

Środki obrony przed egzekucją administracyjną – uwagi na tle nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Abstrakt

Celem opracowania jest klasyfikacja środków obrony prawnej przed egzekucją administracyjną. W nauce wyróżnia się środki prawne przeciwko postępowaniu egzekucyjnemu przysługujące na drodze administracyjnej oraz środki przysługujące na drodze sądowej. Z punktu widzenia ochrony przed egzekucją administracyjną szczególnego znaczenia nabiera rozróżnienie między środkami obrony merytorycznej, których celem jest zwalczanie zasadności lub dopuszczalności egzekucji oraz środkami obrony formalnej, których celem jest zapewnienie zgodnego z prawem przebiegu egzekucji. W artykule przyjęto założenie, że materialne i formalne środki obrony przed egzekucją mogą być podejmowane zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze sądowej. Wyróżnienie materialnych środków obrony przed egzekucją ma bardzo istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki przed władczą ingerencją organów administracji publicznej, jak i ze względu na potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego. Te środki obrony odnoszą się bowiem do istnienia i wymagalności (wykonalności) obowiązku publicznoprawnego o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, który jest wszak zasadniczym przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji, chociaż umiejscowionym poza nim. Podkreślono, że zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokonane w latach 2013–2016 stanowią próbę bardziej kompleksowej regulacji ustawowej konsekwencji prawnych wykorzystania przez zobowiązanego formalnych i materialnych środków obrony przed egzekucją administracyjną. W artykule wykorzystano metodę analitycznoprawną.

Słowa kluczowe

egzekucja administracyjna, środki prawne, obrona przed egzekucją, zobowiązany, organ egzekucyjny, wierzyciel, zarzut, skarga na czynności egzekucyjne, weryfikacja decyzji, sąd administracyjny, nowelizacja.

Jednym z istotnych obszarów badawczych Profesora Adama Błasia jest problematyka wpływu konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego na kształt i zakres gwarancji procesowych ochrony praw jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem (lub zaniechaniem działania) organów wykonujących administrację publiczną.

Zasada demokratycznego państwa prawnego (ściślej zaś zbiór wielu zasad kształtujących ustrój państwa i stosunki między władzami publicznymi i jednostką) kształtuje w sposób fundamentalny funkcje, ustrój i działalność administracji publicznej¹. Europej-

¹ A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 44 i n.; zob. również: A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicz-*

skie koncepcje państwa prawnego zakładały, że swobodna działalność administracji publicznej zostanie skrepowana normami prawa powszechnie obowiązującego, że dowolność, beczynność i arbitralność działań organów administracji publicznej zostanie wyeliminowana dzięki ścisłemu związaniu wszystkich działań administracji normami prawa powszechnie obowiązującego². Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają inne zasady o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw jednostki przed niezgodnymi z prawem działaniami organów administracji publicznej, a mianowicie zasada prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasada prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP). Prawo do obrony na drodze administracyjnej nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniu egzekucyjnym, w którym organy administracji publicznej stosują (podejmują) wprost środki władcze celem przymusowego doprowadzenia do wykonania przez jednostkę obowiązków publicznoprawnych o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym.

Władczość jest podstawową cechą działania administracji publicznej. Można ją dostrzec w wielu segmentach funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Jednak to właśnie postępowanie egzekucyjne stanowi szczególny obszar funkcjonowania administracji publicznej, w którego naturę nieodłącznie wpisane są przymus oraz represja. Przymus administracyjny rozumiany jest trojako. Po pierwsze, jako monopol państwa na stosowanie środków przymusu fizycznego – może ono kreować przymusowe sytuacje dla jednostki, a także zarządzać i sprawować kontrolę nad jej dobrami, w tym wolnością i mieniem. Po drugie, jako wyposażenie organów państwa w kompetencje do stosowania środków przymusu fizycznego i zarządzania wspomnianymi wyżej dobrami zarówno na skutek naruszenia, jak i braku naruszenia przez jednostkę normy prawnej. Po trzecie, w związku z przynależnością jednostki do państwa, która nie jest zależna od jej woli, gdyż regulacje z nią związane pozostawiają jej zasadniczo wąską sferę w zakresie możliwości decydowania o przynależności do państwa³. A. Peretiatkowicz wyróżnia trzy formy, w jakich występuje przymus administracyjny. Pierwsza to egzekucja, przymusowo doprowadzająca do realizacji określonego stanu faktycznego, z zaznaczeniem istnienia następujących środków przymusu: kary pieniężnej, egzekucji na majątku, wykonania zastępczego i przymusu bezpośredniego. Drugą formą jest kara administracyjna – stanowiąca odpłatę za nieposłuszeństwo. Trzecią formą przymusu administracyjnego jest przymus policyjny, stosowany bez uprzedniego wystawienia tytułu wykonawczego przez organy policji państwowej⁴. Najczęściej stosowaną formą

nej, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zwyczajnego dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 47 i n.

² A. Błaś, *Dylematy administracji ...*, s. 44.

³ A. Gryniuk, *Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne*, Toruń 1994, s. 29.

⁴ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 39–42; zob. także: J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 167, „Przeгляд Права і Адміністрації” 1972, t. II, s. 43 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*.

przymusu administracyjnego jest egzekucja. Zinstytucjonalizowaną formą przymusu egzekucyjnego jest sankcja egzekucyjna, która stanowi jeden z przejawów skuteczności działań administracji publicznej, poprzez zmuszenie adresata do wykonania nałożonego na niego obowiązku⁵. Obrona przed niezgodnie z prawem prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym w administracji lub przed egzekucją ma szerszy kontekst normatywny, nie można jej bowiem ograniczać jedynie do stosowania klasycznych środków obrony uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ (dalej jako: u.p.e.a).

Środki obrony przed egzekucją administracyjną posiadają różną naturę i różna jest podstawa prawna ich zastosowania. W nauce używa się na ich określenie nazw: środki prawne i środki zaskarżenia. Nazwy te są często stosowane zamiennie. Wypada jednak podkreślić, że środki ochrony przed egzekucją administracyjną to nie tylko środki zaskarżenia, choć stanowią zasadniczą procesową formę tej obrony.

Doktrynalne określenie grupy instytucji administracyjnoprosesowych mianem środków prawnych ma sens jedynie na gruncie postępowania administracyjnego, a to z uwagi na jego przedmiot. Aby rozgraniczyć pojęcia środka zaskarżenia i środka prawnego należy odwołać się do koncepcji środka zaskarżenia, sformułowanej na gruncie niemieckiej doktryny procesu cywilnego i sądownoadministracyjnego. Zgodnie z tą koncepcją środek zaskarżenia (*Rechtsbehelf*) jest pojęciem nadrzędnym wobec pojęcia środka prawnego (*Rechtsmittel*)⁷. Środek prawny – czasami określanany jako środek zaskarżenia w wąskim znaczeniu albo jako zwykły środek prawny – jest instytucją procesową, przez którą umożliwia się ponowne zbadanie niepomyślnego dla skarżącego i jeszcze nieprawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd wyższej instancji. Składający środek prawny chce za jego pomocą uzyskać kasację zaskarżonego orzeczenia przed sądem wyższej instancji i uzyskać pomyślne dla siebie orzeczenie o innej treści. Środki prawne umożliwiają sądową kontrolę nieprawomocnych rozstrzygnięć sądowych. Ich wykorzystanie wstrzymuje nastanie prawomocności formalnej zaskarżonych rozstrzygnięć sądowych i przekazuje kompetencję do rozstrzygnięcia o nich sądowi wyższej instancji. Do

Część I, Kraków 2003; J. Jendrośka, *Przymus administracyjny*, [w:] Z. Janku [et. al.] (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 144; J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 131 i n.; J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

⁵ Zob.: L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 95–97; E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 173–174.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.

⁷ A. Creifelds, *Rechtswörterbuch*, München 1986, s. 902; G. Köbler, H. Pohl, *Deutsch – Deutsches Rechtswörterbuch*, München 1991, s. 405–406 i powołana tam literatura; K. Sobieralski, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Nieczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 559–560.

istoty środka prawnego należy zatem wywoływany przezeń skutek suspensywny i dewolutywny. I właśnie oba te skutki odróżniają środek prawny od innych środków zaskarżenia⁸. Należy zwrócić uwagę, że pojęcie środka prawnego zostało skonstruowane w nauce polskiego postępowania administracyjnego w związku z rozstrzygnięciem organu administracji publicznej, które jest przedmiotem wnoszonego środka prawnego. Cel, przedmiot i struktura postępowania egzekucyjnego w administracji oraz prawna forma działań podejmowanych w toku tego postępowania i mogących być przedmiotem zaskarżenia są odmienne⁹.

Określenie „środek prawny” nie jest wyrażeniem normatywnym odnoszącym się do kwestii weryfikacji czynności organu prowadzącego postępowanie administracyjne jurysdykcyjne i wykonawcze. Obok niego używa się zwrotów „środek zaskarżenia”, „środek odwoławczy” czy też „środek kontroli”. Z tego względu P. Przybysz¹⁰ sformułował w nauce propozycję, aby w odniesieniu do czynności polegających na zakwestionowaniu prawidłowości działania organu egzekucyjnego używać określenia „środek zaskarżenia”. Są to zatem instytucje procesowe, za pomocą których uprawnione podmioty mogą domagać się weryfikacji, a w konsekwencji zmiany lub uchylecia czynności (czasem postanowień) dokonywanych w toku postępowania przez organ egzekucyjny, wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym oraz inne podmioty biorące udział w stosowaniu przymusu egzekucyjnego (środki prawne *sensu stricto*). Natomiast działania uczestnika postępowania zmierzające do poprawy sytuacji prawnej lub faktycznej działającego podmiotu, niewiązane się z kwestionowaniem prawidłowości czynności dokonywanych w toku postępowania egzekucyjnego, ale skierowane przeciwko stanom prawnym powstałym po dokonaniu tych czynności, mogą być określane mianem środków prawnych „pośrednich”, które razem ze środkami zaskarżenia tworzą środki prawne *sensu largo*¹¹. B. Adamiak nie używa w postępowaniu egzekucyjnym określenia „środki prawne”. Natomiast podkreśla, że środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym tym różnią się od środków zaskarżenia w postępowaniu orzekającym, że ich przedmiotem nie są wyłącznie rozstrzygnięcia, ale że mają na celu zarówno zaskarżenie czynności postępowania egzekucyjnego w celu obrony przed egzekucją lub czynnościami postępowania egzekucyjnego, jak i przymuszenie do podjęcia czynności postępowania egzekucyjnego¹². W nauce wyróżnia się środki prawne przeciwko postę-

⁸ Por. H. Tilch (red.), *Deutsches Rechts – Lexikon*, t. III, München 1992, s. 63.

⁹ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 39.

¹⁰ *Ibidem*, s. 46–47.

¹¹ Zob.: M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9, s. 33.

¹² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 569.

powaniu egzekucyjnym przysługujące na drodze administracyjnej oraz środki przysługujące na drodze sądowej (przed sądem administracyjnym i przed sądem powszechnym)¹³. Z punktu widzenia ochrony przed egzekucją administracyjną szczególnego znaczenia nabiera rozróżnienie między środkami obrony merytorycznej, których celem jest zwalczanie zasadności lub dopuszczalności egzekucji oraz środkami obrony formalnej, których celem jest zapewnienie zgodnego z prawem przebiegu egzekucji. Nieco inaczej niż dotychczas w literaturze przedmiotu¹⁴ przyjmuję, że materialne i formalne środki obrony przed egzekucją mogą być podejmowane zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze sądowej. Droga sądowa obejmuje przede wszystkim postępowanie przed sądami administracyjnymi obu instancji. Postępowanie w sprawie sądowo-administracyjnej obejmuje zarówno kontrolę aktów i czynności organów administracji publicznej stanowiących źródło obowiązków podlegających egzekucji, jak również akty oraz czynności (lub ich brak) podejmowane w samym postępowaniu egzekucyjnym. Droga postępowania przed sądami powszechnymi obejmuje natomiast przypadki, w których sfera cywilna styka się ze sferą postępowania egzekucyjnego w administracji, np. w zakresie stosowania niektórych środków egzekucyjnych czy też wyłączenia składników majątkowych spod egzekucji.

Środki obrony formalnej można określić mianem środków obrony *sensu stricto*. Są one związane z samym postępowaniem egzekucyjnym, gdyż są podejmowane w jego toku przez zobowiązanego, czasem przez wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym oraz innych uczestników postępowania egzekucyjnego. Natomiast środki obrony materialnej można określić mianem środków obrony *sensu largo*. Są one podejmowane przeciwko istnieniu i wymagalności obowiązku publicznoprawnego poddanego egzekucji administracyjnej. Mogą być wykorzystywane przez uczestników postępowania przed postępowaniem egzekucyjnym, równoległe z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym, a niekiedy niezależnie od toczącego się postępowania egzekucyjnego w administracji – w tym również po jego zakończeniu. Niemniej podejmowane są zawsze poza postępowaniem egzekucyjnym toczącym się na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ich uwzględnienie skutkuje często niedopuszczalnością samej egzekucji lub całego postępowania egzekucyjnego.

Do formalnych środków służących zobowiązanemu do obrony przed egzekucją *sensu stricto* można zaliczyć: zarzut, zażalenie na postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym lub w postępowaniu zabezpieczającym, skargę na czynności egzeku-

¹³ *Ibidem*, s. 568; P. Przybysz, *op. cit.*, s. 61; J. Lang, *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 502.; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 155.

¹⁴ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 61.

cyjne, zażalenie i ponaglenie w sytuacji bezczynności wierzyciela względnie organu egzekucyjnego, a także wnioszek zobowiązanego o zwolnienie spod egzekucji określonych składników majątkowych oraz środki zaskarżenia, które mogą być wnoszone przy okazji stosowania konkretnych środków egzekucyjnych (np.: skarga na oszacowanie ruchomości dokonana przez poborcę skarbowego, skarga na naruszenie przepisów o prowadzeniu licytacji) oraz skargę do sądu administracyjnego na akty i czynności podejmowane w samym postępowaniu egzekucyjnym.

Wyróżnienie środków obrony przed egzekucją *sensu largo* (środków materialnych) ma bardzo istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki przed władczą ingerencją organów administracji publicznej, jak i ze względu na potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego. Te środki obrony odnoszą się bowiem do istnienia i wymagalności (wykonalności) obowiązku publicznoprawnego o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, który jest wszak zasadniczym przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji, chociaż umiejscowionym poza nim. Istnienie, zasadność i wymagalność tego obowiązku nie może być badana przez organ egzekucyjny w toku postępowania egzekucyjnego. Co więcej, przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie tylko nie dają ku temu instrumentów prawnych, ale wręcz zakazują dokonywania tego typu badania (zob. art. 29 § 1 u.p.e.a.). Przy analizie materialnych środków obrony przed egzekucją administracyjną należy uwzględnić zróżnicowany charakter źródeł obowiązków publicznoprawnych podlegających egzekucji (podstaw prawnych egzekucji). Obowiązki te mogą bowiem wynikać z aktów indywidualnych, głównie z aktów administracyjnych, ale wyjątkowo także z orzeczeń sądów powszechnych poddanych egzekucji administracyjnej na podstawie przepisów szczególnych lub przejętych do egzekucji administracyjnej na skutek zbiegu z egzekucją sądową. Wśród aktów administracyjnych indywidualnych na pierwszy plan wysuwają się decyzje oraz postanowienia. Współcześnie można zaobserwować, że obowiązki publicznoprawne wynikają również z niedecyzyjnych indywidualnych aktów administracyjnych tzn. innych niż decyzja i postanowienie aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ (dalej jako: p.p.s.a.). Niekiedy bardzo istotna w powstaniu i wymagalności obowiązku o charakterze publicznoprawnym jest działalność samego administrowanego (zobowiązanego). Dzieje się tak wówczas, gdy podstawą do wszczęcia postępowania egzekucyjnego i przeprowadzenia egzekucji administracyjnej są dokumenty pochodzące bezpośrednio od zobowiązanego, w których dokonuje on samoobliczenia (samowymiaru) zobowiązania i które w razie niewykonania tego obowiązku staną się podstawą prawną egzekucji – podstawą

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

wystawienia tytułu wykonawczego przez wierzyciela (np. zeznania i deklaracje podatkowe, zgłoszenia celne). Obowiązki publicznoprawne poddane egzekucji administracyjnej mogą wynikać również wprost z przepisów prawa (z aktów generalnych) – a zatem wprost z ustawy bez konieczności ich indywidualnej konkretyzacji. Do materialnych środków obrony przed egzekucją obowiązków wynikających z indywidualnych aktów administracyjnych zaliczam: nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego i podatkowego (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, zmianę lub uchylene decyzji prawidłowej, zmianę lub uchylene decyzji w stanie wyższej konieczności w administracji), skargę do sądu administracyjnego i powiązaną z nimi instytucję ochrony tymczasowej – czyli możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Możliwość ta została przewidziana w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (dalej jako: k.p.a.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 – Ordynacja podatkowa¹⁷ (dalej jako: o.p.), przepisach p.p.s.a. oraz w przepisach szczególnych. Do materialnych środków obrony przed egzekucją administracyjną obowiązków publicznoprawnych wynikających wprost z przepisów prawa można również zaliczyć skargę konstytucyjną. Ponadto odrębną grupę środków ochrony o charakterze materialnym stanowi przysługująca zobowiązanemu prawna możliwość ubiegania się o udzielenie uznaniowej ulgi w spłacie zobowiązania pieniężnego w postaci jej umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności, o których stanowi art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸ oraz art. 67a–67e o.p., a w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym możliwość odroczenia terminu jego wykonania. W tym przypadku istota ochrony przed natychmiastowym wykonaniem obowiązku poddanego egzekucji administracyjnej jest modyfikacja pierwotnego terminu wymagalności (wykonania) tego obowiązku. Oczywiście środkiem obrony przed egzekucją nie jest sam wniosek zobowiązanego o udzielenie mu ulgi, a dopiero ostateczna decyzja w tej sprawie. Przy czym, poza przypadkiem umorzenia należności podlegającej egzekucji administracyjnej, udzielenie ulgi w spłacie lub wykonaniu zobowiązania jest środkiem obrony przed egzekucją warunkowanym wywiązaniem się zobowiązanego z udzielonego mu układu ratalnego czy też wykonaniem przez niego obowiązku pieniężnego lub niepieniężnego w nowym (zmodyfikowanym) terminie. Odrębnym materialnym środkiem obrony przed egzekucją administracyjną jest również możliwość dokonania przez zobowiązanego korekty dokumentu, na podstawie którego prowadzone jest konkretne postępowanie egzekucyjne.

Instytucje prawne zakwalifikowane wyżej jako formalne i materialne środki obrony przed egzekucją administracyjną każde z osobna stanowiły już w przeszłości przed-

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

miot zainteresowania nauki¹⁹, choć zdecydowanie większą uwagę zwracano na środki obrony *sensu stricto*. Konsekwencje prawne wykorzystania środków obrony *sensu stricto* oraz *sensu largo* były już w przeszłości obecne w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednak w ostatnich latach ustawodawca dostrzegł potrzebę nieco bardziej kompleksowego unormowania w przepisach u.p.e.a. konsekwencji prawnych wykorzystania przez zobowiązanego nie tylko formalnych, ale także materialnych środków obrony przed postępowaniem egzekucyjnym oraz egzekucją administracyjną. Wyrazem tego są zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym dokonane w latach 2013–2016.

Najwięcej zmian w rozważanym zakresie wprowadzono do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym przy okazji jej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych²⁰. Zmianie uległ art. 13 u.p.e.a. regulujący instytucję zwolnienia z egzekucji określonych składników majątkowych zobowiązanego. Stosownie do jego treści organ egzekucyjny na wniosek zobowiązanego i ze względu na jego ważny interes może zwolnić na czas oznaczony lub nieoznaczony z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe zobowiązanego. W stosunku do poprzedniej regulacji ustawodawca wyeliminował udział wierzyciela z postępowania wywołanego tym środkiem obrony przed egzekucją. Wierzyciel nie tylko nie wyraża już zgody na zwolnienie z egzekucji danego składnika majątkowego, ale także nie jest adresatem wydawanego przez organ egzekucyjny postanowienia w tej sprawie, przez co nie służy mu prawo do wniesienia zażalenia. Powyższa zmiana nie wzmocniła pozycji zobowiązanego, natomiast wydatnie osłabiła pozycję procesową wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym.

Kolejna zmiana polegała na dodaniu przepisów art. 32a–32c. Pierwszy z powołanych przepisów odnosi się do ogólnego postępowania egzekucyjnego, pozostałe zaś dotyczą współpracy z państwem trzecim i państwem członkowskim w zakresie egzekucji administracyjnej oraz procedury wzajemnego porozumienia. Dodanie art. 32a u.p.e.a. stanowi wyraz harmonizacji skutków, jakie może wywołać dla toczącego się postępowania egzekucyjnego podjęcie przez zobowiązanego obrony przed egzekucją za pomocą środków materialnych (*sensu largo*). W myśl art. 32a u.p.e.a., jeżeli zostało wszczęte postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej,

¹⁹ Zob.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015; B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014; R. Hauser, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*; R. Hauser, A. Skoczylas, *Instytucja zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009; L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*; J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004; P. Przybysz, *op. cit.*

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1289.

wierzyciel zawiadania o tym organ egzekucyjny, wskazując, w jakim zakresie egzekwowana należność pieniężna nie została zaskarżona. Zawiadomienie to powoduje zawieszenie postępowania egzekucyjnego w części dotyczącej przedmiotu sporu do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, o ile wierzyciel nie wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego lub podjęcie zawieszono postępowania egzekucyjnego. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie następuje, gdy wszczęto je na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego w oparciu o decyzję nieostateczną, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W omawianej sytuacji mamy do czynienia z obligatoryjną, choć względną – pozostawioną ocenie (i wyczuciu) wierzyciela – podstawą do zawieszenia postępowania egzekucyjnego.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej stwierdzono, że w przypadku kwestionowania przez zobowiązanego istnienia lub wysokości należności pieniężnej, wierzyciel zobligowany będzie do poinformowania organu egzekucyjnego o skutecznie wszczętym postępowaniu w tej sprawie. Podkreślono też, że postępowania, o których mowa w art. 32a § 1 u.p.e.a., są postępowaniami zwykłymi, w ramach których badana i oceniana jest okoliczność istnienia obowiązku uiszczenia należności pieniężnej lub wysokość należności pieniężnej. Natomiast postępowania nadzwyczajne, których przedmiotem jest ustalenie poważnych wad ostatecznego orzeczenia wydanego w instancyjnym postępowaniu (stwierdzenie nieważności) lub wad postępowania zakończonego ostatecznym orzeczeniem (wznowienie postępowania), bądź przesłanek uchylenia lub zmiany ostatecznego orzeczenia, nie będą stanowiły podstawy zawiadomienia przez wierzyciela organu egzekucyjnego o tym postępowaniu, chyba że w sprawie, w której wszczęte zostanie nadzwyczajne postępowanie mające na celu wzruszenie ostatecznego orzeczenia, nastąpi wstrzymanie wykonania tego orzeczenia. Podobny pogląd wyraził w wyroku z dnia 1 grudnia 2015 r.²¹ WSA w Rzeszowie, uznając, że literalne brzmienie przepisu art. 32a § 1 u.p.e.a. wskazuje, iż dotyczy on postępowań wszczętych „w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej”. Zatem nie może on mieć zastosowania do postępowania wznowieniowego, ponieważ tego rodzaju postępowanie nadzwyczajne nie dotyczy istnienia czy też wysokości należności pieniężnej, lecz jego przedmiotem jest stwierdzenie, czy postępowanie zakończone ostatecznym orzeczeniem dotknięte było wadami. Nie można zgodzić się z takim stanowiskiem. Przedstawiona przez sąd interpretacja czyniłaby w istocie tę instytucję martwą – co zresztą wprost wynika z art. 32a § 4 u.p.e.a. Z brzmienia przepisu art. 32a u.p.e.a. w żaden sposób nie wynika, że dotyczy on wyłącznie postępowań zwyczajnych, a nie na przykład również postępowania wznowieniowego. Postępowanie na skutek wznowienia postępowania zakończonego ostatecznymi decyzjami mieści się przecież w sformułowaniu „postępo-

²¹ I SA/Rz 915/15, CBOSA.

wanie w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej”, gdyż na skutek tego postępowania zostanie zweryfikowana wysokość, a nawet istnienie należności pieniężnych zobowiązanego. Dlatego organy powinny zastosować wymieniony przepis i zawiesić postępowanie egzekucyjne. Zawiadomienie organu egzekucyjnego przez wierzyciela o wszczęciu postępowania w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej powoduje z mocy prawa zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Jest to zatem przesłanka zawieszenia postępowania niezależna od podstaw uregulowanych w art. 56 § 1 u.p.e.a.

Z przepisów k.p.a., o.p. i p.p.s.a. wynika, że nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego i podatkowego oraz skarga do sądu administracyjnego nie posiadają charakteru suspensywnego. Ich wykorzystanie nie prowadzi bowiem do automatycznego wstrzymania wykonania zaskarżonego (objętego kontrolą) indywidualnego aktu administracyjnego. Istnieje możliwość wstrzymania jego wykonania, jest ona jednak pozostawiona uznaniu organu administracji publicznej (organu podatkowego), działającego z urzędu lub na wniosek strony oraz uznaniu sądu działającego na wniosek skarżącego. Oczywiście organ administracji może zastosować te tryby ochrony tymczasowej i wówczas będzie to skutkowało obligatoryjnym zawieszeniem postępowania egzekucyjnego, ale już opartego na art. 56 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Nie zawsze jednak organ administracji (organ podatkowy) jest w stanie prawidłowo zastosować ochronę tymczasową na podstawie przepisów k.p.a. i o.p. z uwagi na nieprecyzyjnie sformułowane przesłanki. Przesłanka „uprawdopodobnienia” uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 § 1 k.p.a.) budzi wątpliwości w praktycznym zastosowaniu. Dokonanie takiej pozytywnej oceny jest swego rodzaju ujawnieniem stanowiska organu, który przed podjęciem zasadniczego rozstrzygnięcia daje wyraz temu, jaka decyzja merytorycznie zostanie wydana w trybie wznowienia postępowania administracyjnego. Prawdopodobieństwo, że decyzja, będąca przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności, dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. stanowi podstawę do wstrzymania wykonania tej decyzji (art. 159 k.p.a.). Udzielenie bądź odmowa udzielania ochrony tymczasowej przez organ administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie są obwarowane szczególnymi przesłankami (art. 61 § 1 i 2 p.p.s.a.). Dopiero kompetencja sądu administracyjnego w tym zakresie uzależniona jest od tego, czy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Przepis art. 32a § 1 i 2 u.p.e.a. stanowi wyraz pragmatycznych oczekiwań zobowiązanego, że wykorzystując nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego lub drogę sądownoadministracyjną zabezpieczy się przed negatywnymi skutkami wykonania aktu poddanego nadzwyczajnej weryfikacji na okres czasu niezbędny do jej przeprowa-

dzenia. Ponadto wierzyciel nie zawsze jest – w rozumieniu art. 61 ustawy o finansach publicznych – jednocześnie dysponentem środków budżetowych z tytułu zobowiązań, co do których istnienia lub wysokości odnosi się tryb nadzwyczajny postępowania lub skarga do sądu administracyjnego. Nie zawsze wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym jest jednocześnie organem właściwym (rzeczowo, miejscowo i instancyjnie) do wykorzystania wobec decyzji nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego lub podatkowego. Przykładem może tu być relacja starosty i marszałka województwa w zakresie opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, o których mowa w art. 22 ust. 2 i art. 22b ust. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²². Często wierzyciel chciałby zastosować ochronę tymczasową w samym postępowaniu egzekucyjnym z innych przyczyn niż te określone w k.p.a., o.p. czy też w p.p.s.a., gdyż nie ma pewności, w jakim kierunku pójdzie weryfikacja decyzji i najzwyczajniej. Wierzyciel woli utrzymać istniejący stan rzeczy, gdyż obawia się „zaszłości egzekucyjnych”. Wierzyciel często obawia się, że w przypadku uchylecia lub unieważnienia decyzji stanowiącej podstawę prawną skutecznie prowadzonego postępowania egzekucyjnego, pojawi się kwestia zwrotu wyegzekwowanych należności oraz kwestia obciążenia go kosztami tego postępowania. Niemniej analizowany przepis daje wierzycielowi możliwość zapobieżenia zawieszeniu postępowania egzekucyjnego, gdy stwierdzi, że działania procesowe podejmowane przez zobowiązanego w sferze materialnych środków obrony nie mają usprawiedliwienia, a zmierzają w istocie do przewleczenia postępowania egzekucyjnego lub blokowania skutecznie prowadzonej egzekucji. Wierzyciel może bowiem zwrócić się do organu egzekucyjnego o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego lub o jego podjęcie.

Również przepis art. 28b u.p.e.a. regulujący przypadki wystawienia tzw. zmienionego tytułu wykonawczego stanowi prawną konsekwencję wykorzystania przez zobowiązanego nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego i podatkowego, drogi sądowoadministracyjnej bądź instytucji korekty zobowiązania. W myśl tego przepisu, jeżeli w trakcie postępowania egzekucyjnego zostanie wydana decyzja, postanowienie lub inne orzeczenie określające lub ustalające inną wysokość należności pieniężnej niż objęta tytułem wykonawczym albo zostanie złożona korekta dokumentu, o którym mowa w art. 3a § 1 u.p.e.a., powodująca zwiększenie wysokości należności pieniężnej, wierzyciel niezwłocznie sporządza zmieniony tytuł wykonawczy. W przypadku złożenia korekty dokumentu, o którym mowa w art. 3a § 1, powodującej zmniejszenie wysokości należności pieniężnej, organ egzekucyjny kontynuuje postępowanie egzekucyjne, przy czym czynności egzekucyjne ograniczają się do kwoty pozostałej do wyegzekwowania. Zmiana tytułu wykonawczego jest to tylko czynność techniczna polegająca na usunięciu

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.

rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym istniejącym w momencie wystawienia tytułu wykonawczego a stanem faktycznym z chwili obecnej, zaistniałym na skutek różnych zdarzeń prawnych powstałych w toku postępowania egzekucyjnego²³ albo w okresie jego trwania, ale poza samym postępowaniem egzekucyjnym. Chodzi oczywiście o obiektywnie istniejący stan faktyczny. Jest to szczególnie istotne w przypadku dokonywania korekt przez samego zobowiązanego. Gdy właściwy organ stwierdzi, że dokonana korekta deklaracji lub zgłoszenia nie odpowiada rzeczywistości, wówczas nie uwzględnia czynności dokonanej przez stronę i wydaje decyzję administracyjną.

Zmiany w środkach obrony formalnej objęły zarówno instytucje zarzutu, jak i skargę na czynności egzekucyjne. Zgodnie z art. 35 § 1 u.p.e.a. zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie art. 33 § 1 pkt 1–7, 9 i 10 zawiesza postępowanie egzekucyjne do czasu wydania ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonego zarzutu, jeśli wierzyciel po otrzymaniu zarzutu nie wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie zawieszzonego postępowania egzekucyjnego. Jest to jedna z najistotniejszych zmian, gdyż dzięki niej najpoważniejszy ze środków formalnej obrony przed egzekucją zyskał charakter suspensywny. Skutek suspensywny następuje tu automatycznie i musi być respektowany przez organ egzekucyjny. Z punktu widzenia ochrony sytuacji zobowiązanego istotna jest okoliczność, że postępowanie egzekucyjne pozostaje zawieszone (wstrzymane) do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia zarzutu przez organ egzekucyjny. To może być jednak w czasie rozłożone. W przedmiocie zgłoszonych zarzutów wypowiada się bowiem wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym, wydając stosowne postanowienie, na które służy zażalenie (ale wyjątkowo wyłączona jest dopuszczalność złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego). Następnie zgodnie z art. 34 § 4 u.p.e.a. organ egzekucyjny dopiero po otrzymaniu ostatecznego postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowienia o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów, a jeżeli zarzuty są uzasadnione – o umorzeniu postępowania egzekucyjnego albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Także i w tej sytuacji wierzyciel ma prawną możliwość zapobieżenia zawieszeniu postępowania egzekucyjnego, gdy stwierdzi, że działania procesowe podejmowane przez zobowiązanego w ramach zarzutu nie mają usprawiedliwienia, a zmierzają w istocie do przewleczenia postępowania egzekucyjnego lub blokowania skutecznie prowadzonej egzekucji. Wierzyciel może bowiem zwrócić się do organu egzekucyjnego o podjęcie postępowania egzekucyjnego.

Zmiany w zakresie instytucji skargi na czynności egzekucyjne weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podat-

²³ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2015 r. (I SA/Wr 1439/15) CBOSA.

kowej²⁴. Zmiany te polegają na określeniu momentu, od którego liczony jest termin na wniesienie skargi na czynności egzekucyjne oraz na wskazaniu organu właściwego do rozpatrzenia tej skargi. W myśl art. 54 § 4 i 5 u.p.e.a. skargę na czynności egzekucyjne wnosi się w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia zobowiązanego o czynności egzekucyjnej, jeśli przepisy u.p.e.a. nie stanowią inaczej. Poprzednio termin ten liczony był od dnia dokonania czynności egzekucyjnej, o której często zobowiązany dowiadywał się ze znacznym opóźnieniem, przez co możliwość skorzystania z tego środka obrony była fikcyjna. Skargę na czynności egzekucyjne rozpatruje w formie postanowienia organ egzekucyjny. Poprzednio była to kompetencja organu nadzoru nad organem egzekucyjnym, który otrzymywał tę skargę za pośrednictwem organu egzekucyjnego, co znacznie wydłużało procedurę jej rozpatrywania. Obecna regulacja ma na celu zapewnienie większej efektywności wykorzystaniu tego środka formalnej obrony przed egzekucją.

Remedies against administrative enforcement – comments with reference to the amendment of the Act on the Enforcement Proceedings in Administration

Abstract

The aim of this paper is to classify remedies against administrative enforcement. Legal science differentiates between means of appeal against enforcement proceedings performed in administrative procedure and those performed in judicial procedure. When discussing protection from administrative enforcement it is vital to distinguish between means of defence on the substance, which aim at fighting with the validity or admissibility of administrative enforcement, and means of formal defence aiming at the provision of legitimate conduct of the enforcement procedure. In this paper the author assumes that both substantial and formal remedies against enforcement may be undertaken in administrative and judicial procedures. Distinguishing remedies on the substance against administrative enforcement is crucial from the point of view of protecting rights of the individual from public administrative authorities' imperious intervention, as well as due to the need to protect the objective legal system in the country. For these remedies refer to the existence and enforceability of the monetary and non-monetary public-law duty, which is the basic subject of administrative enforcement proceedings, even though it is located externally to them. In the paper it has been emphasized that the amendments to the Act on the Enforcement Proceedings in Administration carried out between 2013 and 2016 have attempted to regulate in a more complex way legal consequences of the indebted taking advantage of all formal and substantial remedies against administrative proceedings. In the paper the legal analysis methodology was used.

Keywords

public-law duty, administrative enforcement, remedies, defence against enforcement, the indebted, enforcement authority, creditor, allegation, complaint against enforcement proceedings, verification of decision, administrative court, amendment.

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1269.

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015
- Adamiak B, Borkowski J., Skoczylas A., *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014
- Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zwyczajnego dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II
- Creifelds C., *Rechtswörterbuch*, München 1986
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 2003
- Gryniuk A., *Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne*, Toruń 1994
- Hauser R., *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- Hauser R., Skoczylas A., *Instytucja zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Jendrośka J., *Przymus administracyjny*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009
- Köbler G., Pohl H., *Deutsch – Deutsches Rechtswörterbuch*, München 1991
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013
- Lang J., *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012

- Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Sobieralski K., *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004
- Stahl M., *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003
- Tilch H. (red.), *Deutsches Rechts – Lexikon*, t. III, München 1992

