

Received: 7.12.2022  
Accepted: 23.02.2023  
Published: 31.03.2023

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2023, XXIII, z. 1: s. 147-158  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0053.4001  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Arkadiusz Cudak\*  
Nr ORCID: 0000-0001-8051-0059

## WPŁYW ZMIANY TRYBU ROZPOZNAWANIA ZARZUTU W SPRAWIE EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ NA POZYCJĘ PROCESOWĄ WIERZycIELA I ZOBOWIĄZANEGO

### THE IMPACT OF CHANGE IN THE ALLEGATION EXAMINATION MODE IN THE CASE OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT ON THE CREDITOR AND OBLIGOR'S POSITION

**Streszczenie:** Przedmiotem poniższego tekstu jest wpływ zmiany trybu rozpoznania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Przeanalizowano, jakie skutki dla pozycji procesowej wierzyciela i zobowiązanego ma powierzenie rozpoznania tego środka zaskarżenia wierzycielowi.

**Słowa kluczowe:** zarzuty w sprawie egzekucji administracyjnej, wierzyciel, zobowiązany

**Summary:** The subject of the thesis below is the impact of change in the allegation examination mode in the case of administrative enforcement. It was analysed what effects in entrusting the examination of this appeal to the creditor has for the creditor and obligor's procedural position.

**Keywords:** the allegation of administrative enforcement, creditor, obligor

---

\* dr hab.; Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: a.cudak@vizja.pl

## WSTĘP

W każdym postępowaniu egzekucyjnym pozycja wierzyciela względem zobowiązanego (dłużnika) jest dominująca. W tym postępowaniu bowiem dochodzi do przymusowego wykonania obowiązku, który na ogół został stwierdzony w postępowaniu jurysdykcyjnym. Egzekucja zaś jest następstwem braku dobrowolnego wykonania obowiązku. Ten prymat jest szczególnie widoczny w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wystarczy wskazać, że wierzyciel wystawia administracyjny tytuł wykonawczy, który stanowi podstawę wszczęcia i prowadzenia egzekucji. W większości wypadków zachodzi tożsamość podmiotowa pomiędzy wierzycielem a administracyjnym organem egzekucyjnym. W konsekwencji wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, a następnie ten sam podmiot jako organ egzekucyjny egzekwuje obowiązek objęty tym tytułem wykonawczym. W literaturze przedmiotu J. Stamm zwrócił uwagę na problem konfliktu interesów, który może w takiej sytuacji zachodzić. Krytycznie ocenia się taki stan faktyczny, że wierzyciel najpierw ustala, co mu się należy, a następnie angażuje się w egzekucję należności<sup>1</sup>.

Z drugiej strony przepisy muszą gwarantować zobowiązanemu ochronę przed niezasadzoną lub prowadzoną wadliwie egzekucją. Stąd też temu podmiotowi przysługują szereg środków obrony, w ramach których podmiot ten może zablokować bezpodstawną egzekucję lub też doprowadzić do skorygowania wadliwego jej przebiegu<sup>2</sup>.

Wzajemne relacje pomiędzy wierzycielem a zobowiązanym uregulowane są przede wszystkim w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup>. Ulegają one ciągłym modyfikacjom. Jedną z ostatnich zmian ustawowych w tym zakresie jest nowelizacja, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r.<sup>4</sup> Zmiany stanu prawnego doprowadziły do całkowitego przeobrażenia systemu środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym<sup>5</sup>. Nastąpiło pewne uporządkowanie tych środków zaskarżenia. Wprowadzono bowiem ściśle rozgraniczenie pomiędzy obroną

<sup>1</sup> J. Stamm, *Die Prinzipien und Grundstrukturen des Zwangsvollstreckungsrechts. Ein Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung auf europäischer Ebene*, „Ius Privatum” 2007, vol. 126, s. 190 i n.

<sup>2</sup> W literaturze przedmiotu używa się różnych pojęć, takich jak: „administracyjnoprawne środki ochrony w postępowaniu egzekucyjnym” (tak: R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 62 i n.; tenże, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 123-124), „środki prawne” (tak: P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 56 i n.); „środki zaskarżenia” (tak: A. Cudak, *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2021, s. 28-36).

<sup>3</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2022, poz. 479, dalej jako „u.p.e.a.”

<sup>4</sup> Ustawa z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070).

<sup>5</sup> Szerzej zob.: A. Cudak, *Zmiany legislacyjne zasad ochrony jednostki przed przymusem państwowym w egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 1, s. 24 i n.

materialnoprawną a obroną formalną. Te zmiany w dużym stopniu dotyczyły zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Ten środek zaskarżenia stał się bowiem podstawowym środkiem obrony materialnoprawnej. Może być bowiem oparty wyłącznie na podstawach materialnoprawnych. Wszystkie zarzuty formalnoprawne, które w poprzednim stanie prawnym mogły stanowić podstawę ustawową zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej, zostały bowiem „przeniesione” do podstaw umorzenia postępowania egzekucyjnego, przewidzianych w art. 59 § 1 u.p.e.a., bądź też mogą stanowić podstawę skargi na czynność egzekucyjną.

Ponadto ustawodawca zmienił tryb wnoszenia oraz rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Zasadniczym celem nowelizacji, wskazywanym przez projektodawców, „było uproszczenie procedur administracyjnych”<sup>6</sup>. Podkreślono, że dotychczasowa procedura rozpoznawania zarzutów była „zupełnie nieefektywna i niepotrzebnie przedłuża postępowanie egzekucyjne”<sup>7</sup>. W wyniku wspomnianych zmian organem właściwym do rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej stał się wierzyciel, a nie jak dotychczas organ egzekucyjny. Jest to niewątpliwie nietypowa sytuacja, zwłaszcza gdy nie zachodzi tożsamość podmiotowa pomiędzy wierzycielem i organem egzekucyjnym.

W kontekście powyższych zmian ustawowych warto przeanalizować skutki procesowe wskazanych zmian dla wierzyciela i zobowiązanego. Należy zatem zweryfikować hipotezę badawczą, zgodnie z którą zmiana trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej nie wzmocniła pozycji procesowej wierzyciela, a wręcz przeciwnie – nastąpiło niewielkie zwiększenie uprawnień zobowiązanego. Dla oceny powyższej hipotezy niezbędne jest przedstawienie ewolucji trybu rozpoznawania zarzutu.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczną. Z uwagi na tematykę opracowania analiza materiału normatywnego jest niezbędna. Odwołano się do poglądów doktryny oraz wypowiedzi judykatury. Posłużono się także metodą historyczną, porównując regulacje prawne obowiązujące w różnych okresach.

Tryb rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej nieustannie ewoluował. Biorąc pod uwagę jedynie najbardziej istotne zmiany, można wyróżnić trzy etapy tej ewolucji. Pierwszy z nich trwał od wejścia w życie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do dnia 29 listopada 2001 r., drugi obejmował okres do 29 lipca 2020 r., trzeci zaś trwa obecnie od 30 lipca 2020 r.

<sup>6</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmu VIII kadencji, nr 3753, [www.sejm.orka.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/3CA7360FDEEBBE99C1258451004804F7/%24File/3753.pdf](http://www.sejm.orka.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/3CA7360FDEEBBE99C1258451004804F7/%24File/3753.pdf) [dostęp 20.11.2022].

<sup>7</sup> Ibidem.

## TRYB ROZPOZNAWANIA ZARZUTU W OKRESIE OD 1 STYCZNIA 1967 R. DO 29 LISTOPADA 2001 R.

Z chwilą wejścia w życie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>8</sup> w systemie prawnym pojawił się nowy środek zaskarżenia, a mianowicie zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. W dotychczas obowiązujących aktach prawnych, dotyczących egzekucji administracyjnej, środka o takiej nazwie nie przewidziano.

Nowością wprowadzoną przez ustawodawcę, niespotykaną w przypadku innych środków zaskarżenia, był przewidziany w pierwotnym tekście ustawy tryb rozpoznawania zarzutów. Rozpoznawał je bowiem organ egzekucyjny, ale po uzyskaniu wypowiedzi wierzyciela<sup>9</sup>. Przy czym w ówczesnym stanie prawnym ustawodawca wprost nie określił znaczenia i wpływu wymaganego stanowiska wierzyciela na rozstrzygnięcie organu egzekucyjnego. Wywołało to pewne wątpliwości w judykaturze w zakresie tego, czy organ egzekucyjny jest związany, czy też nie jest związany stanowiskiem wierzyciela.

Jakie było *ratio legis* wprowadzenia konieczności ustosunkowania się wierzyciela do wniesionych zarzutów? Wydaje się, że było ono związane z treścią art. 29 § 1 u.p.e.a.<sup>10</sup> Unormowanie to oddziela postępowanie jurysdykcyjne od postępowania wykonawczego. W praktyce powstało zagadnienie, w jaki sposób pogodzić ustawowy zakaz badania przez organ egzekucyjny zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym z jednoczesnym rozpoznaniem przez ten organ zarzutu materialnoprawnego. W judykaturze wielokrotnie mierzono się z tym problemem. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28.05.1999 r. podkreślił, że z jednej strony, zgodnie z art. 29 § 1 u.p.e.a, organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Z drugiej jednak strony, organ egzekucyjny, rozpoznając zarzuty, jest obowiązany badać, czy na przykład obowiązek nie wygasł, bo wtedy wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania<sup>11</sup>.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na gruncie ówczesnego stanu prawnego, dominował jednak pogląd o niedopuszczalności badania przez organ egzekucyjny w postępowaniu wywołanym wniesionymi zarzutami, zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym<sup>12</sup>. Można więc stwierdzić, że już wówczas przyjmowano związanie organu egzekucyjnego stanowiskiem

<sup>8</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji weszła w życie 1 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1966 r., nr 24, poz. 151).

<sup>9</sup> Nie dotyczyło to jedynie zarzutu zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych.

<sup>10</sup> Przepis ten stanowi, że organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej; organ ten nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 28 maja 1999 r., III SA 1321/98, LEX nr 46239.

<sup>12</sup> Zob. przykładowo: wyrok NSA z 22 września 1997 r., III SA 774/96, „Monitor Polski” 1998, nr 8, s. 255; wyrok NSA z 8 lipca 1999 r., I SA 303/99, LEX nr 48578; wyrok NSA z 23 marca 2001 r., III SA 338/00, LEX nr 79249.

wierzyciela. Charakterystyczny w tym zakresie był wyrok z 17.01.2001 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jeżeli wierzyciel odpowie na zapytanie organu egzekucyjnego twierdząco, iż obowiązek podatkowy istnieje, a przedawnienie nie nastąpiło, to rzeczą organu egzekucyjnego będzie dalsze prowadzenie egzekucji. Organ ten bowiem nie może podważyć wypowiedzi wierzyciela<sup>13</sup>.

## TRYB ROZPOZNAWANIA ZARZUTU W OKRESIE OD 30 LISTOPADA 2001 R. DO 29 LIPCA 2020 R.

Najistotniejszą zmianą wprowadzoną od dnia 30.11.2001 r.<sup>14</sup> było ustawowe związanie organu egzekucyjnego wypowiedzią wierzyciela. Dotyczyło to zarzutów, o których mowa w wówczas obowiązującym art. 33 pkt 1–5 u.p.e.a., a w późniejszym okresie także w pkt 7<sup>15</sup>. Stawiało to w niezwykle uprzywilejowanej pozycji wierzyciela, który w istocie w tych sytuacjach „rozstrzygał” o zasadności zarzutów wniesionych przez zobowiązanego.

Powyższe unormowania pozwalały usunąć wcześniej wskazaną kolizję. Skoro organ egzekucyjny był ustawowo związany wypowiedzią wierzyciela, to bez naruszenia zakazu badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym mógł rozpoznać zarzuty oparte na podstawach wskazanych w wówczas obowiązującym art. 33 pkt 1–5 i 7 u.p.e.a. Zmiana ta w istocie usankcjonowała istniejącą praktykę orzeczniczą.

Wierzyciel swoje stanowisko wyrażał w postaci postanowienia. Postanowienie to miało zbliżony charakter do współdziałania organów, przewidzianego w art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. Ustawodawca świadomie nawiązał do konstrukcji współdziałania, znanej z k.p.a.<sup>17</sup> Unormowanie to jest o tyle uzasadnione, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym funkcje wierzyciela, odmiennie niż w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, pełnią w zasadzie organy administracji publicznej, chyba że przepisy prawa powierzają tę funkcję innym pod-

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 17 stycznia 2001 r., I SA/Gd 2167/00, LEX nr 46461.

<sup>14</sup> Nowelizacja dokonana ustawą z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 125, poz. 1368).

<sup>15</sup> Dotyczyło to następujących zarzutów: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym. Z dniem 21.11.2013 r. dodano jeszcze jedną podstawę zarzutu, w stosunku do której stanowisko wierzyciela było wiążące, a mianowicie brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1.

<sup>16</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000); dalej jako „k.p.a.”

<sup>17</sup> A. Skóra, *Postanowienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 261.

miotom. Zatem wierzyciel, wydając postanowienie, realizuje kompetencje władcze właściwe dla organu administracji publicznej. W tym zakresie wierzyciel posiada względem zobowiązanego pozycję nadrzędną<sup>18</sup>. Wierzyciel bowiem nie prowadzi egzekucji na swoją rzecz, lecz realizuje obowiązek o charakterze publicznym.

Na postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela przysługiwało zażalenie. Organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie był właściwy dla tego wierzyciela organ wyższego stopnia, o którym mowa w art. 17 k.p.a. Organ odwoławczy, rozpoznający zażalenie, nie był w żadnej mierze związany wypowiedzią wierzyciela.

Dopiero po uzyskaniu stanowiska wierzyciela właściwy organ egzekucyjny rozpoznawał zarzuty. Jedynie w toku egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, gdy podniesiono zarzut zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, organ egzekucyjny niezwłocznie przystępował do rozstrzygania w zakresie zasadności wniesionych zarzutów. Zakres kognicji organu egzekucyjnego uzależniony był od rodzaju podniesionych przez zobowiązanego zarzutów. Odmienny był w przypadku zarzutów określonych w art. 33 pkt 1–5 i 7 u.p.e.a., inny zaś w zakresie pozostałych zarzutów. W pierwszej sytuacji organ egzekucyjny związany był stanowiskiem wierzyciela. Prawomocne postanowienie w sprawie tego stanowiska wykluczało rozważanie zasadności zarzutów przez organ egzekucyjny wbrew woli wierzyciela<sup>19</sup>. W odniesieniu do pozostałych zarzutów organ egzekucyjny orzekał w zakresie zasadności wniesionych zarzutów w pełnym zakresie. Złożone stanowisko wierzyciela nie wiązało organu.

Postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów było zaskarżalne zażaleniem. Legitymację do wniesienia tego środka zaskarżenia posiadał zobowiązany oraz wierzyciel, z tym że ten drugi podmiot tylko wtedy, gdy nie był jednocześnie organem egzekucyjnym. Także zakres merytorycznej kontroli w postępowaniu zażaleniowym był różnicowany w zależności od rodzaju podniesionych zarzutów. W przypadku tych wywiedzionych w oparciu o art. 33 pkt 1–5 i 7 u.p.e.a. również w postępowaniu zażaleniowym organ odwoławczy był związany stanowiskiem wierzyciela.

Postanowienie organu odwoławczego podlegało zaskarżeniu skargą na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z 30 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>20</sup>. Zakres kontroli sądowej wojewódzkiego sądu administracyjnego odbywał się w pełnym zakresie uregulowanym w powyższej ustawie.

Tak ukształtowany system rozpoznawania zarzutów spotkał się z krytyką w piśmiennictwie. W szczególności podkreślano, że brak możliwości dokonania merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia organu egzekucyjnego sprawia, że zażalenie do organu odwoławczego było środkiem wyłącznie formalnym<sup>21</sup>. Jednakże obowiązujące wówczas unormowania

<sup>18</sup> M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji...*, s. 158.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 20 czerwca 2008 r., II FSK 741/07, LEX nr 513143.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 329; dalej jako „p.p.s.a.”

<sup>21</sup> M. Król, *Instytucja zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – uwagi na tle konstytucyjnej zasady zaskarżalności*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018, s. 52 i n.



staraly się pogodzić tę swoistą kwadraturę koła polegającą na rozpoznaniu zarzutów przez organ egzekucyjny w sytuacji istniejącego zakazu rozstrzygnięcia przez organ merytorycznych zarzutów. Niedostatki istniejącego dotychczas trybu rozpoznawania zarzutów dały asumpt do zasadniczej przebudowy modelu rozpoznawania tego środka zaskarżenia.

## TRYB ROZPOZNAWANIA ZARZUTU W OKRESIE OD 30 LIPCA 2020 R.

W aktualnym stanie prawnym o zasadności zarzutu rozstrzyga wierzyciel. Poprzednio wprawdzie jedynie zajmował stanowisko w zakresie zgłoszonych zarzutów. Jednakże w zasadzie stanowisko to było wiążące dla organu egzekucyjnego, który w zakresie wniesionego środka zaskarżenia wydawał orzeczenie. Powyższa zmiana stanowi niewątpliwie kolejny etap w ewolucji trybu rozpoznawania zarzutu. O tyle logiczny, że w chwili obecnej podstawą zarzutu mogą być tylko te okoliczności czy zdarzenia, które w poprzednim stanie prawnym, dla ich rozstrzygnięcia, wymagały wiążącego stanowiska wierzyciela. Jak wcześniej wspomniano, w projekcie nowelizacji wskazywano, że celem wprowadzenia takich rozwiązań było dążenie do uproszczenia i przyspieszenia rozpoznania środka zaskarżenia. Równie istotnym celem, który został osiągnięty, jest to, że uniknięto ograniczeń wynikających z art. 29 § 1 u.p.e.a. Przepis ten bowiem jednoznacznie zakazywał organowi egzekucyjnemu badanie zasadności i obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Ograniczenia takie nie dotyczą wierzyciela. Stąd też większość tez wysuwanych w trakcie dyskusji na gruncie poprzedniego stanu prawnego, dotyczących dopuszczalności i granic kontroli materialnoprawnych zarzutów, stała się bezprzedmiotowa<sup>22</sup>.

Warto podkreślić, że ustawodawca, wprowadzając nowy model rozpatrywania zarzutu, nie przeprowadził rozróżnienia między wierzycielem, niebędącym jednocześnie organem egzekucyjnym, a wierzycielem, w stosunku do którego ta tożsamość podmiotowa nie występuje. W poprzednim stanie prawnym regulacje ustawowe przewidywały takie zróżnicowanie, aczkolwiek nie było ono konsekwentne terminologicznie. W praktyce orzeczniczej przyjęto nawet trafnie, że etap pozyskiwania stanowiska wierzyciela jest zbędny w sytuacji występowania tożsamości podmiotowej między wierzycielem i organem egzekucyjnym<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Omówienie istniejącego na gruncie poprzedniego stanu prawnego sporu w zakresie dopuszczalnego zakresu badania zarzutów materialnoprawnych przez organ egzekucyjny wraz ze wskazaniem poglądów prezentowanych w doktrynie oraz w orzecznictwie – zob.: P. Dąbek, *Dopuszczalność badania w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zarzutu nieistnienia obowiązku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 6, s. 34-48; K. Łuczak, *Ochrona zobowiązanego a zakaz badania zasadności i wymagalności obowiązku egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018, s. 166-185.

<sup>23</sup> Praktyka została ukształtowana przez uchwałę składu 7 sędziów NSA z 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, ONSAiWSA 2007, nr 5, poz. 112, w której stwierdzono, że wydanie postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, o których mowa w art. 34 u.p.e.a., w przypadku

Na gruncie nowego stanu prawnego niewątpliwie sposób ukształtowania trybu rozpatrywania zarzutu sprawia, że w sytuacji, gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, nie będzie można pomijać etapu, w którym decydującą rolę odgrywa wierzyciel. Z oczywistych względów nie można zatem stosować odpowiednio poglądu wyrażonego we wcześniej wspomnianej uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.06.2007 r. Po prostu obecnie to wierzyciel jest organem właściwym do rozpatrzenia zarzutu. To wierzyciel wydaje postanowienie w zakresie zasadności wniesionego zarzutu. Z uwagi na całkowitą zmianę trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej zakres rozpoznania zarzutu jest zawsze taki sam, bez względu na tożsamość podmiotową wierzyciela i organu egzekucyjnego, czy też brak tej tożsamości.

W aktualnym stanie prawnym zarzuty rozpoznaje wierzyciel, czyli podmiot, który wystawił tytuł wykonawczy, na podstawie którego wszczęto postępowanie egzekucyjne, a w konsekwencji prowadzi się egzekucję administracyjną. W ramach tytułu wykonawczego wierzyciel złożył określone twierdzenia w zakresie istnienia i wykonalności obowiązku. W związku z wysuniętymi przez zobowiązanego twierdzeniami, zawartymi we wniesionym zarzucie, wierzyciel niejako ponownie składa oświadczenie w zakresie materialnoprawnej dopuszczalności prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Potwierdza w ten sposób swoje wcześniejsze oświadczenie zawarte w tytule wykonawczym. Odnosi się to zarówno do okoliczności, które zaistniały przed wystawieniem tytułu wykonawczego, jak i po tej dacie. Występuje więc zawsze w roli wierzyciela. Nie ma tu żadnego znaczenia, czy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, czy też nie. Stąd też zakres oceny podniesionego zarzutu nie doznaje ograniczeń, wynikających z zasady wyrażonej w art. 29 § 1 u.p.e.a.

W ramach rozpatrywania zarzutu dochodzi do merytorycznego sporu między zobowiązanym a wierzycielem. Organ egzekucyjny w zakresie tego sporu nie odgrywa nawet roli arbitra. Oczekuje jedynie na ostateczne zakończenie tego postępowania wpadkowego w celu podjęcia dalszych czynności, uzależnionych od zasadności wniesionego zarzutu. Granice tego sporu określa w swym środku zaskarżenia zobowiązany. Podnosi on bowiem twierdzenia dotyczące braku istnienia obowiązku, pierwotnego lub następczego, braku wymagalności obowiązku, czy też istnienia innych przeszkód materialnoprawnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Przy czym te przeszkody mogą mieć charakter trwały lub przejściowy. Wierzyciel ma obowiązek zweryfikowania tych twierdzeń. Czyni to w oparciu o przedłożone dowody. Może oprzeć się także na dowodach, którymi dysponuje. W tym zakresie wiedza wierzyciela jest zdecydowanie większa niż organu egzekucyjnego. Ocena podniesionego zarzutu wykonywana jest przez wierzyciela zgodnie z zasadą praworzędności. Wie-

---

gdy wierzycielem jest Skarb Państwa, reprezentowany przez kierownika *statio fisci* – naczelnika urzędu skarbowego, który jednocześnie jest organem egzekucyjnym, należy uznać za bezprzedmiotowe.



rzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji reprezentuje przecież interes publiczny, a nie własny. Stąd też ocena wierzyciela musi być zobiektywizowana.

Granice kognicji wierzyciela wyznacza zobowiązany w podniesionym zarzucie. Świadczy o tym chociażby treść art. 33 § 4 u.p.e.a., który to przepis nakłada na zobowiązanego obowiązek określenia w zarzucie jego istotę i zakres żądania. Wprawdzie nie ma jednoznacznych unormowań, które zawężają kognicję wierzyciela, tak jak uczyniono to w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przypadku skargi kasacyjnej lub skargi na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, opinię zabezpieczającą i odmowę wydania opinii zabezpieczającej<sup>24</sup>. Mimo to należy przyjąć, że wierzyciel powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i następnie wydać rozstrzygnięcie tylko w zakresie konkretnego zarzutu podniesionego w tym środku zaskarżenia. Oczywiście zarzut może też być oparty na kilku ustawowych podstawach. Zatem należy w toku tego postępowania wyjaśnić okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla oceny istnienia ustawowej podstawy zarzutu, wskazanej przez zobowiązanego. Jest to konsekwencja sposobu wnoszenia zarzutu. Związane jest to również z zasadą skargowości środków zaskarżenia. Zatem zakres rozpoznania zarzutu wyznacza zobowiązany w podnoszonym środku zaskarżenia. Wysuwa bowiem pewne twierdzenia faktyczne i związane z nimi konsekwencje prawne, które wierzyciel zobowiązany jest zweryfikować w postępowaniu wywołanym wniesionym zarzutem w sprawie egzekucji administracyjnej. Efekt tej weryfikacji zwerbalizowany jest w postanowieniu w sprawie zarzutu.

W sytuacji, gdy wierzyciel w toku rozpatrywania zarzutu zobowiązanego dojdzie do wniosku, że występują okoliczności faktyczne, potwierdzające zasadność innej podstawy ustawowej niż ta podniesiona w rozpoznawanym środku zaskarżenia, nie może wydać postanowienia uznającego zarzut. Sprzeciwia się temu zasada skargowości środków zaskarżenia. Wierzyciel ma w obecnym stanie prawnym inne stosowne instrumenty. Powinien wówczas wystąpić z urzędu do organu egzekucyjnego z wnioskiem o umorzenie postępowania egzekucyjnego (art. 34a u.p.e.a.). Unormowanie to potwierdza wyżej wskazany wniosek, że wierzyciel nie ma obowiązku badania wniesionego środka zaskarżenia poza granicami podniesionej ustawowej podstawy zarzutu.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Z przedstawionej skrótowo ewolucji trybu rozpoznania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej wynika, że przez cały okres istnienia tego środka zaskarżenia rola wierzyciela była dominująca. Początkowo nie była jednoznacznie sformalizo-

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu, uwzględnia jedynie nieważność postępowania. Natomiast art. 57a p.p.s.a. określa, że sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną w przypadku skargi na interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, opinię zabezpieczającą i odmowę wydania opinii zabezpieczającej.

wana ustawowo. Dopiero od 30 listopada 2001 r. stanowisko wierzyciela w zakresie oceny zasadności zarzutów materialnoprawnych było przesądzające. Obecna zmiana w zakresie podmiotu rozstrzygającego, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r., w istocie więc nie jest tak rewolucyjna. To, że obecnie wierzyciel rozstrzyga o zasadności tego środka zaskarżenia, jest swoistą kontynuacją poprzedniego stanu prawnego, na gruncie którego w istocie wierzyciel „decydował” o zasadności zarzutu. Dlatego należy uznać, że pozycja wierzyciela nie uległa wzmocnieniu. Nadal to ten podmiot odgrywa decydującą rolę w ramach rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Zmiana jedynie uprościła, a w konsekwencji przyspieszyła rozpoznawanie tego środka zaskarżenia. Przyznanie tej kompetencji wierzycielowi należy więc ze wszech miar ocenić pozytywnie. Oczywiście to rozwiązanie jest możliwe tylko z uwagi na specyficzną pozycję wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Jest to zupełnie inna rola niż wierzyciela w sądowej egzekucji w sprawach cywilnych. W tamtym postępowaniu wierzyciel reprezentuje swój interes prawny. Natomiast w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wierzyciel reprezentuje interes publiczny. Co do zasady podmiotem tym może być wyłącznie organ administracji publicznej<sup>25</sup>. W istocie zadaniem wierzyciela w tym postępowaniu jest współpraca z organem egzekucyjnym w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku<sup>26</sup>.

Oceniając natomiast sytuację prawną zobowiązanego, należy stwierdzić, że na pozór nie nastąpiły tu istotne zmiany. Dla tego podmiotu bez znaczenia jest przecież, czy wniesiony przez niego zarzut rozpoznaje wierzyciel, czy też organ egzekucyjny związany bezwzględnie stanowiskiem wierzyciela. Analizując jednak kompleksowo nowe regulacje, należy stwierdzić, że we wzajemnych relacjach wierzyciela i zobowiązanego nastąpiło pewne niewielkie zwiększenie pozycji procesowej tego drugiego podmiotu. Świadczą o tym następujące argumenty: po pierwsze, obecnie w znaczący sposób wydłużono termin do wniesienia zarzutu. Ten środek zaskarżenia może być wnoszony w zasadzie przez cały czas trwania egzekucji administracyjnej, a nie jak poprzednio na wstępnym jej etapie w związku z 7-dniowym terminem. W przypadku późniejszego ujawnienia się okoliczności mogących być podstawą zarzutu, zobowiązany, pomimo upływu tego terminu, będzie mógł się bronić w ramach zarzutu, a nie tak jak poprzednio – w ramach żądania umorzenia postępowania egzekucyjnego. Po drugie, nawet gdy zobowiązany oprze swój środek zaskarżenia na niewłaściwej podstawie ustawowej, może doznać ochrony prawnej. Ustawodawca bowiem nałożył na wierzyciela obowiązek działania z urzędu, polegający na złożeniu do organu egzekucyjnego wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego w przypadku stwierdzenia istnienia podstawy do wniesienia zarzutu.

<sup>25</sup> M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji...*, s. 158

<sup>26</sup> P. Przybysz, *Podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji*, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, red. G. Łaszczycza, A. Matan, tom III: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Część 1. *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 370.

W ten sposób nastąpiło przełamanie zasady skargowości i wzmocniono działania z urzędu.

Reasumując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że wprowadzone zmiany trybu rozpoznania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej nie wzmocniły pozycji procesowej wierzyciela, wręcz przeciwnie – doprowadziły do pewnej poprawy sytuacji prawnej zobowiązanego.

## Bibliografia

### Literatura

Cudak A., *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2021.

Cudak A., *Zmiany legislacyjne zasad ochrony jednostki przed przymusem państwowym w egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 1.

Dąbek P., *Dopuszczalność badania w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zarzutu nieistnienia obowiązku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 6.

Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.

Hauser R., *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemski (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999.

Król M., *Institucja zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – uwagi na tle konstytucyjnej zasady zaskarżalności*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018.

Łuczak K., *Ochrona zobowiązanego a zakaz badania zasadności i wymagalności obowiązku egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018.

Masternak M., *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.

Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.

Przybysz P., *Podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji*, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, red. G. Łaszczycza, A. Matan, tom III: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Część 1: *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.

Skóra A., *Postanowienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.

Stamm J., *Die Prinzipien und Grundstrukturen des Zwangsvollstreckungsrechts. Ein Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung auf europäischer Ebene*, „Ius Privatum” 2007, vol. 126.

**Orzecznictwo**

Uchwała składu 7 sędziów NSA z 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, ONSAiWSA 2007, nr 5, poz. 112.

Wyrok NSA z 22 września 1997 r., III SA 774/96, „Monitor Polski” 1998, nr 8.

Wyrok NSA z 28 maja 1999 r., III SA 1321/98, LEX nr 46239.

Wyrok NSA z 8 lipca 1999 r., I SA 303/99, LEX nr 48578.

Wyrok NSA z 17 stycznia 2001 r., I SA/Gd 2167/00, LEX nr 46461.

Wyrok NSA z 23 marca 2001 r., III SA 338/00, LEX nr 79249.

Wyrok NSA z 20 czerwca 2008 r., II FSK 741/07, LEX nr 513143.

**Akty normatywne**

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.).

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 479, ze zm.).

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

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