

Bezskuteczność egzekucji administracyjnej spowodowana ubóstwem zobowiązanego

1. Osoba uboga w administracyjnym prawie procesowym

W administracyjnym prawie procesowym przewidziane zostały instytucje prawne uwzględniające sytuację osób ubogich. Z punktu widzenia prawa procesowego osobami ubogimi można nazwać takie osoby, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej i nie są w stanie ponieść w toku postępowania wymaganych prawem opłat i kosztów. Pojęcie osób ubogich zostało określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹, która w preambule definiuje osoby ubogie jako takie osoby, „które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb” oraz jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej. Pojęcie ubóstwa danej osoby jest związane z niemożnością ponoszenia obowiązków pieniężnych. Nie ma natomiast znaczenia przy obowiązkach niepieniężnych, polegających na nakazie działania, zaniechania lub znoszenia. Podmiot, który nie wykona dobrowolnie w terminie obowiązku administracyjnoprawnego, staje się zobowiązanym w rozumieniu art. 1a pkt 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji².

W postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulowane zostały instytucje procesowe stwarzające możliwość przyznania osobom ubogim ulg w zakresie opłacania należności pieniężnych wymaganych przepisami prawa procesowego. W postępowaniu administracyjnym ogólnym, zgodnie z art. 267 kodeksu postępowania administracyjnego³, możliwe jest zwolnienie strony z ponoszenia opłat, kosztów i innych należności. W razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. W postępowaniu przed sądem admini-

¹ T.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.; dalej: u.p.e.a.).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: k.p.a.).

stracyjnym – w zakresie ponoszenia kosztów sądowych – przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ przewidują dwie instytucje prawne:

1. Ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych (zwolnienie z mocy prawa), które przysługuje stronie skarżącej działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu pomocy i opieki społecznej, dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności przysługujących osobie bezrobotnej. Osobie zwolnionej z mocy prawa od kosztów sądowych przysługuje prawo pomocy w zakresie zastępstwa procesowego (do ustanowienia adwokata, radcy prawnego).
2. Prawo pomocy, przyznawane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Prawo pomocy zostaje przyznane osobie fizycznej w zakresie całkowitym, jeśli wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania lub w zakresie częściowym, gdy nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 246 § 1 p.p.s.a.). Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej, gdy spełnione zostały wymienione przesłanki, jest obligatoryjne. Tym samym, jeśli strona wykaże, że znajduje się w sytuacji uprawniającej do przyznania prawa pomocy (a ma ona obowiązek udowodnienia takiej sytuacji), sąd orzeka o przyznaniu prawa pomocy. Możliwe jest także przyznanie prawa pomocy podmiotom niebędącym osobami fizycznymi. Osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym – gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania albo w zakresie częściowym – gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania (art. 246 § 2 p.p.s.a.).

Prawo pomocy jest związane z realizacją jednej z podstawowych zasad państwa prawa – prawa do sądu⁵. Zapewnia ono, nawet osobom znajdującym się w trudnych warunkach finansowych, możliwość obrony swoich praw przed sądem administracyjnym.

2. Ulgi w postępowaniu egzekucyjnym związane z trudną sytuacją finansową zobowiązanego

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, będącym postępowaniem wykonawczym w administracji, również zostały przewidziane ulgi dla podmiotu zobowiąza-

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

⁵ Szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 426–429; H. Knysiak-Molczyk, A. Mudrecki, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2011, s. 300–308; A. Korzeniowska, *Koszty postępowania i prawo pomocy*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 200–204.

nego do wykonania obowiązku związane z jego trudną sytuacją finansową. Ulgami, których przyznanie zależy od uznania organu egzekucyjnego, są instytucje uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, takie jak: umorzenie kosztów egzekucyjnych, gdy stwierdzono nieściągalność od zobowiązanego dochodzonego obowiązku lub gdy zobowiązany wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów egzekucyjnych bez znacznego uszczerbku dla swojej sytuacji finansowej (art. 64 e u.p.e.a.), pokrycie kosztów egzekucyjnych przez wierzyciela, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64 c § 4 u.p.e.a.), zwrot uiszczony grzywny w celu przymuszenia na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek (art. 126 u.p.e.a.). Aby nie pozbawiać zobowiązanego i jego rodziny podstawowych środków do życia i do wykonywania zawodu, w ustawie egzekucyjnej zostały uregulowane wyłączenia przedmiotowe spod egzekucji, realizujące zasadę poszanowania minimum egzystencji. Zasada poszanowania minimum egzystencji, wyznaczona przez katalog wyłączeń z art. 8–10 u.p.e.a., ma zastosowanie wyłącznie w egzekucji należności pieniężnych i tylko do osób fizycznych⁶. Głównym celem tej zasady jest zapewnienie zobowiązanemu, mimo prowadzonej egzekucji, określonych środków do życia, nauki, wykonywania zawodu, praktyk religijnych itd. Jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji nie podlegają również zwierzęta, narzędzia i maszyny rolnicze niezbędne do zapewnienia ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach kodeksu pracy⁷ (art. 87 i 871 k.p.). Świadczenia pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym podlegają egzekucji w zakresie określonym w tych przepisach. Nie podlegają egzekucji świadczenia alimentacyjne, świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe, dla sierot zupełnych oraz świadczenia z pomocy społecznej (art. 10 § 4 u.p.e.a.). Należy zgodzić się z poglądem, że „ustawodawcy przyświecał cel, aby egzekucja nie doprowadziła do tego, że zobowiązany stanie się beneficjentem pomocy społecznej”⁸.

3. Pojęcie bezskuteczności egzekucji administracyjnej

Pojęcie bezskutecznej egzekucji jest związane z postępowaniem egzekucyjnym. Pojęcie bezskutecznej egzekucji zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która reguluje m.in. zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji. Zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy: „Ileokroć

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 134.

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012, s. 71; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 305.

w ustawie jest mowa o: [...] bezskuteczności egzekucji – oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą”. Definicja ta wskazuje na elementy przedmiotowe, podmiotowe i czasowe bezskuteczności egzekucji:

- aspekt przedmiotowy oznacza niewyegzekwowanie pełnej należności,
- aspekt podmiotowy – niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji przeciwko podmiotowi przebywającemu poza granicami Polski,
- aspekt czasowy – niewyegzekwowanie należności w okresie ostatnich dwóch miesięcy.

Inne określenie bezskuteczności egzekucji można odnaleźć w prawie egzekucyjnym, w którym pojęcie bezskutecznej egzekucji jest związane z instytucjami prawnymi uregulowanymi w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w kodeksie postępowania cywilnego⁹. Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 2 u.p.e.a., art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.) oraz przesłanką instytucji wyjawienia majątku (art. 71 u.p.e.a., art. 913 k.p.c.), a także zastosowania w egzekucji należności pieniężnych najbardziej dolegliwego środka egzekucyjnego, jakim jest egzekucja z nieruchomości. Zgodnie z art. 110 § 1 u.p.e.a. środek ten może być wykorzystany przez naczelnika urzędu skarbowego, jeśli zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne.

Bezskuteczność egzekucji w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza sytuację, gdy organ egzekucyjny stwierdzi, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (art. 59 § 2 u.p.e.a.). Podobne brzmienie ma przesłanka umorzenia sądowego postępowania egzekucyjnego, zgodnie z którą postępowanie umarza się w całości lub w części z urzędu, jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.). Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką dotyczącą wyłącznie egzekucji należności pieniężnych, gdyż celem egzekucji obowiązków niepieniężnych nie jest uzyskanie kwoty pieniężnej. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie umorzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, na żądanie zobowiązanego lub wierzyciela albo z urzędu (art. 59 § 3 i 4 u.p.e.a.).

⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm., dalej: k.p.c.).

Przesłanka bezskuteczności egzekucji jest przesłanką wynikającą z określonego stanu faktycznego sprawy egzekucyjnej. Z bezskutecznością egzekucji mamy do czynienia wówczas, gdy przeprowadzona egzekucja nie dała żadnych wyników, czyli gdy egzekwowany obowiązek nie został zrealizowany¹⁰. Organ egzekucyjny wyczerpał wszelkie sposoby egzekucji, a cel – wyegzekwowanie należności pieniężnej – nie został osiągnięty¹¹. W takim przypadku postępowanie egzekucyjne może być zakończone bez osiągnięcia jego celu. Z przepisu art. 59 § 2 u.p.e.a. wynika także, że nie prowadzi się egzekucji należności pieniężnej, gdy organ egzekucyjny, badając stan majątkowy zobowiązanego, stwierdzi w toku postępowania, że uzyskana należność nie przewyższy kwoty wydatków egzekucyjnych, tzn. jeżeli w toku postępowania okazało się, że zobowiązany nie posiada żadnego majątku ruchomego, wierzytelności pieniężnych czy też praw majątkowych, w stosunku do których możliwa byłaby egzekucja przy zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Możliwe jest zatem uznanie bezskuteczności egzekucji przed zastosowaniem środków egzekucyjnych, czyli przed podjęciem czynności wykonawczych. Takie rozwiązanie chroni zarówno wierzyciela przed ponoszeniem kosztów egzekucyjnych (wierzyciel pokrywa koszty postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego – art. 64 c § 4 u.p.e.a.), jak i zobowiązanego przed zwiększeniem jego zobowiązań o koszty bezskutecznej egzekucji.

Znaczenie pojęcia bezskuteczności egzekucji można także określić na podstawie regulacji prawnej dotyczącej instytucji wyjawienia majątku¹². Zgodnie z art. 71 § 1 u.p.e.a., jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny lub wierzyciel może zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami k.p.c. Definicję bezskuteczności egzekucji można wyprowadzić z treści art. 71 § 2 u.p.e.a., który określa ją jako „uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy”. To „uzasadnione przypuszczenie” stwarza możliwość zwrócenia się o wyjawienie majątku także przed wszczęciem egzekucji lub w jej toku.

Bezskuteczność egzekucji organ egzekucyjny może stwierdzić w toku postępowania egzekucyjnego, ustalając w stadium postępowania rozpoznawczego stan majątkowy zobowiązanego. Oznacza to stwierdzenie możliwości lub braku możliwości prowadzenia właściwej egzekucji, na podstawie zebranych materiałów dowodowych, bez przystąpienia do czynności wykonawczych. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również kodeks postępowania cywilnego nie przewidują wydawania aktu stwierdzającego bezskuteczność egzekucji. Również z art. 59 § 2 u.p.e.a. nie wynika, aby

¹⁰ A. Marciniak, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 26/00*, OSP 2002, nr 2, poz. 16.

¹¹ Zob. M. Olejnik, *Konsekwencje decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności członka zarządu*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5, s. 42.

¹² Zob. R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 408–410; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 285–287.

organ egzekucyjny był zobowiązany do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w administracji. Przepis ten stanowi, że organ może umorzyć postępowanie, ale nie musi w taki sposób go kończyć.

Bezskuteczność egzekucji administracyjnej ustala się, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne dotyczące sytuacji majątkowej zobowiązanego. Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Bezskuteczność egzekucji jest stanem faktycznym, w którym z majątku podmiotu nie da się uzyskać zaspokojenia całości lub części należności. Nie jest zatem stanem niezmiennym, wobec czego nie można wykluczyć, iż ze względu na różne okoliczności, które mogą powstać po stwierdzonej bezskuteczności egzekucji innych wierzytelności, należności publicznoprawne mogłyby być jednak zaspokojone z majątku zobowiązanego”¹³.

Należy podkreślić, że stan bezskuteczności egzekucji powstaje w stosunku do całego majątku zobowiązanego, a nie tylko w relacji do konkretnego składnika czy wierzytelności publicznoprawnej albo cywilnoprawnej.

4. Sposób i etap stwierdzania bezskuteczności egzekucji administracyjnej

W literaturze oraz w orzecznictwie sądowym nie ma jednolitego poglądu co do wyznaczenia etapu stwierdzania bezskuteczności egzekucji. Można wyróżnić dwa stanowiska w tym zakresie.

Zgodnie z jednym stanowiskiem bezskuteczność egzekucji może być stwierdzona jedynie w postępowaniu egzekucyjnym, zakończonym postanowieniem o umorzeniu tego postępowania. WSA w wyroku z dnia 22 lutego 2005 r. podkreślił, że: „Bezskuteczność egzekucji, [...] ma miejsce wówczas, gdy [...] wierzyciel wyczerpał wszelkie sposoby egzekucji, jednak cel egzekucji, jakim jest wyegzekwowanie wszystkich zaległości podatkowych, nie został osiągnięty”¹⁴. Szerszy kontekst rozumienia pojęcia bezskuteczności egzekucji określił SN, który w wyroku z dnia 3 września 2010 r. stwierdził, że: „Bezskuteczność egzekucji [...] występuje nie tylko w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego, ale również w razie umorzenia postępowania upadłościowego, a także odmowy jego wszczęcia”¹⁵. W innym wyroku SN uznał, że bezskuteczność egzekucji rozumiana jako stan, w którym nie ma jakichkolwiek wątpliwości, iż nie zachodzi żadna możliwość zaspokojenia egzekwowanej wierzytelności z jakiegokolwiek części majątku zobowiązanego, może być ustalona w innym przewidzianym prawem postępowaniu. Sąd podkreślił, że: „Dowodem na okoliczność stanu bezskuteczności egzekucji nie musi być wydane po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny postanowienie

¹³ Uchwała SN z dnia 13 maja 2009 r., I UZP 4/09.

¹⁴ Wyrok WSA z dnia 22 lutego 2005 r., III SA 2984/03, niepubl.

¹⁵ I UK 77/10, niepubl. Zob. sposoby wykazania bezskuteczności egzekucji: A. Mariański, A. Karolak, *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki z o.o. w świetle przepisów prawa handlowego i podatkowego*, Warszawa 2004, s. 35.

o umorzeniu egzekucji z uwagi na jej bezskuteczność. Stan bezskuteczności egzekucji może być bowiem stwierdzony w toku egzekucji administracyjnej lub sądowej, czego konsekwencją jest, zgodnie z art. 71 § 1 u.p.e.a. i art. 913 § 1 k.p.c., możliwość zwrócenia się przez organ egzekucyjny (lub wierzyciela w toku egzekucji sądowej) do sądu o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku¹⁶. Podobny pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., stwierdzając, że warunkiem bezskuteczności egzekucji nie „spełnia wyłącznie formalne zakończenie postępowania egzekucyjnego w postaci jego umorzenia. Bezskuteczność egzekucji mogą bowiem potwierdzać także czynności przeprowadzane przez wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli wynika z nich oczywista bezskuteczność egzekucji z majątku spółki zaległości składkowych¹⁷. Z przytoczonych orzeczeń wynika, że stwierdzenie bezskuteczności egzekucji po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego spełnia rolę gwarancyjną dla wierzyciela.

Drugie stanowisko prezentowane w literaturze i w orzecznictwie sądowym dopuszcza stwierdzenie bezskuteczności egzekucji na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu. SN w postanowieniu z dnia 17 lutego 2009 r. podkreślił, że: „Wydanie decyzji o odpowiedzialności członka zarządu za składki na ubezpieczenie społeczne możliwe jest bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko spółce. Funkcjonalnie mogą występować sytuacje, w których organ rentowy bez wszczynania egzekucji wystarczająco dobrze pozna sytuację majątkową spółki i zasadnie oceni, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie przyniesie żadnego efektu. Organ rentowy może mieć taką wiedzę na podstawie innych postępowań¹⁸, prowadzonych np. w związku z wnioskiem o umorzenie należności (np. dotyczących oddalenia wniosku o upadłość lub umorzenia postępowania upadłościowego; niezaspokojenia należności w postępowaniu likwidacyjnym) albo gdy jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

W orzecznictwie sądowym widoczna jest ewolucja poglądów, od uznania, że bezskuteczność egzekucji może być stwierdzona jedynie po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego, poprzez przyjęcie, że bezskuteczność ta może być także ustalona w innym prawem przewidzianym postępowaniu, aż po stanowisko, że bezskuteczność egzekucji można stwierdzić na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu, również bez wszczynania postępowania egzekucyjnego. Jeżeli na etapie postępowania rozpoznawczego organ stwierdzi brak możliwości zastosowania środków egzekucyjnych, z powodu braku majątku u zobowiązanego (czyli braku możliwości wszczęcia właściwej egzekucji), to może stwierdzić bezskuteczność egzekucji. NSA zauważył, że ustalenie bezskuteczności egzekucji to wybór między uruchomieniem postępowania egzekucyjnego w celu pozyskania formalnego aktu organu egzekucyjnego świadczącego

¹⁶ Wyrok SN z dnia 1 września 2010 r., II UK 89/10, niepubl.

¹⁷ II UK 157/09, niepubl.

¹⁸ I UK 231/08, niepubl.

o bezskuteczności egzekucji a zaniechaniem takiego działania na rzecz wykorzystania do tego samego celu dowodów będących już w dyspozycji organu¹⁹.

Należy zgodzić się z poglądem, wyrażonym przez NSA w wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., że: „Obiektywnie istniejące przeszkody uniemożliwiające wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec spółki kapitałowej, za której zaległości ma odpowiadać członek jej zarządu (były członek) dają dostateczną podstawę do tego, aby uznać, iż zachodzi bezskuteczność egzekucji z majątku spółki, w rozumieniu art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [...]”²⁰. Bezskuteczność egzekucji można ustalić na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu²¹. Aby wykazać niemożność zaspokojenia przez zobowiązanego całości lub części publicznoprawnych należności²², organ powinien skorzystać z dostępnych dowodów i ocenić okoliczności faktyczne, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Przeprowadzenie nowych czynności egzekucyjnych tylko po to, aby formalnie potwierdzić bezskuteczność egzekucji, jest zbędne. SN w uchwale z dnia 13 maja 2009 r. wyeksponował wymóg racjonalnego działania organów publicznych. Organy nie są powołane do „działania dla samego działania”, lecz w celu osiągnięcia określonych skutków społecznie doniosłych, w tym przypadku zaspokojenia, przynajmniej częściowego, wierzyciela publicznoprawnego, a nie wygenerowania tylko dodatkowych kosztów²³. Jeżeli nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego, to nie jest również możliwe przeprowadzenie jakiegokolwiek czynności egzekucyjnej wobec tego podmiotu.

Należy podkreślić, że ubóstwo zobowiązanego może być stanem przejściowym. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji administracyjnej wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić wówczas, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych (zgodnie z art. 61 u.p.e.a.).

5. Wnioski

Ubóstwo zobowiązanego do wykonania administracyjnego obowiązku pieniężnego, czyli sytuacja, gdy jego majątek nie wystarczy nawet na zaspokojenie kosztów postępowania egzekucyjnego, jest równoznaczne z bezskutecznością egzekucji administracyjnej. Bezskuteczność egzekucji administracyjnej należy rozumieć jako stan oznaczający brak możliwości prowadzenia egzekucji wobec zobowiązanego, spowodowany przyczynami przedmiotowymi lub podmiotowymi. Przedmiotową bezskuteczność

¹⁹ Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, ZNSA 2009, nr 2, s. 139–147.

²⁰ I FSK 872/09; L. Klat-Wertelecka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r.*, IFSK 872/09, OSP 2011, R. 55, z. 11, s. 854–858.

²¹ Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, ZNSA 2009, nr 2, s. 139–147.

²² Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., I FSK 554/05; zob. M. Barczak, *Bezskuteczność egzekucji wobec spółki z o.o. jako przesłanka odpowiedzialności członków zarządu*, „Prawo Spółek” 2007, nr 12, s. 50–56.

²³ I UZP 4/09.

egzekucji, oznaczającą brak środków pieniężnych, z których możliwa byłaby egzekucja, organ egzekucyjny może wykazać, korzystając z dostępnych dowodów, potwierdzających uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku. Obok przedmiotowej bezskuteczności egzekucji, związanej z nieistnieniem składników majątkowych, z których byłaby możliwa egzekucja, należy wyróżnić także bezskuteczność podmiotową. Bezskuteczność podmiotowa oznacza brak możliwości prowadzenia egzekucji wobec danego podmiotu z powodu jego braku lub umiejscowienia siedziby tego podmiotu poza granicami kraju (np. na terenie kraju, z którym Polska nie jest związana umowami i dlatego nie może być wobec niego wszczęte postępowanie egzekucyjne²⁴). Należy zauważyć, że każdy przypadek ustalania bezskuteczności egzekucji powinien być jednak rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem okoliczności sprawy. Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką dotyczącą wyłącznie egzekucji należności pieniężnych, gdyż celem egzekucji obowiązków niepieniężnych nie jest uzyskanie żadnej kwoty pieniężnej.

Rozważania uwzględniające nietypowe przypadki bezskuteczności egzekucji prowadzą do wniosku, że stwierdzenie bezskuteczności możliwe jest również bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego. Rozwiązania zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wymagają formalnego zakończenia postępowania egzekucyjnego, ale wymagają stwierdzenia braku majątku²⁵, czyli ubóstwa zobowiązanego. Dlatego dopuszczalne jest stwierdzenie bezskuteczności egzekucji na podstawie prawnie dostępnych dowodów i bez przeprowadzania postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może ustalić na podstawie informacji, które znajdują się w jego zasobach, że podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku nie posiada żadnego majątku, z którego możliwa jest egzekucja. Nieracjonalne byłoby wszczynanie postępowania egzekucyjnego i egzekucji, jeśli organ administracji publicznej dysponuje wiedzą, że będzie ona bezskuteczna albo istnieją przeszkody uniemożliwiające wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Oznacza to, że działanie administracyjnego organu egzekucyjnego powinno być racjonalne.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r., I OSK 1719/06, niepubl.

²⁵ Tak: SN w postanowieniu z 17 lutego 2009 r., I UK 231/08, niepubl.

