

Received: 04.04.2020
Accepted: 17.06.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 255-273
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4274
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Agata Nodzak*
Nr ORCID: 0000-0003-4779-0030

MODERNIZACJA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ŚWIETLE NOWELIZACJI USTAWY O POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI Z 2019 R.

MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE AMENDMENT TO THE ACT ON ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN ADMINISTRATION OF 2019

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę wybranych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji po nowelizacji w 2019 r. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i będąca jej integralną częścią egzekucja administracyjna stanowią rodzaj procedur, które powinny przebiegać według pewnych ogólnych zasad. Zasady te zostały sformułowane przez ustawodawcę oraz rozwiązania prawne, które miały być wyrazem ich realizacji. Zdaniem autorki nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 2019 r. w bardzo istotnym stopniu zmieniła przebieg postępowania egzekucyjnego, czego efektem jest nowy model ukształtowania tej procedury administracyjnej.

Słowa kluczowe: zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego – model postępowania egzekucyjnego – wierzyciel – zobowiązany

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

* doktor nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego; adiunkt i zastępca dyrektora Instytutu Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, redaktor naczelna czasopisma naukowego „Rocznik Administracji Publicznej”. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: agata.nodzak@up.krakow.pl

procedures that should follow certain general principles. These principles were formulated by the legislator, as well as legal solutions that were to be an expression of their implementation. According to the author, the amendment to the Act on enforcement proceedings in administration of 2019 has significantly changed the course of enforcement proceedings, resulting in a new model for shaping this administrative procedure.

Keywords: general principles of administrative enforcement proceedings – model of enforcement proceedings – creditor – obligated

WSTĘP

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ (dalej zwana ustawą egzekucyjną), to obok ustawy Kodeks postępowania administracyjnego², jedna z najstarszych obowiązujących w polskim systemie prawa administracyjnego regulacji proceduralnych. Obie regulacje prawne na przestrzeni prawie 60 lat swojego obowiązywania były wielokrotnie nowelizowane, choćby w związku ze zmianami natury ustrojowej, gospodarczej czy społecznej, jakie miały miejsce w tym okresie w Polsce. Kolejne zmiany tych regulacji prawnych w pewnym sensie odzwierciedlają rzeczywistość, w jakiej funkcjonowała, funkcjonuje i przyjdzie funkcjonować administracji publicznej w Polsce. Zmiany prawa powinny bowiem nie tylko stanowić wyraz dostosowywania rozwiązań prawnych w nich zawartych do zmieniających się warunków, ale również na tyle, na ile to możliwe, powinny stanowić próbę wypracowywania pewnych uniwersalnych i nowatorskich rozwiązań na przyszłość, rozwiązań sprawniej funkcjonujących od zastanych³. Trudno ocenić, czy każda nowelizacja wspomnianych wyżej ustaw spełniała takie warunki; nie jest to zresztą celem tego opracowania. Przedmiotem opracowania jest bowiem analiza wybranych rozwiązań, jakie zostały wprowadzone do ustawy egzekucyjnej w wyniku szeroko zakrojonej nowelizacji z 2019 r. i próba dokonania oceny, czy zmiany przepisów prawa w tym zakresie można określić mianem modernizacji procedury egzekucji administracyjnej, czy efektem tej nowelizacji będzie w szczególności, jak zakładał ustawodawca, unowocześnienie i usprawnienie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Przedmiotowa zmiana przepisów ustawy egzekucyjnej została przeprowadzona w drodze ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴ (dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.), przy czym przewidziane w niej nowe rozwiązania zostały rozłożone w cza-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1438, z późn. zm.

² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.).

³ Pojęcie „modernizacja” za *Słownikiem języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/modernizacja.html> [dostęp: 15.03.2020].

⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 2070.

sie i wchodzi w życie odpowiednio w 2020 i 2021 r. W przypadku podstaw ww. nowelizacji, zdaniem polskiego ustawodawcy, ostatnie zmiany ustawy egzekucyjnej mają radykalnie zmodernizować przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w szczególności „głównym celem (...) było uproszczenie procedur administracyjnych obowiązujących w egzekucji administracyjnej mających pozytywne znaczenie nie tylko dla wierzycieli i organów egzekucyjnych, lecz również dla zobowiązanych”⁵. Wprowadzone zmiany mają zatem usprawnić funkcjonowanie organów administracji publicznej i instytucji publicznych, występujących odpowiednio w roli organów egzekucyjnych czy wierzycieli, oraz bardziej korzystnie niż dotychczas kształtować status prawny zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym.

Wstępna lektura przepisów ustawy nowelizującej z 2019 r. pozwala na stwierdzenie, że przewidziane w niej zmiany są bardzo obszerne i dotyczą wielu kwestii związanych z przebiegiem administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Mając jednak na celu ocenę nowelizacji pod kątem rzeczywistej modernizacji procedury egzekucyjnej, głównym przedmiotem rozważań staną się przede wszystkim te rozwiązania, które mają kluczowe znaczenie z jednej strony dla realizacji celu postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej, skuteczności tej procedury, a z drugiej – zapewnienie odpowiedniej ochrony praw jej uczestników, w szczególności jednostkowych interesów zobowiązanego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne jest bowiem procedurą mającą przede wszystkim na celu zapewnienie warunków realizacji interesu publicznego poprzez urzeczywistnienie norm materialnego prawa administracyjnego, doprowadzenie do wykonania przez zobowiązanego ciężącego na nim obowiązku publiczno-prawnego, tj. obowiązku względem państwa lub innego związku publiczno-prawnego niż państwo (np. względem samorządu terytorialnego). Realizacja tego celu powinna mieć jednak miejsce przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony innym uznanym dobrom i wartościom, którymi w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są m.in. poszanowanie godności i podstawowych praw zobowiązanego, jak też prawnie uzasadnionych interesów innych osób, podmiotów (interesu indywidualnego).

STATUS WIERZYCIELA PO NOWELIZACJI USTAWY EGZEKUCYJNEJ Z 2019 R.

Charakter udziału wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym znajdował dotychczas swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w treści obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej przy zaistnieniu warunków, przesłanek określonych w art. 6 tej ustawy. Mianowicie zgodnie z brzmieniem art. 6 § 1 ustawy egzekucyjnej, sprzed nowelizacji z 2019 r., w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien był podjąć czynności zmierzające do za-

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3050.

stosowania środków egzekucyjnych, czyli czynności doprowadzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej⁶. Zdaniem P. Przybysza z takiego obowiązku wierzyciel był zwolniony, jeżeli zachodziły okoliczności stanowiące przesłankę do obligatoryjnego umorzenia postępowania, a nawet wtedy gdy zachodziła przesłanka fakultatywnego umorzenia postępowania egzekucyjnego⁷. Podobnie, wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym, powinien był powstrzymać się od wszczęcia egzekucji administracyjnej, jeżeli zobowiązany wystąpił z wnioskiem o rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej, która miała być egzekwowana, chyba że taki wniosek miał jedynie na celu odwleczenie momentu wszczęcia egzekucji⁸.

Zazwyczaj do czynności wierzyciela zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych ustawa egzekucyjna zaliczała:

- 1) upomnienie doręczane zobowiązanemu (chyba że przepis szczególny zwalniał wierzyciela z takiego obowiązku),
- 2) wystawienie tytułu wykonawczego, oraz
- 3) złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej (jeżeli wierzyciel nie występował jednocześnie w roli organu egzekucyjnego).

Ujęcie pozycji wierzyciela przez pryzmat wskazanych powyżej czynności skutkowało ukształtowaniem w ustawie egzekucyjnej instytucji wierzyciela jako podmiotu biorącego aktywny, czynny udział w postępowaniu⁹, a świetle przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji – będącego nawet swego rodzaju „współgospodarzem” administracyjnego postępowania egzekucyjnego¹⁰.

W jaki sposób ustawa nowelizująca z 2019 r. wpłynęła na status wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym? Odpowiadając na to pytanie, należy w pierwszej kolejności zauważyć istotną zmianę dotychczasowego brzmienia wspomnianego wcześniej przepisu art. 6 § 1, z którego wywodzono zasadę obowiązku podjęcia przez wierzyciela czynności niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej. Po nowelizacji z 2019 r. „wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających 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 w przypadku stwierdzenia braku możliwości zaspokojenia ze znanego majątku zobowiązanego nawet kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnie-

⁶ Zob. wyrok NSA OZ w Lublinie z 14 marca 2001 r., I SA/Lu 452/00, POP 2002/2, poz. 64.

⁷ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 8. wydanie, Warszawa 2018, s. 82.

⁸ Zob. wyrok NSA z 9 marca 2016 r., IIFSK 259/14.

⁹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne ...*, s. 85.

¹⁰ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009, s. 78.

nia 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 egzekucyjne¹¹. W takiej sytuacji wierzyciel przed wszczęciem postępowania będzie wzywał zobowiązanego do złożenia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, oświadczenia o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz o prawdziwości i zupełności tego oświadczenia. Jeżeli w wyniku takiego wezwania nie zostanie złożone oświadczenie lub w złożonym oświadczeniu nie zostanie wykazany majątek lub źródła dochodu zobowiązanego, z których będzie możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne, za dzień odstąpienia będzie przyjmowany dzień doręczenia tego wezwania.

Przedstawione powyżej nowe rozwiązanie prawne podyktowane jest przede wszystkim względami przyśpieszenia i uproszczenia przebiegu postępowania, swego rodzaju ekonomiką procesową, po to aby zapobiec wszczęciu i prowadzeniu etapu egzekucji administracyjnej w sytuacji, gdy wiadome jest, że w danym momencie zobowiązany nie dysponuje majątkiem pozwalającym nie tylko na zaspokojenie egzekwowanej należności pieniężnej, lecz nawet na pokrycie wydatków, kosztów egzekucyjnych, przy założeniu że nie zachodzi ryzyko przedawnienia takiej należności pieniężnej. Takie rozwiązanie zmienia w istotny sposób dotychczasowe rozumienie zasady obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej i metodę działania wierzyciela względem zobowiązanego. Niewykonanie przez zobowiązanego w terminie obowiązku publicznoprawnego – w obecnym stanie prawnym – nie powinno zatem skutkować „automatycznym”, niejako bezrefleksyjnym wszczęciem egzekucji administracyjnej, bowiem zanim to nastąpi, wierzyciel powinien najpierw ocenić, czy jest to ekonomicznie uzasadnione. Służyć ma temu przede wszystkim rozwiązanie przewidujące możliwość pozyskania przez wierzyciela informacji o majątku zobowiązanego jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Ponadto w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, przed jej wszczęciem – zgodnie z art. 6 ustawy egzekucyjnej – wierzyciel powinien podjąć wobec zobowiązanego dodatkowe działania informacyjne prowadzące do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku¹².

Jak już wcześniej wspomniano, egzekucja administracyjna powinna zostać poprzedzona podjęciem czynności przez wierzyciela czynności, które w pewnym sensie dają zobowiązanemu jeszcze szansę na dobrowolne wykonanie obowiązku publicznoprawnego, zanim jego realizacja nastąpi przy zastosowaniu środków

¹¹ Art. 6 § 1c ustawy egzekucyjnej.

¹² Formy działań informacyjnych wierzyciela względem zobowiązanego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1483).

przymusu państwowego (środków egzekucyjnych). Taką 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. Upomnienie stanowiło ważny element administracyjnego postępowania egzekucyjnego, na co wskazywały poszczególne przepisy ustawy egzekucyjnej – po pierwsze, uzależniające wszczęcie egzekucji administracyjnej od uprzedniego przesłania przez wierzyciela zobowiązanemu pisemnego upomnienia (chyba że przepisy szczególnie stanowiły inaczej), po drugie, traktujące naruszenie obowiązku uprzedniego doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia jako istotne uchybienie zasadom ogólnym administracyjnego postępowania egzekucyjnego, stanowiące podstawę do wniesienia zarzutu oraz skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

Analizując przepisy ustawy egzekucyjnej po nowelizacji z 2019 r., można zauważyć istotną zmianę rozwiązań prawnych dotyczących upomnienia. Zmiany te rzutują nie tylko na status wierzyciela, ale również sytuację zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym oraz na przebieg takiego postępowania. Mianowicie nowelizacja z 2019 r. przewiduje rozszerzenie treści upomnienia o dodatkowe elementy, takie jak:

1) inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego (co ma zostać określone w przyszłości w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. finansów);

2) zawiadomienie o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznonoprawnych¹³; po zmianach z 2019 r. ww. zawiadomienie może być zawarte w upomnieniu lub doręczone wraz z tym upomnieniem jako osobny dokument¹⁴;

3) pouczenie zobowiązanego, że w przypadku niewykonania w całości obowiązku w terminie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia zobowiązany ma obowiązek zawiadomienia wierzyciela, a po doręczeniu zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego – również organu egzekucyjnego, o zmianie adresu jego miejsca zamieszkania lub siedziby;

4) imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz podpis osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela, chyba że jest to upomnienie generowane automatycznie, wówczas podpis, o którym mowa powyżej, nie jest konieczny.

Wprowadzone nowelizacją rozwiązania są podyktowane przede wszystkim zapewnieniem sprawnego przebiegu postępowania egzekucyjnego. Z pewnością taki cel zostanie osiągnięty poprzez nałożenie na zobowiązanego obowiązku informowania na bieżąco o zmianach danych adresowych; skutkuje to tym, iż zobowiązany właściwie od samego początku będzie świadomy tego, że w przypadku braku poinformowania wierzyciela lub organu egzekucyjnego o aktualnym adresie miejsca zamieszkania dokumenty związane z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym będą mu

¹³ Art. 18c § 2 ustawy egzekucyjnej.

¹⁴ Ibidem.

doręczane pod dotychczasowy adres, a to będzie rodziło określone w ustawie skutki prawne¹⁵. Brak niezwłocznego informowania odpowiednio wierzyciela czy organu egzekucyjnego o zmianie adresu zobowiązanego mógłby bowiem spowodować, że otrzymywałby on informacje o toczącej się wobec niego egzekucji z opóźnieniem, lub nawet mogłoby powstać ryzyko nieotrzymania takich informacji, co może przesądzać o możliwości ochrony swojego interesu przez zobowiązanego w tym postępowaniu.

Dodatkowy wymóg formalnego opatrywania upomnienia danymi osoby działającej w imieniu wierzyciela również należy ocenić pozytywnie, bowiem ma to na celu z jednej strony usprawnienie działania wierzyciela oraz ujednoczenie praktyki wystawiania upomnień, jeżeli odbywa się to drogą tradycyjną; z drugiej strony służy to ochronie interesów zobowiązanego, który w odniesieniu do upomnień sporządzanych w oparciu o dotychczasowe regulacje i w obliczu niejednolitej praktyki sporządzania upomnień mógł mieć wątpliwości co do prawidłowości i autentyczności doręczanego mu dokumentu. Nowe przepisy zwalniają natomiast wierzyciela z wymogu opatrywania upomnienia podpisem w przypadku upomnień generowanych automatycznie z systemu teleinformatycznego; w tym przypadku założyć bowiem można, że jeżeli takie systemy posiadają odpowiedni poziom zabezpieczenia, to wówczas występuje nikłe ryzyko, że upomnienie zostało wystawione przez osobę nieuprawnioną¹⁶ albo że zostało sporządzone nieprawidłowo. Jak pisze A. Sputowski, ponieważ obecnie przepisy nie regulują odrębnie kwestii podpisu na upomnieniu, w tym zakresie znajdują odpowiednie zastosowanie (w oparciu o art. 18 ustawy egzekucyjnej) przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 54 § 2 kpa. Z tego bowiem przepisu, który ma zastosowanie do wezwania, wynika, że powinno ono zostać opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego, lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeśli wezwanie ma postać dokumentu elektronicznego¹⁷.

W zakresie dotyczącym instytucji upomnienia ustawa nowelizująca z 2019 r. wprowadziła jeszcze inne dodatkowe, niezwykle ważne rozwiązania. Są to, zdaniem autorki, zmiany, które dotyczą skutków prawnych występujących w przypadku braku doręczenia zobowiązanemu przez wierzyciela – wbrew prawnemu obowiązкови – pisemnego upomnienia, oraz losów administracyjnego postępowania egzekucyjnego w przypadku wszczęcia tej procedury z naruszeniem ww. obowiązku. Ustawa egzekucyjna w kształcie sprzed nowelizacji z 2019 r. naruszenie tego obowiązku wyraźnie sankcjonowała obligatoryjnym umorzeniem postępowania, co przewidywał art. 59 § 1 pkt 7) ustawy. Po nowelizacji taka przesłanka, co interesujące, w ogóle nie

¹⁵ Art. 15 § 1a ustawy egzekucyjnej.

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3753.

¹⁷ A. Sputowski, *Pisma poprzedzające wszczęcie egzekucji po nowelizacji przepisów*, „Finanse Publiczne”, styczeń 2020, <http://www.finansepubliczne.pl/numery/styczen-2020/pisma-poprzedzajace-wszczecie-egzekucji-po-nowelizacji-przepisow.html> [dostęp: 16.03.2020].

została *expressis verbis* przewidziana w art. 59 ustawy egzekucyjnej, zawierającym zamknięty katalog przesłanek umorzenia postępowania. Czy to oznacza, że upomnienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym straciło swoją dotychczasową rangę, a jego brak nie stanowi już istotnego, rażącego naruszenia przepisów prawa proceduralnego, skutkującego obligatoryjnym umorzeniem postępowania? Zdaniem autorki w pewnym sensie tak się stało. Wprawdzie naruszenie obowiązku doręczenia pisemnego upomnienia zobowiązanemu stanowi jedną z przesłanek do wniesienia przez niego zarzutu, jednakże o zasadności tego zarzutu, po nowelizacji z 2019 r., rozstrzyga wierzyciel (czyli ten podmiot, który uchybił obowiązkowi), który go może 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, iż 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 uzasadniony¹⁸. Takie uregulowanie instytucji rozpatrzenia zarzutu na ustawowy brak upomnienia z jednej strony może przyczynić się do przyspieszenia i uproszczenia postępowania egzekucyjnego, bowiem ulega skróceniu procedura rozpatrywania zarzutów w porównaniu z dotychczas obowiązującymi rozwiązaniami. Z drugiej jednak strony takie uproszczenie procedury rozpatrywania zarzutu może odbyć się z ryzykiem szkody dla realnej ochrony praw i interesu zobowiązanego w takim postępowaniu, jeżeli oceny prawidłowości ważnych czynności proceduralnych będzie dokonywał ten podmiot, który tym czynnościom uchybił.

Inną kwestią, wskazywaną niejako na marginesie rozważań o nowej regulacji upomnienia, jest przestrzeganie przez prawodawcę przy konstruowaniu instytucji umorzenia postępowania egzekucyjnego zasad poprawnej legislacji. Zasadniczo bowiem wszystkie przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania – w tym również umorzenia z powodu braku doręczenia upomnienia – powinny znaleźć się w jednym przepisie, a wyjątkowo mogą być umiejscowione w innych przepisach tej samej ustawy (czy też nawet w przepisach innych ustaw). Jeżeli już jednak zostaje przyjęte takie rozwiązanie, to *lex generalis* traktujący o przesłankach umorzenia postępowania, powinien zawierać przynajmniej ogólne odesłanie do innych przepisów ustawy, czego jednak art. 59 ustawy egzekucyjnej po nowelizacji nie przewiduje.

Dokonując charakterystyki statusu wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, koniecznie należy zwrócić uwagę na ukształtowany w wyniku nowelizacji z 2019 r. nałożony na niego obowiązek informacyjny względem organu egzekucyjnego. Mianowicie zgodnie z treścią art. 26 § 1e ustawy egzekucyjnej wierzyciel będzie zob-

¹⁸ Art. 34 § 4 pkt 3) ustawy egzekucyjnej.

wiązany przekazywać organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informacje „dotyczące:

1) posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi;

2) majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3;

3) siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3a;

4) daty wysłania przez centralne biuro łącznikowe wniosku o udzielenie informacji lub powiadomienie do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego oraz numeru referencyjnego tego wniosku – w przypadku wystąpienia o udzielenie pomocy, o której mowa w ustawie o wzajemnej pomocy;

5) ujawnionego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 składnika majątkowego lub źródła dochodu zobowiązanego oraz numeru i daty wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego – w przypadku wystąpienia z wnioskiem o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej;

6) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji przedstawiciela ustawowego zobowiązanego;

7) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji opiekuna albo kuratora zobowiązanego – w przypadku ustanowienia opieki albo kurateli dla zobowiązanego;

8) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji zarządcy przedsiębiorstwa w spadku – w przypadku działania zarządcy przedsiębiorstwa w spadku”.

Informacje te, jak również inne istotne dla postępowania dokumenty, w szczególności wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze, wierzyciel będzie zobowiązany przekazywać do organu egzekucyjnego:

1) drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej;

2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna¹⁹.

Sposób kontaktu między wierzycielem a organem egzekucyjnym po nowelizacji z 2019 r. drogą elektroniczną będzie miał charakter podstawowy. Jest to jeden z wielu przejawów informatyzacji, cyfryzacji czy też elektronizacji, jakim uległo administracyjne postępowanie egzekucyjne po nowelizacji z 2019 r. Droga elektroniczna jest traktowana bowiem jako zasadniczy sposób podejmowania szeregu czynności procesowych w ramach opisywanej procedury. Bezspornie takie rozwiązanie przyczyni się do przyspieszenia przebiegu

¹⁹ Art. 26 § 1c ustawy egzekucyjnej.

postępowania; zdaniem autorki jest wyrazem dostosowania procedury egzekucyjnej do „ducha” współczesnego świata, w którym to wiele procesów przebiega z powodzeniem, bez przeszkód, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii.

STATUS ZOBOWIĄZANEGO W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM PO NOWELIZACJI Z 2019 R.

Zgodnie z art. 1a pkt 20) ustawy egzekucyjnej w roli zobowiązanego występuje osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym. Jest to uczestnik, którego obecność w postępowaniu egzekucyjnym jest obligatoryjna, wobec którego przede wszystkim prowadzi się egzekucję administracyjną i stosuje środki egzekucyjne. Bez jego obecności postępowanie nie może być wszczęte, a gdyby zostało wszczęte, to jako bezprzedmiotowe nie może być prowadzone²⁰ i powinno zostać umorzone.

Całe postępowanie egzekucyjne, które prowadzone jest niejako „przeciwko” zobowiązanemu, i które stanowi przejaw ingerencji w sferę jego praw i wolności ze strony wierzyciela i organu egzekucyjnego, aby zapewnić mu odpowiednią ochronę jego praw, powinno odpowiadać wymogom, jakie składają się na treść, obowiązującej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, zasady proporcjonalności.

Ogólne pojmowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do działalności organów władzy publicznej wiąże się przede wszystkim z określeniem dopuszczalnych warunków takiego działania tych organów, które stanowi przejaw ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki. W szerszym ujęciu zasada proporcjonalności dyktuje, aby między celem ingerencji władzy publicznej a przewidzianymi prawem środkami postępowania zachowana została korelacja i właściwe proporcje, co jest podyktowane przede wszystkim ochroną jednostki przed nieuzasadnionym lub nadmiernie dotkliwym, uciążliwym wkraczaniem państwa w sferę jej praw i wolności. W treści tej zasady w nauce prawa wyróżnia się trzy podstawowe nakazy, a mianowicie nakaz przydatności (odpowiedniości), wedle którego przewidziany środek powinien nadawać się do realizacji zamierzonego celu; nakaz konieczności (niezbędności), wyrażający się w powinności ograniczenia ingerencji do niezbędnego minimum, przy uwzględnieniu parametrów: przedmiotu, przestrzeni, czasu i podmiotu, co oznacza personifikowanie, indywidualizowanie ingerencji; nakaz proporcjonalności sensu stricte, zgodnie z którym cel powinien być adekwatny do ciężaru i dolegliwości podejmowanych środków²¹. Zdaniem Z. Kmiecika „o uniwersalizmie tej zasady przesądziła powszechnie odczu-

²⁰ R. Suwaj, *Kwestie wspólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieński, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 30.

²¹ Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wydanie 5, Warszawa 2013, s. 145.

wana i odpowiednio artykułowana potrzeba zachowania właściwej równowagi między dolegliwością ingerencji podjętej w imię interesu publicznego a wartością założonego celu. Jej istoty należy zatem upatrywać w dążeniu do wyważenia proporcji w układzie stosunków: środek – cel czy też poszukiwania rozwiązań najlepiej godzących zaangażowane w sprawę interesy²².

Odnosząc się do ogólnego, powyżej zaprezentowanego, rozumienia zasady proporcjonalności, z całą pewnością można stwierdzić konieczność jej zastosowania na każdym etapie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, którego istotą jest przecież stosowanie przymusu państwowego wobec zobowiązanego, a więc ingerowanie niemal na każdym kroku w sposób władczy w sferę jego praw i wolności, a nawet innych osób, podmiotów uczestniczących w postępowaniu (np. małżonka zobowiązanego w przypadku egzekucji z majątku wspólnego). Należy pamiętać, iż bezpośrednim celem tego postępowania jest wykonanie obowiązku publicznoprawnego, a nie wyrządzanie dolegliwości zobowiązanemu, czy też wymierzanie mu swego rodzaju kary za niewykonanie obowiązku w terminie. W literaturze podkreśla się w związku z powyższym, że administracyjne postępowanie egzekucyjne i będąca jego częścią egzekucja administracyjna nie stanowią kary czy rodzaju odpowiedzialności zobowiązanego, lecz są prawnie przewidzianym sposobem zmuszenia zobowiązanego do wykonania norm materialnego prawa administracyjnego²³. Inną kwestią jest natomiast fakt, że każde takie postępowanie w subiektywnym odczuciu zobowiązanego może być odbierane jako dolegliwość, ingerencja w sferę jego praw i wolności, natomiast najważniejsze jest, aby spełnione zostały, wynikające z zasady proporcjonalności, warunki „dopuszczalności” takiej ingerencji.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zasada proporcjonalności stanowi wypadkową kilku zasad ogólnych tego postępowania, w szczególności tych, które są wywodzone z przepisów art. 7 ustawy egzekucyjnej. Zgodnie z treścią tego przepisu organ egzekucyjny powinien stosować wyłącznie środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, a spośród przewidzianych dla niego przez prawo środków egzekucyjnych powinien stosować te, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, natomiast w przypadku posiadania do dyspozycji kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Ponadto stosowanie środka egzekucyjnego powinno być niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy.

Jak wynika z treści przepisu art. 7 ustawy egzekucyjnej, pierwszym kryterium przesądającym o spełnieniu warunków proporcjonalnego działania przez organ egzekucyjny jest działanie zgodne z literą prawa. Organ egzekucyjny może stosować tylko te środki egzekucyjne, które przewiduje ustawa egzekucyjna; zamknięty katalog takich

²² Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, za: Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 144.

²³ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 103.

środków przewiduje przepis art. 1a pkt 13) ustawy, który po nowelizacji z 2019 r. wzbogacony został o 14 środek egzekucyjny należności pieniężnych (dodano nowy środek w postaci egzekucji z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy) i który przewiduje 5 środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym. Ponadto organ egzekucyjny musi brać pod uwagę zarówno przepisy ustawy egzekucyjnej, jak i innych regulacji prawnych, na podstawie których ustala się właściwość rzeczową oraz miejscową organu egzekucyjnego.

Kolejnym kryterium przesądzającym o zachowaniu zgodnym z zasadą proporcjonalności jest obowiązek zastosowania środka prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku. Który środek egzekucyjny znajdujący się w dyspozycji organu będzie spełniał taki warunek, to w dużej mierze zależy od okoliczności konkretnej sprawy²⁴. Obowiązek wyboru i zastosowania nie tylko skutecznego środka egzekucyjnego, ale jednocześnie środka możliwie najmniej uciążliwego dla zobowiązanego spoczywa na organie egzekucyjnym; on też – w sytuacji braku stosownych wytycznych w ustawie – dokonuje oceny stopnia uciążliwości danego środka egzekucyjnego. Jak wynika z poglądów spotykanych w piśmiennictwie, kierowanie się ww. kryterium powinno mieć miejsce nie tylko w przypadku gdy organ ma do wyboru kilka środków egzekucyjnych, ale „także wtedy, gdy dokonuje się wyboru sposobu działania w ramach jednego środka egzekucyjnego”²⁵, co koresponduje m.in. z przepisami ustawy egzekucyjnej, normującymi warunki dopuszczalnej uciążliwości poszczególnych środków egzekucyjnych, np. z przepisami określającymi porę najdogodniejszą dla zobowiązanego do prowadzenia egzekucji²⁶, czy warunki prowadzenia egzekucji z rzeczy ruchomych²⁷. Z zasady proporcjonalności wynika również przesłanka potrzeby, niezbędności prowadzenia egzekucji administracyjnej, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne powinno być prowadzone dopóty, dopóki nie zostanie osiągnięty cel, czyli zostanie wykonany obowiązek publicznoprawny. Zbędne i zarazem niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego, jeżeli obowiązek został wykonany lub stał się bezprzedmiotowy.

Ustawa nowelizująca z 2019 r. katalog środków egzekucyjnych zmieniła nieznacznie, natomiast bardziej istotnej zmianie ulega sposób stosowania poszczególnych środków, na co wskazują przede wszystkim nowe regulacje działu II ustawy egzekucyjnej, dotyczącego egzekucji obowiązków pieniężnych. Przekraczające ramy niniejszego opracowania byłoby szczegółowe wymienienie wszystkich zmian w zakresie prowadzenia egzekucji należności pieniężnych, natomiast warto zwrócić uwagę przede wszystkim na te spośród nich, które w założeniu ustawodawcy miały usprawnić przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w szczególności sku-

²⁴ Na przykład jeżeli organ egzekucyjny ma do wyboru grzywnę w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze, to w przypadku realizacji obowiązku rozbiórki samowoli budowlanej powinien wybrać wykonanie zastępcze. Zob. R. Suwaj, *Kwestie wspólne postępowania...*, s. 39.

²⁵ Ibidem, s. 40.

²⁶ Zob. art. 52 ustawy egzekucyjnej.

²⁷ Zob. art. 97 § 5 ustawy egzekucyjnej.

teczność podejmowanych środków, i które można podać za przykład modernizacji tej procedury.

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2019 r., służące usprawnieniu przebiegu administracyjnego postępowania egzekucyjnego, polegają m.in. na wprowadzeniu możliwości zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych organowi egzekucyjnemu w formie gotówkowej lub bezgotówkowej²⁸.

Kolejnym rozwiązaniem mogącym znacznie przyspieszyć postępowanie egzekucyjne jest wprowadzenie możliwości dobrowolnej zapłaty dochodzonej należności pieniężnej, czyli z inicjatywy samego zobowiązanego; tym samym ustawodawca wprowadził rozróżnienie między przypadkiem dobrowolnej zapłaty należności pieniężnej od egzekucji z pieniędzy, co znalazło swój wyraz w ich odrębnej regulacji w przepisach ustawy egzekucyjnej. Dobrowolna zapłata może być dokonana zarówno przez zobowiązanego, jak i przez inne podmioty, np. małżonka czy krewnych zobowiązanego²⁹. Z takiego sposobu realizacji obowiązku zasadniczo dokonuje się potwierdzenia w postaci pokwitowania, chociaż w przypadkach dokonania dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego czynność pokwitowania ulega pewnemu odformalizowaniu.

Na pozytywną ocenę zasługuje, zdaniem autorki, wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji egzekucji z pieniędzy. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 71d organ egzekucyjny stosuje egzekucję z pieniędzy poza siedzibą tego organu poprzez ustne wezwanie zobowiązanego do zapłaty egzekwowanej należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych oraz pobranie od zobowiązanego tych należności; organ pobiera ww. należności gotówką lub bezgotówkowo przy użyciu terminalu płatniczego. Na pobraną należność niezwłocznie wystawia się pokwitowanie pobrania, zawierające określone przepisami ustawy egzekucyjnej informacje, takie jak: podstawę prawną pobrania, oznaczenie organu egzekucyjnego, numer tytułu wykonawczego, serię i numer pokwitowania pobrania, imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego, kwotę pobrania, imię, nazwisko i stanowisko służbowe pracownika obsługującego organ egzekucyjny, wystawiającego pokwitowanie pobrania, datę wystawienia pokwitowania pobrania oraz podpis zobowiązanego, który to jednak nie jest wymagany w przypadku płatności bezgotówkowej. Bardziej szczegółowe uregulowanie sprawy pokwitowania, jak również przyjęcie, iż egzekucja z pieniędzy zostaje przeprowadzona z chwilą wystawienia pokwitowania pobrania, pozwoli zapobiec występowaniu wątpliwości w praktyce co do momentu zakończenia egzekucji.

Nowelizacja z 2019 r. uszczegółowiła również stosowanie innych środków egzekucyjnych należności pieniężnych, jak choćby warunki zajęcia środków zdeponowanych na rachunkach bankowych i wkładach oszczędnościowych w celu jak najszybszego

²⁸ Art. 67e ustawy egzekucyjnej.

²⁹ Zob. art. 71ca ustawy egzekucyjnej.

ustalenia możliwości zaspokojenia dochodzącej należności z ww. wierzytelności. Nowelizacja ustawy egzekucyjnej zakłada stosowanie drogi elektronicznej komunikacji w kontaktach bank – organ egzekucyjny³⁰, egzekucję z rachunku bankowego prowadzonego przez Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową oraz z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach prowadzonych przez banki poprzez ich elektroniczną³¹. Inne usprawnienie dotyczące stosowania egzekucji z rachunków bankowych przewiduje, że jeżeli zajęciu ulegnie wierzytelność z rachunku bankowego prowadzonego w walucie obcej, wówczas bank będzie przekazywał organowi egzekucyjnemu środki pieniężne w złotych przeliczone według kursu kupna tej waluty, ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu przekazania tych środków organowi egzekucyjnemu.

Oprócz tego wprowadzono do ustawy egzekucyjnej istotne zmiany w zakresie egzekucji z rzeczy ruchomych, co już teraz jest pozytywnie oceniane przez praktyków, w szczególności możliwość prowadzenia egzekucji z ruchomości stanowiącej współwłasność w częściach ułamkowych, czy wprowadzenie nowej formy sprzedaży ruchomości przez zobowiązanego pod nadzorem organu egzekucyjnego³².

Te, jak i inne zmiany mają wpływ na status zobowiązanego, a w szczególności na stopień uciążliwości prowadzonego względem niego postępowania. Poza wymienionymi powyżej nowymi rozwiązaniami w zakresie warunków stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych, wprowadzone zostały do ustawy egzekucyjnej nowe przepisy, podyktowane zamiarem wzmocnienia ochrony praw zobowiązanego, członków jego rodziny, jak i osób trzecich w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Zmiany te są korzystne dla ww. uczestników postępowania, bowiem stwarzają bardziej optymalne warunki realizacji ich praw.

Do najważniejszych takich rozwiązań, zdaniem autorki, należy zaliczyć ustawowe określenie momentu rozpoczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej. Przed nowelizacją ustawa określała jedynie moment rozpoczęcia egzekucji administracyjnej, a nie czyniła tego w odniesieniu do momentu rozpoczęcia samego postępowania, a wiadome jest, że etap egzekucji administracyjnej zawsze poprzedzały działania, czynności podejmowane przez wierzyciela czy sam organ egzekucyjny. Z tych też powodów zagadnienie to było przedmiotem rozważań w piśmiennictwie, na gruncie których przyjmowano, iż postępowanie egzekucyjne zostaje z reguły wcześniej wszczęte niż egzekucja admi-

³⁰ Art. 86b. Zawiadomienie, o którym mowa w art. 80 § 1, i inne pisma w egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego przesyła się do banku i organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego obsługującego zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego. Jeżeli wykorzystanie tego systemu jest niemożliwe z przyczyn technicznych, w czasie niezbędnym do przywrócenia jego funkcjonowania zawiadomienie i inne pisma w egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego doręcza się na piśmie.

³¹ J. Prasalek, *Egzekucja administracyjna ma przebiegać sprawniej*, <https://kancelarierp.pl/baza-wiedzy/egzekucja-administracyjna-ma-przebiegac-sprawniej.html> [dostęp: 20.03.2020].

³² Ibidem.

nistracyjna, bowiem stosowanie środków egzekucyjnych poprzedzają choćby takie czynności wierzyciela jak przesłanie zobowiązanemu upomnienia czy sporządzenie tytułu wykonawczego³³. W znowelizowanym brzmieniu przepisów ustawy wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą:

- doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, lub
- nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, albo
- wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne³⁴.

Natomiast wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje odpowiednio z chwilą:

- doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego³⁵.

Nie są to jedyne rozwiązania wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej w 2019 r., które – zdaniem autorki – w istotny sposób zmieniają status zobowiązanego, ale również oraz jego relacje z wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym i mają wpływ na przebieg tego postępowania. Mianowicie znaczącej zmianie uległy przepisy ustawy egzekucyjnej w zakresie dotyczącym warunków korzystania przez zobowiązanego z takiego środka ochrony prawnej o charakterze administracyjnym jak zarzut, co zostało zasygnalizowane już wcześniej przy okazji charakterystyki upomnienia. Ustawa nowelizująca z 2019 r. na nowo określiła bowiem brzmienie art. 33 ustawy egzekucyjnej, co znalazło swój wyraz w nowym katalogu przesłanek do wniesienia zarzutu oraz trybie jego rozpatrzenia. Po zmianie brzmienia ww. przepisów zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej z zachowaniem wymogów formalnych przewidzianych w ustawie egzekucyjnej, w zakresie których pewnym novum są terminy jego wnoszenia. Zarzut powinien zostać wniesiony:

³³ Zob. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, s. 27-28.

³⁴ Art. 26 § 3a ustawy egzekucyjnej.

³⁵ Art. 26 § 5 ustawy egzekucyjnej.

- 1) nie później niż w terminie 30 dni od dnia wyegzekwowania w całości obowiązku, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych;
- 2) do 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;
- 3) w terminie 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w całości albo w części.

Wskazane powyżej terminy do wniesienia zarzutu ukazują zmianę charakteru tego środka zaskarżenia. Dotychczas bowiem, co było podkreślane w literaturze, zarzut stanowił środek ochrony zobowiązanego stosowany przede wszystkim na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, czyli w początkowej, wczesnej jego fazie; zarzut zapoczątkowywał spór o dopuszczalność egzekucji lub o wymagalność dochodzonego obowiązku, bądź o niezgodność z przepisami ustawy egzekucyjnej zachowania wierzyciela lub organu egzekucyjnego; podawał w wątpliwość celowość wszczęcia egzekucji lub zastosowania określonego środka egzekucyjnego³⁶. Z takiego środka zaskarżenia zobowiązany nie może korzystać w kolejnych etapach prowadzonego postępowania egzekucyjnego, bowiem miał tylko 7 dni na złożenie zarzutu, licząc od dnia doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego. Po nowelizacji z 2019 r. możliwość wniesienia zarzutu istnieje również po zastosowaniu środka egzekucyjnego. Ponadto zmienił się istotnie katalog przesłanek do wniesienia zarzutu, do których po nowelizacji nie należą już takie okoliczności, jak: niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym, niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego, zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego czy prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Okoliczności te zobowiązany będzie mógł zaskarżyć w inny sposób, mianowicie składając skargę na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego (art. 54 ustawy egzekucyjnej). W zakresie wzmocnienia ochrony prawnej zobowiązanego za właściwe należy uznać nadanie przez ustawodawcę suspensywnego charakteru środka ochrony prawnej, jakim jest zarzut. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 35 § 1 ustawy egzekucyjnej wniesienie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego, co do zasady zawieszają postępowanie egzekucyjne w całości albo w części z dniem doręczenia tego zarzutu organowi egzekucyjnemu do czasu zawiadomienia tego organu o wydaniu ostatecznego postanowienia w sprawie tego zarzutu.

Kolejnym przejawem wzmocnienia ochrony prawnej zobowiązanego jest wprowadzenie nowej regulacji w odniesieniu do skargi na czynności egzekucyjne i na przewlekłość postępowania. Nowelizacja z 2019 r. wprowadziła, obok przesłanki do-

³⁶ P. Możyłowski, *Zarzut jako element ochrony prawnej zobowiązanego prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2016, nr 108, s. 23-24.

konania czynności egzekucyjnej z naruszeniem prawa, przesłankę w postaci zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, która do tej pory była, jak to zasygnalizowano powyżej, jedną z podstaw do wniesienia zarzutu. Na pozytywną ocenę zasługuje zwłaszcza uszczegółowienie warunków wniesienia ww. skargi oraz zasad jej rozpatrzenia. Instytucja ta bowiem nie była dotychczas zbyt szczegółowo uregulowana w ustawie, co mogło rodzić problemy z jej faktycznym zastosowaniem. Ponadto zobowiązanemu przyznane zostało, w terminie 7 dni licząc od dnia doręczenia odpowiednio odpisu protokołu zajęcia ruchomości lub odpisu protokołu uzupełniającego, prawo wniesienia do organu egzekucyjnego skargi na oszacowanie dokonane przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny – wówczas organ egzekucyjny wzywa biegłego skarbowego do oszacowania wartości zajętej ruchomości.

W analizowanej nowelizacji ustawy egzekucyjnej pozytywnie należy ocenić przyznanie małżonkowi zobowiązanego środka ochrony prawnej w postaci prawa do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym³⁷, którego to podstawą może być ograniczenie, zniesienie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności całością albo częścią majątku wspólnego. Sprzeciw będzie mógł zostać wniesiony za pośrednictwem organu egzekucyjnego do wierzyciela, który orzeka o jego zasadności, i tylko jeden raz w postępowaniu egzekucyjnym. Skutkiem jego złożenia jest uzyskanie przez małżonka w postępowaniu egzekucyjnym praw zobowiązanego, co ma na celu zapewnienie małżonkowi ochrony w toku egzekucji z majątku wspólnego. Przewidziany nowelizacją tryb wnoszenia sprzeciwu ma skutkować tym, że organ egzekucyjny może od razu zaprzestać wykonania środków skierowanych do majątku wspólnego, co nie mogłoby mieć miejsca, gdyby sprzeciw był wnoszony bezpośrednio do wierzyciela.

WNIOSKI

Przedstawione powyżej zagadnienia dotyczą tylko niektórych zmian wprowadzonych w wyniku nowelizacji z 2019 r. do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie budzi wątpliwości założenie prawodawcy, leżące u podstaw tej modernizacji postępowania egzekucyjnego, że zmiany przedstawione w niniejszym opracowaniu są konieczne ze względu na usprawnienie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Jak pokazuje praktyka administracyjna, dotychczasowe rozwiązania nie służyły sprawnemu przebiegowi postępowania, choćby ze względu na dublowanie się w wielu przypadkach czynności wierzyciela i organu egzekucyjnego, czy też „przestarzałe” i nieprzystające do zmian społecznych czy gospodarczych warunki stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych w przypadku egzekucji należności pieniężnych. Ponadto znacznemu polepszeniu ulega pozycja prawna

³⁷ Art. 27f ustawy egzekucyjnej.

zobowiązanego czy innych osób, wobec których jest możliwe stosowanie środków egzekucyjnych, poprzez wprowadzenie nowej regulacji środków ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym.

Zdaniem autorki nowelizacja z 2019 r. w istotnym stopniu wzmocniła pozycję wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, poprzez jeszcze bardziej dobitne podkreślenie roli współgospodarza tego postępowania. Do tego przyczynia się w szczególności przyznanie wierzycielowi nowych kompetencji związanych z rozstrzyganiem o poszczególnych kwestiach pojawiających się w trakcie postępowania, mających znaczenie dla interesów zobowiązanego, a których treść *de facto* będzie przesądzać o dalszych losach tej procedury.

Przedstawione w opracowaniu nowe rozwiązania zmieniają rozumienie zasad ogólnych obowiązujących w tym postępowaniu, co skutkuje wyznaczeniem nowych wytycznych co do jej prowadzenia oraz ukształtowaniem się nowego jej modelu. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić szereg rozwiązań przyjętych w ustawie, które rzeczywiście mogą przyczynić się do usprawnienia postępowania, w szczególności do skrócenia czasu jego prowadzenia, a mianowicie: dokładne określenie zakresu obowiązku informacyjnego wierzyciela względem organu egzekucyjnego, nałożenie na niego obowiązku współpracy z organem egzekucyjnym i dłużnikiem zajętej wierzytelności, informatyzację niemal wszystkich czynności procesowych, w szczególności dokumentacji sporządzanej na poszczególnych etapach postępowania, jak tytuł wykonawczy, wnioski o wszczęcie egzekucji czy pokwitowanie odbioru pieniędzy, uszczegółowienie przepisów w zakresie korzystania z niektórych środków ochrony prawnej w postępowaniu itd. Są to ważniejsze, choć – jak można przypuszczać – nie jedyne i nie ostatnie przejawy modernizacji polskiego prawodawcy w zakresie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Natomiast zdaniem autorki niniejszego opracowania również istotny jak charakter czy treść zmian jest sposób ich wprowadzenia. Nowelizacja z 2019 r., tak jak poprzednie liczne zmiany ustawy egzekucyjnej, znowu powiększyła rozmiary ustawy egzekucyjnej, co niestety nie przysłużyło się przejrzystości tej regulacji i uproszczeniu warunków jej stosowania w praktyce administracyjnej. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem – co postulowane jest od dawna w piśmiennictwie³⁸ – służącym stworzeniu nowoczesnej regulacji w zakresie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, odpowiadającej zasadom prawidłowej legislacji, a przy okazji usprawniającej praktykę egzekucji administracyjnej, byłoby uchwalenie nowej ustawy o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, zawierającej oczywiście opracowane przez prawodawcę rozwiązania z 2019 r.

³⁸ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 26-27.

Bibliografia

Bojanowski E., *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.

Duniewska Z., *Zasada proporcjonalności*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wydanie 5, Warszawa 2013.

Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009.

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.

Możyłowski P. *Zarzut jako element ochrony prawnej zobowiązanego prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2016, nr 108.

Prasałek J., *Egzekucja administracyjna ma przebiegać sprawniej*, <https://kancelarierp.pl/baza-wiedzy/egzekucja-administracyjna-ma-przebiegac-sprawniej.html> [dostęp: 20.03.2020].

Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 8. wydanie, Warszawa 2018.

Słownik języka polskiego, pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/modernizacja.html>.

Sputowski A., *Pisma poprzedzające wszczęcie egzekucji po nowelizacji przepisów*, *Finanse Publiczne*, styczeń 2020, <http://www.finansepubliczne.pl/numery/styczen-2020/pisma-poprzedzajace-wszczecie-egzekucji-po-nowelizacji-przepisow.html> [dostęp: 16.03.2020].

Suwaj R., *Kwestie wspólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.).

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1438, z późn. zm.).

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

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3050.

Wyrok NSA OZ w Lublinie z 14 marca 2001 r., I SA/Lu 452/00, POP 2002/2, poz. 64.

Wyrok NSA z 9 marca 2016 r., IIFSK 259/14.