Piotr Przybysz*
DOI: 10.34616/150533

Układ interesów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Problematyka podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest w oczywisty sposób jednym z kluczowych zagadnień regulacji prawnej zawartej w u.p.e.a. Nie sposób bowiem opisać postępowania egzekucyjnego bez rozważań na temat podmiotów, które biorą w nim udział, w szczególności tych, które mają istotny wpływ na jego przebieg. Rozważania formalno-dogmatyczne na ten temat są jednak obarczone tym mankamentem, że co do zasady opisują aktualny lub historyczny stan prawny, natomiast rzadziej podejmuje się w nich zagadnienia adekwatności wyznaczenia przez ustawodawcę zbioru podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji do oczekiwań i potrzeb.

Celem Autora jest analiza struktury podmiotowej postępowania egzekucyjnego w administracji ze względu na interesy aktualizujące się w związku z postępowaniem egzekucyjnym i dokonanie na tej podstawie oceny prawidłowości regulacji prawnej wyznaczającej krąg podmiotów biorących lub mogących brać udział w postępowaniu egzekucyjnym lub w jego części. Rozważania zostały ograniczone ze względu na ograniczone ramy opracowania do analizy układu interesów wybranych podmiotów: organu egzekucyjnego, wierzyciela, zobowiązanego, małżonka zobowiązanego, właściciela rzeczy lub posiadacza prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, osób trzecich ponoszących solidarnie odpowiedzialność za egzekwowaną należność.

Należy przyjąć, że ustawodawca przyznaje określonym podmiotom status podmiotu albo uczestnika postępowania egzekucyjnego lub uczestnika czynności egzekucyjnej, mając na uwadze potrzebę ochrony prawnej interesu posiadanego przez dany podmiot.

„Interes" w potocznym rozumieniu tego słowa, adekwatnym do tematyki niniejszych rozważań, oznacza „pożytek, korzyść"[1], „dbanie o dobro swoje lub

* Dr hab. Piotr Przybysz, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; ORCID 0000-0003-1273-424X.

[1] *Słownik języka polskiego*, hasło: *interes*, https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html [dostęp 25.10.2023].

grupy”[2]. Chodzi zatem o sytuację, gdy ktoś postępujący z należytą starannością dostrzega potrzebę podjęcia działań, których skutki są postrzegane przez tego kogoś jako korzystne i pożądane przez tego kogoś albo przez grupę, w której imieniu i na której rzecz ten ktoś działa. Ustawodawca, dostrzegając potrzebę udzielenia ochrony prawnej określonym interesom albo inaczej – posiadaczom określonego interesu faktycznego – przyznaje im możność działania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Pojęcie interesu jest zwykle kojarzone z jednostką lub grupą jednostek, dlatego mówi się o interesie indywidualnym i przeciwstawia się go interesowi ogółu. Interes ogółu polega na takim sposobie organizowania zaspokajania lub bezpośredniego zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, który jest uważany za optymalny z punktu widzenia całej społeczności[3]. Z oczywistych względów organ administracji nie jest posiadaczem interesu ogółu – dla opisu jego możności działania używa się takich określeń, jak kompetencja lub właściwość. Niewątpliwie natomiast działalność administracji publicznej ma na celu ochronę interesu ogółu. Z tego względu przyjmuję na potrzeby tego opracowania, że organ administracji publicznej prowadzący postępowanie egzekucyjne lub w inny sposób realizujący swoje kompetencje w związku z postępowaniem egzekucyjnym jest wyrazicielem interesu ogółu[4], w związku z czym używam określenia „interes” również w odniesieniu do organu egzekucyjnego.

Istnienie w ramach państwa innych wspólnot publicznoprawnych, jak zwłaszcza wspólnoty samorządowe, przekłada się na możność zróżnicowanego rozumienia, co w konkretnej sytuacji stanowi interes ogółu. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, gdy oprócz organu prowadzącego postępowanie będzie w nim brać udział inny organ administracji, prezentujący interes ogółu z perspektywy tego organu. W konsekwencji może pojawiać się rozbieżność pomiędzy tymi organami co do rozumienia interesu ogółu w okolicznościach danej sprawy.

Rozważania na temat układu interesów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy rozpocząć od analizy interesu artykułowanego w toku postępowania przez organ egzekucyjny. Wynika on z roli organu egzekucyjnego, którą jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w tym prowadzenie egzekucji administracyjnej, w ramach której dochodzi do zastosowania środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny bezsprzecznie powinien prowadzić po-

[2] https://pl.wikipedia.org/wiki/Interes [dostęp 25.10.2023].

[3] P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 60.

[4] W prawodawstwie oraz literaturze używa się takich określeń interesu ogółu, jak: interes społeczny, interes publiczny, interes ogólny, interes państwa, dobro wspólne (zob. *ibidem*).

stępowanie w sposób zgodny z prawem. Z tego punktu widzenia można uznać, że wynik postępowania, tj. wyegzekwowanie obowiązku albo umorzenie postępowania egzekucyjnego, jest obojętny dla organu egzekucyjnego, o ile stanowi to rezultat postępowania egzekucyjnego przeprowadzonego w sposób zgodny z prawem. Korzyścią odniesioną przez organ egzekucyjny jest wówczas brak naruszenia prawa, co powinno np. sprzyjać zwiększeniu zaufania społecznego do tego organu oraz do administracji publicznej jako całości[5]. Należy jednak mieć na uwadze, że powinnością organu egzekucyjnego jest również podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania obowiązku. Jeżeli organ egzekucyjny nie doprowadził do wyegzekwowania obowiązku, to nie może bronić się przed krytyczną oceną, argumentując, że nie naruszył prawa. Należy przy tym mieć świadomość, że dążenie organu egzekucyjnego do wyegzekwowania obowiązku koliduje z przeciwstawnym interesem zobowiązanego, który zmierza np. do ukrycia przed egzekucją jak największej części swego majątku. Taki interes zobowiązanego nie zasługuje na ochronę prawną, jednakże należy pamiętać, że prawo normuje zasady i tryb pozyskiwania przez organ egzekucyjny informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji, w tym pozyskiwania od zobowiązanego informacji na temat jego majątku. Wprawdzie zobowiązany, kwestionując legalność działań organu egzekucyjnego, kieruje się motywami niegodnymi poparcia, ale w ten sposób sprzyja przestrzeganiu prawa przez organ egzekucyjny. Korzyści zobowiązanego oraz organu egzekucyjnego polegają na wyeliminowaniu naruszeń prawa i są zbieżne.

Postrzeganie interesu wierzyciela jest zależne od tego, czy jest on równocześnie organem egzekucyjnym. Rozdzielenie ról organu egzekucyjnego oraz wierzyciela powoduje nadanie postępowaniu egzekucyjnemu charakteru postępowania kontradyktoryjnego. Kontradyktoryjność zakłada istnienie dwóch przeciwstawnych stron (wierzyciela oraz zobowiązanego), które przed organem egzekucyjnym toczą spór o sposób prowadzenia egzekucji. Narzuca się wówczas postrzeganie interesu wierzyciela i interesu zobowiązanego jako całkowicie przeciwstawnych. Taki sposób widzenia relacji między tymi podmiotami nie jest jednak właściwy. Należy pamiętać, że wierzycielem jest z zasady organ lub instytucja oraz że działa on na rzecz interesu ogółu. W interesie ogółu został bowiem nałożony na zobowiązanego obowiązek będący przedmiotem egzekucji. Rola wierzyciela ma charakter procesowy. Podejmowanie przez niego określonych działań w związku z postępowaniem egzekucyjnym jest z prawnego punktu widzenia wykonywaniem kompetencji. Wynika stąd ko-

[5] W sprawie znaczenia zaufania dla administracji publicznej zob. P. Przybysz, *Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawno-administracyjne*, AUWr No 4101, „Prawo" 2022, t. CCCXXXIV.

nieczność działania na podstawie i w granicach prawa, co np. oznacza, że wierzyciel powinien wystąpić do organu egzekucyjnego o umorzenie postępowania, jeżeli istnieją ku temu powody. Z przepisów ustawy egzekucyjnej wynika bowiem obowiązek wierzyciela żądania umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku wystąpienia określonych okoliczności stanowiących podstawę zarzutu zobowiązanego w sprawie egzekucji administracyjnej[6]. Należy również podkreślić, że kontradyktoryjność postępowania egzekucyjnego we wskazanym układzie dotyczy określonych kwestii związanych ze sposobem prowadzenia postępowania, w odniesieniu do których ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje na konieczność uzyskania przez organ egzekucyjny stanowiska wierzyciela na dokonanie określonej czynności. Ustawa ta w obecnie obowiązującym brzmieniu nie przewiduje konieczności uzyskania zgody wierzyciela na dokonanie określonej czynności przez organ egzekucyjny. Przed 21 listopada 2013 r. organ egzekucyjny mógł natomiast zwolnić z egzekucji na podstawie art. 13 § 1 u.p.e.a. określone składniki majątkowe zobowiązanego na wniosek zobowiązanego, o ile zobowiązany uzyskał na to zgodę wierzyciela.

Kontradyktoryjność nie jest natomiast cechą postępowania w sprawie wniesionego przez zobowiązanego zarzutu w sprawie egzekucji. Zarzut w sprawie egzekucji jest wnoszony do wierzyciela za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Wierzyciel wydaje postanowienie w sprawie zarzutu i zawiadamia organ egzekucyjny o ostatecznym rozstrzygnięciu. Organ egzekucyjny podejmuje wówczas stosowne działania w zależności od sytuacji procesowej.

Korzyść wierzyciela w przypadku wyegzekwowania obowiązku można określić jako zwiększenie skuteczności wierzyciela w wykonywaniu powierzonych mu zadań publicznych. W przypadku bezskuteczności egzekucji korzyść wierzyciela można postrzegać jedynie w kontekście przyczyniania się wierzyciela do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w sposób zgodny z prawem.

Umorzenie egzekucji może również powodować niekorzystne skutki dla wierzyciela. W przypadku umorzenia egzekucji obowiązek pokrycia kosztów egzekucyjnych przechodzi z zobowiązanego na wierzyciela w trzech sytuacjach wskazanych w art. 64c § 3 u.p.e.a.:

a) koszty egzekucyjne nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego;
b) wierzyciel spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej;
c) organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 29 § 2 pkt 1 i 3, tj. gdy: i) obowiązek, którego dotyczy tytuł wy-

[6] Zob. art. 35a u.p.e.a.

konawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej; ii) tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a.

Przeniesienie na wierzyciela ciężaru pokrycia kosztów egzekucyjnych, które nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego, stanowi sankcję za doprowadzenie przez wierzyciela do wszczęcia egzekucji w sytuacji, gdy egzekucja administracyjna okazała się bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Wprawdzie organ egzekucyjny na etapie czynności wstępnych po otrzymaniu od wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji wraz z tytułem wykonawczym może odmówić przystąpienia do egzekucji z ww. powodu, ale wierzyciel może zakwestionować stanowisko organu egzekucyjnego, najpierw domagając się wydania postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji, a następnie wnosząc na nie zażalenie. Korzystny dla wierzyciela wynik takiego sporu pozostaje jednak nieistotny dla kwestii odpowiedzialności wierzyciela za koszty egzekucyjne.

Postępowanie egzekucyjne, w którym wierzyciel jest równocześnie organem egzekucyjnym, nabiera charakteru postępowania inkwizycyjnego. Organ egzekucyjny kumuluje wówczas funkcje organu prowadzącego postępowanie oraz wierzyciela, co znosi konieczność dokonywania niektórych czynności organu egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Organ egzekucyjny może wówczas podejmować takie czynności z urzędu. Nie zwalnia to organu egzekucyjnego będącego równocześnie wierzycielem z obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa. Nie zmienia się również ocena interesu organu egzekucyjnego jako częściowo zbieżnego, a częściowo rozbieżnego z interesem zobowiązanego.

Podstawową korzyścią zobowiązanego jest uniknięcie egzekucji w całości lub w części. Osiągnie on tę korzyść w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego. Powody umorzenia postępowania egzekucyjnego nie mają znaczenia. Zobowiązany nie odniesie ww. korzyści, jeżeli obowiązek zostanie wyegzekwowany, a ponadto będzie musiał ponieść koszty egzekucyjne.

Zobowiązany, jeżeli organ egzekucyjny nie jest równocześnie wierzycielem, zmierza do osiągnięcia ww. korzyści, prowadząc spór z organem egzekucyjnym o prawidłowość czynności egzekucyjnych – wnosząc skargę na czynności egzekucyjne – oraz z wierzycielem o dopuszczalność prowadzenia egzekucji – wnosząc zarzut w sprawie egzekucji.

Dwie kategorie podmiotów uzyskały z dniem 30 lipca 2020 r. status zbliżony do statusu zobowiązanego. Są to małżonek zobowiązanego oraz podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową zabezpieczającymi należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie.

Małżonek zobowiązanego w stanie prawnym obowiązującym przed 30 lipca 2020 r. powinien być wskazany w tytule wykonawczym obok zobowiązanego, jeżeli egzekucja miała być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych[7]. Ustawa egzekucyjna nie określała jednak zakresu uprawnień małżonka zobowiązanego wskazanego w tytule wykonawczym.

W wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r.[8], małżonkowi zobowiązanego przysługują prawa zobowiązanego w odniesieniu do egzekucji z majątku wspólnego. Uzyskuje on te prawa z chwilą wniesienia do organu egzekucyjnego sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym albo wniosku o udzielenie informacji, o którym mowa w art. 27e § 4[9]. Równocześnie małżonek zobowiązanego wnoszący sprzeciw uzyskuje tymczasową ochronę przed realizacją zajęcia składników majątku wspólnego podobną do tej, jaką posiada osoba trzecia, która złożyła w trybie art. 38 u.p.e.a. żądanie wyłączenia określonych rzeczy lub praw majątkowych spod egzekucji. Z mocy art. 27g § 2 u.p.e.a. nie jest bowiem przed zawiadomieniem organu egzekucyjnego o ostatecznym rozstrzygnięciu wierzyciela w sprawie sprzeciwu dopuszczalna sprzedaż rzeczy wchodzącej w skład majątku wspólnego ani wykonywanie prawa majątkowego wchodzącego w skład majątku wspólnego.

Małżonek zobowiązanego osiągnie korzystną dla siebie sytuację w postaci nieuszczuplenia majątku wspólnego, jeżeli jego sprzeciw zostanie uwzględniony przez wierzyciela. Interes małżonka zobowiązanego oraz interes organu egzekucyjnego i interes wierzyciela są zatem rozbieżne w kontekście efektywności egzekucji, natomiast zbieżne w takim zakresie, w jakim chodzi o prowadzenie egzekucji w sposób zgodny z prawem.

Należy postawić pytanie o zakres praw zobowiązanego, które przysługują małżonkowi zobowiązanego. Skoro przysługują one w odniesieniu do egzekucji z majątku wspólnego, to może wydawać się uzasadniony pogląd, że sprowadzają się one do możności kwestionowania czynności egzekucyjnych skierowanych do poszczególnych składników majątku wspólnego. Bezspornie małżonek zobowiązanego ma interes w tym, aby czynności egzekucyjne wobec majątku wspólnego były dokonywane zgodnie z prawem. Może dążyć do uwzględnienia przez organ egzekucyjny jego interesu w tym zakresie przede wszystkim poprzez wnoszenie skargi na czynności egzekucyjne. Jego interes w tym zakresie

[7] Zob. art. 27c u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym przed 30 lipca 2020 r.

[8] Zob. ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2070.

[9] Zob. art. 27g § 1 u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym od 30 lipca 2020 r.

jest zbieżny z dążeniem organu egzekucyjnego do dokonywania czynności egzekucyjnych zgodnie z prawem. Gdyby jednak zamiarem ustawodawcy było takie ograniczenie praw zobowiązanego przysługujących małżonkowi zobowiązanego, to zapewne nie użyłby on ogólnego określenia „prawa zobowiązanego", ale wskazałby konkretne prawo zobowiązanego – prawo do wniesienia skargi na czynność egzekucyjną – jako prawo przysługujące małżonkowi zobowiązanego. Można zatem postawić tezę, że małżonek zobowiązanego jest uprawniony do wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie w sprawie zarzutu może wpłynąć na egzekucję z majątku wspólnego.

Podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, podobnie jak małżonek zobowiązanego, jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu. Podmiot taki bierze udział jedynie w egzekucji z rzeczy lub prawa majątkowego obciążonych zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową i dlatego podstawą wnoszonego przez niego sprzeciwu może być wyłącznie ograniczenie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności rzeczą lub prawem majątkowym.

Podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, podobnie jak małżonek zobowiązanego, osiągnie korzystną dla siebie sytuację w postaci nieuszczuplenia swojego majątku, jeżeli jego sprzeciw zostanie uwzględniony przez wierzyciela. Interes takiego podmiotu oraz interes organu egzekucyjnego i interes wierzyciela są zatem rozbieżne w kontekście efektywności egzekucji, natomiast zbieżne w takim zakresie, w jakim chodzi o prowadzenie egzekucji w sposób zgodny z prawem.

Ustawa egzekucyjna nie uwzględnia przypadku prowadzenia egzekucji wobec podmiotów odpowiedzialnych solidarnie wraz z zobowiązanym – poza odpowiedzialnością solidarną małżonków. Podmioty takie niewątpliwie odniosą korzyść w przypadku wyegzekwowania należności od zobowiązanego, co wynika z istoty instytucji solidarnej odpowiedzialności dłużników. Wyegzekwowanie należności w części lub w całości powoduje bowiem automatycznie wygaśnięcie w odpowiednim stopniu należności do wyegzekwowania od pozostałych podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialność. Interesy wszystkich podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialność są zatem rozbieżne – każdy z nich odniesie korzyść w przypadku wyegzekwowania należności od kogokolwiek z pozostałych.

Odpowiedzialność solidarna osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika została unormowana w rozdziale 15 działu III o.p.[10] Odpowiedzial-

[10] Art. 107-119 o.p.

ność osób trzecich ma charakter akcesoryjny wobec odpowiedzialności podatnika, ponieważ w pierwszej kolejności należy wszcząć egzekucję wobec podatnika. Dopiero w sytuacji, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna, odstąpiono od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych albo nie przystąpiono do egzekucji administracyjnej w wyniku uprawdopodobnienia przez organ egzekucyjny braku możliwości uzyskania w toku egzekucji administracyjnej kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne, dopuszczalne staje się wszczęcie egzekucji zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej[11]. Ordynacja podatkowa nie zawiera natomiast przepisów określających zasady wyboru jednej z kilku osób trzecich odpowiedzialnych solidarnie z podatnikiem, wobec której zostanie wszczęta egzekucja zobowiązania. Wierzyciel może zatem zarówno wystawić tytuły wykonawcze i spowodować wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec wszystkich osób trzecich, jak i dowolnie wybrać spośród nich osobę trzecią i przeprowadzić egzekucję wyłącznie z jej majątku. Taka swoboda wierzyciela będącego organem administracji publicznej budzi wątpliwości.

Współcześnie przyjmuje się, że działania administracji publicznej nie mogą być dowolne, ale że powinny w ramach obowiązującego prawa realizować takie wartości, jak m.in. sprawiedliwość, racjonalność, uczciwość, przyzwoitość. Arbitralność, niepoddana przy tym jakiejkolwiek kontroli, nie jest akceptowalną cechą współczesnej administracji. Można zatem wskazać, kierując się intuicją, że wierzyciel, mając do czynienia z solidarną odpowiedzialnością wielu osób trzecich, powinien spowodować wszczęcie egzekucji administracyjnej jedynie wobec tych spośród nich, dla których egzekucja będzie wiązać się z najmniej dotkliwymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi, a przy tym doprowadzi do wyegzekwowania należności. Niemożność wyegzekwowania należności z majątku niektórych osób trzecich powinna prowadzić do wszczęcia egzekucji wobec pozostałych osób trzecich. Oznacza to również, że organ egzekucyjny, rozważając np. kwestię nadmiernej dolegliwości zastosowanego środka egzekucyjnego, powinien brać pod uwagę nie tylko sytuację tego zobowiązanego, wobec którego zastosowano środek egzekucyjny, ale również sytuację innych podmiotów ponoszących równolegle solidarną odpowiedzialność za egzekwowaną należność. Obecna regulacja postępowania egzekucyjnego w administracji oparta jest natomiast na założeniu, że tego rodzaju kwestie mogą być rozważane wyłącznie w odniesieniu do zobowiązanego wskazanego w tytule wykonawczym.

[11] Zob. art. 108 § 4 o.p.

Zaniechanie ustawodawcy uregulowania kryteriów wyboru przez wierzyciela podmiotu ponoszącego solidarnie odpowiedzialność, wobec którego zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne, oraz nieuwzględnienie bezpośredniej zależności oraz sprzeczności interesów podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialności za egzekwowaną należność, prowadzące do oceny sytuacji zobowiązanego w oderwaniu od sytuacji tych innych podmiotów, należy ocenić negatywnie.