

prof. UW dr hab. Lidia Klat-Wertelecka

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Współpraca transgraniczna w zakresie dochodzenia publicznych należności pieniężnych

Streszczenie: Dla obszarów przygranicznych bardzo duże znaczenie ma współpraca organów w zakresie dochodzenia należności pieniężnych o charakterze publicznym. Współdziałanie to polega na udzieleniu przez polskie organy administracji publicznej pomocy prawnej organowi obcego państwa oraz na korzystaniu przez te organy z pomocy organów innych państw. Podstawę prawną współpracy stanowi Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (Dz. Urz. UE L 84, s. 1) oraz ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).

Przyjęty model współdziałania między państwami UE służy ochronie interesów finansowych państw członkowskich oraz zapewnieniu właściwego działania jednolitego rynku. Krajowe ustawodawstwo egzekucyjne pozostaje przy tym autonomiczne w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych o charakterze publicznym.

Słowa kluczowe: współdziałanie organów, należności publiczne, egzekucja administracyjna, pomoc prawna, tytuł wykonawczy.

Cross-border Co-operation in the Recovery of Public-law Claims

Abstract: Co-operation between the authorities in the pursuit of public-law claims is a thing of great significance to border areas. The essence of that co-operation is for Polish public-administration authorities to give legal assistance to foreign authorities and to receive such assistance from foreign authorities; the legal basis is found in the Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures (OJ L 84/1) and in the Polish Act of 11 October 2013 on the Mutual Assistance for the Recovery of Taxes, Customs Duties and Other Financial Debts (Polish Journal of Laws: Dz. U. 2013.1289 as amended).

The purpose of the co-operation model adopted among EU member states is to better safeguard the financial interests of the member states whilst ensuring the proper functioning of the single market. At the same time, the autonomy of the national rules set out in the implementing legislation is preserved with regard to the means and measures and the procedure involved in the recovery of pecuniary debts of public-law origin.

Key words: co-operation, public-law claims, administrative enforcement, legal assistance, executory entitlement.

1. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

Dla obszarów przygranicznych bardzo duże znaczenie ma współpraca w zakresie dochodzenia należności pieniężnych o charakterze publicznym. Współdziałanie to polega na udzieleniu pomocy prawnej przez polskie organy administracji publicznej organowi obcego państwa albo na korzystaniu przez te organy z pomocy organów obcego państwa¹. Tego rodzaju działania, podejmowane w celu przymusowego wykonania obowiązków publicznoprawnych, nazywane są w nauce egzekucją administracyjną z obcych tytułów w polskim systemie prawnym oraz egzekucją polskich tytułów egzekucyjnych w innym systemie prawnym². Funkcją takich rozwiązań jest ochrona interesów finansowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zapewnienie właściwego działania jednolitego rynku³.

Podstawę prawną do podejmowania współpracy transgranicznej stanowi dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń⁴, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 1189/2011 z dnia 18 listopada 2011 r., ustalające szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE⁵, oraz ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁶, za pomocą której dokonano wdrożenia tej dyrektywy. Dochodzenie oraz zabezpieczenie należności pieniężnych państw członkowskich (tzn. państw będących członkami Unii Europejskiej innych niż Rzeczpospolita Polska) lub państw trzecich (tzn. państw niebędących członkami UE) odbywa się w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. W sprawach dotyczących wzajemnej pomocy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

¹ T. Jędrzejewski, *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 288.

² B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013, s. 512.

³ P. Przybysz, *Wzajemna pomoc państw członkowskich Unii Europejskiej w dochodzeniu niektórych należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej (uwagi w związku z dziesięcioleciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej)*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 591.

⁴ Dz. Urz. UE L 84/1 z 31.03.2010 r. Na temat pogłębiania współpracy między państwami członkowskimi UE zob. A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 331–334.

⁵ Dz. Urz. UE L 302/16 z 19.11.2011 r. Rozporządzenie określa zasady wdrożenia dyrektywy.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm., zwana: u.w.p.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm., zwana: ustawą egzekucyjną lub u.p.e.a.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

Do czasu wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy współdziałanie z obcym państwem przy dochodzeniu należności pieniężnych było uregulowane w dziale I, rozdziale 7 ustawy egzekucyjnej zatytułowanym „Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych”⁹ (art. 66a–66zp). Współdziałanie polskich organów egzekucyjnych z organami obcych państw obejmowało: 1) udzielanie informacji, 2) powiadomienie zainteresowanego podmiotu o piśmie, orzeczeniu lub innym dokumencie jego dotyczącym, 3) prowadzenie egzekucji lub dokonanie zabezpieczenia należności pieniężnych. Polskim organem wykonującym współdziałanie był minister właściwy do spraw finansów publicznych, działający – w razie wystąpienia do obcego państwa – jako organ wnioskujący, a w wypadku realizacji współdziałania na wniosek obcego państwa – jako organ wykonujący¹⁰. Wniosek o udzielenie informacji kierowany przez ministra finansów do obcego państwa mógł dotyczyć: 1) zobowiązanego, 2) innego podmiotu zobowiązanego do uregulowania należności pieniężnej, jeżeli polski porządek prawny przewidywał odpowiedzialność innych osób za obowiązki zobowiązanego, 3) podmiotów, w których posiadaniu znajdowało się mienie należące do tych podmiotów. Polski organ dostarczał, na wniosek obcego państwa, wszelkie informacje, które mogły być użyteczne lub potrzebne temu państwu w dochodzeniu należności pieniężnych.

W dniu 21 listopada 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, która wprowadziła znaczące zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na jej podstawie zostały wydane rozporządzenia wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw trzecich, zaktualizowanego tytułu wykonawczego, zagranicznego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia¹¹,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie wyznaczenia centralnego biura łącznikowego¹²,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie sposobu sporządzania wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw

⁹ Na ten temat: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 233–257.

¹⁰ Zob. E. Cisowska-Sakrajda, *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 223–224.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1356.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1296.

członkowskich, jednolitych formularzy służących do powiadomienia i jednolitych tytułów wykonawczych¹³.

Z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w 2013 r. została wykreślona regulacja współdziałania z obcym państwem (uchylony został art. 1 pkt 3 oraz w dziale I rozdział 7, art. 66a–66zp u.p.e.a.). Dla zapewnienia sprawnej transgranicznej egzekucji w art. 5 § 3 u.p.e.a. zostały wprowadzone ograniczenia stosowania przepisów dotyczących wierzyciela. W postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego nie stosuje się obecnie przepisów regulujących prawa i obowiązki wierzyciela, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej. Możliwy jest także zwrot podania podmiotowi, który je wniósł. Zgodnie z nową regulacją zawartą w art. 17a u.p.e.a. w wypadku wniesienia podania, z którego wynika, że organem właściwym w sprawie jest organ państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, podlega ono zwrotowi wnoszącemu podanie wraz z pouczeniem, że w sprawie będącej przedmiotem podania wnoszący powinien wnieść podanie do organu właściwego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie. Zwrot podania następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie.

W ustawie egzekucyjnej pojawiły się także nietypowe rozwiązania prawne, takie jak: możliwość przyznania ulgi w spłacie należności przez organ egzekucyjny oraz odsłanie do odpowiedniego stosowania ordynacji podatkowej¹⁴. Zgodnie z art. 71 c u.p.e.a. organ egzekucyjny na wniosek zobowiązanego może, w drodze decyzji, odroczyć termin zapłaty należności pieniężnych albo rozłożyć na raty zapłatę należności pieniężnych dochodzonych na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego albo zagranicznego tytułu wykonawczego wraz z odsetkami naliczonymi zgodnie z przepisami działu III ustawy – Ordynacja podatkowa. Do udzielania tego rodzaju ulg stosuje się odpowiednio przepisy działów III i IV Ordynacji podatkowej. Ulgi w spłacie należności pieniężnych mogą być podstawą do zawieszenia trwającego postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 56 § 1 pkt 1 u.p.e.a.

Z przedstawionych przepisów wynika, że obecnie transgraniczne współdziałanie w sprawie dochodzenia należności o charakterze publicznym reguluje ustawa o wzajemnej pomocy i odpowiednio stosowane przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej¹⁵.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1295.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.

¹⁵ Dział VIIA (art. 305a–305o) Ordynacji podatkowej normuje tryb wymiany informacji podatkowych z innymi państwami. Szerzej: R. Mastalski, *Komentarz do działu VIIA*, [w:] B. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2013*, Wrocław 2013, s. 1221–1241.

Przepisy ustaw stosują polskie organy egzekucyjne, natomiast nie są one stosowane przez organy egzekucyjne obcych państw. Organy innych państw stosują prawo swojego państwa i pod tym kątem oceniana jest prawidłowość dokonywanych czynności egzekucyjnych¹⁶.

2. Należności publicznoprawne jako przedmiot egzekucji administracyjnej

Przedmiotem administracyjnego postępowania egzekucyjnego są obowiązki o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym. Artykuł 2 ustawy o wzajemnej pomocy określa rodzaje należności publicznoprawnych państwa będącego członkiem UE podlegających egzekucji administracyjnej. Ustawę stosuje się do następujących należności pieniężnych:

- 1) podatków i należności celnych pobieranych przez Rzeczpospolitą Polską, państwo członkowskie lub w ich imieniu przez ich jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej;
- 2) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami;
- 3) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru;
- 4) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa wyżej, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych;
- 5) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie wymienionych należności pieniężnych;
- 6) odsetek i kosztów związanych z tymi należnościami pieniężnymi, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc.

Egzekucji administracyjnej podlegają również należności przekazane na taką drogę egzekucji na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 pkt 7 u.w.p. i art. 2 § 1 pkt 9 u.p.e.a.). W dwóch

¹⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 235.

ustawach widoczny jest taki sam zakres przedmiotowy stosowania przepisów. Brzmienie art. 2 ustawy o wzajemnej pomocy jest zbieżne z treścią art. 2 § 1 pkt 8 i 9 ustawy egzekucyjnej.

3. Polski, czeski i niemiecki model egzekucji administracyjnej

W Polsce, Czechach i w Niemczech obowiązuje podobny model egzekucji, w którym przepisy przyznają organom administracji publicznej prawo stosowania środków przymusu państwowego. W systemach prawnych tych państw administracja publiczna ma prawo przymusowej realizacji swoich aktów bez zwracania się o pomoc do sądu. Niemiecka ustawa federalna z dnia 27 kwietnia 1953 r. o egzekucji administracyjnej¹⁷ zawiera przepisy normujące stosowanie przymusu administracyjnego w postaci egzekucji, zarówno w stosunku do obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych. Ustawa ta dzieli się na cztery części. Pierwsza część, zatytułowana „Wykonanie obowiązków”, normuje ogólne założenia egzekucji administracyjnej (zakres przedmiotowy ustawy, pojęcie zobowiązanego, właściwość organów egzekucyjnych, przesłanki warunkujące wszczęcie postępowania egzekucyjnego). Część druga pt. „Egzekwowanie obowiązków podejmowania czynności, zaniechania lub znoszenia” określa przesłanki dopuszczalności stosowania przymusu administracyjnego (*Zulässigkeit des Verwaltungszwanges*), środki egzekucyjne (wykonanie zastępcze, grzywna, przymus bezpośredni), zasady ich stosowania oraz środki prawne służące ochronie podmiotów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzecia część ustawy dotyczy kosztów, a czwarta zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa federalna o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma charakter ramowy. Obowiązują także ustawy związkowe, które albo szczegółowo regulują egzekucję stosowaną przez władze lokalne, albo zawierają odesłania do ustawy federalnej. Poszczególne niemieckie landy mają bowiem własne akty normatywne regulujące szczegółowo administracyjne postępowanie egzekucyjne (np. ustawa z dnia 16 maja 2013 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla Brandenburgii¹⁸).

W Czechach przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej są częścią ustawy z dnia 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁹ (część druga, rozdział XI – Hlava XI, § 103–129 „Exekuce”). Regulacja prawna postępowania wykonawczego jest skromna, obejmuje dwadzieścia siedem paragrafów. Czeskie organy administracji publicznej mają prawo stosować przymus w celu wykonania decyzji administracyjnej, nakładającej obowiązek pieniężny albo niepieniężny. Najobszerniejszą regulacją jest

¹⁷ Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27. April 1953, BGBl. I, S. 157 (VwVG).

¹⁸ Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg (VwVGBbg), GVBl.I/13.

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád.

polska ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, licząca ponad dwieście artykułów.

We wszystkich wymienionych ustawach podobna jest konstrukcja postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej, zakres stosowania przepisów, pozycja podmiotów²⁰ postępowania i przewidziane środki egzekucyjne. Egzekucja nie jest obowiązkowym stadium po administracyjnym postępowaniu orzekającym. Ma ona charakter fakultatywny²¹, nie zawsze jest stosowana, zobowiązany może bowiem wykonać obowiązek dobrowolnie.

Pojęcie postępowania egzekucyjnego należy odróżnić od pojęcia egzekucji administracyjnej. Pojęcie postępowania egzekucyjnego wynika z art. 1 u.p.e.a., określającego zakres obowiązywania polskiej ustawy. Zgodnie z art. 1 pkt 2) u.p.e.a. należy uznać, że postępowanie egzekucyjne to „prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania [...] obowiązków, o których mowa w art. 2” (pieniężnych i niepieniężnych). Z wyróżnienia w art. 1 w odrębnych punktach – postępowania wierzyciela i postępowania organu egzekucyjnego – wynika, że postępowanie wierzyciela nie wchodzi w zakres postępowania egzekucyjnego, ale stanowi etap czynności przedegzekucyjnych. Należy uznać, że postępowanie egzekucyjne jest prawnie zorganizowanym ciągiem czynności organu egzekucyjnego i innych podmiotów, mającym na celu realizację obowiązku, określonego w tytule egzekucyjnym, przy zastosowaniu prawnych środków przymusu. Egzekucja oznacza natomiast etap stosowania przez umocowane ustawowo organy egzekucyjne środków przymusu państwowego w celu wykonania obowiązku. Pojęcie „postępowania egzekucyjnego” wskazuje na aspekt procesowy stosowania przymusu egzekucyjnego, natomiast pojęcie „egzekucji administracyjnej” na jego aspekt materialny²².

W klasycznym modelu administracyjnego postępowania egzekucyjnego jego wszczęcie następuje na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.), a w przypadku gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym – wszczyna on postępowanie z urzędu – na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 u.p.e.a.). Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania jest jedną z przesłanek wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Prawna skuteczność tego wniosku jest uzależniona od spełnienia drugiej przesłanki, tj. od istnienia podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej, którą stanowi

²⁰ W ustawach tych podobna jest koncepcja zobowiązanego, będącego podmiotem, który nie wykonał w terminie obowiązku pieniężnego lub niepieniężnego; zob. M. App, A. Wettlaufer, *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997, s. 38.

²¹ S. Kadečka, *Správní exekuce*, [w:] S. Skulová [et al.], *Správní právo procesní*, Plzeň 2012, s. 293.

²² Szerzej: L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX, s. 11–24.

wystawiony przez wierzyciela tytuł wykonawczy. Dopiero zatem złożenie wniosku i tytułu wykonawczego daje podstawę do wszczęcia postępowania przez organ egzekucyjny. Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego i tytuł wykonawczy tworzą jedną czynność procesową wierzyciela²³. Natomiast wszczęcie egzekucji, rozumianej jako etap zastosowania środków egzekucyjnych, następuje z chwilą: „1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego” (art. 26 § 5 u.p.e.a.). Należy odróżnić zatem dzień wszczęcia postępowania egzekucyjnego od dnia wszczęcia egzekucji administracyjnej.

4. Polskie organy udzielające pomocy organom innych państw

Zadania z zakresu wzajemnej pomocy wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, centralne biuro łącznikowe (dalej też CBŁ), wierzyciel, naczelnik urzędu skarbowego i organ egzekucyjny. Minister finansów sprawuje nadzór nad realizacją zadań związanych z wzajemną pomocą, zawiera z państwami członkowskimi porozumienia w zakresie wzajemnej pomocy, organizuje i koordynuje kontakty z organizacjami międzynarodowymi, państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską, informuje Komisję Europejską o wyznaczeniu centralnego biura łącznikowego oraz biura łącznikowego. Minister przekazuje także Komisji Europejskiej, do 31 marca każdego roku, sprawozdanie o liczbie wniosków o udzielenie pomocy oraz o wysokości należności pieniężnych, które były przedmiotem wniosków oraz należności pieniężnych, które zostały wyegzekwowane.

Za kontakty z państwami członkowskimi UE jest odpowiedzialne centralne biuro łącznikowe. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 6 listopada w sprawie wyznaczenia centralnego biura łącznikowego do realizacji zadań tego biura została wyznaczona Izba Skarbowa w Poznaniu. Do zadań CBŁ należy weryfikowanie i przekazywanie państwom członkowskim wniosków o udzielenie pomocy, weryfikowanie i przekazywanie naczelnikom urzędów skarbowych i organom egzekucyjnym takich wniosków, udzielanie informacji na wniosek państw członkowskich, przekazywanie innych dokumentów, informacji i wniosków związanych z realizacją wzajemnej pomocy, tłumaczenie przekazywanych informacji, wniosków i dokumentów oraz sporządzanie zarządzeń zabezpieczenia i zagranicznych tytułów wykonawczych.

²³ B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 18–19.

Ustawa o wzajemnej pomocy wyznacza także obowiązki polskich wierzycieli i organów egzekucyjnych. Naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu, którego dotyczy wniosek, realizuje wniosek o powiadomienie otrzymany od państwa członkowskiego lub państwa trzeciego (art. 15 ust. 2 u.w.p.). Informację o przewidywanym zwrocie podatku, nadpłaty podatku lub należności celnych, pochodzącą od państwa członkowskiego, centralne biuro łącznikowe przekazuje właściwemu miejscowo organowi egzekucyjnemu, tzn. naczelnikowi urzędu skarbowego, organowi gminy miejskiej lub dyrektorowi izby celnej.

5. Zakres i warunki formalne wzajemnej pomocy transgranicznej

Pomoc w zakresie egzekwowania należności publicznoprawnych obejmuje kilka form działania, takich jak: udzielenie informacji organom innego państwa, powiadomienie (oznaczające doręczenie decyzji, postanowienia, orzeczenia lub innego dokumentu zgodnie z przepisami o doręczeniach w postępowaniu administracyjnym), zabezpieczenie należności, występowanie o odzyskanie należności pieniężnych w innym państwie UE i ich rozliczanie. Należy zauważyć, że przepisy ustawy o wzajemnej pomocy regulują jedynie przesłanki wnoszenia wniosku o udzielenie pomocy i innych dokumentów oraz ogólne zasady realizacji wniosku, natomiast charakter postępowania prowadzącego do realizacji tego wniosku regulują przepisy państwa udzielającego pomocy²⁴.

Tryb udzielania pomocy jest wyłącznie wnioskowy²⁵. Wniosek o udzielenie pomocy może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego podmiotu. Ustawa o wzajemnej pomocy wprowadziła ograniczenia kwotowe i czasowe w zakresie współdziałania z obcym państwem. Dochodzona wysokość należności pieniężnej lub łączna wysokość kilku należności pieniężnych (przeliczona na euro według kursu ostatnio ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przed dniem wysłania wniosku) nie może być niższa niż 1500 euro, a w dniu sporządzenia pierwszego wniosku o udzielenie pomocy nie upłynęło 5 lat (licząc od dnia upływu terminu płatności należności pieniężnych).

Wnioski i tytuły wykonawcze są sporządzane według ustalonych wzorów, dających możliwość przetwarzania danych w nich zawartych. Stosowanie gotowych formularzy

²⁴ T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 289.

²⁵ Wyjątek wynika z art. 64 u.w.p., zgodnie z którym „W przypadku przewidywanego zwrotu: 1) podatku, 2) nadpłaty podatku – z wyłączeniem podatku od towarów i usług, 3) należności celnych – podmiotowi mającemu siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim organ podatkowy lub celny właściwy w sprawie zwrotu może przekazać przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej informację o przewidywanym zwrocie do właściwego państwa członkowskiego. Przekazywanie informacji może odbywać się z wykorzystaniem wniosków o udzielenie pomocy”.

niewątpliwie upraszcza tryb udzielania wzajemnej pomocy przez państwa graniczące ze sobą. Z wnioskiem o udzielenie pomocy przez państwo członkowskie występuje – odpowiednio – organ egzekucyjny lub wierzyciel. Przesyłanie wniosków i innych dokumentów odbywa się przy użyciu systemu teleinformatycznego lub środków komunikacji elektronicznej albo drogą pocztową (jeśli ze względów technicznych wykorzystanie komunikacji elektronicznej nie jest możliwe). Wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów w postępowaniu egzekucyjnym niewątpliwie przyczynia się do usprawnienia transgranicznej egzekucji administracyjnej.

Przy współdziałaniu organów różnych państw istotne są ustalenia dotyczące języka przesyłanych dokumentów. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.w.p. wniosek o udzielenie pomocy, jednolity formularz służący do powiadomienia, jednolity tytuł wykonawczy, zaktualizowany tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia albo pierwotny tytuł wykonawczy dołączony do wniosku o podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne przesyła się do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego w języku urzędowym państwa, które ma udzielić pomocy, albo w języku uzgodnionym zgodnie z art. 32 u.w.p. Centralne biuro łącznikowe tłumaczy dokument na język urzędowy państwa, które ma udzielić pomocy, albo na język uzgodniony, jeżeli jest to konieczne. Minister finansów publicznych może w drodze porozumienia z państwem członkowskim uzgodnić inny język niż język urzędowy tego państwa, w którym będzie sporządzony wniosek o udzielenie pomocy, formularz powiadomienia oraz jednolity tytuł wykonawczy.

Możliwa jest zmiana i wycofanie wniosku o odzyskanie należności pieniężnych. Centralne biuro łącznikowe może także odmówić współdziałania z innym państwem w przypadku niespełnienia warunków udzielenia wzajemnej pomocy i wskazać przyczyny odmowy. Odmowa powinna być przekazana niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania wniosku o udzielenie pomocy.

6. Tytuł wykonawczy jako podstawa postępowania egzekucyjnego w administracji

Sprawności i przejrzystości postępowania egzekucyjnego służy wprowadzenie określonych kategorii tytułów wykonawczych. Przepisy ustawy egzekucyjnej i ustawy o wzajemnej pomocy normują następujące rodzaje tytułów wykonawczych: pierwotny, ponowny, dalszy, zmieniony, jednolity i zagraniczny tytuł wykonawczy. Pierwotny tytuł wykonawczy to pierwszy tytuł wystawiony w sprawie egzekucyjnej, stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku. Jeśli nie wystąpią przesłanki do zmiany aktu będącego podstawą egzekucji w odrębnym postępowaniu weryfikacyjnym ani np. zbieg

egzekucji, to pierwotny tytuł będzie jedynym tytułem dopuszczonym do realizacji w postępowaniu egzekucyjnym. Jednolity tytuł wykonawczy definiuje art. 1a pkt 4c u.p.e.a. jako dokument państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 3 ustawy o wzajemnej pomocy. Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.w.p. jednolity tytuł to dokument wystawiony przez organ egzekucyjny albo państwo członkowskie, dołączony do wniosku o odzyskanie należności pieniężnych, pobieranych przez Rzeczpospolitą Polską, państwo członkowskie lub w ich imieniu. Natomiast zagraniczny tytuł to dokument określony w przepisach ustawy o wzajemnej pomocy (m. in. w art. 101 i 102 u.w.p.). Zagraniczny tytuł wykonawczy związany jest z procedurą udzielania pomocy na wniosek państwa obcego. Na wniosek o odzyskanie należności pieniężnych pochodzący od państwa członkowskiego lub państwa trzeciego centralne biuro łącznikowe sporządza zagraniczny tytuł wykonawczy (art. 101 u.w.p.). Treść zagranicznego tytułu wykonawczego powinna być zgodna z treścią pierwotnego tytułu wykonawczego. Elementy zagranicznego tytułu wykonawczego określa art. 102 ust. 2 u.w.p., zgodnie z którym dokument ten powinien zawierać co najmniej: nazwę i adres siedziby lub inne dane dotyczące organu lub urzędu występującego z wnioskiem o odzyskanie należności pieniężnych, imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, adres zamieszkania lub siedziby oraz inne posiadane dane niezbędne do identyfikacji podmiotu, określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnych wyrażonych w złotych²⁶ oraz okresu, którego dotyczą należności pieniężne, oznaczenie pierwotnego tytułu wykonawczego, klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu zagranicznego tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej.

W toku postępowania egzekucyjnego może być sporządzony zmieniony tytuł wykonawczy ze względu na zmianę egzekwowanej należności pieniężnej, zgodnie z art. 52 u.w.p. Zmiana tytułu egzekucyjnego, czyli aktu, z którego wynika obowiązek, tzn. wydanie decyzji, postanowienia lub innego orzeczenia zmieniającego wysokość należności pieniężnych objętych jednolitym tytułem wykonawczym, wymaga zmiany przez organ egzekucyjny wniosku o odzyskanie należności i sporządzenia zmienionego jednolitego tytułu wykonawczego. Nie prowadzi to do umorzenia postępowania egzekucyjnego, ale do jego kontynuowania. Takie konsekwencje prawne przewiduje art. 28 c u.p.e.a., zgodnie z którym w przypadku skierowania do organu egzekucyjnego zmienionego tytułu wykonawczego, zmienionego jednolitego tytułu wykonawczego lub

²⁶ WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 marca 2015 r. (ISA/OI 78/15, CBOSA) podkreślił, że „Zaktualizowany tytuł wykonawczy, w oparciu o który wystawiono zagraniczny tytuł wykonawczy, określa zapłatę kwoty wyrażonej w koronach norweskich. Wbrew wymogom powołanej ustawy zaktualizowany tytuł wykonawczy nie określał wysokości należności pieniężnych, wyrażonej w złotych. W konsekwencji nie można uznać, że treść zagranicznego tytułu wykonawczego jest zgodna z treścią pierwotnego tytułu wykonawczego. Ustawa o wzajemnej pomocy nie przyznaje organowi prawa do przeliczenia we własnym zakresie należności pieniężnych, wyrażonej walucie państwa, w tym przypadku w koronach norweskich, na złote polskie”.

zmienionego zagranicznego tytułu wykonawczego, dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy, a uprzednio wszczęta egzekucja administracyjna jest kontynuowana przez realizację zastosowanych środków egzekucyjnych oraz stosowanie kolejnych środków egzekucyjnych.

Należy podkreślić, że jednolity tytuł wykonawczy pochodzący od organu innego państwa jest bezpośrednio stosowany w państwie udzielającym pomocy. Dokument niemiecki lub czeski będący podstawą egzekucji nie podlega zatwierdzeniu, uzupełnieniu ani zastąpieniu (zgodnie z art. 74 u.w.p.).

Przyjęty model współdziałania między państwami UE służy efektywności egzekucji przez poszerzenie zakresu pomocy, rozbudowanie struktury podmiotów odpowiedzialnych za jej udzielanie, modyfikację form współpracy oraz sprecyzowanie praw i obowiązków podmiotów postępowania. Krajowe ustawodawstwo egzekucyjne pozostaje przy tym autonomiczne²⁷ w zakresie sposobu prowadzenia egzekucji należności pieniężnych o charakterze publicznym.

Literatura

- Adamiak B., *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2013.
- App M., Wettlaufer A., *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 1997.
- Cisowska-Sakrajda E., *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Jędrzejewski T., *Udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z pomocy obcego państwa*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013.
- Kadečka S., *Správní exekuce*, [w:] S. Skulová [et al.], *Správní právo procesní*, Plzeň 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, z. IX, s. 11–24.
- Mastalski R., *Komentarz do działu VIIa*, [w:] B. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2013*, Wrocław 2013.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Przybysz P., *Wzajemna pomoc państw członkowskich Unii Europejskiej w dochodzeniu niektórych należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej (uwagi w związku*

²⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z dnia 2 lipca 2015 r., II SA/Go 295/15, CBOSA.

z dziesięcioleciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej), [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.

Skoczylas A., [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014.

