

ANGELIKA DRELICHOWSKA

Uniwersytet Wrocławski
angelika.drelichowska@prawo.uni.wroc.pl

Postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne

Administracyjne postępowanie egzekucyjne służy przymusowemu wykonywaniu obowiązków administracyjnoprawnych. Mimo że przymus egzekucyjny stosowany jest na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa, to istnieje możliwość przekroczenia jego granic¹. Możliwość ta uzasadnia kształtowanie gwarancji procesowych służących ochronie praw jednostki². Jedną z takich gwarancji jest niewątpliwie skarga na czynności egzekucyjne. Regulacja prawna dotycząca tego środka zaskarżenia jest bardzo lakoniczna. Ogranicza się bowiem do art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. Oprócz skargi na czynności egzekucyjne uregulowanej w art. 54 u.p.e.a. w ustawie tej zostały przewidziane jeszcze skargi szczególne. Postępowanie w sprawie tych skarg zostało wyłączone z zakresu rozważań. Skargi te służą bowiem zaskarzaniu czynności egzekucyjnych podejmowanych w ramach stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych⁴.

Interpretacja i stosowanie art. 54 u.p.e.a. prowadzi do rozbieżności i wiąże się nierzadko z trudnościami wynikającymi z odpowiedniego stosowania w admini-

¹ Na temat granic stosowania przymusu egzekucyjnego zob. szerzej L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

² Na temat gwarancji procesowych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zob. szerzej P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012; A. Skoczylas, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne procesowe*, t. 9, Warszawa 2010, s. 455–483; E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm. (dalej: u.p.e.a.).

⁴ Zob. na przykład L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 180.

stracyjnym postępowaniu egzekucyjnym — na podstawie art. 18 u.p.e.a. — przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Trudności te dotyczą zwłaszcza postępowania w sprawie skargi. Stąd celem artykułu jest analiza unormowań prawnych dotyczących postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne. Podkreślić należy, że zagadnienie to nie stanowiło jak dotąd przedmiotu szerszego zainteresowania doktryny administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁶.

1. Charakter prawny postępowania w sprawie skargi

Zgodnie z art. 54 u.p.e.a. skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego i egzekutora przysługuje jedynie zobowiązanemu. Oznacza to, że tą skargą nie mogą być zaskarżane czynności podejmowane względem osób trzecich oraz innych uczestników postępowania. Nie jest dopuszczalne też badanie legalności czynności egzekucyjnej z urzędu przez organ egzekucyjny. Postępowanie w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne może zostać wszczęte jedynie na wniosek zobowiązanego. Wskazany wniosek powinien zostać wniesiony w terminie czternastu dni od dokonania czynności egzekucyjnej. Celem postępowania w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne jest zbadanie prawidłowości dokonania konkretnej czynności egzekucyjnej o charakterze wykonawczym. Postępowanie to nie służy bowiem zbadaniu ogółu czynności składających się na tok postępowania egzekucyjnego i nie jest wszczynane w celu weryfikacji czynności o charakterze procesowym⁷.

Postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne obejmuje, co do zasady, fragment postępowania egzekucyjnego i ma charakter incydentalny⁸. W literaturze i doktrynie sporne jest, czy postępowanie to może toczyć się po zakończeniu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Z jednej strony,

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.); szerzej zob. na przykład R. Hausser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 104–110.

⁶ Na temat skargi na czynności egzekucyjne zob. na przykład M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 535–544; A. Dalkowska, *Skarga na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Nowa Currenda” 2006, nr 9, s. 97 n.

⁷ Na temat czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zob. na przykład Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 237–247; Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku*, RPEiS 1969, z. 3, s. 56–65.

⁸ Zob. na przykład M. Romańska, *op. cit.*, s. 540; A. Dalkowska, *op. cit.*, s. 98.

zarówno w literaturze⁹, jak i orzecznictwie sądowym¹⁰ prezentowany jest pogląd, że skargę na czynności egzekucyjne należy wnieść w toku postępowania egzekucyjnego. Wyraziciele tego poglądu wskazują, że skarga wniesiona po zakończeniu postępowania egzekucyjnego nie będzie miała już żadnego wpływu na przebieg tego postępowania¹¹. Z drugiej zaś strony, piśmiennictwo¹² i judykatura¹³ prezentują pogląd odmienny, zgodnie z którym istnieje możliwość wniesienia i rozpoznania skargi na czynności egzekucyjne po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, ale tylko gdy został zachowany czternastodniowy termin do jej wniesienia. W wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. NSA przyjął, że założenie o niemożliwości rozpatrzenia złożonej skargi na czynność egzekucyjną, jeżeli przed wydaniem postanowienia w tym przedmiocie postępowanie egzekucyjne zostanie zakończone, czyniłoby deklarowaną ustawowo ochronę iluzoryczną, niwecząc także sens kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne¹⁴. Za zasadny należy uznać pogląd o dopuszczalności wniesienia i rozpoznania skargi na czynności egzekucyjne po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, ale przy zachowaniu czternastodniowego terminu biegnącego od dnia dokonania czynności egzekucyjnej. Trzeba przyjąć, że zakończenie postępowania egzekucyjnego nie jest przeszkodą do zaskarżenia czynności egzekucyjnej ani do rozpoznania skargi, która została złożona w przypisanym terminie, ale dopiero po zakończeniu postępowania egzekucyjnego. Przyjęcie założenia o niedopuszczalności skargi na czynności egzekucyjne po zakończeniu postępowania egzekucyjnego pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 54 § 4 u.p.e.a. i byłoby jednoznaczne z pozbawieniem zobowiązanego ochrony prawnej przed naruszającą prawo czynnością egzekucyjną. W świetle tego należy wskazać, że skarga na czynności egzekucyjne może zostać wniesiona i rozpatrzona nawet po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie został naruszony czternastodniowy termin, liczony od dnia dokonania zaskarżonej czynności egzekucyjnej.

Organem właściwym do rozpatrzenia skargi na czynności egzekucyjne — zgodnie z art. 54 § 5 u.p.e.a. — jest organ nadzoru. Zgodnie z art. 54 § 3 u.p.e.a. skargę na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora wnosi się do organu nadzoru za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Ustawodawca

⁹ Zob. na przykład T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 275; M. Romańska, *op. cit.*, s. 540.

¹⁰ Zob. na przykład wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 14 marca 1997 r., I SA/Gd 166/96, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2009 r., III SA/Wa 940/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

¹¹ Zob. T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 275.

¹² Zob. na przykład A. Dalkowska, *op. cit.*, s. 99; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 190.

¹³ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II FSK 209/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II FSK 213/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

przewidział zatem pośredni tryb składania skargi. T. Jędrzejewski wskazuje, że taki tryb wnoszenia skargi jest konsekwencją wyposażenia organu prowadzącego postępowanie w uprawnienie do jego wstrzymania na skutek wniesienia skargi¹⁵.

W literaturze został wyrażony pogląd, że postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne jest dwuinstancyjne¹⁶. Pogląd ten nie zasługuje jednak na aprobatę. Przedmiotem zaskarżenia w wypadku skargi na czynności egzekucyjne jest bowiem czynność egzekucyjna. Definicja legalna czynności egzekucyjnych została zawarta w art. 1a pkt 2 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem przez czynności egzekucyjne należy rozumieć wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Przedmiotem skargi na czynności egzekucyjne są zatem jedynie czynności o charakterze wykonawczym. Zasada dwuinstancyjności zaś odnosi się do zaskarżalności czynności o charakterze orzeczniczym. W wyroku z dnia 12 listopada 1992 r. NSA przyjął, że do uznania zrealizowania zasady dwuinstancyjności postępowania nie wystarcza stwierdzenie, iż w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni¹⁷. Obowiązywanie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne byłoby jednoznaczne z przyjęciem, że czynność zaskarżona w drodze skargi zostaje podjęta zarówno przez organ, którego działanie zostało zaskarżone, jak i przez organ rozpoznający skargę. W postępowaniu w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne następuje jedynie badanie prawidłowości dokonania konkretnej czynności egzekucyjnej na podstawie kryterium legalności. W świetle tego należy uznać, że pogląd o dwuinstancyjności postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne nie jest zasadny.

Analizując charakter prawny postępowania dotyczący skargi na czynności egzekucyjne, należy określić wpływ tego postępowania na tok postępowania egzekucyjnego. Wniesienie skargi na czynności egzekucyjne, co do zasady, nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Wynika to wprost z art. 54 § 6 zd. 1 u.p.e.a. W uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 54 § 6 zd. 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny lub organ nadzoru może wstrzymać prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego następuje w drodze postanowienia, któremu należy przypisać charakter uznaniowy¹⁸. Definicja legalna wstrzymania postępowania egzekucyjnego została zawarta w art. 1a pkt 16 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem przez wstrzymanie postępowania egzekucyjnego należy rozumieć wstrzymanie wykonania zastosowanych środków egzekucyjnych, które nie powoduje uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych

¹⁵ T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 275.

¹⁶ A. Dalkowska, *op. cit.*, s. 101.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

¹⁸ Zob. R. Hauser, Z. Leoński, [w:] R. Hauser *et al.*, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 239.

i niepodjęcie nowych środków egzekucyjnych. Instytucji wstrzymania postępowania egzekucyjnego nie należy utożsamiać z instytucją zawieszenia postępowania egzekucyjnego, uregulowaną w art. 56–58 u.p.e.a.¹⁹ Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego prowadzi do przerwania toku stosowania i realizacji środków egzekucyjnych, nie zaś — jak zawieszenie postępowania egzekucyjnego — do przerwania toku wszystkich czynności procesowych, które są dokonywane w postępowaniu egzekucyjnym²⁰. Na postanowienie wydane w przedmiocie wstrzymania postępowania egzekucyjnego nie służy zażalenie. W świetle uregulowania zawartego w art. 54 § 6 u.p.e.a. oraz przedstawionych uwag należy skonstatować, że skarga na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest środkiem prawnym o charakterze bezwzględnie suspensywnym²¹. Nie powoduje bowiem wstrzymania z mocy prawa postępowania egzekucyjnego. Należy jej jednak przypisać przymiot suspensywności względnej, gdyż wstrzymanie postępowania egzekucyjnego pozostaje w kompetencji organu egzekucyjnego lub organu nadzoru.

2. Przebieg postępowania

Postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne inicjowane jest przez czynność procesową zobowiązanego. Czynnością tą jest wniesienie skargi. Skarga — ze względu na odpowiednie stosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przepisów k.p.a. — powinna zostać wniesiona w formie podania. Wnosi się ją za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Organ ten dysponuje kompetencją do wstrzymania postępowania egzekucyjnego. Nie jest zaś wyposażony w kompetencje samokontrolne. Skoro ustawodawca nie wskazuje wprost, że organ egzekucyjny jest właściwy do przeprowadzenia samokontroli, to należy przyjąć, że organ ten takich uprawnień nie ma. Organ egzekucyjny ma zatem obowiązek niezwłocznego przekazania skargi organowi nadzoru, który jest

¹⁹ Zob. na przykład M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 123; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2008 r., I SA/Kr 1509/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

²⁰ Zob. M. Masternak, *op. cit.*, s. 123.

²¹ Na temat suspensywności środków prawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zob. na przykład P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne...*, s. 268–274; por. R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. (Uwagi wybrane)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 739; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 299–317; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 501.

właściwym organem do jej rozpoznania. Skarga na czynności egzekucyjne jest zatem środkiem prawnym o charakterze bezwzględnie dewolutywnym. Jej wniesienie powoduje bowiem przesunięcie kompetencji do jej rozpoznania na organ wyższego stopnia²².

Ustawodawca nie określił terminu, w jakim powinno nastąpić rozpoznanie skargi. Należy zatem przyjąć, że w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy dotyczące terminów określone w k.p.a. W świetle art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Stąd wydaje się, że można przyjąć, iż rozpoznanie skargi powinno nastąpić w terminie nieprzekraczającym miesiąca, licząc od dnia, w którym nastąpiło przekazanie skargi organowi nadzoru.

Postępowanie przed organem nadzoru można podzielić na trzy stadia: wstępne, rozpoznawcze oraz podjęcia rozstrzygnięcia.

2.1. Stadium wstępne

W stadium wstępnym organ nadzoru podejmuje czynności, których celem jest zbadanie wymogów formalnych skargi oraz ustalenie, czy skarga jest dopuszczalna i czy została wniesiona z zachowaniem ustawowego terminu. W zakresie wymogów formalnych badaniu podlega między innymi treść skargi. Gdy skarga, wniesiona w formie podania, nie spełnia wymagań co do treści, odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 64 k.p.a. Należy przyjąć, że jeżeli w skardze nie wskazano adresu zobowiązanego, to organ ma możliwość ustalenia tego adresu na podstawie danych zawartych w tytule wykonawczym. Oznacza to, że niedopuszczalne jest pozostawienie takiej skargi bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Jeżeli zaś skarga nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać zobowiązanego do usunięcia tych braków w terminie siedmiu dni, z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie skargi bez rozpoznania. Żądanie zawarte w skardze powinno sprostować się do określenia czynności, która podlega zaskarżeniu. Sprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia pozostaje w dyspozycji zobowiązanego. Organ nie ma kompetencji do zmiany kwalifikacji prawnej żądania skarżącego²³. Pismo będące skargą na czynności egzekucyjne oceniane jest na podstawie zawartej w nim treści, a nie na podstawie jego tytułu²⁴. O tym, jaki charakter powinien zostać

²² Na temat dewolucji kompetencji por. J. Jendrośka, *Delegacja i dewolucja kompetencji w k.p.a.*, PPIA IX, Wrocław 1977; zob. także na przykład M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2011; J. Dembczyńska *et al.*, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 265.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1990 r., I SA 367/90, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

²⁴ Por. na przykład wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 marca 1987, III SA 92/87, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

przypisany danemu pismu, decyduje zobowiązany. Gdy zaś charakter wniesionego pisma budzi wątpliwości, organ rozpoznający skargę jest obowiązany do wyjaśnienia rzeczywistej woli zobowiązanego. Stwierdzenie to jest zasadne w świetle art. 64 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z art. 64 k.p.a. w zw. z art. 63 § 2 k.p.a., jeżeli w podaniu nie określono żądania, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Ponadto w świetle art. 9 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. organ ma obowiązek czuwania nad tym, aby podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie poniosły szkody spowodowanej nieznajomością prawa, i w tym celu — w razie potrzeby — powinien udzielić im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek²⁵. Wyjaśnienia i wskazówki powinny dotyczyć w szczególności dopuszczalności pisma²⁶. Odmienny pogląd został wyrażony w wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., w którym sąd wskazał, że wniesienie przez zobowiązanego skargi na czynności egzekucyjne wiąże się z obowiązkiem organu nadzoru merytorycznego rozpoznania takiej skargi. Sąd wyraził pogląd, że obowiązek taki powstaje nawet wówczas, gdy zobowiązany nie wskazał wyraźnie czynności egzekucyjnej podlegającej zaskarżeniu. We wskazanym wyroku przyjęto, że jeśli zobowiązany w sposób wyraźny określa pismo jako skargę na czynności egzekucyjne, powinnością organu nadzoru jest rozpoznać merytorycznie tę skargę. W wypadku zaś stwierdzenia, że nie została zaskarżona konkretna czynność egzekucyjna, skarga podlega oddaleniu jako bezzasadna²⁷.

Przechodząc do analizy niedopuszczalności skargi, należy wskazać, że niedopuszczalność ta może wynikać z przyczyn zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych²⁸. Przykładem przyczyny przedmiotowej może być brak przedmiotu zaskarżenia, przez który należy rozumieć sytuację, gdy względem zobowiązanego czynność egzekucyjna nie została w ogóle podjęta czy też gdy została zaskarżona czynność o charakterze procesowym albo czynność wykonawcza zaskarżalna w drodze skargi szczególnej. Z kolei niedopuszczalność podmiotowa obejmuje dwie sytuacje. Po pierwsze, gdy skarga zostanie wniesiona przez inny podmiot niż zobowiązany. Po drugie, gdy skarga zostanie wniesiona przez zobowiązanego niemającego zdolności do czynności prawnych. Brak bądź utrata zdolności do czynności prawnych przez zobowiązanego wiąże się z koniecznością działania w postępowaniu przez przedstawiciela ustawowego.

²⁵ J. Borkowski wskazuje, że zasada ogólna udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania znajduje zastosowanie w pełnym zakresie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 48).

²⁶ Por. na przykład wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 września 1992 r., III SA 949/92, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

²⁷ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., I OSK 429/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

²⁸ Por. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 506.

Warunkiem skuteczności czynności procesowej jest zachowanie ustawowego terminu do jej dokonania²⁹. W świetle art. 54 § 4 u.p.e.a. skargę na czynności egzekucyjne wnosi się w terminie czternastu dni od dnia dokonania zakwestionowanej czynności egzekucyjnej, o ile przepisy u.p.e.a. nie stanowią inaczej. W odniesieniu do obliczania terminów odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 18 u.p.e.a. znajdzie art. 57 § 1 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, gdy początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie to nastąpiło. Termin do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne ma charakter terminu zawitego³⁰. Cechą charakterystyczną terminu zawitego jest to, że czynność, która została dokonana po upływie tego terminu, jest wprawdzie prawnie bezskuteczna, ale termin taki może zostać przywrócony przy zastosowaniu instytucji przywrócenia terminu³¹. Instytucja przywrócenia terminu została uregulowana w art. 58–60 k.p.a. i znajduje odpowiednie zastosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, między innymi w odniesieniu do wnoszenia środków zaskarżenia. Zgodnie z art. 58 k.p.a. termin zostaje przywrócony na prośbę zainteresowanego. Zainteresowany musi jednak spełnić następujące przesłanki: wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu; uprawdopodobnić, że uchybienie terminu nastąpiło bez jego winy; prośbę o przywrócenie terminu wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu; jednocześnie z wniesieniem prośby dokonać czynności, dla której określony był termin. Ustawodawca wskazuje w art. 58 § 3 k.p.a., że przywrócenie terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu jest niedopuszczalne. W wyroku z dnia 3 marca 2008 r. NSA podkreślił, że sam fakt dokonania określonej czynności po upływie terminu nie może stanowić podstawy do domniemania, że osoba zainteresowana złożyła wniosek o przywrócenie terminu. Wniosek taki — w świetle wskazanego orzeczenia — powinien być sformułowany w sposób wyraźny i powinien stanowić pismo procesowe, do którego stosuje się przepisy o podaniach³². Skoro w art. 59 § 2 k.p.a. zostało wskazane, że o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia, to należy przyjąć, że organem właściwym do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym będzie organ nadzoru. Kompetencji takiej nie będzie zaś miał organ egzekucyjny. Na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne — w świetle art. 59 § 2 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. — nie będzie przysługiwało zażalenie. Postanowienie takie ma bowiem charakter ostateczny.

²⁹ Por. *ibidem*, s. 507.

³⁰ Zob. na przykład M. Romańska, *op. cit.*, s. 540.

³¹ Zob. na przykład W. Federczyk, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 113.

³² Wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., I OSK 268/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

Należy przyjąć, że wniesienie skargi na czynności egzekucyjne do organu niewłaściwego w ustawowym terminie nie będzie się wiązało ze skutkami uchybienia terminu. Zakładając bowiem, że skarga jest składana w formie podania, znajdzie tutaj odpowiednie zastosowanie art. 65 § 2 k.p.a. Zgodnie z uregulowaniem zawartym w tym przepisie podanie, które zostało wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanego terminu, uważa się za wniesione z zachowaniem terminu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których wniesienie skargi nastąpiło bezpośrednio do organu nadzoru, bez zachowania trybu pośredniego.

Jeśli organ nadzoru stwierdzi w stadium wstępnym, że skarga na czynności egzekucyjne jest niedopuszczalna albo została wniesiona z uchybieniem terminu, to powinien wydać postanowienie o niedopuszczalności skargi albo postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia skargi. Postanowienia te są ostateczne. Postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia skargi wydawane jest dopiero po rozpatrzeniu ewentualnej prośby o przywrócenie terminu. Trzeba wskazać, że postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi nie zwalnia organu z obowiązku wydania postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia skargi³³.

2.2. Stadium rozpoznawcze i stadium podjęcia rozstrzygnięcia

W stadium rozpoznawczym postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne następuje badanie legalności czynności egzekucyjnej. Zostało to potwierdzone między innymi w wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2006 r., w którym sąd wskazał, że organ nadzoru nad organem egzekucyjnym ma obowiązek ocenić dokonaną czynność pod kątem jej zgodności z u.p.e.a.³⁴ M. Romańska wskazuje, że przy badaniu legalności czynności egzekucyjnej należy mieć na względzie istotę i warunki formalne podjęcia czynności³⁵. Organ nadzoru rozpoznający skargę poddaje między innymi weryfikacji, czy dokonanie czynności nastąpiło z wadami i ocenia, jakie skutki zostały wywołane przez wadliwą czynność egzekucyjną. Należy przyjąć, że w odniesieniu do czynności egzekucyjnych wykonawczych kontrola organu nadzoru może mieć charakter jedynie kasatoryjny³⁶.

Kolejnym stadium postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne toczącego się przed organem nadzoru jest stadium podjęcia rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie — zgodnie z art. 54 § 5 zd. 1 u.p.e.a. — zapada w formie postanowienia. Postanowienie jest podstawową formą podejmowania rozstrzyg-

³³ Por. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 508–509.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2006, III SA/Wa 467/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

³⁵ Zob. M. Romańska, *op. cit.*, 542.

³⁶ *Ibidem*, s. 543.

nięć w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym³⁷. Postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinny odpowiadać wymogom formalnym, określonym w art. 124 k.p.a. Organ nadzoru w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne może wydać następujące rodzaje postanowień: postanowienie o uwzględnieniu skargi, postanowienie o oddaleniu skargi, postanowienie o niedopuszczalności skargi. M. Romańska wyraża pogląd, że postępowanie w sprawie skargi może zakończyć się postanowieniem co do istoty sprawy albo postanowieniem o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego zostanie podjęte w razie niedopuszczalności postępowania egzekucyjnego, w którego toku została złożona skarga na czynności egzekucyjne³⁸. Zdaniem autorki w postępowaniu wywołanym skargą na czynności egzekucyjne organ nadzoru władny jest samodzielnie i bez względu na zakres zaskarżenia może orzec o umorzeniu postępowania egzekucyjnego³⁹. Wydaje się, że pogląd ten zasługuje na częściową aprobatę. Skoro postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne jest odrębnym postępowaniem wszczętym na podstawie samodzielnej skargi, to powinno zostać zakończone odrębnym postanowieniem. Po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego bądź łącznie z tym postanowieniem powinno zostać wydane — na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. — postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne.

Wydanie postanowienia o uwzględnieniu skargi jest następstwem uznania skargi za zasadną. W literaturze wskazuje się, że organ nadzoru, uwzględniając skargę, może nakazać organowi egzekucyjnemu wykonanie określonych czynności. Sam nie ma bowiem kompetencji do podejmowania czynności egzekucyjnych⁴⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 maja 2007 r. wskazał, że skarga jest zasadna, jeśli czynność egzekucyjna dokonana została z takim naruszeniem prawa, które powoduje, że w świetle normujących ją przepisów nie może ona być uznana za prawidłową i w rezultacie niezbędne jest jej wyeliminowanie z postępowania egzekucyjnego przez jej uchylenie⁴¹. Niektóre czynności egzekucyjne, na przykład czynność otwarcia pomieszczeń czy też czynność przeszukania, wywołują skutki automatycznie z chwilą ich dokonania i późniejsze przywrócenie stanu poprzedniego jest praktycznie niemożliwe. M. Romańska słusznie wskazuje, że stwierdzenie w toku postępowania

³⁷ A. Skóra, *Postanowienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*..., s. 256–263.

³⁸ Zob. M. Romańska *op. cit.*, s. 542.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2006, s. 186; C. Kulesza, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 471.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2007 r., III SA/Wa 4030/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

w sprawie skargi na czynności egzekucyjne, że czynności egzekucyjne zostały podjęte z naruszeniem kryterium legalności, może mieć dla skarżącego też takie znaczenie, iż uzyska on potwierdzenie własnej oceny legalności działań organu egzekucyjnego⁴².

Nasuwa się pytanie o dopuszczalność częściowego uwzględnienia skargi na czynności egzekucyjne. W orzecznictwie sądowym prezentowane są rozbieżne poglądy co do tej kwestii. W wyroku z dnia 18 maja 2007 r. WSA w Warszawie stwierdził, że skarga na konkretną, jednostkową czynność egzekucyjną może być albo zasadna w pełni, albo niezasadna w ogóle. Nie jest natomiast możliwe uznanie skargi na czynność egzekucyjną za zasadną w części. Rozstrzygnięcie tego rodzaju, jak podniósł sąd, nie pozwala bowiem na jednoznaczne określenie jego skutków dla czynności, której skarga dotyczy⁴³. W wyroku z dnia 6 lipca 2007 r. WSA w Warszawie podniesiono z kolei, że uwzględnieniu może podlegać także część skargi. Sąd wskazał bowiem, że uznanie skargi na czynność egzekucyjną za zasadną nie musi skutkować koniecznością uchylenia przez organ egzekucyjny zakwestionowanej czynności egzekucyjnej⁴⁴. Należy jednak opowiedzieć się za zasadnością poglądu o niedopuszczalności częściowego uwzględnienia skargi.

Jeśli zaś skarga nie zostanie uwzględniona, wydawane jest postanowienie o jej oddaleniu. Na postanowienie o oddaleniu skargi — zgodnie z art. 54 § 5 zd. 2 u.p.e.a. — służy zażalenie⁴⁵. Niewątpliwie legitymowanym do jego wniesienia jest zobowiązany. Postanowienie o oddaleniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Jest to zasadne w świetle art. 124 § 2 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z treścią art. 124 § 2 k.p.a. postanowienie powinno zawierać uzasadnienie, jeżeli służy na nie zażalenie. Oddalenie uznanej za niezasadną skargi na czynność egzekucyjną oznacza, że czynność ta dokonana została w sposób prawidłowy bądź też z takimi uchybieniami, które nie miały wpływu na jej ważność, a w rezultacie — skuteczność w świetle przepisów regulujących zasady i tryb jej dokonywania. Gdy skarga na czynność egzekucyjną została oddalona, wobec czynności tej nie są podejmowane żadne działania, tj. nie jest ona uchylana, a zatem wywołuje skutki z nią związane zarówno w postępowaniu egzekucyjnym, jak i na przykład w zakresie przedawnienia dochodzonej należności⁴⁶.

⁴² Zob. M. Romańska, *op. cit.*, s. 544.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2007 r., III SA/Wa 4030/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2007 r., III SA/Wa 3571/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 5 września 2013).

⁴⁵ Na temat zażalenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zob. na przykład: D. Dąbek, *Zażalenie w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 524–534; R. Hauser, A. Skoczylas, *Instytucja zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

⁴⁶ Zob. na przykład wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2007 r., III SA/Wa 4030/06 (dostęp: 5 września 2013).

Na postanowienie o oddaleniu skargi służy skarga do sądu administracyjnego. Jest to zasadne w świetle art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷, zgodnie z którym za skarżalności do sądu administracyjnego podlegają postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie⁴⁸. Skoro w odniesieniu do postępowania w sprawie skargi na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zażalenie służy tylko na postanowienie o oddaleniu skargi, to należy stwierdzić, że kognicji sądu administracyjnego podlega tylko ten rodzaj postanowień. W odniesieniu zaś do postanowienia o uwzględnieniu skargi droga sądowa jest niedopuszczalna. Postanowienia: o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi, o niedopuszczalności skargi oraz o uchybieniu terminu do wniesienia skargi, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Stwierdzenie to jest zasadne w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd orzeka w sprawach skarg na postanowienia kończące postępowanie administracyjne. Wymienione tu postanowienia nie są postanowieniami kończącymi postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Są one zaś postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne i jako takie nie podlegają kognicji sądu administracyjnego.

3. Wnioski

Postępowanie w sprawie skargi na czynności egzekucyjne obejmuje zasadniczo pewien fragment postępowania egzekucyjnego i ma względem niego charakter incydentalny. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy postępowanie to będzie toczyło się dopiero po zakończeniu postępowania egzekucyjnego.

Podkreślenia wymaga, że mankamentem regulacji prawnej dotyczącej postępowania w przedmiocie skargi na czynności egzekucyjne jest między innymi brak precyzyjnego określenia kompetencji przysługujących organowi egzekucyjnemu i organowi nadzoru. Przeprowadzona analiza tego postępowania upoważnia do wysunięcia kilku postulatów, dotyczących udoskonalenia tej regulacji. Zasadne jest między innymi bardziej precyzyjne określenie kompetencji organów nadzoru w zakresie postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi. Pożądane wydaje się także poszerzenie regulacji dotyczącej odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., które należałoby sprowadzić do wskazania, jakie przepisy k.p.a. znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie skargi na czynności

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

⁴⁸ Na temat sądowej kontroli egzekucji administracyjnej przez sądy administracyjne zob. w szczególności: Z. Leoński, *Model sądownictwa administracyjnego w Polsce a problematyka sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 208–214; K. Sobieralski, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 558–573.

egzekucyjne. Ponadto wydaje się, że legitymacja do zaskarżania czynności egzekucyjnych na podstawie art. 54 u.p.e.a., ograniczająca się do zobowiązanego, jest zbyt wąska. Czynności egzekucyjne mogą bowiem naruszać nie tylko interesy zobowiązanego, ale także innych podmiotów i uczestników postępowania egzekucyjnego. Takie rozwiązanie prawne sprawia, że na przykład osoby trzecie nie mają żadnych instrumentów prawnych służących eliminowaniu skutków prawnych wadliwych czynności egzekucyjnych.

Proceedings in case of a complaint against enforcement actions

Summary

The article presents the problems of proceedings in case of a complaint against enforcement actions in Polish administrative enforcement proceedings. The main goal of the paper is to analyse the specificity as well as the course of proceedings in such case. Analyzing and contrasting domestic regulations of both administrative proceedings and administrative enforcement proceedings, the author reaches the conclusion that the proceedings in case of a complaint against enforcement actions should be assessed as positive, although some provisions of the Act on Administrative Enforcement Proceedings require some changes. The author also discussed the legal consequences of the inadmissibility of a complaint against enforcement actions and inadmissibility of the legal actions in judicial administrative proceeding in cases of complaints against orders issued in the proceedings in case of a complaint against enforcement actions.

Keywords: administrative enforcement proceedings, complaint against enforcement actions, the course of the proceedings, enforcement actions, orders issued in administrative enforcement proceedings