміністративне примусове виконання, що є його невід'ємною частиною, є різновидом процедур, на які мають поширюватися певні загальні правила. Ці принципи були сформульовані законодавцем, подібно як правові рішення, які мають бути вираженням їх реалізації. Проаналізовані зміни, які внесені поправкою до закону про виконавче провадження в адміністративному порядку від 2019 року, впливають на зміст і розуміння загальних правил, що застосовуються у цій процедурі, зокрема принципу виконання обов'язку адміністративного примусу. Результатом цього процесу є нова форма статусу кредитора у цьому процесі.

Ключові слова: кредитор, адміністративне виконавче провадження, принципи права, зміна 2019 р.

Wstęp

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ jest jedną ze starszych regulacji z zakresu procedury administracyjnej obowiązujących w polskim porządku prawnym. Od czasu jej wejścia w życie była wielokrotnie nowelizowana, w szczególności od początku lat 90. XX w., co było konieczne ze względu na zmieniające się uwarunkowania prawne i społeczno-gospodarcze w Polsce. W literaturze wskazuje się na kilka istotnych momentów w procesie modernizacji ustawy egzekucyjnej², w szczególności na nowelizację dokonaną w drodze ustawy z dnia 6 września 2001 r., zmieniającej brzmienie prawie 250 artykułów³, bowiem w znacznym stopniu przekształciła ona tryb prowadzenia egzekucji administracyjnej, wprowadzając do tej procedury nowe rozwiązania i instytucje. Po gruntownej modernizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w 2001 r., ustawa ta była zmieniana, m.in. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁴ czy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej⁵. Te ostatnie zmiany są oceniane w literaturze jako istotne, ponieważ nie zostały wprowadzone jedynie do zmiany redakcyjnej przepisów ustawy egzekucyjnej czy też zmiany ujednoliconej terminologię funkcjonującą w systemie prawnym, lecz ukształtowały na nowo stosunki procesowe normowane przez przepisy ww. ustawy⁶.

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427.

² P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018, s. 26–27.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1368.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1289 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1269 z późn. zm.

⁶ P. Kożuch, *Najnowsze zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, *Studia Prawa Publicznego* 2018, nr 2 (14), s. 122.

Ostatnia istotna zmiana przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, którą bez wątplenia można zaliczyć do procesu modernizacji ustawy, została przeprowadzona w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁷ (dalej: nowelizacja z 2019 r.). Według założeń polskiego ustawodawcy, leżących u podstaw nowelizacji z 2019 r., zmiany mają radykalnie zmodernizować przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w szczególności uprościć i usprawnić przebieg procedur administracyjnych obowiązujących w egzekucji administracyjnej, przebudować system środków ochrony prawnej przysługujących uczestnikom postępowania poprzez zmianę regulacji prawnych dotyczących obowiązujących do tej pory rozwiązań (np. w przypadku zarzutu, skargi na czynności egzekucyjne) czy poprzez wprowadzenie nowych środków ochrony prawnej (np. sprzeciw dla małżonka zobowiązanego), zinformatyzywać czynności postępowania egzekucyjnego poprzez wprowadzenie przepisów przewidujących wykorzystanie technologii informatycznych i telematycznych⁸. Przewidziane zmiany są zaadresowane przede wszystkim do organów i instytucji administracji publicznej, występujących w roli organów egzekucyjnych, czy też do wierzycieli. Nowelizacja ustawy rzutować może również na status prawny innych uczestników tego postępowania, w szczególności zobowiązanego, co jest związane przede wszystkim z realizacją wobec niego zadań i kompetencji przez organ egzekucyjny i wierzyciela.

Wśród nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych w wyniku nowelizacji z 2019 r. uwagę przykuwają m.in. regulacje mające kluczowe znaczenie dla statusu wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W jaki sposób wprowadzone zmiany rzutują na pozycję tego uczestnika administracyjnego postępowania egzekucyjnego w porównaniu z wcześniej obowiązującą regulacją prawną, w szczególności na jego uprawnienia i obowiązki, które mają być realizowane zgodnie z zasadami ogólnymi, w tym z zasadą prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej? W jakim stopniu nowelizacja z 2019 r. wpłynęła na rozumienie zasady obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz innych zasad odnoszących się do wierzyciela? Znalezieniu odpowiedzi na te pytania ma posłużyć analiza przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wprowadzonych na skutek nowelizacji z 2019 r.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2070 z późn. zm.

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw opublikowane na stronie internetowej Senatu RP, druk nr 3050, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> [dostęp: 22.02.2021 r.].

1. Ustawowa definicja pojęcia wierzyciela

Ustawa egzekucyjna zawiera definicję legalną pojęcia wierzyciela, wedle której jest nim podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym⁹. Rola wierzyciela sprowadza się zatem przede wszystkim do podjęcia czynności zmierzających do przymusowego wykonania obowiązku publicznoprawnego przez zobowiązanego. Charakter obowiązku przesądza o tym, że jest on realizowany na rzecz państwa lub innego niż państwo związku publicznoprawnego, np. jednostki samorządu terytorialnego, a wierzyciel nie tyle może, co jest zobowiązany do podejmowania stosownych czynności na rzecz i w interesie takiego podmiotu. Z tych też powodów w roli wierzyciela najczęściej występuje organ administracji publicznej lub inna instytucja publiczna. Realizacji tej roli przez wierzyciela służą również przewidziane dla niego przepisami ustawy uprawnienia, które pozwalają mu w wiążący sposób wpływać na przebieg postępowania egzekucyjnego, co czyni z niego rzeczywistego dysponenta tego postępowania¹⁰. W tym miejscu należy nadmienić, że wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym może być jednocześnie organem egzekucyjnym¹¹ lub jedynie wierzycielem¹².

Ustawodawca określił w art. 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pewne reguły, wedle których ustala się, jaki podmiot będzie występował w roli wierzyciela. Badanie tych przepisów ustawy pozwala stwierdzić, że właściwość w tym względzie zależy m.in. od charakteru obowiązku i tytułu prawnego, z którego taki obowiązek wynika.

2. Status wierzyciela w świetle zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego

Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego zostały ujęte przede wszystkim w przepisach Działu I ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administra-

⁹ Art. 1a pkt 13 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 sierpnia 2009 r., I SA/Ke 233/09, LEX nr 631721; wyrok NSA z dnia 11 września 2019 r., I GSK 576/19, LEX nr 2740054.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r., II FSK 2778/12, LEX nr 1658449.

¹² R. Suwaj, *Kwestie wspólne postępowania egzekucyjnego*, w: J. Dembczyńska i in., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, wyd. 2, Wrocław 2009, s. 29; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 16, Warszawa 2018, s. 684–685.

cji. Jako normy prawa pozytywnego obowiązują na równi z pozostałymi przepisami ustawy i powinny znajdować zastosowanie do wszystkich postępowań przewidzianych w tej ustawie. Zasady ogólne wyznaczają pewne wzorce działania, standardy, pewną jakość, jaka powinna zostać spełniona w trakcie każdego takiego postępowania. Pełniąc funkcję ochronną, nie stanowią zatem jedynie ogólnie sformułowanych deklaracji prawodawcy. Jeżeli zawierają treść normatywną, to ich naruszenie przez organ egzekucyjny czy wierzyciela powinno podlegać określonym w prawie sankcjom¹³. Tak pojmowane zasady ogólne powinny zajmować „wyższą” pozycję w strukturze prawa proceduralnego, w tym z perspektywy założonych ocen społeczno-gospodarczych czy politycznych, być przesłankami innych reguł prawnych, dla których stanowią rację, jak też stanowić istotny element składowy instytucji prawa proceduralnego¹⁴. Ponieważ polski ustawodawca nie wyodrębnił wyraźnie zasad ogólnych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tak jak ma to miejsce choćby w Kodeksie postępowania administracyjnego)¹⁵, z tego też powodu ich katalog nie jest zamknięty, a proponowany w nauce, dydaktyce i praktyce administracyjnej, stanowi wypadkową zróżnicowanych poglądów co do jego zakresu, jak i nazw poszczególnych zasad¹⁶. W tym miejscu należy nadmienić, że wprawdzie ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera rozdział zatytułowany Zasady ogólne, lecz tytuł ten – jak wskazuje się w piśmiennictwie – „nie jest adekwatny do jego treści, ponieważ nie wszystkie jego przepisy zawierają normy o charakterze zasad ogólnych”¹⁷.

Zasadami ogólnymi na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stają się zatem jej szczegółowe postanowienia, które – w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie – z powodu ich funkcji i znaczenia zostały uznane za zasady ogólne. Rozwiązania zawarte w ustawie egzekucyjnej, pełniące rolę zasad ogólnych, spełniają równocześnie funkcje polegające na określeniu konkretnych obowiązków uczestników postępowania. Z tych też powodów zasady ogólne zawarte w przedmiotowej ustawie – w porównaniu z zasadami ogólnymi ujętymi w innych aktach prawnych, jak np. w Kodeksie postępowania administracyjnego – charakteryzują się stosunkowo dużym stopniem konkretności¹⁸.

¹³ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 32.

¹⁴ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 35.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.

¹⁶ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, wyd. 4, Toruń 2009, s. 44.

¹⁷ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 32.

¹⁸ O. Marcewicz, E. Streit-Browarna, *Zasada obowiązkowego wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego a zasada dyspozytywności w sądowym postępowaniu egzekucyjnym – ujęcie prawnoporównawcze*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, t. 25, nr 1, s. 297.

3. Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej

Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, określana w orzecznictwie sądowym również jako zasada obligatoryjnego podejmowania egzekucji¹⁹, jest jedną z ważniejszych zasad, oddaje bowiem charakter roli, jaką odgrywa wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Doktryna prawa administracyjnego²⁰ korzeni tej zasady dopatruje się w art. 84 Konstytucji RP, w treści którego ustrojodawca przewidział, że „każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”²¹. Uważa się ponadto, że jest to przejaw realizacji konstytucyjnej zasady praworządności działania organów władzy publicznej wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Powołując się na tę ostatnią konstytucyjną zasadę, można stwierdzić, że jeżeli istnieje obowiązek publicznoprawny, to wierzyciel jest zobligowany doprowadzić do wykonania go przez zobowiązanego. Obowiązek ten po stronie wierzyciela powstaje z chwilą uzyskania przez obowiązek publicznoprawny przymiotu wykonalności, a kończy się wraz z jego wygaśnięciem bądź stwierdzeniem jego bezprzedmiotowości²².

Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej uregulowana została m.in. w art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 6 § 1 ustawy w razie uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien był podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, czyli czynności doprowadzające do wszczęcia egzekucji administracyjnej²³. Do tych czynności wierzyciela ustawa zaliczała przede wszystkim: sporządzenie i doręczenie pisemnego upomnienia zobowiązanemu, wystawienie tytułu wykonawczego oraz złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej²⁴. Takie rozumienie zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej stanowiło konsekwencję

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2014 r., II FSK 1031/13, LEX nr 1500150.

²⁰ M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 121.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²² S. Fundowicz, *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego*, w: *System egzekucji...*, s. 39.

²³ Zob. wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 14 marca 2001 r., I SA/Lu 452/00, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2016 r., II FSK 1637/14, LEX nr 2076402.

²⁴ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przyjęcie w literaturze szerszego rozumienia zakresu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Zdaniem P. Przybysza do tych czynności zaliczyć należy również te, które są podejmowane w trakcie postępowania egzekucyjnego celem stworzenia optymalnych warunków stosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego (zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 85).

ukształtowania w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji instytucji wierzyciela jako podmiotu biorącego aktywny, czynny udział w postępowaniu²⁵. Na rozumienie tej zasady rzutuje nie tylko treść art. 6 ustawy, lecz całokształt przepisów prawa, mających zastosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Stąd też w literaturze spotkać można stanowisko, wedle którego wierzyciel zasadniczo nie będzie posiadał tak rozumianego prawnego obowiązku, jeżeli zachodzą okoliczności stanowiące przesłankę do obligatoryjnego umorzenia postępowania, a nawet jeżeli zachodzi przesłanka fakultatywnego umorzenia postępowania egzekucyjnego²⁶. Ponadto, wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym powinien powstrzymać się od wszczęcia egzekucji administracyjnej, jeżeli zobowiązany wystąpi z wnioskiem o rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej, która miała być egzekwowana, chyba że taki wniosek miał jedynie na celu odwleczenie momentu wszczęcia egzekucji²⁷.

Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz obowiązki wynikające z niej dla wierzyciela – na skutek nowelizacji z 2019 r. – uległy istotnej zmianie. Już wcześniej, bo od 1 stycznia 2016 r., do postanowień przepisu art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji została wprowadzona możliwość podejmowania przez wierzyciela wobec zobowiązanego – przed podjęciem czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej – działań informacyjnych mających zmotywować zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku. Formy działań informacyjnych wierzyciela względem zobowiązanego miały zostać szczegółowo określone w stosownym rozporządzeniu, którym obecnie jest rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁸. Przyjęcie takich rozwiązań oceniono w literaturze jako uzupełnienie zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji o zasadę nakłaniania zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku²⁹. Bardziej istotna zmiana brzmienia przepisu art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a tym samym rozumienia zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, nastąpiła na skutek nowelizacji z 2019 r. Według nowego brzmienia komentowanego przepisu wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających

²⁵ Tamże, s. 82; zob. również: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 78.

²⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 82.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9 marca 2016 r., II FSK 259/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FFFD16390> [dostęp: 30.04.2021 r.].

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083.

²⁹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 82.

do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Ponadto wierzyciel będzie mógł odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z przyczyny określonej w art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (stwierdzenie braku możliwości zaspokojenia ze znanego majątku zobowiązanego nawet kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia w przypadku egzekucji należności pieniężnych), wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela, na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego inne należności pieniężne zobowiązanego, chyba że zostanie ujawniony majątek lub źródło dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne³⁰.

Przedstawione powyżej rozwiązania podyktowane zostały przede wszystkim względami ekonomiki procesowej. Jednocześnie stanowią przejaw realizacji zasady ogólnej prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, jak również zasady gospodarnego prowadzenia egzekucji. Zdaniem Autorki, nowe postanowienia wprowadzone nowelizacją z 2019 r. do przepisu art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zapobiegają wszczęciu i prowadzeniu etapu egzekucji administracyjnej w sytuacji, gdy wiadomo, że wartość należności publicznoprawnej jest niska lub gdy w danym momencie zobowiązany nie dysponuje majątkiem pozwalającym nie tylko na zaspokojenie dochodzonej należności pieniężnej, lecz nawet na pokrycie kosztów egzekucyjnych, a jednocześnie nie zachodzi sytuacja przedawnienia danej należności pieniężnej. Te rozwiązania modyfikują pojmowanie zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, ponieważ przewidują, że o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a następnie egzekucji administracyjnej, może przesądzać ocena wierzyciela odnośnie do kondycji finansowej zobowiązanego. U podstaw takich rozwiązań stoi zapewne przekonanie prawodawcy, że celem egzekucji jest przede wszystkim doprowadzenie do wykonania obowiązku, a nie generowanie dodatkowych kosztów w postaci kosztów egzekucyjnych³¹. W takich przypadkach ekonomicznie bardziej uzasadnione będzie odstąpienie od zamiaru wszczęcia egzekucji administracyjnej niż podejmowanie przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków przymusu i angażowanie w to aparatu państwa, skoro nie jest możliwe, ze względu na sytuację

³⁰ Art. 6 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

³¹ Zob. podobnie: P. Kożuch, *Najnowsze zmiany ustawy...*, s. 125.

finansową zobowiązanego, uzyskanie sumy egzekucyjnej nie tylko pozwalającej na zaspokojenie dochodzonej należności pieniężnej i odsetek z tytułu jej niezapłacenia w terminie, lecz nawet na pokrycie kosztów egzekucyjnych. W tym miejscu należy nadmienić, że z omawianym w nowym brzmieniu przepisem art. 6 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji korespondują inne przepisy ustawy, biorące pod uwagę sytuację finansową zobowiązanego, m.in. art. 29 ustawy, według którego organ egzekucyjny niebędący jednocześnie wierzycielem nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji, jeżeli organ egzekucyjny uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Stwierdzenie bezskuteczności egzekucji administracyjnej z ww. powodu stanowi ponadto fakultatywną przesłankę umorzenia postępowania egzekucyjnego.

4. Zasada niezbędności a ochrona praw zobowiązanego

Zasada niezbędności została sformułowana w przepisach art. 7 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, w sytuacji gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. Przyjęcie takiej zasady wynika z uznania, że celem administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a nie wyrządzanie mu zbędnych dolegliwości³². Jeżeli zatem obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy, to prowadzenie postępowania jest niecelowe. Sytuacja zbędności, niecelowości prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego może zostać stwierdzona na różnych jego etapach i przy pomocy instytucji procesowych przewidzianych w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jedną z nich jest wniesienie zarzutu przez zobowiązanego.

W wyniku nowelizacji z 2019 r. przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie dotyczącym warunków korzystania przez zobowiązanego ze środków ochrony prawnej o charakterze administracyjnym, takich jak choćby zarzut, uległy znaczącej modyfikacji. Zasadnicza zmiana polega na tym, że to

³² P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 93.

właśnie wierzycielowi ustawodawca powierzył rozpatrywanie zarzutów, które są mu przekazywane za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej w innym trybie niż do tej pory – zarzut będzie bowiem wnoszony do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Modyfikacji uległy również podstawy do wniesienia zarzutu, bowiem w wyniku nowelizacji z 2019 r. mogą to być okoliczności, które wskazują przede wszystkim na zbędność prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Są to mianowicie: niestnienie obowiązku; określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z tytułu prawnego, o którym mowa w art. 3, art. 3a § 1 i art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokumentu czy przepisu prawa, jeżeli obowiązek wynika bezpośrednio z tego przepisu; błąd co do zobowiązanego; brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest wymagane; wygaśnięcie obowiązku w całości albo w części; brak wymagalności obowiązku w przypadku odroczenia terminu wykonania obowiązku lub rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej, albo z innej przyczyny niż ww. Wniesiony przez zobowiązanego zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej powinien określać istotę i zakres żądania oraz dowody uzasadniające to żądanie, a ponadto powinien zostać wniesiony nie później niż w terminie 30 dni od dnia wyegzekwowania w całości obowiązku, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych lub od dnia wykonania w całości obowiązku o charakterze niepieniężnym lub zapłaty w całości należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, lub w terminie 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w całości albo w części³³.

Nowelizacja ustawy egzekucyjnej spowodowała, że o zasadności zarzutów będzie rozstrzygał wierzyciel, a nie tak jak do tej pory organ egzekucyjny. Mianowicie, po otrzymaniu zarzutu organ egzekucyjny przekazuje go wierzycielowi do rozpatrzenia, co wydaje się rozwiązaniem racjonalnym i służącym przyspieszeniu i uproszczeniu postępowania egzekucyjnego, bowiem to wierzyciel, czuwający na podstawie obowiązujących przepisów nad wykonaniem obowiązku przez zobowiązanego, będąc bliżej sprawy niż sam organ egzekucyjny, będzie dysponował większą wiedzą na temat okoliczności przesądzających o zasadności zarzutów zobowiązanego. W tym miejscu należy nadmienić, że uprzednie rozwiązania ustawowe przewidywały zasięganie przez organ egzekucyjny stanowiska wierzyciela w kwestii zasadności zarzutów, ponieważ organ egzekucyjny nie dysponował odpowiednią wiedzą na temat okoliczności danej sprawy, a to skutkowało znacznym

³³ Art. 33 § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

przedłużeniem czasu trwania postępowania. Tymczasem według znowelizowanej regulacji, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie zasadności zarzutów, wierzyciel będzie rozstrzygał w drodze postanowienia o oddaleniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej; uznaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej w całości lub w części i w pozostałym zakresie oddalając taki zarzut; stwierdzając niedopuszczalność zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, jeżeli zarzut jest albo był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu podatkowym, administracyjnym lub sądowym, lub gdy zobowiązany kwestionuje w całości albo w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługuje środek zaskarżenia³⁴. Natomiast organ egzekucyjny na podstawie wyników rozstrzygnięcia zarzutów przez wierzyciela będzie decydował o dalszych losach postępowania egzekucyjnego³⁵, ponieważ po otrzymaniu zawiadomienia od wierzyciela będzie orzekał odpowiednio: o oddaleniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej albo stwierdzeniu jego niedopuszczalności – będzie wówczas kontynuował postępowanie egzekucyjne albo podejmie zawieszone postępowanie egzekucyjne; o uznaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 33 § 2 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przyczyna braku wymagalności obowiązku, niemająca charakteru trwałego, wystąpiła po wszczęciu egzekucji administracyjnej – wówczas zawiesi postępowanie egzekucyjne w całości albo w części; o uznaniu zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 33 § 2 pkt 1–5 oraz art. 33 § 2 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przyczyna braku wymagalności obowiązku ma charakter trwały lub wystąpiła przed wszczęciem egzekucji administracyjnej – wówczas umorzy postępowanie egzekucyjne w całości albo w części.

5. Zasada zagrożenia

Zasada zagrożenia jest wywodzona przede wszystkim z treści art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest ona ściśle związana z zasadą prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, a po nowelizacji z 2015 r. również z zasadą nakłaniania zobowiązanego do dobrowolnego wykona-

³⁴ Art. 34 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

³⁵ Art. 34 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

nia obowiązku³⁶. Według tej zasady egzekucja administracyjna powinna zostać poprzedzona podjęciem czynności, dających zobowiązanemu szansę na dobrowolne wykonanie obowiązku publicznoprawnego. Tą czynnością dotychczas było przede wszystkim pisemne upomnienie, którego zasadniczą treścią było adresowane do zobowiązanego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę egzekucji administracyjnej. Wedle stanowiska spotykanego w orzecznictwie sądów administracyjnych, „charakter prawny tej czynności polega na tym, że ma ono jedynie przypominać o obowiązku zapłaty wymienionych w nim należności, informując o zagrożeniu skierowania sprawy na drogę egzekucji administracyjnej. Nie stanowi zatem rozstrzygnięcia władczego, które rozstrzygałoby o sytuacji prawnej osoby, do której zostało skierowane. W przeciwieństwie do decyzji administracyjnych nie przydaje ono nowych praw i obowiązków, a jedynie przypomina o konieczności wykonania tych już istniejących”³⁷. Doręczenie upomnienia zobowiązanemu ma na celu z jednej strony przypomnieć o konieczności wykonania obowiązku, z drugiej strony – w razie nie wykonania obowiązku – ostrzega przed wszczęciem egzekucji administracyjnej³⁸. Mając powyższe na względzie, można stwierdzić, że przesłanie upomnienia przez wierzyciela ma na celu przypomnienie zobowiązanemu o ciążyącym na nim obowiązku, a tym samym stworzenie mu warunków dobrowolnego wykonania obowiązku bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Ponadto, upomnienie ma uświadomić zobowiązanemu następstwa niewykonania obowiązku, wskazuje bowiem w swojej treści na konieczność i nieuchronność wykonania obowiązku publicznoprawnego. Tak ukształtowana instytucja upomnienia może zostać oceniona również jako kolejne rozwiązanie służące zapewnieniu warunków ekonomiki administracyjnego postępowania egzekucyjnego, może bowiem pomóc w uniknięciu kosztownego, przede wszystkim dla zobowiązanego, etapu egzekucji administracyjnej. Od obowiązku sporządzenia i doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje wyjątki, polegające na możliwości podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej bez uprzedniego upomnienia. Takie wyjątki przewidują przepisy ustaw szczególnych prawa administracyjnego, jak również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia

³⁶ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 115.

³⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2010 r., I SA/Op 159/10, LEX nr 661222.

³⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2012 r., I SA/Kr 187/12, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BA7C51AC6C> [dostęp: 30.04.2021 r.].

upomnienia³⁹. Upomnienie stanowiło do tej pory ważny element poprzedzający wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, na co wskazują przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po pierwsze, uzależniając wszczęcie postępowania od uprzedniego przesłania przez wierzyciela zobowiązanemu pisemnego upomnienia (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej); po drugie, traktując naruszenie obowiązku przesłania pisemnego upomnienia jako istotne uchybienie zasadom administracyjnego postępowania egzekucyjnego, stanowiące podstawę do wniesienia zarzutu przez zobowiązanego oraz skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

Zdaniem Autorki wskutek nowelizacji z 2019 r. istotnej zmianie uległa regulacja prawna dotycząca instytucji upomnienia, która pozwoli na usprawnienie postępowania i w tym zakresie zasługuje na pozytywną ocenę. Mianowicie upomnienie zostało wzbogacone o dodatkowe elementy, które powinny zostać uwzględnione w jego treści. Po nowelizacji z 2019 r. ustawodawca dokonał dokładniejszego określenia treści upomnienia, bowiem zagadnienie to przez dłuższy czas nie było szczegółowo regulowane przez prawodawcę, lecz pozostawione do określenia przez praktykę administracyjną. W obecnym stanie prawnym upomnienie sporządza się z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu⁴⁰, które zostało wydane na podstawie ustawowego upoważnienia dodanego do art. 15 ww. ustawy w wyniku nowelizacji z 2019 r. Niezaprzeczalnie szczegółowa regulacja ułatwia wierzycielowi podejmowanie czynności sporządzenia upomnienia i przyczynia się do ujednocnienia standardów w praktyce administracyjnej.

Z analizowaną zasadą zagrożenia i będącą jej przejawem instytucją upomnienia związana jest kolejna zmiana wprowadzona nowelizacją z 2019 r., która rzutuje w istotnym stopniu na rozumienie ww. zasady oraz na samą instytucję upomnienia, a w konsekwencji wpływa realnie na losy administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Tym nowym rozwiązaniem jest zmodernizowanie instytucji umorzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Przed nowelizacją z 2019 r. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji naruszenie obowiązku doręczenia upomnienia zobowiązanemu *expressis verbis* sankcjonowała obligatoryjnym umorzeniem postępowania, co przewidywał art. 59 § 1 pkt 7 ustawy. Po nowelizacji taka przesłanka w ogóle nie została przewidziana w art. 59 ustawy o postępowaniu

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1494 z późn. zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2194.

egzekucyjnym w administracji. Czy to zatem oznacza, że upomnienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym straciło swoją dotychczasową rangę, a jego brak nie stanowi już istotnego, rażącego naruszenia przepisów prawa? W literaturze bowiem do tej pory przypisywano upomnieniu nie tylko przymiot informacyjny i perswazyjny, tj. przypominający zobowiązanemu o konieczności realizacji spoczywającego na nim obowiązku i wskazujący na konsekwencje jego niewykonania, ale również traktowano je jako czynność faktyczną, wywołującą doniosłe prawnie skutki w postaci dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej⁴¹.

Naruszenie obowiązku doręczenia pisemnego upomnienia zobowiązanemu stanowi nadal jedną z przesłanek wniesienia przez niego zarzutu, co zostało przedstawione w niniejszym artykule, jednakże po nowelizacji z 2019 r. o zasadności tego zarzutu rozstrzyga wierzyciel, czyli ten podmiot, który *de facto* uchybił temu obowiązkowi. Wierzyciel, zgodnie z wcześniej przedstawionymi rozważaniami, może taki zarzut oddalić, uznać lub stwierdzić jego niedopuszczalność. W opinii Autorki niniejszego opracowania brak dewolucji kompetencji w przypadku niektórych przesłanek wniesienia zarzutu, jak choćby opisywana powyżej, powoduje, że wierzyciel będzie sam oceniał prawidłowość swojego postępowania. Należy w tym miejscu podkreślić, że sposób rozpatrzenia zarzutu przez wierzyciela rzutuje z kolei na decyzję organu egzekucyjnego o dalszych losach postępowania, który umarza postępowanie tylko wtedy, gdy wierzyciel uzna zarzut zobowiązanego za uzasadniony⁴². Takie uregulowanie instytucji rozpatrzenia zarzutu na ustawowy brak upomnienia z jednej strony bezspornie może przyczynić się do przyspieszenia i uproszczenia postępowania egzekucyjnego, bowiem ulega skróceniu procedura rozpatrywania zarzutów w porównaniu z wcześniej obowiązującymi rozwiązaniami. Z drugiej jednak strony, takie uproszczenie procedury rozpatrywania zarzutu może odbyć się z zagrożeniem dla realnej ochrony praw i interesu zobowiązanego w takim postępowaniu, jeżeli oceny prawidłowości ważnych czynności proceduralnych będzie dokonywał ten podmiot, który tym czynnościami uchybił.

Zakończenie

Wprowadzone zmiany znacznie wzmocniły pozycję wierzyciela jako uczestnika administracyjnego postępowania egzekucyjnego, jak również zmodyfikowały ro-

⁴¹ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 116.

⁴² Art. 34 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

zumienie zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, jednocześnie zwracając większą uwagę niż do tej pory na względy ekonomiki procesowej oraz przyczyniając się do uproszczenia i usprawnienia poszczególnych etapów postępowania.

Analiza nowych przepisów pozwala na stwierdzenie, że po nowelizacji ustawy z 2019 r. zmienia się status wierzyciela. Mianowicie istotnemu wzmocnieniu w porównaniu z wcześniej obowiązującą regulacją prawną ulega jego pozycja w ramach tej procedury. Wierzyciel bardziej niż przed nowelizacją staje się rzeczywistym współgospodarzem tego postępowania. Przyznane zostały mu istotne, dodatkowe kompetencje związane z oceną konieczności realizacji prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej czy też dotyczące rozstrzygania o poszczególnych kwestiach pojawiających się w trakcie postępowania, mających znaczenie m.in. dla interesów zobowiązanego, a treść tych rozstrzygnięć będzie *de facto* przesądzać o dalszych losach tej procedury. Rola organu egzekucyjnego będzie polegać wówczas na zatwierdzeniu stanowiska wierzyciela, bowiem ustawodawca z góry założył, że stanowisko zajęte uprzednio przez wierzyciela będzie wiążące dla organu egzekucyjnego.

Przedstawione w artykule nowe rozwiązania prawne w istotny sposób zmieniają również rozumienie obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, jak też innych zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego adresowanych do wierzyciela, a które mają wpływ na realizację obowiązku przez zobowiązanego. Zdaniem Autorki wprowadzenie nowych rozwiązań skutkować będzie wyznaczeniem nowych standardów prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz kształtowaniem się jego nowego modelu. Analiza zmian wprowadzonych w drodze nowelizacji z 2019 r. prowadzi do wniosków, że nowo ukształtowany model administracyjnego postępowania egzekucyjnego będą charakteryzować następujące cechy:

- 1) przyznanie wierzycielowi jeszcze większego wpływu na wszczęcie i prowadzenie egzekucji administracyjnej,
- 2) zwrócenie większej niż do tej pory uwagi na względy ekonomiki procesowej, które przesądzać będą o zasadności wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego,
- 3) odformalizowanie i wprowadzenie do tego postępowania pewnych elementów dyspozytywności, charakterystycznych dla sądowego postępowania egzekucyjnego, co jest szczególnie widoczne na przykładzie nowego brzmienia przepisu art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 16, Warszawa 2018.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010.
- Fundowicz S., *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, wyd. 4, Toruń 2009.
- Kożuch P., *Najnowsze zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, *Studia Prawa Publicznego* 2018, nr 2 (14), DOI: 10.14746/spp.2016.2.14.5.
- Marcewicz O., Streit-Browarna E., *Zasada obowiązkowego wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego a zasada dyspozytywności w sądowym postępowaniu egzekucyjnym – ujęcie prawnoporównawcze*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, t. 25, nr 1, DOI: 10.17951/sil.2016.25.1.291.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018.
- Suwaj R., *Kwestie wspólne postępowania egzekucyjnego*, w: J. Dembczyńska i in., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, wyd. 2, Wrocław 2009.
- Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw opublikowane na stronie internetowej Senatu RP, druk nr 3050, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> [dostęp: 22.02.2021 r.].