

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE
EGZEKUCYJNE
I ZABEZPIECZAJĄCE

TOM III Część 2
Zagadnienia szczegółowe

redakcja naukowa
Dariusz Ryszard Kijowski

SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

TOM I

Zagadnienia ogólne
Grzegorz Łaszczyca

TOM II

Postępowanie administracyjne ogólne

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy
postępowania administracyjnego ogólnego
Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania
administracyjnego ogólnego
Jan Paweł Tarno

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu
administracyjnym ogólnym
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania
administracyjnego ogólnego
Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu
administracyjnym ogólnym
Barbara Adamiak

TOM III

Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające

Część 1. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne
Dariusz Ryszard Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia szczegółowe
Dariusz Ryszard Kijowski

TOM IV

Postępowania autonomiczne i szczególne.
Postępowania niejurysdykcyjne
Andrzej Matan

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE
EGZEKUCYJNE
I ZABEZPIECZAJĄCE

TOM III Część 2
Zagadnienia szczegółowe

redakcja naukowa
Dariusz Ryszard Kijowski

Ewa Cisowska-Sakrajda
Tomasz Jędrzejewski
Marian Masternak
Monika Wałachowska
Joanna Radwanowicz-Wanczewska
Piotr Rączka, Robert Suwaj

Grzegorz Łaszczyca – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Dariusz Ryszard Kijowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów w latach 1994–1997 oraz 2010–2018; głównym obszarem jego zainteresowań badawczych są podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego; w latach 2006–2008 kierował zespołem ekspertów, którzy opracowali na zamówienie Rzecznika Praw Obywatelskich trzeci projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego wraz z jego uzasadnieniem; od 1990 r. praktyk administracji publicznej związany z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białymstoku jako jego organizator i pierwszy przewodniczący, obecnie – prezes tego organu; autor ok. 200 publikacji naukowych, w tym 4 monografii, kilkudziesięciu artykułów w naukowych czasopismach prawniczych oraz redaktor naukowy i współautor kilkudziesięciu monografii wieloautorских i dwóch wydań komentarza do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Poszczególne rozdziały tomu III cz. 2 napisali:

Ewa Cisowska-Sakrajda
rozdział 5

Tomasz Jędrzejewski, Piotr Rączka
rozdział 1

Marian Masternak
rozdział 4 podrozdział 4.2

Joanna Radwanowicz-Wanczewska
rozdział 2

Robert Suwaj
rozdział 3

Monika Wałachowska
rozdział 4 podrozdział 4.1

Stan prawny na 1 kwietnia 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-057-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ II

Wykaz skrótów	25
Wstęp	33
ROZDZIAŁ 1	
ŚRODKI EGZEKUCYJNE NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH	37
1.1. Uwagi ogólne	41
1.2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	42
1.3. Podstawy zastosowania środka egzekucji należności pieniężnych	49
1.4. Instytucje wspólne dla egzekucji należności pieniężnych	55
1.4.1. Skutki zajęcia i kontrola prawidłowości realizacji środka egzekucyjnego	55
1.4.2. Oszacowanie wartości ruchomości lub prawa majątkowego	64
1.4.3. Wyjawienie majątku	68
1.4.4. Dobrowolna zapłata	71
1.4.5. Stwierdzenie nabycia praw majątkowych i ruchomości w trybie egzekucji administracyjnej	72
1.4.6. Egzekucja zobowiązań państwowych jednostek budżetowych	73
1.5. Egzekucja z pieniędzy	75
1.5.1. Uwagi ogólne	75
1.5.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z pieniędzy	76
1.5.3. Przebieg egzekucji z pieniędzy	80
1.6. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	89
1.6.1. Uwagi ogólne	89
1.6.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z wynagrodzenia za pracę	90
1.6.3. Przebieg egzekucji z wynagrodzenia za pracę	97
1.7. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	105
1.7.1. Uwagi ogólne	105
1.7.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	106
1.7.3. Przebieg egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	114
1.8. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	118
1.8.1. Uwagi ogólne	118

1.8.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	120
1.8.3. Przebieg egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	130
1.8.4. Szczegółne sposoby prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego	144
1.9. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	151
1.9.1. Uwagi ogólne	151
1.9.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	154
1.9.3. Przebieg egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	157
1.10. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	163
1.10.1. Uwagi ogólne	163
1.10.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	164
1.10.3. Przebieg egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	171
1.11. Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	178
1.11.1. Uwagi ogólne	178
1.11.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	179
1.11.3. Przebieg egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	180
1.12. Egzekucja z weksła	182
1.12.1. Uwagi ogólne	182
1.12.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z weksła	183
1.12.3. Przebieg egzekucji z weksła	186
1.13. Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	188
1.13.1. Uwagi ogólne	188
1.13.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	191
1.13.3. Przebieg egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej	195
1.14. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	200
1.14.1. Uwagi ogólne	200
1.14.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	201
1.14.3. Przebieg egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	203
1.15. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	210
1.15.1. Uwagi ogólne	210
1.15.2. Zakres egzekucji z pozostałych praw majątkowych	211
1.15.3. Przebieg egzekucji z pozostałych praw majątkowych	214

1.16. Egzekucja z ruchomości	215
1.16.1. Uwagi ogólne	215
1.16.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z ruchomości	217
1.16.3. Przebieg egzekucji z ruchomości	221
1.16.3.1. Zajęcie ruchomości	222
1.16.3.2. Dozór	232
1.16.3.3. Sprzedaż	237
1.16.4. Szczególne tryby egzekucji z ruchomości	259
1.17. Egzekucja z nieruchomości	263
1.17.1. Uwagi ogólne	263
1.17.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z nieruchomości	265
1.17.3. Przebieg egzekucji z nieruchomości	270
1.17.3.1. Uwagi wprowadzające	270
1.17.3.2. Zajęcie nieruchomości	273
1.17.3.3. Opis i oszacowanie wartości nieruchomości	283
1.17.3.4. Sprzedaż nieruchomości	288
1.17.3.5. Przybicie	297
1.17.3.6. Przyznanie własności	300
1.17.4. Egzekucja z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego	303

ROZDZIAŁ 2

EGZEKUCJA OBOWIĄZKÓW O CHARAKTERZE NIEPIENIĘŻNYM	307
2.1. Uwagi wprowadzające	309
2.2. Środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym	312
2.2.1. Grzywna w celu przymuszenia	313
2.2.1.1. Istota i przesłanki stosowania grzywny w celu przymuszenia	313
2.2.1.2. Zakres podmiotowy grzywny w celu przymuszenia	313
2.2.1.3. Wysokość grzywny w celu przymuszenia	315
2.2.1.4. Tryb zastosowania grzywny w celu przymuszenia	316
2.2.1.5. Charakter prawny obowiązku uiszczenia grzywny w celu przymuszenia i tryb jej egzekucji	318
2.2.1.6. Umarzanie i zwracanie grzywny w celu przymuszenia	318
2.2.2. Wykonanie zastępcze	320
2.2.2.1. Istota i przesłanki stosowania wykonania zastępczego	320
2.2.2.2. Tryb zastosowania wykonania zastępczego	321
2.2.2.3. Zlecenie wykonania egzekwowanych czynności i odpowiedzialność wykonawcy	323
2.2.2.4. Uprawnienia zobowiązanego	324
2.2.2.5. Koszty wykonania zastępczego	325
2.2.3. Odebranie rzeczy ruchomej	326
2.2.3.1. Istota odebrania rzeczy ruchomej	326
2.2.3.2. Odebranie rzeczy ruchomej będącej we władaniu innej osoby	328
2.2.3.3. Procedura odebrania rzeczy ruchomej	328
2.2.3.4. Wydanie rzeczy ruchomej	329
2.2.4. Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń	330

2.2.4.1. Istota i przesłanki stosowania środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń	330
2.2.4.2. Tryb zastosowania środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń	332
2.2.4.3. Otwarcie nieruchomości (lokalu, pomieszczenia)	335
2.2.4.4. Zasady postępowania z usuniętymi ruchomościami	335
2.2.4.5. Sprzedaż nieodebranych ruchomości	336
2.2.5. Przymus bezpośredni	337
2.2.5.1. Istota przymusu bezpośredniego	337
2.2.5.2. Formy przymusu bezpośredniego	341
2.2.5.3. Zakres stosowania przymusu bezpośredniego	343
2.2.5.4. Tryb zastosowania przymusu bezpośredniego	343
2.2.5.5. Zastosowanie przymusu bezpośredniego w ramach stosowania innych środków egzekucyjnych	345
2.2.5.6. Użycie przymusu bezpośredniego wobec osoby trzeciej	346
2.2.5.7. Użycie przymusu bezpośredniego wobec funkcjonariuszy	347
2.2.5.8. Przymusowe doprowadzenie żołnierza	348
 ROZDZIAŁ 3	
POSTĘPOWANIE ZABEZPIECZAJĄCE	349
3.1. Pojęcie, cele i funkcja postępowania zabezpieczającego	351
3.1.1. Uwagi wstępne	351
3.1.2. Istota i cel postępowania zabezpieczającego	353
3.2. Charakter prawny, zasady i przesłanki postępowania zabezpieczającego	355
3.2.1. Charakter prawny postępowania zabezpieczającego	355
3.2.2. Zasady postępowania zabezpieczającego	356
3.2.3. Przesłanki postępowania zabezpieczającego	360
3.3. Przedmiot postępowania zabezpieczającego a przedmiot zabezpieczenia	363
3.3.1. Uwagi wstępne	363
3.3.2. Charakter postępowania zabezpieczającego	363
3.3.3. Cel stosowania zabezpieczenia	365
3.4. Podstawy udzielenia zabezpieczenia	365
3.4.1. Uwagi wstępne	365
3.4.2. Istnienie obowiązku podlegającego zabezpieczeniu w trybie administracyjnym	368
3.4.3. Złożenie wniosku o zabezpieczenie i zarządzenie zabezpieczenia	371
3.4.4. Kompetencja wierzyciela do wnioskowania o zabezpieczenie	379
3.4.5. Właściwość wierzyciela	384
3.4.6. Okoliczności wyłączające zabezpieczenie	385
3.4.7. Zbieg postępowań zabezpieczających	388
3.5. Sposoby zabezpieczenia zobowiązań poddanych egzekucji administracyjnej	389
3.5.1. Uwagi wprowadzające	389
3.5.2. Zajęcie zabezpieczające	393
3.5.3. Zabezpieczenie obowiązków pieniężnych	395
3.5.3.1. Zajęcie pieniędzy	395
3.5.3.2. Zajęcie wynagrodzenia za pracę	397

3.5.3.3. Zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego	398
3.5.3.4. Zajęcie innych wierzytelności i praw majątkowych	400
3.5.3.5. Zajęcie ruchomości	402
3.5.3.6. Kaucja	403
3.5.3.7. Hipoteka przymusowa	405
3.5.4. Zabezpieczenie obowiązków niepieniężnych	408
3.6. Rola podmiotów postępowania zabezpieczającego	410
3.6.1. Uwagi wstępne	410
3.6.2. Organy postępowania zabezpieczającego	411
3.6.3. Organ egzekucyjny dokonujący zabezpieczenia	412
3.6.4. Egzekutor i poborca skarbowy	414
3.6.5. Strony	415
3.6.6. Wierzyciel	416
3.6.7. Zobowiązany	420
3.6.8. Uczestnicy postępowania zabezpieczającego	423
3.7. Przebieg postępowania zabezpieczającego	424
3.7.1. Uwagi wstępne	424
3.7.2. Struktura postępowania zabezpieczającego	425
3.7.3. Wszczęcie postępowania zabezpieczającego	427
3.7.4. Stwierdzenie niedopuszczalności zabezpieczenia	429
3.7.5. Stwierdzenie braku podstaw wszczęcia postępowania zabezpieczającego	431
3.7.6. Stwierdzenie braku kompetencji do inicjowania postępowania zabezpieczającego	432
3.7.7. Stwierdzenie braku właściwości organu egzekucyjnego	434
3.7.8. Wybór sposobu i zakresu zabezpieczenia	435
3.7.9. Zawiadomienie zobowiązanego	437
3.7.10. Wykonanie zabezpieczenia	439
3.7.11. Uchylenie zabezpieczenia	440
3.7.12. Przekształcenie zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne	441
3.8. Wykonywanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym	442
3.9. Podsumowanie	446

ROZDZIAŁ 4

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE PRAWA W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

4.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza	452
4.1.1. Powództwo osoby, która rości sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z których przeprowadzono egzekucję przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego (powództwo osoby trzeciej)	453
4.1.2. Powództwo zobowiązanego o odszkodowanie od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z prawem wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego; powództwo zobowiązanego o odszkodowanie od wierzyciela lub organu prowadzącego rejestr za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem ujawnienia w rejestrze danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.	455

4.1.3. Powództwo przeciwko dłużnikowi zajętej wierzytelności, który nie wykonał lub nienależycie wykonał ciężące na nim obowiązki (powództwo wierzyciela) ...	465
4.1.4. Podsumowanie	467
4.2. Odpowiedzialność porządkowa	469
4.2.1. Zagadnienia wstępne	469
4.2.2. Odpowiedzialność za odmowę udzielenia informacji lub wyjaśnień oraz za udzielenie fałszywych informacji lub wyjaśnień	474
4.2.3. Odpowiedzialność zobowiązanego za niewykonanie obowiązku powiadomienia organu egzekucyjnego o wskazanych w ustawie zdarzeniach	482
4.2.4. Odpowiedzialność porządkowa zarządcy nieruchomości za niezłożenie sprawozdania oraz za niewykonanie polecenia organu egzekucyjnego	484
4.2.5. Odpowiedzialność porządkowa dłużnika zajętej wierzytelności	485
4.2.6. Orzekanie o karze pieniężnej i jej wymiar	486
4.2.7. Tryb i forma nakładania kar porządkowych	490

ROZDZIAŁ 5

WZAJEMNA POMOC W DOCHODZENIU OKREŚLONYCH KATEGORII

NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH

5.1. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych jako instrument prawny współpracy państw	500
5.1.1. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych jako gwarancja realizacji zasady współpracy państw	500
5.1.2. Pojęcie dochodzenia należności pieniężnych w drodze wzajemnej pomocy	503
5.1.3. Znaczenie dochodzenia należności pieniężnych w drodze wzajemnej pomocy	506
5.1.4. Geneza i rozwój wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	512
5.1.5. Multicentryczny system źródeł prawa wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	519
5.1.6. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych a współpraca europejska w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego	533
5.1.7. Kolizja źródeł prawnych wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	537
5.1.8. Założenia i zasady wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych ...	543
5.1.9. Obowiązek wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	563
5.2. Przesłanki udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności publicznoprawnych	569
5.2.1. Pojęcie i klasyfikacja przesłanek udzielania wzajemnej pomocy	569
5.2.2. Charakterystyka przesłanek materialnych ostrych	576
5.2.2.1. Przedawnienie prawa dochodzenia należności w drodze wzajemnej pomocy	576
5.2.2.2. Minimalna kwota dochodzonej należności	580
5.2.2.3. Bezskuteczność egzekucji w państwie wnioskującym o pomoc	582
5.2.3. Charakterystyka przesłanek materialnych nieostrych	583
5.2.3.1. Zwroty szacunkowe	583
5.2.3.2. Klauzule generalne jako przesłanki odmowy udzielenia pomocy	587
5.3. Przedmiot wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	599
5.4. Podmioty wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	604

5.4.1. Charakterystyka podmiotów wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	604
5.4.2. Organy wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	605
5.4.2.1. Ogólna charakterystyka organów wzajemnej pomocy	605
5.4.2.2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jako organ wzajemnej pomocy	611
5.4.2.3. Centralne biuro łącznikowe jako organ wzajemnej pomocy	615
5.4.2.4. Wierzyciele jako organy wzajemnej pomocy	619
5.4.2.5. Naczelnicy urzędów skarbowych i organy egzekucyjne jako organy wzajemnej pomocy	624
5.4.3. Podmioty zobowiązane z tytułu należności pieniężnych objętych wzajemną pomocą	635
5.4.4. Komisja Europejska i Komitet do spraw Odzyskiwania Wierzytelności jako podmioty wzajemnej pomocy	639
5.5. Stosunek prawny wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	643
5.5.1. Charakterystyka stosunku prawnego wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	643
5.5.2. Sposoby nawiązania stosunku wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	645
5.5.3. Wymogi formalne wniosku o udzielenie wzajemnej pomocy	649
5.6. Formy udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	659
5.6.1. Pojęcie formy udzielania wzajemnej pomocy	659
5.6.2. Klasyfikacja form udzielania wzajemnej pomocy	660
5.6.3. Charakterystyka form udzielania wzajemnej pomocy	662
5.6.3.1. Udzielanie wzajemnej pomocy poprzez przekazanie informacji	662
5.6.3.1.1. Istota pomocy w udzielaniu informacji	662
5.6.3.1.2. Udzielanie informacji na wniosek	666
5.6.3.1.3. Wymiana informacji bez wniosku	670
5.6.3.1.4. Bezpośrednia wymiana informacji	674
5.6.3.1.5. Jednoczesne kontrole podatkowe	676
5.6.3.2. Dalsza wymiana informacji	677
5.6.3.3. Udzielanie wzajemnej pomocy w powiadomieniu o dokumencie	679
5.6.3.4. Udzielanie pomocy w egzekucji i zabezpieczeniu należności pieniężnych	693
5.6.3.4.1. Wzajemna pomoc w egzekucji i zabezpieczeniu należności jako bezpośrednia forma dochodzenia należności	693
5.6.3.4.2. Wzajemna pomoc w egzekucji należności pieniężnych	694
5.6.3.4.2.1. Wzajemna pomoc w egzekucji należności pieniężnych jako efektywna forma pomocy	694
5.6.3.4.2.2. Tytuł wykonawczy w sprawie prowadzenia egzekucji w trybie wzajemnej pomocy	695
5.6.3.4.2.3. Zarzuty w sprawie tytułu wykonawczego jako środek ochrony prawnej zobowiązanego	701

5.6.3.4.2.4. Charakterystyka podstaw zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego	706
5.6.3.4.2.5. Tryb rozpoznawania zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego	718
5.6.3.4.2.6. Zażalenie na postanowienie w przedmiocie zarzutów w sprawie tytułów wykonawczych	724
5.6.3.4.2.7. Suspensywność zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego i zażalenia na postanowienie w przedmiocie zarzutów	740
5.6.3.4.2.8. Suspensywność postępowania egzekucyjnego a spór we wnioskującym państwie	750
5.6.3.4.2.9. Procedura wzajemnego porozumienia a bieg postępowania egzekucyjnego	756
5.6.3.4.3. Wzajemna pomoc w zabezpieczeniu należności pieniężnych	774
5.6.3.4.3.1. Zabezpieczenie należności jako forma udzielania wzajemnej pomocy	774
5.6.3.4.3.2. „Dokument umożliwiający dokonanie zabezpieczenia należności”	775
5.6.3.4.3.3. Środki zaskarżenia „dokumentu umożliwiającego zabezpieczenie należności”	781
5.7. Procedura udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonej kategorii należności	783
5.7.1. Ogólna charakterystyka procedury udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonej kategorii należności	783
5.7.2. Etapy procedury udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonych kategorii należności	785
5.8. Ujawnianie i ochrona danych pozyskanych w toku udzielania wzajemnej pomocy	807
Autorzy	815

CZĘŚĆ I

Wykaz skrótów	25
Wstęp	33
 ROZDZIAŁ 1	
POJĘCIE, PRZEDMIOT I PODSTAWY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ	37
1.1. Pojęcie i struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	41
1.1.1. Wykonywanie obowiązków administracyjnych	41
1.1.2. Przymus administracyjny	49
1.1.3. Geneza i ewolucja środków przymusu	60
1.1.4. Pojęcie, istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zabezpieczającego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.1. Pojęcie postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.2. Istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego <i>sensu stricto</i>	92
1.1.4.3. Istota i cel administracyjnego postępowania zabezpieczającego	95
1.1.4.4. Istota i cel egzekucji administracyjnej	96
1.2. Struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.1. Struktura postępowania wierzycieli administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.2. Struktura administracyjnego postępowania <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i>	101
1.3. Przedmiot postępowania egzekucyjnego	106
1.3.1. Uwagi ogólne	106
1.3.2. Obowiązki o charakterze pieniężnym podlegające egzekucji administracyjnej	116
1.3.2.1. Podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.	116
1.3.2.2. Niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych	121
1.3.2.3. Należności z tytułu przychodów z prywatyzacji	128
1.3.2.4. Należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw	130
1.3.2.5. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	131
1.3.2.6. Należności pieniężne państwa członkowskiego i państwa trzeciego	136
1.3.3. Obowiązki o charakterze niepieniężnym	140
1.3.3.1. Uwagi ogólne	140
1.3.3.2. Obowiązki pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego	141
1.3.3.3. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	147
1.4. Podstawy egzekucji administracyjnej	151
1.4.1. Uwagi wprowadzające	151
1.4.2. Decyzja i postanowienie jako tytuł egzekucyjny	156

1.4.3. Możliwość wykorzystania ugody administracyjnej jako podstawy egzekucji	164
1.4.4. Przepis powszechnie obowiązującego prawa jako tytuł egzekucyjny	165
1.4.5. Tytuł wykonawczy wystawiony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako podstawa egzekucji administracyjnej	170
1.4.6. Tytuły egzekucyjne niebędące orzeczeniami	172
1.4.6.1. Uwagi ogólne	172
1.4.6.2. Obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej na podstawie tytułów egzekucyjnych niebędących orzeczeniami	172
1.4.6.3. Uproszczone tytuły egzekucyjne	174
1.4.6.4. Warunki prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie uproszczonych tytułów egzekucyjnych	177
1.4.6.5. Szczególne uproszczone tytuły egzekucyjne w egzekucji administracyjnej nieprzewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	180
1.4.7. Inne decyzje, postanowienia i orzeczenia niż określone w art. 3 u.p.e.a.	182
1.4.7.1. Uwagi ogólne	182
1.4.7.2. Obowiązki egzekwowane na podstawie art. 4 u.p.e.a.	184
1.4.8. Obowiązki indywidualne poddane egzekucji administracyjnej bez wskazania dokumentu mającego stanowić tytuł egzekucyjny	188
1.5. Podsumowanie	197

ROZDZIAŁ 2

ZASADY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI

2.1. Pojęcie oraz systematyka zasad ogólnych stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	203
2.2. Stosowanie zasad ogólnych systemu prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	209
2.3. Odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym zasad ogólnych postępowania administracyjnego	224
2.4. Zasady postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu	256
2.4.1. Zagadnienia ogólne	256
2.4.2. Przegląd katalogów zasad postępowania egzekucyjnego prezentowanych w piśmiennictwie	259
2.5. Katalog zasad postępowania egzekucyjnego	271
2.5.1. Zasada celowości	271
2.5.2. Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej	275
2.5.3. Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie	289
2.5.4. Zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku	298
2.5.5. Zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych	302
2.5.6. Zasada niezbędności	310
2.5.7. Zasada poszanowania minimum egzystencji	316
2.5.8. Zasada upomnienia	332
2.5.9. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji	340
2.5.10. Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych	345

ROZDZIAŁ 3

PODMIOTY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI	349
3.1. O potrzebie mówienia o podmiotach postępowania egzekucyjnego	350
3.2. O dopuszczalności stosowania pojęcia strony postępowania administracyjnego wobec podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	351
3.3. Swoiste sposoby rozumienia pojęcia strony postępowania egzekucyjnego	355
3.3.1. Swoiste cechy postępowania egzekucyjnego w administracji	355
3.3.2. Koncepcja strony aktywnej i strony biernej	359
3.3.3. Osoby trzecie w strukturze podmiotowej postępowania egzekucyjnego w administracji	361
3.3.4. Koncepcja strony wykonującej funkcje władcze i strony niedysponującej władztwem	363
3.4. Poglądy doktryny na strukturę podmiotową postępowania egzekucyjnego w administracji	363
3.5. Propozycja nowej klasyfikacji podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	366
3.5.1. Organ egzekucyjny	367
3.5.2. Wierzyciel	368
3.5.3. Zobowiązany	372
3.5.4. Podmioty zainteresowane postępowaniem egzekucyjnym	378
3.5.5. Podmioty pełniące funkcje pomocnicze przy stosowaniu środków egzekucyjnych	378

ROZDZIAŁ 4

ROZSTRZYGNĘCIA I STOSOWANIE PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

	381
4.1. Rozstrzygnięcia i stanowiska w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego	387
4.1.1. Uwagi ogólne	387
4.1.2. Decyzje	398
4.1.3. Postanowienia	407
4.1.4. Akty pomocniczo-uzupełniające	422
4.1.5. Tytuł wykonawczy i zarządzenie zabezpieczenia	429
4.2. Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	431
4.2.1. Uwagi ogólne	431
4.2.2. Odpowiednie stosowanie przepisów o zakresie obowiązywania (art. 1–4 k.p.a.)	445
4.2.3. Odpowiednie stosowanie przepisów zawierających definicje legalne (art. 5 k.p.a.)	448
4.2.4. Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego (art. 6–16 k.p.a.)	449
4.2.5. Odpowiednie stosowanie przepisów o organach wyższego stopnia i organach naczelnych (art. 17 i 18 k.p.a.)	465

4.2.6. Odpowiednie stosowanie przepisów o właściwości rzeczowej i miejscowej organów (art. 19–23 k.p.a.)	466
4.2.7. Odpowiednie stosowanie przepisów o wyłączeniu pracownika oraz organu (art. 24–27 k.p.a.)	467
4.2.8. Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postępowania (art. 28–34 k.p.a.)	468
4.2.9. Odpowiednie stosowanie przepisów o załatwianiu spraw (art. 35–38 k.p.a.)	479
4.2.10. Odpowiednie stosowanie przepisów o doręczeniach (art. 39–49b k.p.a.)	481
4.2.11. Odpowiednie stosowanie przepisów o wezwaniach (art. 50–56 k.p.a.)	487
4.2.12. Odpowiednie stosowanie przepisów o terminach (art. 57–60 k.p.a.)	487
4.2.13. Odpowiednie stosowanie przepisów o wszczęciu postępowania (art. 61–66 k.p.a.)	487
4.2.14. Odpowiednie stosowanie przepisów o metrykach, protokołach i adnotacjach (art. 66a–72 k.p.a.)	495
4.2.15. Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnianiu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)	496
4.2.16. Odpowiednie stosowanie przepisów o dowodach (art. 75–88a k.p.a.)	497
4.2.17. Odpowiednie stosowanie przepisów o rozprawie (art. 89–96 k.p.a.)	502
4.2.18. Odpowiednie stosowanie przepisów o mediacji (art. 96a–96n k.p.a.)	502
4.2.19. Odpowiednie stosowanie przepisów o zawieszeniu postępowania (art. 97–103 k.p.a.)	507
4.2.20. Odpowiednie stosowanie przepisów o decyzjach (art. 104–113 k.p.a.)	510
4.2.21. Odpowiednie stosowanie przepisów o ugodzie (art. 114–122 k.p.a.)	514
4.2.22. Odpowiednie stosowanie przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122a–122h k.p.a.)	516
4.2.23. Odpowiednie stosowanie przepisów o postanowieniach (art. 123–126 k.p.a.)	516
4.2.24. Odpowiednie stosowanie przepisów o odwołaniach (art. 127–140 k.p.a.)	517
4.2.25. Odpowiednie stosowanie przepisów o zażaleniach (art. 141–144 k.p.a.)	522
4.2.26. Odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania oraz o stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 145–152, 156–159 k.p.a.)	523
4.2.27. Odpowiednie stosowanie przepisów o uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji (art. 154–155, 161–162 k.p.a.)	528
4.2.28. Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163g k.p.a.)	531
4.2.29. Odpowiednie stosowanie przepisów o udziale prokuratora (art. 182–189 k.p.a.)	532
4.2.30. Odpowiednie stosowanie przepisów o administracyjnej karze pieniężnej (art. 189a–189k k.p.a.)	536
4.2.31. Odpowiednie stosowanie przepisów o wydawaniu zaświadczeń (art. 217–220 k.p.a.)	539
4.2.32. Odpowiednie stosowanie przepisów o skargach i wnioskach (art. 221–259 k.p.a.)	540
4.2.33. Stosowanie przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260a–260g k.p.a.)	541

4.2.34. Odpowiednie stosowanie przepisów o opłatach i kosztach postępowania (art. 261–267 k.p.a.)	543
4.2.35. Odpowiednie stosowanie przepisów końcowych Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 268a–269 k.p.a.)	545
4.2.36. Odesłania szczegółowe	546
 ROZDZIAŁ 5	
ZASADY PROWADZENIA EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ	547
5.1. Stadia postępowania egzekucyjnego	553
5.2. Czynności wierzyciela poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego	556
5.2.1. Uwagi ogólne	556
5.2.2. Działania informacyjne	557
5.2.3. Upomnienie	560
5.2.4. Tytuł wykonawczy	566
5.2.4.1. Oznaczenie wierzyciela	569
5.2.4.2. Oznaczenie organu albo organów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. d u.d.p.ś.u.	570
5.2.4.3. Wskazanie zobowiązanego	571
5.2.4.4. Treść obowiązku podlegającego egzekucji	573
5.2.4.5. Podstawa prawna obowiązku	574
5.2.4.6. Stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny	576
5.2.4.7. Wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego lub zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń	578
5.2.4.8. Wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej	580
5.2.4.9. Wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej	580
5.2.4.10. Data wystawienia tytułu wykonawczego	581
5.2.4.11. Podpis	581
5.2.4.12. Pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu	582
5.2.4.13. Pouczenie zobowiązanego o prawie zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego	583
5.2.4.14. Pouczenie zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym	584
5.2.4.15. Klauzula organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej	585
5.2.4.16. Wskazanie środków egzekucyjnych	585
5.2.4.17. Wskazanie daty doręczenia upomnienia	586
5.2.4.18. Wskazanie daty doręczenia zobowiązanemu powiadomienia o wniosku o egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej nałożonej na niego na podstawie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług	586

5.2.4.19. Wskazanie daty, do której można prowadzić egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej nałożonej na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP	587
5.2.5. Wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej	594
5.2.6. Informacja dołączana przez wierzyciela do tytułu wykonawczego i wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej	596
5.3. Przebieg postępowania egzekucyjnego przed organem egzekucyjnym	600
5.3.1. Wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego	600
5.3.2. Czynności wstępne organu egzekucyjnego	602
5.3.3. Nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej	606
5.3.4. Wybór środka egzekucyjnego	607
5.3.5. Wszczęcie egzekucji administracyjnej	608
5.3.6. Zarzut w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej	612
5.3.6.1. Uwagi ogólne	612
5.3.6.2. Przedmiot zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej	613
5.3.6.3. Podmiot uprawniony do wniesienia zarzutu	614
5.3.6.4. Organ właściwy do rozpatrzenia zarzutu	615
5.3.6.5. Termin, forma i tryb wniesienia zarzutu	616
5.3.6.6. Podstawy wniesienia zarzutu	620
5.3.6.7. Skutki wniesienia zarzutu	622
5.3.6.8. Postępowanie w sprawie wniesionego zarzutu	626
5.3.6.9. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionego zarzutu	629
5.3.7. Powództwo opozycyjne zobowiązanego	633
5.3.8. Gromadzenie informacji niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego	635
5.3.9. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego wobec następcy prawnego zobowiązanego	648
5.3.10. Wniosek o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego niektórych danych dotyczących egzekucji administracyjnej	654
5.3.11. Zawiadomienie wierzyciela o okolicznościach wskazanych w art. 55b u.p.e.a.	655
5.4. Zasady wykonywania czynności egzekucyjnych	656
5.4.1. Czynności egzekucyjne	656
5.4.2. Zażalenie na postanowienie	660
5.4.2.1. Uwagi ogólne	660
5.4.2.2. Przedmiot zażalenia	661
5.4.2.3. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia	663
5.4.2.4. Organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia	664
5.4.2.5. Termin, forma i tryb wniesienia zażalenia	665
5.4.2.6. Skutki prawne wniesienia zażalenia	666
5.4.2.7. Postępowanie w sprawie wniesionego zażalenia	667
5.4.2.8. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionego zażalenia	667
5.4.3. Sprzeciw małżonka zobowiązanego	668
5.4.4. Wystąpienie do centralnego biura łącznikowego o uzgodnienie	670

5.4.5. Zlecenie wykonania czynności egzekucyjnych organowi rekwizycyjnemu	672
5.4.6. Korzystanie z pomocy i asysty przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	678
5.4.6.1. Uwagi ogólne	678
5.4.6.2. Korzystanie z pomocy przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	679
5.4.6.3. Korzystanie z asysty przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	682
5.4.7. Udział zobowiązanego oraz świadków w czynnościach egzekucyjnych	684
5.4.8. Protokoły w postępowaniu egzekucyjnym	687
5.4.9. Wykonywanie czynności egzekucyjnych w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy	691
5.4.10. Otwarcie i przeszukiwanie środków transportu, lokali i innych pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach, a także odzieży oraz teczek, waliz i tym podobnych przedmiotów zobowiązanego	695
5.4.10.1. Uwagi ogólne	695
5.4.10.2. Otwarcie i przeszukiwanie środków transportu zobowiązanego, lokali i pomieszczeń przez niego zajmowanych oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach	695
5.4.10.3. Przeszukiwanie odzieży, teczek, waliz i tym podobnych przedmiotów zobowiązanego	699
5.4.11. Zasady dokonywania czynności egzekucyjnych w lokalach i innych pomieszczeniach organów państwowych oraz na terenach kolejowych i lotnisk	702
5.4.12. Odstąpienie od czynności egzekucyjnych oraz odstąpienie od egzekucji ze składnika majątkowego zobowiązanego	704
5.4.12.1. Uwagi wstępne	704
5.4.12.2. Odstąpienie od czynności egzekucyjnych	705
5.4.11.3. Odstąpienie od egzekucji ze składnika majątkowego zobowiązanego	707
5.4.13. Żądanie osoby trzeciej wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego oraz powództwo ekscydencyjne	709
5.4.13.1. Uwagi ogólne	709
5.4.13.2. Podmiot uprawniony do wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	710
5.4.13.3. Przedmiot i podstawy żądania wyłączenia spod egzekucji	712
5.4.13.4. Organ właściwy do rozpatrzenia żądania wyłączenia spod egzekucji	713
5.4.13.5. Termin, forma i tryb wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	713
5.4.13.6. Skutki wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	716
5.4.13.7. Postępowanie w sprawie żądania wyłączenia spod egzekucji	718
5.4.13.8. Rozstrzygnięcia w sprawie żądania wyłączenia spod egzekucji	719
5.4.13.9. Powództwo ekscydencyjne	721
5.4.14. Skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	724
5.4.14.1. Uwagi ogólne	724
5.4.14.2. Przedmiot i podstawy skargi na czynności egzekucyjne	725
5.4.14.3. Podmiot uprawniony do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	728
5.4.14.4. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi na czynności egzekucyjne	729

5.4.14.5. Termin, forma i tryb wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	729
5.4.14.6. Skutki wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	731
5.4.14.7. Postępowanie w sprawie wniesionej skargi na czynności egzekucyjne	732
5.4.14.8. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionej skargi na czynności egzekucyjne	733
5.4.14.9. Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania egzekucyjnego	734

ROZDZIAŁ 6

ZAWIESZENIE I UMORZENIE ADMINISTRACYJNEGO

POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO	737
6.1. Uwagi wprowadzające	741
6.2. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego	742
6.2.1. Uwagi ogólne – istota zawieszenia postępowania egzekucyjnego i zasady zawieszania	742
6.2.2. O przesłankach zawieszenia postępowania egzekucyjnego ogólnie	749
6.2.3. Wstrzymanie wykonania, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo rozłożenie na raty spłat należności pieniężnej jako przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego	753
6.2.4. Śmierć zobowiązanego jako przesłanka zawieszenia postępowania egzekucyjnego	765
6.2.5. Utrata przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych połączona z brakiem jego przedstawiciela ustawowego jako przesłanka zawieszenia postępowania egzekucyjnego	776
6.2.6. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego na żądanie wierzyciela	779
6.2.7. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego w związku z ustanowieniem zarządu sukcesyjnego	782
6.2.8. Pozostałe przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego przewidziane w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	783
6.2.9. Kwestia stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 97 § 1 k.p.a.	787
6.2.10. Przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawarte w innych ustawach	791
6.3. Postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego i ich zaskarżalność	798
6.3.1. Zasada rozstrzygania kwestii dotyczących zawieszenia postępowania postanowieniem	798
6.3.2. Pojęcie i przesłanki postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego	803
6.3.3. Zaskarżalność postanowień w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego	807
6.4. Skutki zawieszenia postępowania egzekucyjnego	812
6.4.1. Pojęcie i sposób uregulowania skutków zawieszenia postępowania egzekucyjnego	812
6.4.2. Skutki zawieszenia postępowania egzekucyjnego wynikające z istoty tego zawieszenia	813
6.4.3. Bezpośrednie i pośrednie skutki zawieszenia określone ustawą egzekucyjną	822
6.4.4. Uchylenie czynności egzekucyjnych podczas zawieszonego postępowania	823
6.4.5. Dokonywanie wypłat z rachunków bankowych zobowiązanego	830

6.4.6. Konsekwencje zawieszenia postępowania egzekucyjnego w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego	832
6.5. Podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego	835
6.5.1. Zasady podejmowania zawieszonego postępowania egzekucyjnego	835
6.5.2. Przesłanki podejmowania postępowania zawieszonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	839
6.5.3. Przesłanki podejmowania postępowania egzekucyjnego zawieszonego w przypadkach określonych w ustawach szczególnych	848
6.6. Forma podjęcia zawieszonego postępowania egzekucyjnego	851
6.7. Umorzenie postępowania egzekucyjnego	853
6.7.1. Uwagi wprowadzające	853
6.7.2. Istota i cel umorzenia postępowania egzekucyjnego w poglądach doktryny i w judykaturze	854
6.7.3. Rodzaje i charakter przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego	855
6.7.4. Przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania egzekucyjnego określone ustawą egzekucyjną	862
6.7.4.1. Wykonanie obowiązku przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego	862
6.7.4.2. Brak wymagalności obowiązku	867
6.7.4.3. Umorzenie obowiązku lub jego wygaśnięcie z innego powodu	877
6.7.4.4. Nieistnienie obowiązku	885
6.7.4.5. Określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa	896
6.7.4.6. Błąd co do osoby zobowiązanego	905
6.7.4.7. Brak możliwości prowadzenia egzekucji ze względu na osobę zobowiązanego	917
6.7.4.8. Obowiązek o charakterze niepieniężnym okazał się niewykonalny	918
6.7.4.9. Śmierć zobowiązanego jako przesłanka umorzenia postępowania egzekucyjnego	929
6.7.4.10. Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego	933
6.7.4.11. Niedopełnienie obowiązku doręczenia zobowiązanemu upomnienia	950
6.7.4.12. Upływ ustawowego okresu stanu zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawieszonego na żądanie wierzyciela	953
6.7.4.13. Żądanie wierzyciela	955
6.7.4.14. Pozostałe przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania egzekucyjnego określone w ustawach	958
6.7.5. Fakultatywne umorzenie postępowania egzekucyjnego	963
6.7.6. Rozpoznawanie spraw umarzania postępowania egzekucyjnego	967
6.7.6.1. Uwagi wprowadzające	967
6.7.6.2. Uprawnieni do zainicjowania postępowania w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego i okoliczności, w jakich z tego uprawnienia (kompetencji) wolno skorzystać	967
6.7.6.3. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania	970

6.7.6.4. Ograniczenie umorzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie przedmiotowym	977
6.7.6.5. Zaskarżalność postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego	979
6.8. Skutki umorzenia postępowania egzekucyjnego	980
6.8.1. Uwagi wprowadzające	980
6.8.2. Podstawowy skutek umorzenia postępowania egzekucyjnego	980
6.8.3. Inne skutki umorzenia	999
6.8.4. Umorzenie postępowania egzekucyjnego a świadczenia uzyskane w wyniku zastosowanych środków egzekucyjnych	1002
6.8.5. Forma uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych	1006
6.8.6. Zaskarżalność postanowień w sprawie uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych	1009
6.9. Ponowne podjęcie wcześniej umorzonego postępowania egzekucyjnego	1012
6.9.1. Uwagi ogólne	1012
6.9.2. Ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego umorzonego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.	1014
6.9.3. Ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego w innych przypadkach jego wcześniejszego umorzenia	1017
6.10. Podsumowanie	1022

ROZDZIAŁ 7

ZBIEG EGZEKUCJI	1025
7.1. Uwagi ogólne	1026
7.2. Pojęcie zbiegu egzekucji	1027
7.3. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej	1033
7.4. Zbieg kilku egzekucji administracyjnych	1048

ROZDZIAŁ 8

KOSZTY EGZEKUCYJNE	1057
8.1. Uwagi ogólne	1057
8.2. Opłaty egzekucyjne	1059
8.3. Wydatki egzekucyjne	1065
8.4. Zasady postępowania w sprawie kosztów egzekucyjnych	1067
8.5. Ulgi w zapłacie kosztów egzekucyjnych	1072
8.6. Opłata komornicza	1076

Autorzy	1079
----------------------	------

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- | | |
|-------------------------|---|
| decyzja
1999/468/WE | – decyzja Rady 1999/468/WE z 28.06.1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.Urz. WE L 184, s. 23, ze zm.) |
| dyrektywa
2002/94/WE | – dyrektywa Komisji 2002/94/WE z 9.12.2002 r. ustalająca szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów dyrektywy Rady 76/308/EWG w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych środków (Dz.Urz. WE L 337, s. 41, ze zm.) |
| dyrektywa
2008/55/WE | – dyrektywa Rady 2008/55/WE z 26.05.2008 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 150, s. 28) |
| dyrektywa
2010/24/UE | – dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84, s. 1) |
| dyrektywa
2011/16/UE | – dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15.02.2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64, s. 1, ze zm.) |
| dyrektywa
76/308/EWG | – dyrektywa Rady 76/308/EWG z 15.03.1976 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.Urz. WE L 73 s. 18, ze zm.) |
| EKPC | – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) |

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 523 ze zm.)
k.m.	– ustawa z 18.09.2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. z 2018 r. poz. 2175 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja o wzajemnej pomocy	– Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu 25.01.1988 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 ze zm.)
konwencja wiedeńska	– Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
nowelizacja z 6.09.2001 r.	– ustawa z 6.09.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368)
nowelizacja z 10.07.2015 r.	– ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311 ze zm.)

nowelizacja z 4.07.2019 r.	– ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553 ze zm.)
nowelizacja z 11.09.2019 r.	– ustawa z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. aut.	– ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2019 r. poz. 1169 ze zm.)
pr. dew.	– ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 160 ze zm.)
pr. rest.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 243 ze zm.)
pr. up.	– ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 498 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
rozporządzenie 2017/565	– rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z 25.04.2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy (Dz.Urz. UE L 87 z 2017 r., s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 1179/2008	– rozporządzenie Komisji (WE) nr 1179/2008 z 28.11.2008 r. ustalające szczegółowe zasady wdrożenia niektórych przepisów dyrektywy Rady 2008/55/WE w sprawie wzajemnej

	pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych z tytułu niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 319, s. 21)
rozporządzenie nr 1189/2011	– rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1189/2011 z 18.11.2011 r. ustalające szczegółowe przepisy dotyczące niektórych przepisów dyrektywy Rady 2010/24/UE w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 302, s. 16, ze zm.)
r.p.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.) – nie obowiązuje
r.s.s.w.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 6.11.2013 r. w sprawie sposobu sporządzania wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw członkowskich, jednolitych formularzy służących do powiadomienia i jednolitych tytułów wykonawczych (Dz.U. poz. 1295)
r.w.c.b.ł.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 15.02.2017 r. w sprawie wyznaczenia centralnego biura łącznikowego (Dz.U. poz. 300)
r.w.w.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 19.11.2013 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw trzecich, zaktualizowanego tytułu wykonawczego, zagranicznego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia (Dz.U. poz. 1356)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TRIPS	– Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej – załącznik nr 1 do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 12.02.1996 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) (Dz.U. Nr 32, poz. 143)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)

u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204)
u.NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1810 ze zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 89 ze zm.)
u.P	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.)
u.SKOK	– ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2412 ze zm.)
u.ś.p.b.	– ustawa z 24.05.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2418)
u.ś.u.	– ustawa z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. poz. 1622 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)
u.w.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 425 ze zm.)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.)

INSTYTUCJE I URZĘDY

CNN	– Common Communications Network (zob. WSK)
CSI	– Common Systems Interface (zob. WIS)
EFRG	– Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WIS	– Wspólny Interfejs Systemowy (zob. CSI)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WSK	– Wspólna Sieć Komunikacyjna (zob. CNN)

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo

Wykaz skrótów

PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

WSTĘP

Przystępując do przedsięwzięcia wydania Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego (zwanego dalej „Systemem PAP”), jego Redaktorzy Naczelni zapowiedzieli, że ich celem jest próba ukazania prawa regulującego postępowanie administracyjne w ujęciu systemowym, jako stwarzającego swoisty („rzeczywisty”) balans dla coraz bardziej intensywniej i rozszerzającej się ingerencji państwa w kolejne sfery życia jednostki, dając jej realne gwarancje procesowe. Taki efekt prawo to miałoby uzyskiwać dzięki stosowaniu przyjętych konstrukcji z umiarem, żądając od stosujących te regulacje nie tylko jednoznacznego stwierdzenia zaistnienia wymaganych okoliczności faktycznych, ale także uwzględniania ogólnych wartości wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Unormowania ustanowione i wykorzystywane w celu zapewnienia wykonania obowiązków, za których realizację odpowiadają organy administracji publicznej, przez tych, na których takie obowiązki ciążyą, nazywane prawem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, to znacząca część systemu prawnego procedur administracyjnych. W niniejszym tomie zamierzamy wykazać, że identyczne założenia i cele przyświecać powinny, i w znakomitej większości przyświecają, przepisom prawa, jakie obowiązują i są stosowane na tym obszarze normatywnym. Co więcej, badania przeprowadzone przez autorów zamieszczonych w tym tomie opracowań wykazują, że także o regulacji prawnej postępowań nazwanych przez Redaktorów Naczelnych Systemu PAP postępowaniem wykonawczym możemy powiedzieć, iż ta część administracyjnego prawa procesowego charakteryzuje się systemowością.

Głównym elementem systemu administracyjnego postępowania wykonawczego (określanego w tym tomie także postępowaniem egzekucyjnym w znaczeniu szerokim) jest pochodząca z 1966 r. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zwana w tym tomie często ustawą egzekucyjną). Także ona sama charakteryzuje się systemowym charakterem, określając zarówno ogólne zasady, jakie obowiązują na całym obszarze działań mających doprowadzić do wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej, jak i – poprzez odesłanie w kwestiach w niej nieuregulowanych do unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego – zabezpieczając, że moc obowiązującą na tym

gruncie mają mieć zasady i szczegółowe unormowania ogólnego postępowania administracyjnego. Tym samym zapewniono, aby te same sytuacje proceduralne były regulowane w sposób względnie jednolity we wszystkich podstawowych typach postępowania administracyjnego.

Systemowy charakter prawnej regulacji administracyjnego postępowania wykonawczego zapewniony został także dzięki temu, że sama ustawa egzekucyjna została skonstruowana w sposób uporządkowany i kompleksowy, normując nie tylko postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu, ale także procedury poprzedzające (postępowanie prowadzone przez organy uprawnione do żądania wszczęcia egzekucji administracyjnej oraz postępowanie zabezpieczające możliwość przeprowadzenia skutecznej egzekucji, zwane postępowaniem zabezpieczającym) i następujące po przeprowadzeniu takiego postępowania (działania związane z podziałem wyegzekwowanych kwot, rozliczeniem kosztów postępowania egzekucyjnego oraz z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa podczas działań regulowanych tą ustawą). Konstrukcja ustawy egzekucyjnej świadczy o dość specyficznym podejściu ustawodawcy do sposobu rozumienia wymogu jedności systemowej regulacji zawartej w danym akcie normatywnym. Znajdujemy w niej bowiem regulacje, które nie mają charakteru proceduralnego, lecz ewidentnie kwalifikują się do zaliczenia do materialnego prawa administracyjnego. Mam tu na myśli niedawno wprowadzony do tej ustawy rozdział poświęcony utworzeniu i unormowaniu zasad funkcjonowania Rejestru Należności Publicznoprawnych (rozdział 1a w dziale I) oraz dodany do ustawy egzekucyjnej w 2001 r. przepis art. 67c (składający się z 15 paragrafów), określający sposób i zasady nabywania, korzystania i pozbawiania uprawnień zawodowych do szacowania majątku, z którego ma być prowadzona egzekucja administracyjna, a także funkcjonowanie listy biegłych skarbowych. O ile związek tej ostatniej regulacji z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym jest bardzo ścisły, o tyle wspomniany rejestr ma do spełnienia także inne funkcje niż służenie prowadzonym postępowaniom egzekucyjnym. Z tego też względu, a także z uwagi na brak w tej materii jakichkolwiek osiągnięć doktryny i orzecznictwa sądowego, materia ta nie została w niniejszym tomie omówiona. Jeżeli okaże się w praktyce znacząca dla problematyki egzekucyjnej, to w kolejnym wydaniu Systemu PAP zostanie włączona do tomu III.

W trosce o zapewnienie systemowego podejścia do problematyki administracyjnego postępowania egzekucyjnego w niniejszym opracowaniu zdecydowano się uwzględnić materię, która w latach 2001–2013 znajdowała się w dziale I ustawy egzekucyjnej jako jego rozdział 7, a mianowicie udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Dziś kwestie te normowane są ustawą z 11.10.2013 r.

o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych. O ile oceny zasadności zamieszczenia bądź usunięcia z ustawy egzekucyjnej tej materii mogą być i są zróżnicowane, o tyle próba ukazania systemu administracyjnego postępowania egzekucyjnego z pominięciem tych zagadnień byłaby istotnym błędem. Nie ulega bowiem wątpliwości, że funkcjonalnie materie normowane obiema ustawami wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Jak wielka jest skala i doniosłość problemów związanych z udzielaniem oraz korzystaniem z pomocy innych państw w dochodzeniu należności, okazało się po zakończeniu prac nad tym tomem, w którym rozdział im poświęcony okazał się najobszerniejszy.

We wstępie do tomu I Systemu PAP jego autorzy zwracali uwagę na dynamikę działalności ustawodawcy w obszarze prawa administracyjnego i procedur administracyjnych. Na gruncie problematyki egzekucyjnej owa dynamika może wręcz porażać. Ustawa egzekucyjna była bowiem zmieniana bodaj najczęściej. Od jej wejścia w życie doznała 148 nowelizacji, z czego do 1989 r. uczyniono to tylko trzykrotnie, od 2004 r. – 112-krotnie, a od 2016 r. – 44-krotnie. Najbardziej intensywne (swym zakresem) i liczne zmiany nastąpiły od 2018 r. Było ich 27. Doczekała się ona 9 tekstów jednolitych. Ukazana częstotliwość i głębokość zmian powodują, że rozpoznanie i ustalenie odpowiedniego stanu obowiązującego prawa, jakie ma zostać zastosowane dzisiaj w danej sytuacji procesowej, zaczyna przypominać prace mitycznego Syzyfa. Na skalę problemów związanych ze stosowaniem przepisów o postępowaniu egzekucyjnym wskazuje ponadto ilość zapadających na ich tle wyroków sądów administracyjnych. O ile w udostępnionej przez Naczelny Sąd Administracyjny ogółowi bazie dostępnych jest niespełna 370 wyroków wydanych do 2003 r., o tyle do 2015 r. zapadło ich już ponad 9,5 tys., a od 2016 r. – kolejnych 9,2 tys. Czy w takich okolicznościach możliwe jest zrealizowanie i zapewnienie ochrony wszystkim podstawowym wartościom płynącym z zasady demokratycznego państwa prawnego, można mieć uzasadnione wątpliwości.

Udostępniany Czytelnikom kolejny tom Systemu PAP wydawnictwo zmuszone było podzielić na dwie części, których zawartość jest nieco odmieniana od tego, co zapowiadano w pierwszym tomie tego systemu. Okazało się bowiem, że problematyka ogólna jest tak rozległa i poświęcono jej tak wiele uwagi w poszczególnych rozdziałach, że planowane początkowo zamieszczenie w części drugiej jedynie zagadnień związanych z postępowaniem zabezpieczającym i z wzajemną pomocą w dochodzeniu należności skutkowałoby nieproporcjonalnymi rozmiarami obu części. Również skala dorobku doktryny i orzecznictwa odnoszących się do zagadnień ogólnych uregulowanych w dziale I ustawy egzekucyjnej jest zdecydowanie większa niż odnoszącego się

do kwestii unormowanych w pozostałych działach tej ustawy oraz w ustawie o wzajemnej pomocy łącznie. Dlatego część pierwszą ograniczono do rozdziałów poświęconych wyłącznie problematyce ogólnej, a zasady stosowania środków egzekucyjnych, postępowania zabezpieczającego, reguły odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy oraz tematykę udzielania i korzystania z pomocy innych państw w dochodzeniu należności omówiono w części drugiej.

Opracowanie powstało przy uwzględnieniu stanu prawnego na 1.04.2020 r., przy czym mając na uwadze wejście w życie w marcu, lipcu i październiku tego roku kolejnych nowelizacji ustawy egzekucyjnej, zadbano o zasygnalizowanie wynikających z tych zmian konsekwencji oraz szeregu problemów, pomimo że nie doczekały się one w zasadzie jeszcze żadnego omówienia w doktrynie, a tym bardziej nie były oceniane w orzecznictwie.

Dariusz Ryszard Kijowski

ROZDZIAŁ 1

ŚRODKI EGZEKUCYJNE NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH

1.1. Uwagi ogólne	41
1.2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	42
1.3. Podstawy zastosowania środka egzekucji należności pieniężnych	49
1.4. Instytucje wspólne dla egzekucji należności pieniężnych	55
1.4.1. Skutki zajęcia i kontrola prawidłowości realizacji środka egzekucyjnego	55
1.4.2. Oszacowanie wartości ruchomości lub prawa majątkowego	64
1.4.3. Wyjawienie majątku	68
1.4.4. Dobrowolna zapłata	71
1.4.5. Stwierdzenie nabycia praw majątkowych i ruchomości w trybie egzekucji administracyjnej	72
1.4.6. Egzekucja zobowiązań państwowych jednostek budżetowych	73
1.5. Egzekucja z pieniędzy	75
1.5.1. Uwagi ogólne	75
1.5.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z pieniędzy	76
1.5.3. Przebieg egzekucji z pieniędzy	80
1.6. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	89
1.6.1. Uwagi ogólne	89
1.6.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z wynagrodzenia za pracę	90
1.6.3. Przebieg egzekucji z wynagrodzenia za pracę	97
1.7. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	105
1.7.1. Uwagi ogólne	105
1.7.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	106
1.7.3. Przebieg egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	114
1.8. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	118
1.8.1. Uwagi ogólne	118
1.8.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	120
1.8.3. Przebieg egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	130
1.8.4. Szczegółne sposoby prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego	144
1.9. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	151
1.9.1. Uwagi ogólne	151
1.9.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	154
1.9.3. Przebieg egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	157
1.10. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	163

Rozdział 1. Środki egzekucyjne należności pieniężnych

1.10.1. Uwagi ogólne	163
1.10.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	164
1.10.3. Przebieg egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	171
1.11. Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	178
1.11.1. Uwagi ogólne	178
1.11.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	179
1.11.3. Przebieg egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	180
1.12. Egzekucja z weksła	182
1.12.1. Uwagi ogólne	182
1.12.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z weksła	183
1.12.3. Przebieg egzekucji z weksła	186
1.13. Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	188
1.13.1. Uwagi ogólne	188
1.13.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	191
1.13.3. Przebieg egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej	195
1.14. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	200
1.14.1. Uwagi ogólne	200
1.14.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	201
1.14.3. Przebieg egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	203
1.15. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	210
1.15.1. Uwagi ogólne	210
1.15.2. Zakres egzekucji z pozostałych praw majątkowych	211
1.15.3. Przebieg egzekucji z pozostałych praw majątkowych	214
1.16. Egzekucja z ruchomości	215
1.16.1. Uwagi ogólne	215
1.16.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z ruchomości	217
1.16.3. Przebieg egzekucji z ruchomości	221
1.16.3.1. Zajęcie ruchomości	222
1.16.3.2. Dozór	232
1.16.3.3. Sprzedaż	237
1.16.4. Szczególne tryby egzekucji z ruchomości	259
1.17. Egzekucja z nieruchomości	263
1.17.1. Uwagi ogólne	263
1.17.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z nieruchomości	265
1.17.3. Przebieg egzekucji z nieruchomości	270
1.17.3.1. Uwagi wprowadzające	270
1.17.3.2. Zajęcie nieruchomości	273
1.17.3.3. Opis i oszacowanie wartości nieruchomości	283
1.17.3.4. Sprzedaż nieruchomości	288
1.17.3.5. Przybicie	297
1.17.3.6. Przyznanie własności	300
1.17.4. Egzekucja z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego	303

Literatura: M. Barczak, *Zajęcie udziału w spółce z o.o. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Prawo Spółek” 2006/1; R. Biskup, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013; R. Cybulska, J. Jagoda, *Egzekucja administracyjna z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968; P. Dąbrowski, *Egzekucja administracyjna z ruchomości a ochrona prawa własności – analiza w świetle standardów międzynarodowego i konstytucyjnego* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017; J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008; S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2001; M. Gajda-Durlik, *Egzekucja administracyjna ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2006; W. Grześkiewicz, *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Aspekty teoretyczno-praktyczne*, Warszawa 2008; W. Grześkiewicz, *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2017; W. Grześkiewicz, *Prawne aspekty stosowania egzekucji administracyjnej z praw własności intelektualnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017/1; R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992; R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008; *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014; D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2005; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Gdańsk 2000; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Wszczęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019; *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, 2015; L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna z pieniędzy* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; Z.R. Kmiecik, D. Steć, *Egzekucja administracyjna z ruchomości* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; A. Kosut, W. Perdeus, *Egzekucja administracyjna z wynagrodzenia za pracę* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010; Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003; M. Małecka-Lyszczek, *Egzekucja administracyjna z ulamkowej części nieruchomości oraz*

użytkowania wieczystego [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **C. Martysz**, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **M. Masternak**, *Ochrona praw jednostki w świetle zasad ogólnych determinujących wybór środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018; **W. Matuszewski**, *Wybrane zagadnienia ekonomii dla studentów prawa i administracji*, Toruń 2008; **J. Mojak**, *Egzekucja administracyjna z tak zwanych innych wierzytelności pieniężnych* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **P. Możyłowski**, *Zasada poszanowania minimum egzystencji prawną gwarancją ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018; **E. Niezbecka**, *Egzekucja administracyjna z rachunków bankowych* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **J. Olszanowski**, *Sposoby działania organów administracji publicznej w celu poszukiwania majątku zobowiązanego* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019; **P. Ostojski**, *Formy pozyskiwania przez wierzyciela informacji o majątku zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019; **P. Ostojski**, **W. Piątek**, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014; **K. Piasecki**, *Prawo wekslowe i czekowe z komentarzem oraz wzorami weksli i pism procesowych*, Warszawa 1993; **E. Pierchała**, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007; **P. Przybysz**, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999; **P. Przybysz**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, 2015; **Z. Radwański**, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007; **P. Rączka**, *Zasada poszanowania minimum egzystencji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi. Księga jubileuszowa z okazji X-lecia Samorządu Komorniczego w Apelacji Szczecińskiej*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, Sopot 2016; **P. Rączka**, **T. Jędrzejewski**, *Ograniczenia w egzekucji z rachunku bankowego jako element ochrony praw jednostki w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018; **A. Skoczylas**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010; **M. Surma**, *Egzekucja administracyjna z weksla* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **J. Wąsik**, *Administracyjna egzekucja z udziału w spółce z o.o.*, „Glosa” 2002/9; **W. Włodarczyk**, *Egzekucja administracyjna z praw własności intelektualnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **W. Zręda**, *Zajęcie rachunku bankowego*, „Prawo Bankowe” 2000/2; **Z. Żabiński**, *Istota prawna jednostki pieniężnej*, „Studia Cywilistyczne” 1965/6

1.1. UWAGI OGÓLNE

Polski porządek prawny zapewnia skuteczność prawa przede wszystkim przez stworzenie procedur, w wyniku których może dojść do zastosowania przez organy państwa przymusu państwowego. Takimi procedurami są oczywiście zasadniczo postępowania egzekucyjne. Model zastosowany w tych procedurach nie ma jednak charakteru jednolitego. Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wyodrębnienie w tym zakresie sądowego postępowania egzekucyjnego oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Ustawodawca, kształtując przepisy obu procedur egzekucyjnych, opiera się w tym wypadku na zasadzie rozdzielenia kompetencji między wskazane postępowania. Najogólniej można stwierdzić, że egzekucji odbywającej się w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego podlegają obowiązki o charakterze publicznoprawnym, pozostające w zakresie właściwości rzeczowej organów administracji publicznej¹. Obowiązki tego typu można oczywiście dzielić w oparciu o różnorodne kryteria, jednak tworząc instrumenty prawne, za pomocą których mają one być egzekwowane, ustawodawca stanął na stanowisku, że najbardziej adekwatne, mając na względzie cel postępowania egzekucyjnego, będzie zastosowanie podziału opartego na kryterium charakteru prawnego egzekwowanego obowiązku, a w gruncie rzeczy sposobu zachowania zobowiązanego w celu jego realizacji. W ten właśnie sposób wyodrębniono dwa podstawowe rodzaje obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, a mianowicie obowiązki o charakterze pieniężnym, określane pojęciem należności pieniężnych, których realizacja polega na zapłacie określonej kwoty, a także obowiązki o charakterze niepieniężnym, których realizacja polega na innych niż zapłata działaniach zobowiązanego bądź powstrzymaniu się od nich². Ten właśnie podział odgrywa niezwykle istotną rolę przy kształtowaniu przepisów normujących postępowanie egzekucyjne w administracji. W oparciu o ten podział ustawodawca definiuje pojęcie środka egzekucyjnego (art. 1a pkt 12 u.p.e.a.), określa przedmiot egzekucji (art. 2 u.p.e.a.), jak również reguluje sam tryb stosowania poszczególnych środków (dział II i III u.p.e.a.). Podział ten decyduje również o właściwości

¹ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 34.

² A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 414.

organów do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego³, a także o zasadach wyboru środka egzekucyjnego⁴.

Z uwagi na przedmiot analizy, jakiemu jest poświęcona ta część opracowania, szczególnie istotne jest odzwierciedlenie podziału na egzekucję należności pieniężnych i egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym w kolejnych dwóch działach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a mianowicie w dziale II „Egzekucja należności pieniężnych” i w dziale III „Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym”. W dziale II u.p.e.a. przepisy regulują więc, jak na to wskazuje tytuł, tryb stosowania środków egzekucji należności pieniężnych, a w dziale III – egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Przedmiotem rozważań w tym rozdziale będzie jednak wyłącznie omówienie trybu stosowania poszczególnych środków egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych. Oczywiście w odniesieniu do tej egzekucji zastosowanie ma wiele instytucji uregulowanych poza działem II, jednak dalsza analiza koncentruje się przede wszystkim na przepisach usytuowanych w tej części ustawy.

1.2. ŚRODKI EGZEKUCYJNE NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH

Jedną z najistotniejszych zasad postępowania egzekucyjnego w administracji jest zasada stosowania wyłącznie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie⁵. Jak wynika z art. 7 § 1 u.p.e.a., możliwe jest stosowanie tylko takich środków egzekucyjnych, jakie są uregulowane przepisami ustawy egzekucyjnej⁶. Wprowadzenie przez ustawodawcę takiej zasady do administracyjnego postępowania egzekucyjnego wynika częściowo z fundamentalnej dla funkcjonowania administracji zasady legalności, a więc oparcia działań podmiotów administrujących na prawie. Poprzez taką regulację ustawa egzekucyjna kształtuje więc zamknięty katalog środków egzekucyjnych. Z zasady stosowania wyłącznie

³ Art. 19 u.p.e.a. normuje właściwość organów egzekucyjnych należności pieniężnych, natomiast art. 20 – organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym. Ten podział zastosował ustawodawca również w art. 22, regulując właściwość miejscową organów egzekucyjnych.

⁴ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 131–132.

⁵ Art. 7 § 1 u.p.e.a. stanowi, że „organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie”.

⁶ Zob. szerzej M. Masternak, *Ochrona praw jednostki w świetle zasad ogólnych determinujących wybór środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018, s. 119 i n.

środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie wynika, że zastosowanie jakiegokolwiek innego środka egzekucyjnego przy egzekucji tego typu należności jest niedopuszczalne i jako takie może stanowić podstawę wniesienia zarzutu⁷. Zastosowanie niedopuszczalnego środka egzekucyjnego jest również w świetle art. 59 § 1 pkt 7 u.p.e.a. podstawą do umorzenia postępowania egzekucyjnego⁸.

Katalog środków egzekucyjnych został odrębnie uregulowany dla egzekucji należności pieniężnych i egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

⁷ Zgodnie z art. 33 § 1 pkt 6 u.p.e.a. podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być m.in. niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego. Należy podkreślić, że z dniem 30.07.2020 r. w związku z wejściem w życie nowelizacji z 11.09.2019 r. niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego przestanie być podstawą do wniesienia zarzutu. Jest to konsekwencja podjęcia przez ustawodawcę próby rozdzielenia środków zaskarżenia przewidzianych przepisami ustawy egzekucyjnej na: 1) środki, których zastosowanie będzie uzasadniało błędne określenie należności pieniężnej stanowiącej podstawę do prowadzenia postępowania egzekucyjnego bądź błędne ustalenie co do jej wymagalności (tym środkiem ma pozostać zarzut, jako środek pozwalający kwestionować należność pieniężną będącą podstawą egzekucji, rozpatrywany przez wierzyciela), 2) środki odnoszące się do postępowania egzekucyjnego (tym będzie wniosek o umorzenie postępowania), a także 3) środki odnoszące się do czynności egzekucyjnych (tym środkiem będzie skarga na czynności egzekucyjne). Z regulacji prawnej, która wejdzie w życie 30.07.2020 r., wynika jednak, że niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego nie będzie podstawą do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne (tu podstawę stanowić będzie dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem przepisów ustawy oraz zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego) ani też do umorzenia postępowania egzekucyjnego. Z uzasadnienia projektu wynika bowiem, że w odniesieniu do egzekucji pieniężnej obecnie obowiązujący art. 33 § 1 pkt 6 u.p.e.a. nie znajduje zastosowania; zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3753, s. 50. Wydaje się jednak, że nie jest to pogląd do końca uzasadniony. Mimo że ustawa egzekucyjna dopuszcza możliwość zastosowania w egzekucji należności pieniężnych wszystkich przewidzianych ustawą środków egzekucyjnych, to jednak trudno wykluczyć, że w konkretnym postępowaniu organ egzekucyjny sięgnie po środek dla egzekucji pieniężnej pozaustawowy, np. przymus bezpośredni. Uzasadnione wydaje się więc postulowanie rozszerzenia podstaw wniesienia skargi na czynności egzekucyjne również o przypadek zastosowania niedopuszczalnego środka egzekucyjnego.

⁸ Zgodnie z tym przepisem postępowanie egzekucyjne umarza się m.in., jeżeli zastosowany środek egzekucyjny jest niedopuszczalny. Taka regulacja prawna budzi jednak istotne wątpliwości. Czy zasadne bowiem jest, że zastosowanie niedopuszczalnego środka egzekucyjnego jest podstawą do umorzenia całego toczącego się postępowania egzekucyjnego, na które w przypadku egzekucji należności pieniężnych może składać się szereg środków egzekucyjnych? W takim przypadku więc uzasadnione wydaje się ograniczenie zakresu stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym środków egzekucyjnych poprzez zaniechanie stosowania tego, który w świetle ustawy jest niedopuszczalny. Warto zwrócić uwagę, że z dniem 30.07.2020 r. w związku z wejściem w życie nowelizacji z 11.09.2019 r. zastosowanie niedopuszczalnego środka egzekucyjnego przestanie być podstawą umorzenia postępowania egzekucyjnego. Do takiej zmiany, w kontekście wcześniejszych rozważań, należy odnieść się z aprobatą. Z uzasadnienia nowelizacji wynika, że w ocenie projektodawców niedopuszczalność środka nie powinna mieć wpływu na prowadzenie całego postępowania egzekucyjnego. Powinna prowadzić jedynie do uchylenia zastosowanego środka. Zasadne wydaje się jednak postulowanie rozszerzenia katalogu podstaw wniesienia skargi na czynności egzekucyjne poprzez dopuszczenie możliwości wniesienia skargi również w przypadku zastosowania niedopuszczalnego środka egzekucyjnego.

Ustawodawca wyczerpująco wymienił środki egzekucyjne należności pieniężnych w art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e.a. Przepis ten wymienia aż 13 środków egzekucyjnych. Zgodnie z tym przepisem do środków egzekucyjnych należności pieniężnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należą:

- egzekucja z pieniędzy,
- egzekucja z wynagrodzenia za pracę,
- egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej,
- egzekucja z rachunków bankowych,
- egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych,
- egzekucja z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków,
- egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- egzekucja z weksla,
- egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- egzekucja z pozostałych praw majątkowych,
- egzekucja z ruchomości,
- egzekucja z nieruchomości.

Warto podkreślić, że wcześniej, przede wszystkim w czasie obowiązywania ustawy egzekucyjnej przed nowelizacją z 6.09.2001 r., która rozbudowała ustawowy katalog środków egzekucyjnych, prezentowany był pogląd, zgodnie z którym katalog środków egzekucyjnych został w ustawie egzekucyjnej ukształtowany na zasadzie gradacji ich uciążliwości, w szczególności od najmniej uciążliwego do najbardziej uciążliwego, czyli tak, jak preferuje ich stosowanie ustawodawca, formułując zasadę zastosowania najmniej uciążliwego środka⁹. Obecnie jednak, po rozbudowaniu katalogu tych środków, trudno bronić takiego poglądu. Nadal jednak pewne pozostałości takiej gradacji można dostrzec w przepisie wymieniającym środki egzekucyjne. Obecnie częściej prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych należności pieniężnych jest determinowana ich rodzajowym podobieństwem.

⁹ Zgodnie z art. 7 § 2 u.p.e.a. „organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego”.

Z pewnością natomiast należy odrzucić twierdzenie, że katalogiem z art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e.a. można kierować się, dokonując porównania uciążliwości poszczególnych środków. O uciążliwości zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego dla zobowiązanego decydujące znaczenie ma aktualna sytuacja, w której on się znalazł. Trudno bowiem w określonych warunkach faktycznych wykluczyć, że dla zobowiązanego bardziej dotkliwa będzie egzekucja z pieniędzy niż egzekucja z nieruchomości. Potwierdza to również orzecznictwo sądowoadministracyjne. Jako przykład jednego z wielu orzeczeń potwierdzających taką tezę można przywołać np. wyrok z 13.06.2017 r., II SA/Wr 100/17¹⁰, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „Wobec poglądów prezentowanych w orzecznictwie administracyjnym i doktrynie należy uznać, że ustalenie, który z kilku środków egzekucyjnych jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, nie może być pozostawione arbitralnej ocenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne. Po drugie, to rzeczą organów jest dokonanie wyboru najbardziej właściwego środka egzekucyjnego, który w realiach konkretnego przypadku będzie prowadził do bezpośredniego wykonania zobowiązania, jednocześnie stanowiąc środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego”.

Egzekucję należności pieniężnych od egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym różni nie tylko katalog środków egzekucyjnych, jakie można w ich ramach stosować. W przypadku bowiem egzekucji należności pieniężnych, inaczej niż w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, w gruncie rzeczy mamy do czynienia z jednym rodzajem obowiązku, który podlega przymusowemu wykonaniu. Jest to obowiązek świadczenia określonej należności pieniężnej, czyli obowiązek zapłaty określonej sumy pieniężnej, który w poszczególnych postępowaniach różnicuje jedynie jej wysokość. W przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym w grę wchodzi wiele różnych pod względem rodzajowym obowiązków. Stąd ich specyfika istotnie ogranicza wybór środków egzekucyjnych¹¹. W przypadku egzekucji należności pieniężnych jest inaczej. Jednorodność obowiązku pozwala na jego wyegzekwowanie poprzez zastosowanie jakiegokolwiek z katalogu środków egzekucyjnych, o ile oczywiście okaże się środkiem skutecznym. W przypadku egzekwowania należności pieniężnych pojawia się więc możliwość wyboru najodpowiedniejszego środka egzekucyjnego, a dodatkowo zdecydowanie szerszy

¹⁰ LEX nr 2336518.

¹¹ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 48; W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014, s. 59 i n.; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 133.

katalog tych środków istotnie zwiększa możliwość dokonania wyboru odpowiedniego środka egzekucyjnego.

W egzekucji należności pieniężnych zatem z jednej strony organ egzekucyjny dysponuje bardzo szerokim katalogiem środków służących realizacji obowiązku podlegającego egzekucji, a z drugiej – ma on możliwość wyboru spośród przewidzianych w ustawie środków. Ponadto z uwagi na to, że rodzaj obowiązku podlegającego egzekucji w przypadku egzekucji należności pieniężnych nie determinuje środka, jaki może mieć zastosowanie, w konsekwencji istnieje możliwość stosowania w celu wyegzekwowania należności pieniężnych kilku środków egzekucyjnych równocześnie¹². Oczywiście takiej możliwości nie ma w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, co nie jest wynikiem zakazu ustawowego, ale – jak podkreśla się w doktrynie – logiczną konsekwencją norm określających zasady stosowania środków egzekucyjnych¹³.

Wybór środka egzekucyjnego w ramach egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym odbywa się z zachowaniem zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności zasady celowości, zasady stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych, zasady stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, a także zasady stosowania środków przewidzianych w ustawie¹⁴. Z tych zasad wynika, że wybór środka egzekucyjnego powinien być tak dokonany, aby egzekucja doprowadziła do wykonania obowiązku bez potrzeby stosowania kolejnych środków egzekucyjnych¹⁵. Tym samym z jednej strony organ egzekucyjny nie powinien stosować tych środków,

¹² R. Suwaj [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 831; P. Ostojski, W. Piątek, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014, s. 67.

¹³ W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 59 i n.; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 133. Wyjątkiem w egzekucji obowiązków niepieniężnych, w kontekście tych rozważań, jest oczywiście grzywna w celu przymuszenia, która jest z punktu widzenia egzekwowania tego rodzaju obowiązków środkiem uniwersalnym i może okazać się skutecznym środkiem egzekucyjnym niezależnie od rodzaju obowiązku niepieniężnego podlegającego egzekucji. Jest to jednak środek przymuszający, który nie jest ukierunkowany bezpośrednio na realizację obowiązku, lecz na stworzenie dolegliwości, w wyniku której (bądź zagrożenia nią) zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek. W tym zakresie grzywna w celu przymuszenia stanowi środek specyficzny i wyjątkowy.

¹⁴ Zob. Z. Leoński, R. Hauser [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014, s. 27; R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 831 i n.

¹⁵ Wynika to z wyrażonej w art. 7 § 2 u.p.e.a. zasady stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku. Na ten temat zob. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 222 i n.; W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 60 i n.; D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2005, s. 139 i n.

choćby były mniej uciążliwe, w przypadku których ma świadomość, że nie doprowadzą one do wykonania obowiązku – taki obowiązek rozważenia skuteczności stosowanych środków wynika z zasady celowości, a z drugiej strony organ egzekucyjny powinien, jak wynika z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, zrezygnować ze stosowania tych środków egzekucyjnych, które są bardziej uciążliwe dla zobowiązanego, jedynie wtedy, gdy osiągnięcie celu egzekucji jest możliwe przy wykorzystaniu mniej uciążliwych środków egzekucyjnych¹⁶. Oczywiście zasada stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych będzie aktualna przy dokonywaniu wyboru środka, gdy organ takim wyborem będzie dysponował, a więc w przypadku, gdy sytuacja zobowiązanego będzie pozwalała na zastosowanie kilku środków egzekucyjnych, które są w stanie doprowadzić do wyegzekwowania należności będącej przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Potwierdza to również bogate w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku z 16.04.2013 r., II FSK 1690/11¹⁷, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Zgodnie z treścią art. 7 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Logika podpowiada, że o wyborze środka najmniej uciążliwego można mówić tylko, gdy wybór istnieje, to jest gdy organ egzekucyjny może zastosować co najmniej dwa środki. Skoro w niniejszej sprawie organ egzekucyjny miał wiedzę jedynie wiarygodności zobowiązanego z rachunku bankowego, to zarzut dokonania wadliwego wyboru środka egzekucyjnego, polegającego na zajęciu tej wiarygodności, musi być oceniony jako oczywiście bezzasadny”¹⁸. Zastosowanie tej zasady nie może więc prowadzić do rezygnacji z przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego, choćby możliwe do zastosowania środki egzekucyjne pozwalające na jego osiągnięcie były szczególnie uciążliwe dla zobowiązanego. Jak słusznie bowiem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.01.2017 r., II OSK 1021/15¹⁹: „Zasada efektywności egzekucji musi być naczelną zasadą stosowania środków egzekucyjnych, gdyż celem egzekucji administracyjnej jest doprowadzenie do wykonania obowiązku, od którego zobowiązany uchyla się. Oczywiście zastosowany środek

¹⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z 9.02.2000 r., I SA/Gd 213/98, LEX nr 40392; wyrok WSA w Kielcach z 17.11.2016 r., I SA/Ke 524/16, LEX nr 2160873.

¹⁷ LEX nr 1336919.

¹⁸ Zob. też wyroki WSA w Poznaniu z 11.07.2017 r., I SA/Po 88/17, LEX nr 2339954, oraz z 30.05.2017 r., I SA/Po 581/17, LEX nr 2314630; wyrok WSA w Gdańsku z 3.03.2015 r., I SA/Gd 1420/14, LEX nr 1791214; wyrok WSA w Olsztynie z 23.10.2013 r., I SA/Ol 587/13, LEX nr 1389586.

¹⁹ LEX nr 2249353.

egzekucyjny powinien być jak najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, jednakże ta najmniejsza uciążliwość nie może niweczyć celu egzekucji administracyjnej”²⁰.

Wprawdzie ta część poświęcona jest środkom egzekucyjnym należności pieniężnych, to jednak dla zaakcentowania różnic w wyborze środka egzekucyjnego wynikających z rodzaju egzekwowanego obowiązku warto podkreślić, że w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym pierwotnie wyboru środka egzekucyjnego dokonuje – jak wynika z przepisów ustawy egzekucyjnej – wierzyciel, który powinien wskazać odpowiedni środek we wniosku o wszczęcie egzekucji (art. 28 u.p.e.a.). Nie jest to jednak wybór wiążący dla organu egzekucyjnego, o ile istnieje środek mniej uciążliwy prowadzący do wyegzekwowania obowiązku²¹. Organ egzekucyjny będzie mógł więc, kierując się zasadami ogólnymi postępowania egzekucyjnego, zastosować inny środek egzekucji obowiązków niepieniężnych niż ten, który został wskazany we wniosku przez wierzyciela²².

Przepisy ustawy egzekucyjnej regulujące analogiczne kwestie w przypadku postępowania egzekucyjnego należności pieniężnych przewidują odmienne rozwiązania prawne. W takim postępowaniu ustawodawca zobowiązuje bowiem do wskazania środków egzekucyjnych w tytule wykonawczym²³. Nie ogranicza natomiast liczby środków egzekucyjnych, których wyliczenie może zawierać tytuł wykonawczy wystawiany przez wierzyciela. W obecnym stanie prawnym wzór tytułu wykonawczego stosowany w egzekucji należności pieniężnych został określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z 8.08.2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej²⁴. Określony przepisami tego rozporządzenia wzór tytułu wymienia wszystkie środki egzekucyjne, które mogą mieć zastosowanie w przypadku egzekucji należności pieniężnych²⁵. Tym samym Minister Finansów, określając taki wzór i wymieniając

²⁰ Zob. też wyrok WSA w Białymstoku z 30.11.2016 r., I SA/Bk 510/16, LEX nr 2179919. Z dniem 30.07.2020 r. zastosowanie zbyt uciążliwego środka będzie stanowiło określoną w art. 54 § 1 pkt 2 u.p.e.a. podstawę wniesienia przez zobowiązanego skargi na czynność egzekucyjną.

²¹ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 112.

²² Taką możliwość normuje art. 30 u.p.e.a.

²³ Zgodnie z art. 27 § 1 pkt 11 u.p.e.a. tytuł wykonawczy zawiera wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych.

²⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 850.

²⁵ Zgodnie bowiem z pouczeniem zawartym we wzorze tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych: „Środkami egzekucyjnymi stosowanymi w egzekucji należności pieniężnych są egzekucje: z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, a także renty socjalnej, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z weksla, z autorskich praw

wszystkie środki, w gruncie rzeczy nie dopuszcza możliwości wskazania środka egzekucyjnego przez wierzyciela we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Wzór tytułu nie zawiera bowiem w części F, zawierającej wniosek wierzyciela o wszczęcie postępowania, stosownej rubryki, która pozwalałaby wierzycielowi wnioskować o zastosowanie konkretnego środka. Analiza obecnego stanu prawnego prowadzi więc do wniosku, że to organ egzekucyjny będzie uprawniony do wyboru środka egzekucyjnego, i to z pełnego katalogu środków egzekucyjnych należności pieniężnych. Wyboru środka egzekucyjnego dokonuje organ egzekucyjny, kierując się, co oczywiste, przede wszystkim celem postępowania egzekucyjnego, którym w przypadku egzekucji należności pieniężnych jest uzyskanie określonej kwoty pieniężnej na rzecz wierzyciela z majątku zobowiązanego.

Należy również podkreślić, że w przypadku egzekucji należności pieniężnych zastosowanie jednego środka egzekucyjnego nie wyklucza możliwości jednoczesnego stosowania innych środków egzekucyjnych. W przypadku egzekucji pieniężnej możliwe jest więc zastosowanie kilku środków egzekucyjnych, aż do momentu wyegzekwowania należności objętej egzekucją²⁶.

1.3. PODSTAWY ZASTOSOWANIA ŚRODKA EGZEKUCJI NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH

Różnice między egzekucją administracyjną należności pieniężnych i obowiązków o charakterze niepieniężnym znajdują odzwierciedlenie nie tylko w możliwości stosowania innych środków egzekucyjnych, ale także w przebiegu samego postępowania. Istotne rozróżnienie wprowadza ustawodawca już na etapie początkowym związanym z zastosowaniem konkretnego środka egzekucyjnego²⁷. Z przepisów ustawy egzekucyjnej wynika, że zastosowanie środka w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym następuje na podstawie postanowienia wydanego przez organ egzekucyjny²⁸. W przypadku natomiast egzekucji należności pieniężnych przepisy przyjmują inną konstrukcję²⁹.

majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości oraz z nieruchomości”.

²⁶ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 135.

²⁷ Zob. szerzej na ten temat T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Wszczęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019, s. 143–157.

²⁸ Zob. art. 122 § 1 pkt 2, art. 128 § 1 pkt 2, art. 139 § 1 pkt 2, art. 143 § 1 pkt 2 oraz art. 150 § 1 pkt 2 u.p.e.a.

²⁹ Zob. na ten temat Z.R. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz,

Obecnie, zgodnie z art. 67 § 1 u.p.e.a., podstawę zastosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych stanowi w zależności od zastosowanego środka:

- 1) zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności,
- 2) protokół zajęcia prawa majątkowego,
- 3) protokół zajęcia i odbioru ruchomości,
- 4) protokół odbioru dokumentu³⁰.

Należy jednak podkreślić, że wyliczenie podstaw zastosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych nie ma charakteru wyczerpującego. Z art. 110c u.p.e.a. wynika bowiem, że organ egzekucyjny przystępuje do egzekucji z nieruchomości przez zajęcie nieruchomości (§ 1). Natomiast zajęcie nieruchomości następuje przez wezwanie zobowiązanego, aby zapłacił egzekwowaną należność pieniężną wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztami egzekucyjnymi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania wartości nieruchomości (§ 2).

Wyjątek w tym zakresie, akcentowany w treści art. 67 § 1 u.p.e.a., stanowi także zastosowanie uproszczonego trybu egzekucji z pieniędzy, a mianowicie trybu, w którym egzekucja następuje w wyniku dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego poddanej egzekucji należności bądź jej części (art. 68 § 1 u.p.e.a.). W przypadku bowiem tego trybu, w którym na wezwanie poborcy skarbowego następuje dobrowolna zapłata, trudno wyróżnić czynność polegającą na wystawieniu dokumentu stanowiącego podstawę prowadzenia takiej egzekucji oraz zastosowania środka egzekucyjnego. Ponadto tylko w jednym z trybów zastosowania tego środka, jakim jest egzekucja z pieniędzy, sporządzany jest protokół z czynności egzekucyjnych³¹. Wątpliwości natomiast może budzić w praktyce

Warszawa 2004, s. 240 i n.; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2006, s. 181.

³⁰ Art. 67 § 1 u.p.e.a. zastrzega szczególną formę dla środka uregulowanego w art. 68 § 1, jakim jest egzekucja z pieniędzy. Jednak z dniem 30.07.2020 r., w związku z nowelizacją ustawy egzekucyjnej, to zastrzeżenie zostanie uchylone.

³¹ Zgodnie bowiem z art. 68 § 2 u.p.e.a. do czynności egzekucyjnych, o których mowa w § 1 tego artykułu, czyli czynności egzekucyjnych polegających na przeprowadzeniu egzekucji z pieniędzy w trybie dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego egzekwowanej należności, nie stosuje się art. 53 u.p.e.a., czyli przepisu normującego zasady sporządzania przez egzekutora protokołu z czynności egzekucyjnych. Z art. 68 u.p.e.a. wynika jednak, że wyjątek ten nie dotyczy egzekucji z pieniędzy przeprowadzanej w trybie ich odebrania. Na to oczywiście zróżnicowanie egzekucji z pieniędzy zwrócono również uwagę w orzeczeniach sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku z 22.06.2017 r., I SA/GI 52/17, LEX nr 2325152, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wprost podkreśla, że: „Wykładnia art. 68 § 1 i § 2 w zw. z art. 53 u.p.e.a. jednoznacznie wskazuje, że w przypadku określonym w art. 68 § 1 u.p.e.a. nie sporządza się protokołu z czynności egzekucyjnych. Przepis

ustalenie dobrowolności charakteru czynności zapłaty należności będącej przedmiotem egzekucji administracyjnej³². Należy jednak podkreślić, że w związku ze zmianami ustawy egzekucyjnej, jakie wejdą w życie 30.07.2020 r., art. 68, który obecnie reguluje środek egzekucyjny, jakim jest egzekucja z pieniędzy, zostanie zastąpiony poprzez dodanie rozdziału 1a „Egzekucja z pieniędzy” (art. 71d–71f u.p.e.a.). Z dodawanego w wyniku tej nowelizacji art. 71d § 1 u.p.e.a. wynika, że podstawą zastosowania tego środka będzie ustne wezwanie zobowiązanego do zapłaty egzekwowanej należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Uzasadnione więc wydaje się nie tyle eliminowanie, w związku z wejściem w życie tych przepisów, z art. 71 § 1 u.p.e.a. zastrzeżenia art. 68 § 1, ile wzbogacenie go poprzez dodanie sformułowania „z zastrzeżeniem art. 71d § 1 u.p.e.a.”³³.

Ustawodawca formalizuje dokumenty stanowiące podstawę zastosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych, określając w art. 67 u.p.e.a. ich elementy. Zgodnie z przepisami ustawy egzekucyjnej zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności powinno zawierać:

- 1) oznaczenie zobowiązanego, wierzyciela i organu egzekucyjnego,
- 2) oznaczenie dłużnika zajętej wierzytelności,
- 3) określenie stosowanego środka egzekucyjnego,
- 4) numer tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę do zajęcia³⁴,
- 5) kwotę należności, okres, za który należność została ustalona lub określona, termin płatności należności, rodzaj i stopę odsetek z tytułu niezapłacenia należności w terminie oraz kwotę odsetek naliczonych do dnia wystawienia zawiadomienia,

ten stanowi *lex specialis*. Taki charakter tego przepisu potwierdza również treść art. 68 § 3 u.p.e.a., zgodnie z którym w przypadku odebrania pieniędzy w wyniku przeszukania pomieszczeń i schowków, środków transportu oraz odzieży, teczek, waliz i podobnych przedmiotów stosuje się odpowiednio przepis § 1. Zatem w zakresie obowiązku sporządzenia protokołu ustawodawca odmiennie uregulował dwa przypadki. Pierwszy, gdy odebranie pieniędzy przez poborcę następuje w wyniku przeszukania. W takiej sytuacji poborca – poza wystawieniem pokwitowania – jest obowiązany jeszcze sporządzić protokół. Natomiast w drugim przypadku, gdy zobowiązany na wezwanie poborcy skarbowego płaci dochodzoną należność pieniężną, poborca wystawia tylko pokwitowanie odbioru pieniędzy; nie ciąży na nim obowiązek sporządzenia protokołu”.

³² Zob. np. ww. wyrok WSA w Gliwicach z 22.06.2017 r., I SA/GI 52/17; wyrok WSA w Gliwicach z 9.02.2017 r., I SA/GI 1279/16, LEX nr 2240717.

³³ Zob. przyp. 30.

³⁴ Z dniem 30.07.2020 r. ten punkt uzyska brzmienie: „4) numer tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę zajęcia, a w przypadku jednolitego tytułu wykonawczego lub zagranicznego tytułu wykonawczego – również wskazanie jego rodzaju”.

- 6) kwotę należnych kosztów egzekucyjnych,
- 7) wezwanie dłużnika zajętej wierzytelności do realizacji zajęcia lub powiadomienia organu egzekucyjnego o przeszkodzie w realizacji zajęcia,
- 8) pouczenie zobowiązanego i dłużnika zajętej wierzytelności o skutkach zajęcia,
- 9) datę wystawienia zawiadomienia, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego, a także odcisk pieczęci organu egzekucyjnego.

Z dniem 30.07.2020 r. do art. 67 u.p.e.a. zostanie dodany § 2d, zgodnie z którym zawiadomienie o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego zawiera również rodzaj należności pieniężnej, jeżeli należność: 1) jest zobowiązaniem podatkowym; 2) może być dochodzona z rachunku VAT, o którym mowa w art. 62a pr. bank.

W przypadku zajęcia prawa majątkowego, zajęcia i odbioru ruchomości oraz odebrania dokumentu protokół zajęcia będzie zawierał analogiczne elementy, z wyjątkiem oznaczenia dłużnika zajętej wierzytelności, określenia stosowanego środka egzekucyjnego, wezwań skierowanych do dłużnika zajętej wierzytelności, a także pouczenia dłużnika zajętej wierzytelności o skutkach zajęcia.

Ponadto w przypadku zajęcia i odbioru ruchomości protokół powinien zawierać:

- 1) wyszczególnienie zajętych ruchomości z podaniem ich ilości, rodzaju jednostki miary i wartości szacunkowej ruchomości, jeżeli jej oszacowanie nie zostało zastrzeżone dla bieglego skarbowego;
- 2) adnotację, które z zajętych ruchomości mogą być sprzedane bezpośrednio po zajęciu, a także które ruchomości poborca pozostawia pod dozorem zobowiązanego lub osoby zastępującej zobowiązanego, a które odbiera;
- 3) pouczenie zobowiązanego o skutkach zajęcia ruchomości i przysługującym mu prawie zaskarżenia w postaci zgłoszenia zarzutów³⁵;
- 4) pouczenie dozorczy o skutkach przyjęcia ruchomości pod dozór, a także podpisy obecnych przy dokonywaniu zajęcia lub wzmiankę o przyczynie braku podpisów.

Powyższe elementy, z pominięciem tych, których nie można określić w przypadku praw majątkowych, np. pozostawienia pod dozorem, będzie zawierał również protokół zajęcia prawa majątkowego.

Natomiast protokół odebrania dokumentu poza elementami wspólnymi z zajęciem prawa majątkowego i zajęciem oraz odbiorem ruchomości zawiera ponadto:

³⁵ Z dniem 30.07.2020 r. w tym punkcie zostanie pominięte sformułowanie „i przysługującym mu prawie zaskarżenia w postaci zgłoszenia zarzutów”.

- 1) pouczenie zobowiązanego o skutkach zajęcia i przysługujących mu zarzutach³⁶;
- 2) oznaczenie miejsca, czasu i rodzaju czynności;
- 3) oznaczenie lub opis odebranego dokumentu;
- 4) wartość szacunkową prawa majątkowego związanego z dokumentem;
- 5) wskazanie imion i nazwisk osób uczestniczących w czynności odebrania;
- 6) zgłoszone przez obecnych wnioski i oświadczenia, ich podpisy lub ewentualnie wzmiankę o przyczynie ich braku;
- 7) podpis poborcy skarbowego.

Z art. 67 § 1 u.p.e.a. wynika, że wzory wskazanych wyżej dokumentów stanowiących podstawę zastosowania środka egzekucyjnego określi minister właściwy do spraw finansów publicznych, uwzględniając uwarunkowania wynikające z elektronicznego przetwarzania danych zawartych w tych zawiadomieniach i protokołach³⁷. Ustawodawca stanowi również, że jeżeli zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego doręcza się dłużnikowi zajętej wierzytelności przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej:

- 1) w zawiadomieniu o zajęciu nie umieszcza się podpisu z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego oraz odcisku pieczęci organu egzekucyjnego;
- 2) zawiadomienie o zajęciu zawiera numer PESEL lub NIP zobowiązanego, o ile są znane organowi egzekucyjnemu³⁸.

³⁶ Z dniem 30.07.2020 r. zostanie pominięta część przepisu obligująca do pouczenia zobowiązanego o przysługującym mu prawie zaskarżenia w postaci zgłoszenia zarzutów.

³⁷ Z dniem 30.07.2020 r. upoważnienie do wydania rozporządzenia w tym zakresie zostanie przeniesione do art. 67 § 6 u.p.e.a. Warto zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję legislacyjną związaną z regulacją dotyczącą obowiązku stosowania określonych rozporządzeniem wzorów. W uprzednim stanie prawnym, który będzie obowiązywał do 30.07.2020 r., czyli przed wejściem w życie sygnalizowanej zmiany, ustawodawca w art. 67 § 1 u.p.e.a. zobowiązuje do stosowania w egzekucji należności pieniężnych wzorów określonych rozporządzeniem. Z tym dniem jednak zmiana ww. przepisu spowoduje uchylenie treści obligującej do stosowania określonych w rozporządzeniu wzorów dokumentów, a także uregulowania ich w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przenosząc jednocześnie podstawę do ich określenia do art. 67 § 6 u.p.e.a. Ustawodawca jednak, co należy traktować jako błąd legislacyjny, w treści art. 67 § 1a nadal pozostawia regulację, z której wynika, że w przypadku doręczania tych dokumentów przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej nie stosuje się wzoru, o którym mowa w § 1. Przepis ten więc będzie się odwoływał do wzorów, o których we wskazanym przepisie się nie stanowi.

³⁸ Z dniem 30.07.2020 r. ten punkt uzyska brzmienie: „zawiadomienie o zajęciu zawiera PESEL, NIP lub REGON zobowiązanego albo jego numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, albo numer w innym rejestrze lub ewidencji, o ile są znane organowi egzekucyjnemu”.

Na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniem z 1.09.2016 r. w sprawie sposobu sporządzania i dokonywania doręczeń dokumentów przesyłanych w ramach stosowanego środka egzekucyjnego z użyciem środków komunikacji elektronicznej³⁹ Minister Finansów uregulował sposób sporządzania i dokonywania doręczeń dokumentów przesyłanych w ramach stosowanego środka egzekucyjnego z użyciem środków komunikacji elektronicznej. W przepisach tego rozporządzenia stanowi się, że zawiadomienie o zajęciu i inne pisma doręczane dłużnikowi zajętej wierzytelności i organowi egzekucyjnemu w ramach stosowanego środka egzekucyjnego sporządza się w formacie PDF, a także że są one doręczane przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności, jeżeli dłużnik taką skrzynkę posiada.

Podsumowując rozważania na temat regulacji prawnej poświęconej podstawom zastosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych, należy podkreślić, że w doktrynie zgłaszane są jednak istotne wątpliwości co do prawidłowości art. 67 § 1, a w szczególności tak określonego przez ustawodawcę katalogu podstaw stosowania środków egzekucyjnych. P. Przybysz wskazuje, że wątpliwości budzi konstrukcja traktowania jako podstawy zastosowania środka egzekucyjnego wskazanych tym przepisem dokumentów. W jego ocenie, z czym należy się zgodzić, wskazane przepisem „dokumenty, mające stanowić podstawę zastosowania środka egzekucyjnego, z wyjątkiem zawiadomienia o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego, powinny powstać nie przed zastosowaniem, lecz na skutek zastosowania środka egzekucyjnego. Protokół jest przecież formą utrwalenia na piśmie przebiegu dokonanej czynności (zob. art. 67 § 1 k.p.a.). Jeżeli zatem uznać, że wierzyciel rozstrzyga w tytule wykonawczym lub wniosku o wszczęcie egzekucji o rodzaju zastosowanych środków egzekucyjnych, to wniosek ten lub tytuł wykonawczy powinien być uznany za podstawę stosowania środków egzekucyjnych”⁴⁰. Trudno odmówić tym twierdzeniom zasadności. Nie można bowiem uznać za logiczną regulacji, z której wynika, że podstawą zastosowania środka egzekucyjnego jest dokument sporządzany w trakcie jego stosowania, z reguły po wykonaniu przez poborcę skarbowego szeregu czynności egzekucyjnych w ramach stosownego środka. Wydaje się więc, że w tym zakresie art. 67 § 1 u.p.e.a. wymaga uzupełnienia.

³⁹ Dz.U. poz. 1394.

⁴⁰ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 318.

1.4. INSTYTUCJE WSPÓLNE DLA EGZEKUCJI NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH

1.4.1. SKUTKI ZAJĘCIA I KONTROLA PRAWIDŁOWOŚCI REALIZACJI ŚRODKA EGZEKUCYJNEGO

Zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jak również ruchomości jest niezwykle istotnym momentem w procedurze stosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych. Z uwagi na skutki prawne, jakie wywołuje, odgrywa podstawową rolę dla skuteczności stosowania tych środków. Stąd ustawodawca, regulując poszczególne środki egzekucyjne, stara się bardzo kazuistycznie, a przez to precyzyjnie, określić moment zajęcia. Przepisy normujące te kwestie będą jednak analizowane w dalszych rozważaniach, przy okazji omawiania poszczególnych środków egzekucyjnych należności pieniężnych. W części ustawy, w której uregulowano instytucje wspólne dla egzekucji należności pieniężnych, tj. w rozdziale 1 „Przepisy ogólne” działu II „Egzekucja należności pieniężnych” u.p.e.a., przepisem określającym, jakie skutki prawne powoduje zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego czy ruchomości, jest art. 67a. Z tego przepisu wynika, że z dokonaniem zajęcia organ egzekucyjny uzyskuje uprawnienia, które przysługiwały zobowiązanemu, a których realizacja jest niezbędna do prowadzenia egzekucji z określonego składnika majątkowego, czyli ma pozwolić na wyegzekwowanie będącej przedmiotem egzekucji należności pieniężnej. Zgodnie z art. 67a § 1 i 2 u.p.e.a. zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego albo też ruchomości uprawnia organ egzekucyjny do wykonywania wszelkich praw zobowiązanego w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji, a na zobowiązanego nakłada obowiązek udzielenia temu organowi wszelkich wyjaśnień potrzebnych do dochodzenia należności pieniężnych⁴¹.

Tak ukształtowana regulacja prawna przesądza więc o tym, że poprzez zajęcie wierzytelności, prawa majątkowego lub ruchomości organ egzekucyjny wstępuje w prawa i obowiązki zobowiązanego, które z tych praw majątkowych wynikają. Przepis ten prowadzi więc do wniosku, że zajęcie powoduje zmianę w zakresie podmiotu uprawnionego, który może korzystać z praw do wierzytelności

⁴¹ Zob. na ten temat R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 839 i n.; R. Hauser [w:] *Po-
stępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014,
s. 338.

lub innego prawa majątkowego, jak również ruchomości, a z których do tego momentu korzystał zobowiązany. Ustawodawca, określając skutki zajęcia, nie reguluje kwestii modyfikacji przedmiotowej praw, jakie przysługiwały do czasu zajęcia zobowiązanemu. Jest więc oczywiste, że taka zmiana o charakterze podmiotowym nie może wywierać wpływu na samą treść stosunku prawnego, jaki wiąże zobowiązanego np. z dłużnikiem zajętej wierzytelności, czy też modyfikować praw, jakimi dysponował zobowiązany do zajętej rzeczy ruchomej⁴². Tym samym w stosunku do dłużnika zajętej wierzytelności i innych podmiotów organ egzekucyjny będzie dysponował wyłącznie tymi samymi prawami, z jakich mógłby korzystać zobowiązany⁴³.

Należy podkreślić, że przejście tych praw następuje w wyniku dokonania zajęcia z mocy ustawy. Jedynym ograniczeniem wprowadzonym przez ustawodawcę w § 1 art. 67a u.p.e.a. jest ograniczenie organu egzekucyjnego w zakresie dysponowania prawami, które przysługiwały zobowiązanemu do wierzytelności lub innego prawa majątkowego czy ruchomości. Może on bowiem wykonywać wyłącznie te prawa zobowiązanego, które są niezbędne do prowadzenia egzekucji, czyli będą przyczyniać się do uzyskania kwoty należności podlegającej egzekucji. Takim prawem może być np. prawo wytoczenia powództwa przeciwko dłużnikowi zajętej wierzytelności, czyli dłużnikowi zobowiązanego w przypadku uchylania się przez niego z realizacją wierzytelności⁴⁴.

Organ egzekucyjny dla prawidłowego wykonania praw zobowiązanego związanych z wierzytelnością lub innym prawem majątkowym musi posiadać

⁴² Jak stwierdził w wyroku z 21.10.2005 r., III CK 161/05, LEX nr 178635, Sąd Najwyższy: „Organ egzekucyjny, zajmując wierzytelność lub inne prawo majątkowe albo zajmując ruchomość, wstępuje w prawa i obowiązki zobowiązanego. Nie zmienia to prawnego charakteru stosunku prawnego między dłużnikiem zajętej wierzytelności a zobowiązanym, w którego miejsce wstępuje organ egzekucyjny. Przy takim zajęciu dłużnikowi nie wolno wypłacać zobowiązanemu wobec organu egzekucyjnego zajętej kwoty, lecz jest on zobowiązany do jej przekazania organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności”. Podobnie w wyroku z 20.07.2016 r., I SA/Gl 58/16, LEX nr 2097890, WSA w Gliwicach stwierdził, że: „Fakt zajęcia wierzytelności lub innego prawa majątkowego nie zmienia charakteru stosunku prawnego między dłużnikiem zajętej wierzytelności a zobowiązanym, w którego miejsce wstępuje organ egzekucyjny. Podstawą zaś do uchylania się przez dłużnika zajętej wierzytelności od przekazania zajętej wierzytelności albo części wierzytelności organowi egzekucyjnemu – w rozumieniu art. 71a § 9 u.p.e.a. – mogą być tylko takie okoliczności prawne, które umożliwiają mu skuteczne uchylanie się od wykonania zobowiązania względem wierzyciela (np. zarzut przedawnienia, potrącenia itp.)”.

⁴³ R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 338; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 138.

⁴⁴ R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 338. Warto zwrócić uwagę na ciekawe orzeczenie z 8.11.1935 r., C II 1364/35, LEX nr 4298, w którym Sąd Najwyższy stwierdził: „Nie mogą być przedmiotem egzekucji osobiste uprawnienia spółnika spółki z ogr. odp., jak prawo do udziału i głosowania na zebraniach spółki”.

szereg informacji, które warunkują skuteczność takich działań. Oczywiście z reguły najbogatszym źródłem informacji w tym zakresie jest dotychczasowy podmiot relacji prawnych, w które poprzez zajęcie wstępuje organ egzekucyjny, czyli zobowiązany. Z tego też względu ustawodawca nałożył w § 2 art. 67a u.p.e.a. na zobowiązanego prawny obowiązek udzielania organowi egzekucyjnemu wszelkich wyjaśnień potrzebnych do dochodzenia należności pieniężnej.

Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nakładają na zobowiązanego obowiązek udzielania tego typu informacji bez wezwania organu egzekucyjnego. W praktyce jednak częstą sytuacją jest utrudnianie przez zobowiązanych skutecznego przeprowadzenia czynności egzekucyjnych, choćby poprzez bierność w realizacji obowiązku nałożonego analizowanym przepisem. Stąd organ egzekucyjny musi wzywać zobowiązanego do podejmowania tego typu działań⁴⁵. Naruszenie tego prawnego obowiązku bądź poprzez odmowę udzielenia takich wyjaśnień, bądź poprzez podanie wyjaśnień nieprawdziwych powinno skutkować zastosowaniem kary porządkowej, o której mowa w art. 168d u.p.e.a.⁴⁶ Zgodnie z tym przepisem na osobę, która wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi odmawia udzielenia organowi egzekucyjnemu⁴⁷ informacji lub wyjaśnień niezbędnych do prowadzenia egzekucji albo udziela fałszywych informacji lub wyjaśnień, może być nałożona kara pieniężna do wysokości 3800 zł. Jeżeli natomiast żądanie udzielenia informacji lub wyjaśnień było skierowane do osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej, karę pieniężną nakłada się na pracownika odpowiedzialnego za udzielenie informacji lub wyjaśnień, a gdyby ustalenie takiego pracownika było utrudnione – karę pieniężną nakłada się na odpowiedzialnego kierownika⁴⁸. Karę pieniężną w tej wysokości można nałożyć na zobowiązanego również w sytuacji, w której nie powiadamia on organu egzekucyjnego o zmianie miejsca swego pobytu lub zajęciu przez inny organ egzekucyjny ruchomości, a także prawa majątkowego,

⁴⁵ R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 338; por. R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 840–841.

⁴⁶ Tak m.in. R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 840–841; R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 338; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 139.

⁴⁷ Od 30.07.2020 r. również wierzycielowi.

⁴⁸ Z dniem 30.07.2020 r. regulacja zawarta w art. 168d § 2 została przeniesiona do dodawanego z tym dniem art. 168ea, zgodnie z którym: „W przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej karę pieniężną, o której mowa w art. 168d i art. 168e, nakłada się na pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za odpowiednio udzielenie informacji lub wyjaśnień albo realizację zajęcia, a w przypadku braku takiego pracownika na: 1) kierownika, 2) członka zarządu w spółce prawa handlowego, 3) współnika w spółce cywilnej – bezpośrednio odpowiedzialnego za wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 168d i art. 168e”.

którego warunkiem wykonywania jest posiadanie dokumentu, a także na zarządcę nieruchomości, który bez usprawiedliwionej przyczyny nie składa sprawozdania lub nie wykonuje polecenia organu egzekucyjnego⁴⁹. W szczególny sposób karani są jednak na podstawie art. 168d u.p.e.a. żołnierze. W ich bowiem przypadku zamiast nałożenia kary pieniężnej występuje się do dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz ten pełni służbę, z wnioskiem o pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Należy podkreślić, że wspólną regulacją art. 67a u.p.e.a. nie objęto skutków zajęcia nieruchomości. W sposób szczególny uregulował je bowiem ustawodawca w rozdziale 7 „Egzekucja z nieruchomości”.

Przepisy ustawy egzekucyjnej regulują dalsze konsekwencje zajęcia. W art. 71a i 71b uregulowano dodatkowe skutki, jakie powoduje zajęcie wierzytelności. Z tych przepisów wynika bowiem, że organy egzekucyjne mogą przeprowadzać u dłużników zajętej wierzytelności kontrolę prawidłowości realizacji stosowanego środka egzekucyjnego, a gdyby okazało się, że dłużnik bezpodstawnie uchyła się od przekazania zajętej wierzytelności w trybie egzekucyjnym, to mogą dokonać jej ściągnięcia w trybie egzekucji administracyjnej od tego dłużnika z jego majątku. Wskazane przepisy stanowią więc, że kontrola prawidłowości realizacji stosowanego środka egzekucyjnego może zostać przeprowadzona u dłużników zajętej wierzytelności. Oczywiście dłużnikiem zajętej wierzytelności będzie określony podmiot w zależności od tego, jaki środek egzekucyjny zostanie zastosowany. Dłużnikiem zajętej wierzytelności może być dłużnik zobowiązanego, a także bank, pracodawca, podmiot prowadzący działalność maklerską, trasat oraz inne podmioty realizujące, na wezwanie organu egzekucyjnego, zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego. Jednak art. 71a u.p.e.a. wyłącza banki z kręgu podmiotów, u których może zostać przeprowadzona kontrola. Ponadto taka kontrola może być przeprowadzana również u zobowiązanego.

Zgodnie z przepisami ustawy egzekucyjnej uprawnionym do przeprowadzenia kontroli jest organ egzekucyjny, który zastosował środek egzekucyjny. Jednak jeżeli organem egzekucyjnym, który zastosował środek egzekucyjny, jest:

⁴⁹ Z dniem 30.07.2020 r. regulacja zawarta w art. 168d § 3, w którym uregulowano te kwestie, uzyskała brzmienie, zgodnie z którym karę, o której mowa w art. 168d § 1, można nałożyć na zobowiązanego, który nie zawiadomił organu egzekucyjnego o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, o zajęciu przez inny organ egzekucyjny ruchomości oraz prawa majątkowego, którego warunkiem wykonywania jest posiadanie dokumentu, a także nie okazał zajętej ruchomości lub nie wskazał miejsca jej przechowywania na wezwanie organu egzekucyjnego.

- przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁰,
- dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego,
- inny organ wskazany przepisami ustaw odrębnych,

to taką kontrolę przeprowadza naczelnik urzędu skarbowego. Działa on wówczas bądź na wniosek jednego z tych organów, bądź z urzędu⁵¹.

Przepisy ustawy egzekucyjnej regulują tryb przeprowadzania takiej kontroli oraz określają formę i skutki ustaleń poczynionych w jej wyniku. Z przepisów wynika, że osoba dokonująca kontroli ma obowiązek okazać pisemne upoważnienie organu egzekucyjnego do dokonywania czynności kontrolnych. Sama kontrola przeprowadzana jest w obecności dłużnika zajętej wierzytelności lub osoby odpowiedzialnej za realizację zajęcia. W trakcie kontroli podmiot kontrolowany powinien umożliwić kontrolującemu wgląd w dokumenty oraz udzielić informacji niezbędnych dla oceny prawidłowości realizacji zajęcia. Tego typu czynności nie mogą jednak doprowadzić do naruszenia obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy.

Z czynności kontrolnych sporządza się protokół, którego kopię doręcza się dłużnikowi zajętej wierzytelności lub osobie odpowiedzialnej za realizację zajęcia. Jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole, może zgłosić niezwłocznie do protokołu odpowiednie wyjaśnienia lub zastrzeżenia albo w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia przedłożyć je w formie pisemnej.

Jeżeli wynik kontroli okaże się negatywny dla dłużnika zajętej wierzytelności, tzn. kontrola wykaże, że dłużnik utrudnia swoimi działaniami zastosowanie środka egzekucyjnego poprzez to, że bezpodstawnie uchyla się od przekazania zajętej wierzytelności albo części wierzytelności organowi egzekucyjnemu, organ ten wydaje postanowienie, w którym określa wysokość nieprzekazanej kwoty⁵². W art. 71a § 9 u.p.e.a. ustawodawca stanowi, że postanowienie o wysokości nieprzekazanej kwoty wydaje organ egzekucyjny, który dokonał zajęcia. Nie zawsze, jak wynikało z wcześniejszych rozważań, jest to więc organ przeprowadzający kontrolę. W sytuacji gdy są to różne organy, za podstawę wydania

⁵⁰ Z dniem 30.07.2020 r. zostanie uchylony art. 19 § 3 u.p.e.a., w wyniku czego przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przestanie być organem egzekucyjnym w egzekucji należności pieniężnych. W związku z powyższym wyłączenie kompetencji tego organu do przeprowadzenia kontroli przestanie być aktualne. Z tym dniem zostanie zmieniona treść art. 71a § 2 poprzez pominięcie w tym przepisie odesłania do art. 19 § 3 u.p.e.a.

⁵¹ R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 868.

⁵² P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 140.

postanowienia ma on obowiązek przyjąć ustalenia dokonane przez organ przeprowadzający kontrolę, a wynikające z protokołu pokontrolnego. Na takie postanowienie w sprawie wysokości nieprzekazanej kwoty przysługuje zgodnie z przepisami ustawy egzekucyjnej zażalenie.

Jak wynika z art. 71b u.p.e.a., jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności bezpodstawnie uchyla się od przekazania zajętej wierzytelności albo części wierzytelności organowi egzekucyjnemu, zajęta wierzytelność albo część wierzytelności może być ściągnięta od dłużnika zajętej wierzytelności w trybie egzekucji administracyjnej. W tym celu organ egzekucyjny wystawia na podstawie uprzednio wydanego postanowienia określającego wysokość kwoty nieprzekazanej wierzytelności tytuł wykonawczy. W tym wypadku również tytuł jest wystawiany przez organ egzekucyjny, który dokonał u dłużnika zajętej wierzytelności zajęcia, a nie organ przeprowadzający kontrolę (o ile oczywiście są to różne organy). Tym samym organ egzekucyjny będzie mógł wyegzekwować nieprzekazaną kwotę bezpośrednio od dłużnika zajętej wierzytelności, stosując przepisy ustawy egzekucyjnej⁵³.

W praktyce na tle analizowanych przepisów pojawiły się jednak wątpliwości związane z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie art. 71b u.p.e.a. jest warunkowane uprzednim przeprowadzeniem u dłużnika zajętej wierzytelności kontroli w trybie art. 71a i wydaniem w jej wyniku postanowienia na podstawie § 9 tego artykułu. Odnosząc się do tego problemu sygnalizowanego przez organy administracji skarbowej, Minister Finansów w piśmie z 26.03.2002 r., SP2-K-861-208-296/02⁵⁴, skierowanym do Izby Skarbowej w Katowicach (przekazanym do wiadomości wszystkich izb skarbowych) stwierdził: „Zgodnie z art. 71b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności bezpodstawnie uchyla się od przekazania zajętej wierzytelności albo części wierzytelności organowi egzekucyjnemu, zajęta wierzytelność, albo część wierzytelności, może być ściągnięta od dłużnika zajętej wierzytelności w trybie egzekucji administracyjnej. Podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego jest postanowienie określające wysokość nieprzekazanej kwoty. Do wydania tego postanowienia nie jest wymagane wcześniejsze przeprowadzenie kontroli u dłużnika zajętej wierzytelności, jeżeli zgromadzone w sprawie dowody pozwalają na stwierdzenie, że dłużnik ten bezpodstawnie uchyla się od przekazania zajętej wierzytelności organowi egzekucyjnemu”. Powyższa teza została potwierdzona również w orzecznictwie sądów administracyjnych, a w szczególności w wyroku z 7.01.2005 r., III SA

⁵³ Zob. szerzej D. Jankowiak, *Ustawa...*, s. 629 i n.

⁵⁴ LEX nr 2237.

77/03⁵⁵, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Przeprowadzenie przez organ egzekucyjny czynności kontrolnych wskazanych w art. 71a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1960 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) przed wydaniem postanowienia, o którym mowa w art. 71a § 9 tej ustawy, nie jest konieczne, gdy materiał dowodowy sprawy, zgromadzony z uwzględnieniem przepisów art. 7, 77 § 1, art. 80 k.p.a. w zw. z art. 18 powyższej ustawy, pozwoli na stwierdzenie, że doszło do bezpodstawnego uchylania się przez dłużnika od wpłaty zajętej wierzytelności”.

Mając jednak na uwadze treść art. 71b u.p.e.a., trudno zgodzić się z prezentowanym w piśmie Ministra Finansów i wyroku WSA w Warszawie stanowiskiem. Artykuł 71b jednoznacznie stanowi bowiem o tym, że podstawą wystawienia tytułu wykonawczego jest postanowienie, o którym mowa w art. 71a § 9 u.p.e.a., a ten przepis warunkuje wydanie postanowienia od wyniku kontroli. Przyjęcie proponowanego stanowiska prowadziłoby również do ograniczenia gwarantowanych przepisami ustawy egzekucyjnej praw dłużnika zajętej wierzytelności, w szczególności w zakresie możliwości wniesienia przewidzianych art. 71a środków prawnych. Z tego przepisu wynika bowiem, że dłużnikowi zajętej wierzytelności na podstawie § 7 służy prawo wniesienia wyjaśnień i zastrzeżeń do protokołu kontroli. Pominięcie etapu kontroli powodowałoby natomiast pozbawienie dłużnika możliwości wniesienia gwarantowanych tym przepisem środków.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej na podstawie art. 71b u.p.e.a. bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli u dłużnika zajętej wierzytelności, o której mowa w art. 71a u.p.e.a., jest możliwe wyłącznie w przypadku szczególnej podstawy prawnej do podjęcia takich działań. Za taką należy uznać art. 91 i 94b u.p.e.a., które odsyłają do odpowiedniego stosowania art. 71b u.p.e.a. Zgodnie z art. 91, odnoszącym się do egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych, jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności uchyla się od przekazania zajętej kwoty organowi egzekucyjnemu, mimo że wierzytelność została przez niego uznana i jest wymagalna, stosuje się odpowiednio przepisy art. 71b. Natomiast art. 94b u.p.e.a., odnoszący się do egzekucji z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach, stanowi, że w przypadku dokonania przez prowadzącego rachunki wypłaty zobowiązanemu zajętych kwot lub kwot uzyskanych ze sprzedaży zajętych praw z instrumentów finansowych albo wykonania rozporządzeń zobowiązanego powodujących nieskuteczność prowadzonej egzekucji stosuje się odpowiednio przepis art. 71b u.p.e.a.

⁵⁵ LEX nr 1694676.

W orzecznictwie wątpliwości budził również charakter postępowania egzekucyjnego, którego przedmiotem jest nieprzekazana po zajęciu egzekucyjnym kwota, wszczynanego w trybie art. 71b u.p.e.a. w stosunku do dłużnika zajętej wierzytelności. W kontekście przedstawionych rozwiązań prawnych problemem, z jakim musiały zmierzyć się sądy administracyjne, było ustalenie właściwości organów egzekucyjnych do prowadzenia egzekucji na podstawie art. 71b u.p.e.a. Rozstrzygnięcie tej kwestii stało się jednak przyczynkiem dla udzielenia odpowiedzi na zdecydowanie bardziej fundamentalne pytanie, a mianowicie, jaki jest charakter wszczynanego na podstawie tego przepisu postępowania egzekucyjnego, a w szczególności, czy to postępowanie stanowi samoistne postępowanie egzekucyjne, którego byt po wszczęciu jest niezależny od „głównego” postępowania egzekucyjnego, czy też można temu postępowaniu przypisać charakter postępowania „wpadkowego” służącego uzyskaniu z majątku dłużnika zajętej wierzytelności kwoty w wysokości nieprzekazanej w trybie pierwotnej egzekucji. Pierwotnie sądy administracyjne prezentowały stanowisko o samoistnym charakterze postępowania wszczynanego na podstawie art. 71b. Na przykład w wyroku z 3.11.2010 r., I SA/Sz 720/10⁵⁶, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził: „Z art. 71b zdanie 1 u.p.e.a. wynika, iż zajęta wierzytelność w ww. sytuacji może być dochodzona od dłużnika zajętej wierzytelności w trybie egzekucji administracyjnej. Taki zapis, w ocenie Sądu, oznacza zaś, że dochodzenie tej należności odbywa się w trybie przewidzianym przez przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i nie daje podstaw do przyjęcia, że tak prowadzone postępowanie ma jedynie «wpadkowy» charakter w stosunku do postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec «głównego» zobowiązanego, a co zatem idzie – że zawsze powinna być prowadzona przez jeden i ten sam organ egzekucyjny. Jeżeli zatem organ egzekucyjny wystawi tytuł wykonawczy na podstawie art. 71b u.p.e.a., to tytuł ten jest podstawą do wszczęcia nowej egzekucji administracyjnej”⁵⁷.

Stanowisko prezentowane w przytoczonym orzeczeniu zostało jednak z czasem zakwestionowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku z 4.10.2012 r., II FSK 409/11⁵⁸, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Podstawą wystawienia tytułu wykonawczego jest w tych sytuacjach art. 71a § 9 u.p.e.a. (...) Z powyższych przepisów wynika,

⁵⁶ LEX nr 750473.

⁵⁷ Podobnie na ten temat wyrok WSA w Poznaniu z 19.05.2011 r., I SA/Po 93/11, LEX nr 991378.

⁵⁸ LEX nr 1233659.

że w razie uchylania się dłużnika zajętej wierzytelności od realizacji zajęcia, organ egzekucyjny wydaje najpierw postanowienie, w którym określa wysokość nieprzekazanej kwoty, a następnie w oparciu o to postanowienie, organ egzekucyjny wystawia tytuł wykonawczy (przeciwko dłużnikowi zajętej wierzytelności). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego sama możliwość wystawienia tytułu wykonawczego przeciwko dłużnikowi (zajętej wierzytelności) nie oznacza, że dochodzi do wszczęcia odrębnego postępowania egzekucyjnego. W omawianym przypadku tytuł wykonawczy umożliwia organowi egzekucyjnemu ściąganie z majątku dłużnika zajętej wierzytelności, jej kwoty (wierzytelności do wysokości określonej w postanowieniu), ale w dalszym ciągu na poczet egzekwowanego dotychczas obowiązku «zasadniczego» zobowiązanego, który to obowiązek był (jest nadal) przedmiotem trwającego postępowania egzekucyjnego⁵⁹. Ponadto, przychylając się do poglądów prezentowanych na ten temat w doktrynie⁶⁰, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30.01.2013 r., II GSK 2021/11⁶¹, stwierdził, że: „Tytuł wykonawczy, wystawiony na podstawie art. 71b u.p.e.a., umożliwia organowi egzekucyjnemu ściąganie z majątku dłużnika zajętej wierzytelności kwoty wierzytelności do wysokości określonej w postanowieniu. Jest ona egzekwowana na poczet obowiązku «zasadniczego», który pozostaje nadal przedmiotem trwającego postępowania egzekucyjnego”.

Wydaje się, że wypracowane zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominujące obecnie stanowisko należy uznać za słuszne. Postępowanie wszczęte wobec dłużnika zajętej wierzytelności na podstawie art. 71b u.p.e.a. jest niewątpliwie postępowaniem „wpadkowym” w stosunku do „zasadniczego” postępowania egzekucyjnego. Jego prowadzenie jest ściśle uzależnione od toku postępowania „zasadniczego” i służy jedynie uzyskaniu kwoty stanowiącej przedmiot egzekucji w tamtym postępowaniu. Przyjęcie innego poglądu mogłoby doprowadzić do wręcz absurdu sytuacji przeniesienia odpowiedzialności z tytułu należności publicznoprawnej w sposób abstrakcyjny na dłużnika zajętej wierzytelności, np. w przypadku umorzenia postępowania zasadniczego prowadzonego wobec zobowiązanego.

⁵⁹ Podobnie wyrok NSA z 30.01.2013 r., II GSK 2021/11, LEX nr 1298468; wyrok WSA w Szczecinie z 9.01.2013 r., I SA/Sz 793/12, LEX nr 1274135; wyrok NSA z 25.06.2015 r., II FSK 1164/13, LEX nr 1774071; wyrok WSA w Poznaniu z 28.09.2017 r., I SA/Po 543/17, LEX nr 2371139.

⁶⁰ R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 872.

⁶¹ LEX nr 1298468.

1.4.2. OSZACOWANIE WARTOŚCI RUCHOMOŚCI LUB PRAWA MAJĄTKOWEGO

W przepisach ogólnych, czyli części wspólnej dla regulacji normujących egzekucję należności pieniężnych, unormowano także sposób dokonywania wyceny rzeczy ruchomych oraz praw majątkowych. Poza zakresem analizy pozostawione zostały w tej części opracowania przepisy dotyczące biegłego skarbowego, sposobu nabywania przez niego uprawnień do szacowania wartości ruchomości i praw majątkowych w toku egzekucji administracyjnej, które są objęte analizą poświęconą podmiotom postępowania egzekucyjnego.

Zasadę w zakresie szacowania ruchomości i praw majątkowych w toku egzekucji administracyjnej określa art. 67b u.p.e.a., zgodnie z którym w celu dokonania takiego oszacowania organ egzekucyjny zwraca się do biegłego skarbowego, o ile dalsze przepisy nie stanowią inaczej. Zgodnie z ustawową definicją pod pojęciem biegłego skarbowego rozumie się rzeczoznawcę w określonej dziedzinie, uprawnionego do wyceny majątku zobowiązanego i wpisanego na listę biegłych skarbowych prowadzoną przez izbę administracji skarbowej (art. 1a pkt 1). Szczegółowe kryteria, jakie musi spełnić osoba chcąc uzyskać uprawnienia biegłego skarbowego, a także zasady dokonywania wpisu na listę zostały określone w art. 67c u.p.e.a. Warto zwrócić uwagę, że w przytoczonym art. 67b u.p.e.a. ustawodawca odsyła w zakresie wyjątków od sformułowanej zasady do „dalszych przepisów”, a nie przepisów odrębnych czy szczególnych. Należy więc przyjąć, że intencją ustawodawcy było ograniczenie możliwości wprowadzania wyjątków wyłącznie przepisami ustawy egzekucyjnej. Taka regulacja nie gwarantuje jednak zakładanego skutku. Gdyby bowiem ustawodawca w przepisie odrębnej ustawy unormował wyjątek od zasady sformułowanej w art. 67b u.p.e.a. w odniesieniu do określonego składnika majątkowego, to należałoby traktować taki przepis jako *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartej w ustawie egzekucyjnej⁶².

Czynność oszacowania jest dokonywana z respektowaniem reguł jawności i czynnego udziału zobowiązanego. Zgodnie bowiem z art. 67d u.p.e.a. organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego o wyznaczonym terminie oszacowania wartości ruchomości lub prawa majątkowego przez biegłego skarbowego i przesyła zobowiązanemu odpis protokołu oszacowania. Jeżeli jednak zobowiązany nie zgadza się z oszacowaniem przez biegłego skarbowego wartości ruchomości lub prawa majątkowego, może wystąpić do organu egzekucyjnego z wnioskiem

⁶² W tym zakresie można jedynie polegać na samodyscyplinie ustawodawcy. Regulacja zawarta w art. 67b u.p.e.a. wyklucza natomiast z pewnością możliwość wprowadzania wyjątków przepisami podstawowymi. Te musiałyby zostać uznane za sprzeczne z art. 67b u.p.e.a.

o dokonanie tego oszacowania przez biegłego sądowego. Z dniem 30.07.2020 r. przepis ten zostanie uzupełniony poprzez dookreślenie, z którego wynika, że zobowiązany będzie mógł wystąpić z takim wnioskiem w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu odpisu protokołu oszacowania. Wydaje się jednak, że w niektórych przypadkach termin ten będzie terminem wyjątkowo krótkim i niegwarantującym rzetelnej oceny dokonanego oszacowania wartości ruchomości lub prawa majątkowego. Wniosek taki ma charakter suspensywny w stosunku do egzekucyjnej sprzedaży zajętych podczas egzekucji rzeczy. Z ustawy wynika bowiem, że wniesienie przez zobowiązanego takiego wniosku wstrzymuje sprzedaż zajętych rzeczy. Po dokonaniu wyceny przez biegłego sądowego to dokonana przez niego wycena będzie podstawą do ustalenia wartości zajętych ruchomości lub praw majątkowych. Ustawodawca stanowi jednak, że jeżeli w wyniku oszacowania przez biegłego sądowego okaże się, że wartość zajętej ruchomości lub prawa majątkowego oszacowana przez biegłego sądowego nie różni się co najmniej o 25% od wartości oszacowanej przez biegłego skarbowego, koszty oszacowania przez biegłego sądowego ponosi zobowiązany. Wydaje się, że ustawodawca pozostawia w tym zakresie zbyt duży margines błędu przy dokonywaniu wyceny przez biegłego skarbowego. 25% wartości, mając na uwadze, że obu wycen dokonują rzeczoznawcy, w wielu przypadkach będzie świadczyło o rażącym niedbalstwie w wykonywaniu czynności zawodowych i powinno być podstawą do ponoszenia przez organ sankcji w postaci przynajmniej kosztów błędnej wyceny. Rzeczą organu egzekucyjnego natomiast powinno być w takim przypadku odpowiednie zabezpieczenie swoich ewentualnych roszczeń regresowych w stosunku do biegłego skarbowego.

Wprowadzona art. 67d § 2 u.p.e.a. możliwość dokonania wyceny przez biegłego sądowego stanowi oczywiście sygnalizowany w art. 67b u.p.e.a. wyjątek od szacowania wartości ruchomości lub prawa majątkowego przez biegłego skarbowego. Nie jest to jednak jedyny wprowadzony ustawą wyjątek.

Kolejną regulacją dopuszczającą możliwość dokonywania wyceny przez inny podmiot jest art. 99 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem wyceny zajmowanych ruchomości dokonuje poborca skarbowy⁶³, sporządzając protokół ich zajęcia. Zgodnie ze wskazanym przepisem poborca skarbowy poza opisem każdej zajętej ruchomości według cech jej właściwych oznacza w protokole zajęcia również ich wartość szacunkową⁶⁴. Ustawodawca stanowi jednocześnie,

⁶³ Z dniem 30.07.2020 r. pojęcie poborcy skarbowego zostanie zastąpione przez ustawodawcę pojęciem pracownika obsługującego organ egzekucyjny.

⁶⁴ Z dniem 30.07.2020 r. ustawodawca dodaje do tego przepisu sformułowanie, z którego wynika, że oznaczenie wartości szacunkowej ruchomości nastąpi wyłącznie w przypadku, w którym „jest [będzie – przyp. aut.] to możliwe”.

że w oznaczeniu takiej wartości może uczestniczyć zobowiązany, któremu przysługuje prawo przedstawienia rachunków i innych dowodów dla oznaczenia wartości szacunkowej zajętej ruchomości. Taka regulacja, kształtująca prawo udziału zobowiązanego w dokonywaniu oznaczenia wartości ruchomości, z pewnością ma służyć ustaleniu wartości w sposób rzetelny i obiektywny. Z dniem 30.07.2020 r. zostanie do ustawy egzekucyjnej dodany przepis, zgodnie z którym organ egzekucyjny będzie mógł sporządzić w terminie 30 dni od dnia zajęcia ruchomości protokół uzupełniający: w przypadku niezgodności w protokole zajęcia ruchomości opisu ruchomości z jej rzeczywistym stanem w zakresie opisu ruchomości według cech jej właściwych, a w przypadku nieoznaczenia w protokole zajęcia wartości szacunkowej ruchomości w zakresie oznaczenia jej wartości szacunkowej.

Od tego sposobu dokonywania wyceny rzeczy ruchomej ustawodawca wprowadza wyjątki, stanowiąc, że oszacowanie wartości zajętych wyrobów użytkowych ze złota, platyny i srebra następuje przez biegłego skarbowego. Dotyczy to również oszacowania wartości zajętych innych kosztowności, a także maszyn i innych urządzeń produkcyjnych oraz środków transportu. Przy czym zajęte wyroby użytkowe ze złota, platyny i srebra nie mogą być oszacowane poniżej wartości kruszcu, z którego zostały wytworzone⁶⁵.

W sytuacji, w której oznaczenia wartości zajętej ruchomości dokonuje poborca skarbowy, zobowiązanemu przysługuje w terminie 5 dni od daty zajęcia ruchomości prawo wniesienia do organu egzekucyjnego skargi na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego. Wniesienie skargi zgodnie z ustawą egzekucyjną skutkuje przekazaniem kompetencji do oszacowania wartości ruchomości biegłemu skarbowemu. Jak stanowi bowiem art. 99 § 2 u.p.e.a., w tym przypadku organ egzekucyjny jest obowiązany wezwać biegłego skarbowego do oszacowania wartości zajętej ruchomości. Przepisy nie dopuszczają więc innego działania w zakresie wyceny niż wyżej wskazane, np. uwzględnienia skargi poprzez przyjęcie jako wartości szacowanej rzeczy kwoty wskazanej w niej przez zobowiązanego. Artykuł 99 § 2 u.p.e.a. ulegnie zmianie z dniem 30.07.2020 r. Od tego dnia zobowiązanemu będzie służyła skarga na oszacowanie w terminie nie 5, a 7 dni i nie od dnia zajęcia ruchomości, ale od dnia doręczenia mu odpowiednio odpisu protokołu zajęcia ruchomości lub odpisu protokołu uzupełniającego, o którym mowa wyżej.

⁶⁵ Również regulujący te kwestie przepis ulegnie zmianie z dniem 30.07.2020 r. Zgodnie z nowym brzmieniem biegły skarbowy będzie dokonywał oszacowania wartości zajętych kosztowności oraz ruchomości o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej.

Ponadto zgodnie z przepisami organ egzekucyjny może zawsze wezwać biegłego skarbowego dla oszacowania wartości innych zajętych ruchomości, jeżeli uzna to za potrzebne. Ma on również prawo w tych przypadkach zwrócić się o wyrażenie opinii do instytucji zajmującej się badaniem cen.

Innym przykładem przepisu wprowadzającego odmienne zasady dokonywania wyceny może być art. 96h u.p.e.a., dotyczący egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej. Zgodnie z tym przepisem poborca skarbowy zamieszcza w protokole zajęcia opis zajętych praw i – jeżeli jest to możliwe – wartość szacunkową zajętych praw. W przypadku tego typu praw oznaczenie ich wartości jest warunkowane przez ustawodawcę realnymi możliwościami ich wyceny przez poborcę skarbowego. W przeciwnym razie zastosowanie będzie miała zasada szacowania ich wartości przez biegłego skarbowego. Podobnie szacunku wartości zajętych praw będzie dokonywał biegły skarbowy w sytuacji, w której ich zajęcie jest dokonane przez doręczenie Urzędowi Patentowemu Rzeczypospolitej Polskiej zawiadomienia o zajęciu. Również w tym przypadku, gdy wyceny zajętych praw dokonuje poborca skarbowy, zobowiązanemu służy środek prawny, a mianowicie zarzut. Zgodnie z art. 96h § 3 u.p.e.a. na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia do organu egzekucyjnego zarzutu, w terminie 7 dni od dnia zajęcia. Przepisy jednak, w przeciwieństwie do wcześniej opisanej skargi, dopuszczają możliwość uwzględnienia zarzutu przez organ egzekucyjny. Jak z nich wynika, dopiero bowiem w przypadku nieuwzględnienia zarzutu zobowiązanego organ egzekucyjny zwraca się do biegłego skarbowego o oznaczenie wartości zajętych praw.

Obie regulacje, a więc zawarte w art. 99 § 2 i art. 96h § 3 u.p.e.a., mimo że dotyczą analogicznej sytuacji i mają stanowić gwarancję prawidłowego oznaczenia wartości składników majątkowych zobowiązanego, wykazują rażącą wręcz niespójność w zakresie kształtowanego nimi środka prawnego, jaki przysługuje zobowiązanemu. Pomijając nomenklaturę (skarga/zarzut), niezrozumiałe jest zróżnicowanie terminów przewidzianych na ich wniesienie (5/7 dni), a także różnice w możliwości ich uwzględnienia w zakresie samokontroli wyceny dokonywanej przez organ egzekucyjny. Trudno znaleźć więc merytoryczne argumenty uzasadniające takie różnice. Dobrze więc, że z dniem 30.07.2020 r. ustawodawca dokona ujednolicenia terminu, w jakim można będzie wносить analizowane środki.

Również szczególna w odniesieniu do zasady wynikającej z art. 67b u.p.e.a. jest regulacja zawarta w art. 96k § 4 u.p.e.a. Ten przepis stanowi bowiem o możliwości oszacowania wartości zajętego udziału w spółce z o.o. przez sąd rejestrowy. W takim przypadku jednak ustawodawca nie przewidział szczególnego trybu zaskarżenia takiej wyceny.

Analizowane przepisy mają oczywiście zagwarantować najbardziej adekwatną do wartości zajmowanego składnika majątkowego jego wycenę. Służą więc z jednej strony ochronie interesu prawnego zobowiązanego, a z drugiej – mają sprzyjać jak najbardziej gospodarnemu prowadzeniu egzekucji. Należy bowiem podkreślić, że zbyt wygórowana wycena wcale nie sprzyja skuteczności egzekucji. Prowadzi bowiem do trudności w egzekucyjnym zbyciu zajętego składnika majątkowego.

1.4.3. WYJAWIENIE MAJĄTKU

Przepisy ogólne dotyczące egzekucji należności pieniężnych regulują również tryb postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji. Instytucją, która ma m.in.⁶⁶ służyć zapewnieniu możliwości wyegzekwowania obowiązku, jest regulowana art. 71 u.p.e.a. instytucja wyjawienia majątku. Zgodnie z tym przepisem, 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 Kodeksu postępowania cywilnego. W tym trybie, służącym ustaleniu majątku zobowiązanego, z którego mogłaby być prowadzona w przyszłości skuteczna egzekucja, mogą zostać podjęte czynności również jeszcze przed wszczęciem egzekucji administracyjnej lub w czasie jej trwania, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy⁶⁷.

Tryb wyjawienia majątku zgodnie z taką regulacją może mieć więc zastosowanie w dwóch różnych sytuacjach, a mianowicie po stwierdzeniu bezskuteczności prowadzonej wobec zobowiązanego egzekucji, a także w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w przyszłości stanie się ona bezskuteczna.

W doktrynie zwraca się uwagę na różne przesłanki zastosowania procedury w obu przypadkach⁶⁸. Jeżeli podstawą wystąpienia o wyjawienie majątku jest

⁶⁶ Wyjawienie majątku jest tylko jedną z wielu instytucji służących pozyskiwaniu informacji istotnych dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji administracyjnej. Szerzej na ten temat zob. P. Ostojki, *Formy pozyskiwania przez wierzyciela informacji o majątku zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019, s. 84–103; J. Olszanowski, *Sposoby działania organów administracji publicznej w celu poszukiwania majątku zobowiązanego* [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2019, s. 158–177.

⁶⁷ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 140–141.

⁶⁸ P. Ostojki, W. Piątek, *Egzekucja...*, s. 142 i n.; R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 356.

bezskuteczność egzekucji, to przesłanką takiego wystąpienia jest wykazanie tej bezskuteczności, a więc wykazanie, że w postępowaniu zostały zastosowane dostępne środki egzekucyjne skierowane na niewyłączone spod egzekucji składniki majątku zobowiązanego, które jednak nie doprowadziły do wyegzekwowania należności objętej egzekucją⁶⁹.

W drugim przypadku wystąpienie nie jest warunkowane wykazaniem bezskuteczności zastosowanych środków egzekucyjnych. Byłoby ono bowiem możliwe wyłącznie po zastosowaniu dostępnych środków egzekucyjnych, tak jak przewidziano to w pierwszym przypadku. W drugim regulowanym przepisami przypadku wystarczającą przesłanką wystąpienia o wyjawienie przez zobowiązanego majątku jest uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być w przyszłości zaspokojona. W związku z tym należy wykazać, że znany majątek zobowiązanego, jak również wynagrodzenie za pracę oraz świadczenia okresowe za okres 6 miesięcy nie wystarczą na zaspokojenie należności⁷⁰.

Podmiotami postępowania egzekucyjnego, które mogą wystąpić o wyjawienie majątku zobowiązanego, są organ egzekucyjny oraz wierzyciel. Konstrukcja przepisu stwarza jednak organowi egzekucyjnemu oraz wierzycielowi jedynie możliwość wystąpienia o wyjawienie majątku. Nie kształtuje natomiast takiego obowiązku. Tym samym podmioty te muszą ocenić zasadność takiego wystąpienia, a więc ocenić przede wszystkim stopień prawdopodobieństwa ustalenia dodatkowego majątku zobowiązanego w postępowaniu wszczętym w tym trybie. Gdyby bowiem podmioty te uznały, że wystąpienie o wyjawienie majątku będzie bezskuteczne, a więc nie przyczyni się do ustalenia majątku zobowiązanego, z którego można przeprowadzić skuteczną egzekucję pieniężną, to powinny zrezygnować z zastosowania tego trybu i umorzyć postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.⁷¹ Artykuł 59 § 2 u.p.e.a. kształtuje uznaniowość w zakresie umorzenia postępowania egzekucyjnego, co obarcza organ egzekucyjny obowiązkiem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji wykazania przesłanki warunkującej zastosowanie tego przepisu i ustalenia, że umorzenie w określonej sytuacji faktycznej jest uzasadnione. W tym zakresie stanowisko zajęto również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, a analiza tych orzeczeń prowadzi do wniosku, że ma ono charakter

⁶⁹ P. Ostojki, W. Piątek, *Egzekucja...*, s. 142 i n.

⁷⁰ P. Ostojki, W. Piątek, *Egzekucja...*, s. 142 i n.; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 141; J. Olszanowski, *Sposoby...*, s. 172–173.

⁷¹ Zgodnie z art. 59 § 2 u.p.e.a. „postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne”.

utrwalony⁷². W części orzeczeń sądy stały na stanowisku, że ustalenie podstaw do umorzenia postępowania w tym trybie powinno nastąpić po zastosowaniu przewidzianych przepisami ustawy egzekucyjnej instytucji służących ustalaniu majątku zobowiązanego, z którego może być prowadzona egzekucja, a do takich przecież należy instytucja wyjawienia majątku. Na przykład w wyroku z 17.12.2015 r., I SA/Po 541/15⁷³, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, odnosząc się do kwestii ustalenia podstaw zastosowania instytucji umorzenia postępowania egzekucyjnego w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a., stwierdził, że: „Umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wiąże się z koniecznością wykazania przez wierzyciela, że dążył wszelkimi metodami do ustalenia majątku zobowiązanego bądź też takie działania podjął organ egzekucyjny. Najczęściej stosowaną metodą prowadzącą do uzyskania wiedzy o majątku zobowiązanego jest instytucja wyjawienia majątku, o której mowa w art. 71 u.p.e.a.”. Podobnie w wyroku z 23.11.2011 r., I SA/Bd 619/11⁷⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy podkreślił, że „pomocna w tym zakresie [ustalenia przesłanek umorzenia postępowania – przyp. aut.] może być instytucja wyjawienia majątku przewidziana w art. 71 § 1 ustawy o u.p.e.a.”.

Z przepisów kształtujących tę instytucję wynika, że podstawą żądania nakazania przez zobowiązanego wyjawienia majątku są dokumenty stanowiące podstawę wszczęcia egzekucji administracyjnej lub dokonania zabezpieczenia. W wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej, która weszła w życie 21.11.2013 r., dodano do art. 71 § 3 zdanie, w myśl którego w takim przypadku nie jest konieczne nadawanie takim dokumentom sądowej klauzuli wykonalności⁷⁵. Samo postępowanie o wyjawienie majątku odbywa się już w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, tj. art. 913–920¹ tego kodeksu⁷⁶.

⁷² Zob. np. wyroki NSA: z 16.11.2017 r., II FSK 3140/15, LEX nr 2402037; z 22.06.2017 r., II GSK 2798/15, LEX nr 2340960; z 12.03.2013 r., II GSK 2115/11, LEX nr 1340113; wyrok WSA w Gdańsku z 10.10.2017 r., I SA/Gd 794/17, LEX nr 2383925; wyroki WSA w Gliwicach z 31.08.2017 r., I SA/Gl 659/17, LEX nr 2352408, oraz z 28.01.2015 r., I SA/Gl 864/14, LEX nr 1623099, i wiele innych.

⁷³ LEX nr 1946631.

⁷⁴ LEX nr 1095636.

⁷⁵ Wcześniej konieczność nadania dokumentom stanowiącym podstawę do wystąpienia o wyjawienie majątku budziła wątpliwości. Zostały one rozstrzygnięte na korzyść stanowiska, zgodnie z którym taka klauzula była obligatoryjna, uchwałą z 24.03.2006 r., III CZP 10/06, LEX nr 175140, w której SN stwierdził: „Do wniosku urzędu skarbowego – złożonego po wszczęciu egzekucji administracyjnej – działającego na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...), o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku należy dołączyć tytuł wykonawczy wskazany w art. 71 § 3 tej ustawy, opatrzonej sądową klauzulą wykonalności”.

⁷⁶ P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 141; szerzej na ten temat zob. J. Olszanowski, *Sposoby...*, s. 170 i n.

1.4.4. DOBROWOLNA ZAPŁATA⁷⁷

Nowelizacją z 11.09.2019 r. do ustawy egzekucyjnej zostaną dodane z dniem 30.07.2020 r. art. 67e–67h. Przedmiotem tych regulacji jest unormowanie w ustawie egzekucyjnej zasad, w oparciu o które możliwe jest dokonanie zapłaty egzekwowanej należności w sposób dobrowolny przez zobowiązanego bądź inny podmiot. Podstawowym celem takich działań jest więc oczywiście uniknięcie przez zobowiązanego dolegliwości, a częściowo również kosztów, związanych z zastosowaniem środków egzekucyjnych. Wskazane przepisy zostaną dodane do działu II „Egzekucja należności pieniężnych” rozdziału 1 „Przepisy ogólne” ustawy egzekucyjnej. Taką lokalizację należy uznać za trafną, regulacja prawna w tym przypadku dotyczyć będzie bowiem należności pieniężnych będących przedmiotem egzekucji administracyjnej. Ustawodawca koncentruje się w tych regulacjach na kwestiach technicznych związanych z zapłatą, sposobami potwierdzania jej dokonania, a także precyzyjnym określeniem momentu, który będzie traktowany jako dzień zapłaty. Przepisy te, zgodnie z art. 67h u.p.e.a., będą miały również odpowiednie zastosowanie do zapłaty organowi egzekucyjnemu wadium i ceny nabycia rzeczy lub prawa majątkowego, a także wierzycielowi należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia. Oczywiście również obecnie dokonanie dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego kwot będących przedmiotem egzekucji administracyjnej nie jest wykluczone, jednak – jak się wydaje – precyzyjne określenie kwestii materialno-technicznych związanych z jej dokonaniem zasługuje na aprobatę.

Z dodawanych do ustawy egzekucyjnej przepisów wynika, że dobrowolna zapłata może być dokonana na poczet wszelkich należności podlegających egzekucji administracyjnej. Ustawodawca precyzuje bowiem, że w ten sposób można uiścić należność pieniężną, odsetki z tytułu niezapłacenia tej należności w terminie, koszty upomnienia i koszty egzekucyjne. Ustawodawca dopuszcza dwie formy, w jakich taka zapłata może nastąpić, a mianowicie formę gotówkową i bezgotówkową. Ta druga będzie dopuszczalna wyłącznie w siedzibie organu egzekucyjnego, jeżeli po stronie tego organu będą istniały warunki techniczne do dokonania zapłaty w tej formie. W przypadku dokonania zapłaty w trybie analizowanych przepisów po stronie organu egzekucyjnego powstanie obowiązek wystawienia pokwitowania. Do tego pokwitowania odpowiednio będą miały zastosowanie przepisy regulujące wystawienie pokwitowania w przypadku

⁷⁷ Pojęciem dobrowolnej zapłaty na określenie instytucji regulowanych dodawanymi z dniem 30.07.2020 r. do ustawy egzekucyjnej art. 67e–67h operuje projektodawca w uzasadnieniu nowelizacji.

pobrania egzekwowanej należności w trybie egzekucji z pieniędzy. Te przepisy zostały omówione w dalszej części opracowania i ich analiza w tym miejscu zostanie pominięta. Ustawodawca stanowi jednak, że w przypadku dokonania zapłaty w sposób dobrowolny przez podmiot inny niż zobowiązany pokwitowanie pobrania zawierać będzie również odpowiednio imię i nazwisko albo nazwę podmiotu dokonującego zapłaty. W takim przypadku pokwitowanie nie będzie musiało zawierać podpisu zobowiązanego.

Ustawodawca uregulował szczegółowo również sposób ustalenia dnia zapłaty egzekwowanych należności, w przypadku gdy będzie ona następowała w analizowanym trybie. Zgodnie z art. 67g u.p.e.a. za taki dzień uważać się będzie przy zapłacie gotówką dzień pobrania gotówki albo wpłaty należności na rachunek organu egzekucyjnego w banku, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, w placówce pocztowej w rozumieniu Prawa pocztowego, w biurze usług płatniczych, w instytucji płatniczej, w małej instytucji płatniczej lub w instytucji pieniądza elektronicznego, o których mowa w ustawie o usługach płatniczych, a przy zapłacie w formie bezgotówkowej dzień obciążenia rachunku zobowiązanego przez dostawcę, o którym mowa w art. 4a u.u.p. – w przypadku zapłaty przy użyciu polecenia przelewu, albo uzyskania potwierdzenia autoryzacji transakcji płatniczej, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.u.p. – w przypadku zapłaty przy użyciu innego niż polecenie przelewu instrumentu płatniczego.

Analiza dodawanych do ustawy egzekucyjnej przepisów regulujących tryb dobrowolnej zapłaty egzekwowanych należności prowadzi do wniosku, że mogą one odegrać istotną rolę w praktyce egzekucyjnej. Ustawodawca przewidział możliwość zastosowania przy realizacji zapłaty form nowoczesnych, powszechnie obecnie używanych, a przez to atrakcyjnych dla zobowiązanego czy innego podmiotu. Omówiona regulacja z pewnością wypełni istotną lukę w obecnych instytucjach egzekucyjnych.

1.4.5. STWIERDZENIE NABYCIA PRAW MAJĄTKOWYCH I RUCHOMOŚCI W TRYBIE EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

Przepisy wspólne dla egzekucji należności pieniężnych regulują również istotną przede wszystkim dla nabywcy praw majątkowych czy ruchomości w trybie egzekucyjnym instytucję, a mianowicie instytucję stwierdzenia nabycia w postępowaniu egzekucyjnym praw majątkowych lub ruchomości. Z art. 68b u.p.e.a. wynika, że stwierdzenie nabycia praw własności lub innych praw albo ruchomości następuje w drodze postanowienia organu egzekucyjnego.

Postanowienie takie jest wydawane przez organ egzekucyjny z urzędu bądź na wniosek nabywcy. Z urzędu organ egzekucyjny jest zobowiązany wydać postanowienie zawsze, gdy do wykonywania praw lub dysponowania ruchomością niezbędne jest posiadanie dowodu nabycia. Natomiast jeżeli taka przesłanka nie zachodzi, to postanowienie takie wydawane jest jedynie na wniosek nabywcy⁷⁸.

Warto również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 68d u.p.e.a. prawa majątkowe i ruchomości nabyte w postępowaniu egzekucyjnym są wolne od obciążeń. Nabywca nabywa więc prawa majątkowe i ruchomości w stanie pierwotnym. Oznacza to, że w momencie nabycia następuje wygaśnięcie obciążeń tych praw, jak też ruchomości. Przepis ten nie dotyczy jednak nabywanych w drodze egzekucyjnej nieruchomości, w przypadku bowiem ich sprzedaży ustawodawca odmiennie uregulował skutki nabycia w art. 112c–112g u.p.e.a., o czym w części poświęconej egzekucji z nieruchomości.

1.4.6. EGZEKUCJA ZOBOWIĄZAŃ PAŃSTWOWYCH JEDNOSTEK BUDŻETOWYCH

W przepisach ogólnych poprzedzających regulację prawną poświęconą poszczególnym środkom egzekucyjnym należności pieniężnych ustawodawca unormował również szczególny, uproszczony tryb egzekwowania należności pieniężnych, do których uiszczenia zobowiązane są państwowe jednostki budżetowe. Takie ukształtowanie trybu egzekucji tego typu należności jest postrzegane w doktrynie jako szczególny przywilej tych jednostek. Dzięki obowiązкови zastosowania tego trybu państwowe jednostki budżetowe unikają stosowania wobec nich innych środków egzekucyjnych należności pieniężnych, które mają zdecydowanie bardziej dotkliwy charakter⁷⁹.

Artykuł 69 u.p.e.a., który poświęcono regulacji wprowadzającej wyjątek od przewidzianego ogólnie trybu egzekwowania należności pieniężnych, jednoznacznie ogranicza możliwość zastosowania tego trybu do należności pieniężnych, do uregulowania których zobowiązana jest państwowa jednostka budżetowa. Ustawodawca nie definiuje pojęcia państwowej jednostki budżetowej w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W związku z powyższym, by ustalić zakres podmiotowy zastosowania tego przepisu, konieczne jest odwołanie się do regulacji prawnych definiujących to pojęcie.

⁷⁸ D. Jankowiak, *Ustawa...*, s. 600; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 142.

⁷⁹ P. Przybysz, *Postępowanie...*, 2015, s. 329; R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 858; P. Ostojński, W. Piątek, *Egzekucja...*, s. 156; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 142.

Pojęcie jednostki budżetowej definiuje przede wszystkim art. 11 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie jednostki budżetowej jest więc definiowane m.in. poprzez pojęcie jednostki sektora finansów publicznych. Podmioty, które tworzą sektor finansów publicznych, wymienia natomiast ustawodawca w art. 9 u.f.p. Należy jednak podkreślić, że w pojęciu jednostek budżetowych, na co wprost wskazuje definicja zawarta w art. 11 ust. 1 u.f.p., mieszczą się zarówno jednostki państwowe, jak i samorządowe. Natomiast art. 69 u.p.e.a. ogranicza możliwość zastosowania uregulowanego w nim trybu egzekucji należności pieniężnych do jednostek budżetowych o charakterze państwowym, wykluczając tym samym możliwość jego zastosowania do samorządowych jednostek budżetowych (w tym gminnych, powiatowych czy wojewódzkich)⁸⁰. W tym zakresie jednak poglądy prezentowane w doktrynie nie mają charakteru jednolitego⁸¹.

Tryb egzekucji należności pieniężnych, do uiszczenia których zobowiązane są państwowe jednostki budżetowe, polega na tym, że wierzyciel składa tytuł wykonawczy bezpośrednio tej państwowej jednostce, z której działalnością wiąże się egzekwowana należność. Po złożeniu tytułu wykonawczego jednostka jest obowiązana bezzwłocznie należność uiszczyć.

Ustawodawca zabezpiecza jednak wierzyciela przed opieszałym działaniem zobowiązanej jednostki, stanowiąc, że jeżeli należność nie zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia złożenia tytułu wykonawczego, to wierzyciel może skierować wniosek do jednostki nadrzędnej zobowiązanego. W takiej sytuacji to jednostka nadrzędna zarządza pokrycie należności, ale oczywiście ze środków zobowiązanego.

W celu zapewnienia skuteczności tych czynności ustawodawca stanowi, że w przypadku zarządzenia pokrycia należności ze środków zobowiązanego jednostce nadrzędnej przysługują uprawnienia jednostki zobowiązanej do dysponowania środkami zgromadzonymi na jej rachunku.

⁸⁰ W tym zakresie należy analizować każdorazowo sposób finansowania działalności takiej jednostki. Przykładem takiej jednostki jest samorządowe kolegium odwoławcze, którego działalność finansowana jest z budżetu państwa, mimo że funkcjonalnie jest to organ o charakterze samorządowym. Przesądza o tym art. 3 ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570), który stanowi, że kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi.

⁸¹ R. Suwaj [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, s. 858.

W art. 69 § 3 u.p.e.a. ustawodawca wyłącza jednak stosowanie tego trybu do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zobowiązań podatkowych oraz należności przypadających od jednostek budżetowych, wynikających z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych z zobowiązaniami tych jednostek⁸². Takie wyłączenie przedmiotowe powoduje, że w przypadku egzekwowania tego typu należności pieniężnych zastosowanie będzie miał ogólny tryb egzekucji należności pieniężnych, a więc będzie można zastosować wszystkie dostępne zgodnie z przepisami ustawy egzekucyjne środki egzekucyjne.

1.5. EGZEKUCJA Z PIENIĘDZY

1.5.1. UWAGI OGÓLNE

Pierwszym uregulowanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środkiem egzekucyjnym należności pieniężnych jest egzekucja z pieniędzy. W porównaniu z innymi środkami o takim charakterze regulacja prawna normująca egzekucję z pieniędzy jest szczególna, ustawodawca bowiem nie wyodrębnia jej do osobnego rozdziału czy oddziału, jak czyni to w przypadku pozostałych środków egzekucyjnych. Artykuł 68 u.p.e.a., regulujący postępowanie w przypadku jego zastosowania, został umieszczony w rozdziale 1 „Przepisy ogólne” działu II „Egzekucja należności pieniężnych”, czyli w przepisach wspólnych dla tego rodzaju egzekucji. Przyczyn takiego wyodrębnienia doktryna prawa administracyjnego doszukiwała się przede wszystkim w tym, że zastosowanie egzekucji z pieniędzy powinno w zasadzie poprzedzać zastosowanie innych środków egzekucyjnych. Dopiero więc jeżeli poprzez zastosowanie tego środka nie dojdzie do zaspokojenia wierzyciela, należy stosować inne środki egzekucji należności pieniężnych⁸³. Trudno jednak bezwzględnie i bez jakichkolwiek zastrzeżeń zaakceptować tak sformułowany pogląd opierający się w znacznym stopniu na przekonaniu, że wezwanie zobowiązanego do zapłaty należności objętej egzekucją stanowi przeprowadzenie egzekucji z pieniędzy. Nie pozwalała na formułowanie przytoczonej wcześniej tezy również odniesienie do zasady stosowania najmniej uciążliwych środków dla zobowiązanego. Zawsze bowiem

⁸² Szerzej na temat tego trybu P. Ostojski, W. Piątek, *Egzekucja...*, s. 156–158.

⁸³ R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992, s. 109; L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna z pieniędzy* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 309 i n.

analiza dolegliwości środka musi być zindywidualizowana do sytuacji faktycznej i prawnej, w jakiej znajduje się zobowiązany. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której o wiele dotkliwsza dla zobowiązanego będzie egzekucja z pieniędzy niż np. z wynagrodzenia za pracę⁸⁴. Ten stan legislacyjny ulegnie jednak zasadniczej zmianie po wejściu w życie z dniem 30.07.2020 r. nowelizacji z 11.09.2019 r. Na mocy tej ustawy zostanie bowiem uchylony art. 68 u.p.e.a., który obecnie reguluje egzekucję z pieniędzy, a do działu II zostanie dodany rozdział 1a „Egzekucja z pieniędzy” (art. 71d–71f), w którym unormowano sposób zastosowania tytułowego środka egzekucyjnego. Regulacja poświęcona temu środkowi egzekucyjnemu będzie więc jak dotychczas poprzedzać przepisy normujące pozostałe środki egzekucyjne należności pieniężnych, co czyni poprzednie rozważania na temat pierwszeństwa zastosowania tego właśnie środka nadal przedmiotowymi.

Egzekucja z pieniędzy stanowi z pewnością najprostszy i w gruncie rzeczy najczęściej stosowany środek egzekucyjny należności pieniężnych. Jest to środek najprostszy pod względem trybu jego zastosowania, a także co do zasady, mając jednak na uwadze ww. zastrzeżenia, najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, a ponadto wyjątkowo skuteczny i niewymagający nadmiernych nakładów⁸⁵, przede wszystkim ze strony organu egzekucyjnego. Skuteczna egzekucja z pieniędzy prowadzi także do szybkiego zakończenia postępowania egzekucyjnego.

1.5.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY EGZEKUCJI Z PIENIĘDZY

Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, w szczególności art. 68, regulując analizowany środek egzekucyjny, posługują się pojęciem pieniądza, które wyznacza zakres przedmiotowy zastosowania tego środka egzekucyjnego⁸⁶. Tryb przeprowadzenia egzekucji administracyjnej z pieniędzy określony przepisami ustawy egzekucyjnej, a polegający na ich fizycznym przekazaniu poborcy skarbowemu lub odebraniu przez tegoż poborcę, decyduje o tym, że środek ten ma zastosowanie do pieniędzy zmaterializowanych, a nie do jednostek pieniężnych oznaczających „leżącą u podstaw każdego systemu monetarnego, określoną

⁸⁴ Tak będzie np. w przypadku oczekiwania zobowiązanego na nieodległą w czasie wypłatę wynagrodzenia za pracę w sytuacji niedysponowania przez niego w danym momencie nadmiarem gotówki.

⁸⁵ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 309 i n.; P. Przybysz, *Postępowanie...*, 2015, s. 326–327; R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, s. 347.

⁸⁶ Na temat podstawowych funkcji pieniądza zob. W. Matuszewski, *Wybrane zagadnienia ekonomii dla studentów prawa i administracji*, Toruń 2008, s. 49 i n.

w sposób abstrakcyjny, normatywną jednostkę wartości”⁸⁷, występujących w postaci zdematerializowanej, która jest używana w rozliczeniach bezgotówkowych.

W doktrynie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w zakresie zdefiniowania pojęcia pieniądza należy odwołać się do regulacji kształtujących polski system pieniężny⁸⁸. Podstawowym aktem prawnym, który w tym zakresie będzie miał zastosowanie, jest ustawa o Narodowym Banku Polskim, która w odniesieniu do pieniądza w postaci zmateriałizowanej posługuje się pojęciem znaku pieniężnego. Zgodnie z art. 32 u.NBP prawnymi środkami płatniczymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są znaki pieniężne emitowane przez Narodowy Bank Polski. Natomiast zgodnie z art. 31 u.NBP znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze.

Pieniądze (znaki pieniężne), do których jest kierowana egzekucja z pieniędzy, mogą stanowić wyłącznie znaki pieniężne (banknoty i monety) Rzeczypospolitej Polskiej. Do takiego wniosku prowadzi kompleksowa analiza regulacji zawartej w ustawie egzekucyjnej, a w szczególności analiza przepisów kształtujących tryb egzekwowania walut obcych, który został wyłączony przez ustawodawcę spod zakresu stosowania art. 68 u.p.e.a., czyli egzekucji z pieniędzy. Ponadto samo postępowanie wykazuje w przypadku tego typu walut również istotne różnice w stosunku do trybu przeprowadzania egzekucji z pieniędzy polskich. Pojęcie waluty obcej w polskim systemie prawnym definiują przepisy Prawa dewizowego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 pr. dew. w rozumieniu ustawy walutami obcymi są „znaki pieniężne (banknoty i monety) będące poza krajem prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie; na równi z walutami obcymi traktuje się wymienialne rozrachunkowe jednostki pieniężne stosowane w rozliczeniach międzynarodowych, w szczególności jednostkę rozrachunkową Międzynarodowego Funduszu Walutowego (SDR)”. Oczywiście mając na uwadze zastrzeżenie dotyczące zmateriałizowanego charakteru pieniędzy, do których ma zastosowanie analizowany środek egzekucyjny, istotna w kontekście dalszych rozważań jest wyłącznie początkowa część definicji stanowiąca o znakach pieniężnych. Z ustawy egzekucyjnej wynika, że egzekucja z pieniędzy będących prawnym środkiem płatniczym poza krajem (Rzeczpospolitą Polską) nie odbywa się w trybie egzekucji z pieniędzy, lecz w trybie właściwym dla egzekucji pieniężnej z ruchomości. Zgodnie bowiem z art. 105 § 4 u.p.e.a. zajęte waluty obce lub inne wartości dewizowe organ egzekucyjny sprzedaje bankowi prowadzącemu ich skup. Egzekucja wymaga

⁸⁷ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 310, na podstawie Z. Żabiński, *Istota prawna jednostki pieniężnej*, „Studia Cywilistyczne” 1965/6, s. 246.

⁸⁸ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 310.

więc w tym przypadku, tak jak w przypadku ruchomości, egzekucyjnego zbycia waluty obcej, a dopiero kwota uzyskana w wyniku takiej sprzedaży jest zaliczana na poczet egzekwowanej należności. Tryb przeprowadzania tej egzekucji różni się więc istotnie od egzekucji z pieniędzy. Jest to tryb bardziej skomplikowany, a przede wszystkim czasochłonny.

W wyniku wejścia w życie 30.07.2020 r. wspomnianej już nowelizacji ustawy egzekucyjnej powyższe rozważania ulegną jednak częściowej dezaktualizacji. Zgodnie bowiem z dodawanym art. 71d § 2 u.p.e.a. pobranie należności pieniężnej w trybie zastosowania egzekucji z pieniędzy będzie mogło nastąpić bądź w gotówce, czyli poprzez przejęcie znaków pieniężnych, bądź też bezgotówkowo przy użyciu terminala płatniczego. Oczywiście ta ostatnia forma zapłaty będzie możliwa do zastosowania wyłącznie w przypadku, w którym egzekucja z pieniędzy będzie się odbywała w trybie dobrowolnej zapłaty. Wykluczone natomiast będzie zastosowanie tej formy w trybie przymusowego odebrania pieniędzy na skutek przeszukania pomieszczeń i schowków, urządzeń, maszyn, środków transportu oraz odzieży, teczek, waliz i podobnych przedmiotów (art. 71f u.p.e.a.).

Zakres przedmiotowy egzekucji z pieniędzy został przez ustawodawcę ograniczony również regulacją mającą na celu realizację zasady poszanowania minimum egzystencji, czyli regulacją kształtującą wyłączenia spod egzekucji administracyjnej. Pojęciem pieniędzy w zakresie tej regulacji posługuje się ustawodawca w art. 8 § 1 pkt 6 u.p.e.a., stanowiąc, że nie podlegają egzekucji administracyjnej pieniądze w kwocie 760 zł. Pozornie jednoznaczna regulacja może budzić wątpliwości interpretacyjne w kontekście *ratio legis* przepisów kształtujących ww. zasadę. Artykuł 8, w którym sformułowano katalog wyłączeń spod egzekucji administracyjnej, nie operuje żadną przesłanką podmiotową, która mogłaby warunkować zastosowanie ograniczeń egzekucyjnych. Tym samym należy przyjąć, że ustawodawca takich w odniesieniu do stosowania tego przepisu nie kreuje. Wyłączenie spod egzekucji z pieniędzy kwoty 760 zł będzie więc dotyczyło zastosowania tego środka niezależnie od charakteru zobowiązanego, a więc niezależnie od tego, czy jest on osobą fizyczną, prawną, czy też jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Wydaje się, że *ratio legis* zasady poszanowania minimum egzystencji skłania do postulowania zmiany proponowanej w tym zakresie regulacji prawnej poprzez doprecyzowanie podmiotów, które z ochrony wynikającej z przytoczonego przepisu mogą korzystać. W przypadku bowiem szeregu podmiotów, które z uwagi na treść art. 8 § 1 pkt 6 u.p.e.a. będą korzystały z ochrony przed egzekwowaniem będących w ich posiadaniu pieniędzy, trudno powiązać tak ukształtowaną regulację z zasadą obowiązującą w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, która – jak się powszechnie uważa w doktrynie – stanowiła jej źródło. Ponadto przy

tak kategorycznej treści tego przepisu trudno, powołując się na wspomnianą zasadę, odmówić możliwości korzystania z kształtowanej nim ochrony majątku zobowiązanego, nawet wówczas, gdy o poszanowaniu minimum egzystencji nie może być mowy.

Z ochrony w postaci nieegzekwowania kwoty 760 zł mogą korzystać zobowiązani każdorazowo, gdy zostanie skierowana do ich pieniędzy egzekucja administracyjna. Incydentalność egzekucji z pieniędzy, rozumiana jako krótkotrwałość stosowania tego środka, powoduje, że ochrona kwoty niepodlegającej zajęciu odnawiać się będzie niezależnie od odstępów czasowych, w jakich następować będzie wezwanie zobowiązanego do zapłaty, a więc stosowanie egzekucji z pieniędzy. W tym zakresie jednak paradoks wynikający z dość archaicznego ograniczenia kwotowego polega na tym, że posiadając wskazaną kwotę w walucie obcej, zobowiązany nie będzie mógł skorzystać z ochrony gwarantowanej art. 8 § 1 pkt 6 u.p.e.a.

Należy również podkreślić, że regulacja zawarta w analizowanym przepisie nie kształtuje obowiązku korzystania przez zobowiązanego z wynikającej z niego ochrony, a jedynie prawo, o którym w przypadku stosowania egzekucji z pieniędzy powinien on zostać poinformowany przez poborcę skarbowego. Podstaw prawnych takiego działania poborcy skarbowego poszukiwać można w art. 9 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.

Podsumowując, należy więc podkreślić, że przedmiotem, z którego jest prowadzona egzekucja administracyjna z pieniędzy, jest pieniądz, czyli w rozumieniu ustawy o Narodowym Banku Polskim znak pieniężny Rzeczypospolitej Polskiej, dla którego Narodowy Bank Polski jest bankiem emisyjnym⁸⁹, oczywiście z zastrzeżeniem dotyczącym zmian stanu prawnego, jakie nastąpią z dniem 30.07.2020 r. Środek ten, jak wynika z wcześniejszych rozważań, nie ma zastosowania do walut obcych, w przypadku których zastosowanie ma egzekucja z ruchomości, ani do jednostek pieniężnych zdematerializowanych, czyli niewystępujących w postaci znaku pieniężnego, do których mogą być stosowane inne środki egzekucyjne, np. egzekucja z rachunku bankowego.

Zakres podmiotowy egzekucji z pieniędzy wyznacza krąg zobowiązanych, do których może być zastosowany ten środek egzekucyjny. W doktrynie został sformułowany pogląd, zgodnie z którym egzekucja z pieniędzy jest „w zasadzie stosowana wobec osób fizycznych – ze względu na obowiązek podmiotów gospodarczych posiadania rachunku bankowego i przeprowadzania rozliczeń za

⁸⁹ Zgodnie z art. 4 u.NBP Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej.

jego pośrednictwem”⁹⁰. Wydaje się jednak, że tego typu ograniczenia skutecznego przeprowadzenia egzekucji nie mogą być traktowane jako ograniczenia o charakterze podmiotowym. Każdy z takich podmiotów, jeżeli występuje w postępowaniu egzekucyjnym w charakterze zobowiązanego i dysponuje pieniędzmi (znakami pieniężnymi) w zdefiniowanym wcześniej znaczeniu, może być podmiotem, do którego zostanie skierowana egzekucja z pieniędzy. Obowiązek prowadzenia rozliczeń bezgotówkowych, istotnie ograniczony kwotowo, nie wyklucza bowiem równoczesnego posiadania znaków pieniężnych, które mogą stanowić źródło egzekucyjne pokrycia należności pieniężnej stanowiącej przedmiot egzekucji administracyjnej. Przykładem może być podmiot prowadzący działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży detalicznej towarów na szeroką skalę. W takim przypadku egzekucja z pieniędzy może okazać się egzekucją bardzo skuteczną. Tezę tę potwierdza również kierunek zmian, jakie zostaną wprowadzone do ustawy egzekucyjnej z dniem 30.07.2020 r., w wyniku których egzekucja z pieniędzy będzie mogła być przeprowadzona poprzez zapłatę egzekwowanej należności w formie bezgotówkowej.

1.5.3. PRZEBIEG EGZEKUCJI Z PIENIĘDZY

Regulacja ustawowa kształtująca egzekucję z pieniędzy nie jest bardzo rozbudowana, a wręcz przeciwnie – można ją ocenić jako lakoniczną. Poświęcono jej przebiegowi wyłącznie art. 68 u.p.e.a. Z tego przepisu wynika, że przeprowadzenie egzekucji z pieniędzy może nastąpić w dwojaki sposób, a mianowicie:

- przez zapłatę należności przez zobowiązanego (tryb dobrowolnej zapłaty);
- przez odebranie mu pieniędzy (tryb odebrania pieniędzy)⁹¹.

Z dniem 30.07.2020 r., po wejściu w życie nowelizacji ustawy egzekucyjnej, regulacja prawna normująca egzekucję z pieniędzy zostanie, o czym już była mowa, wyodrębniona do osobnego rozdziału (rozdział 1a „Egzekucja z pieniędzy”), uporządkowana i rozbudowana do trzech artykułów. Sam sposób przeprowadzania tej egzekucji, może z wyjątkiem wprowadzenia możliwości zapłaty w formie bezgotówkowej, nie ulegnie jednak zasadniczej zmianie. Nadal,

⁹⁰ Tak P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 167. Podobnie argumentuje ograniczenie podmiotowe w zakresie zastosowania egzekucji z pieniędzy ten sam Autor w późniejszym opracowaniu, wskazując, że „należy jednak zwrócić uwagę na ograniczenie możliwości stosowania tego środka egzekucyjnego ze względu na rozwój rozliczeń bezgotówkowych, z czym wiąże się obowiązek wielu podatników przeprowadzania rozliczeń za pośrednictwem rachunku bankowego” – P. Przybysz, *Postępowanie...*, 2003, s. 223.

⁹¹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 311; R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, s. 347; P. Rączka [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, s. 143.

jak wynika z dodawanych do ustawy egzekucyjnej przepisów, ustawodawca utrzymuje dwa tryby, w jakich może nastąpić zastosowanie tego środka, czyli tryb dobrowolnej zapłaty oraz tryb odebrania pieniędzy.

Czynności służące zastosowaniu tego środka egzekucyjnego są tożsame w przypadku obu trybów, a to, który z nich zostanie zastosowany, zależy w znacznym stopniu od zachowania zobowiązanego czy też sytuacji finansowej, w jakiej się znajduje. Trudno bowiem wykluczyć sytuację, w której mimo woli po stronie zobowiązanego uiszczenia kwot podlegających egzekucji nie będzie on posiadał środków w dostatecznej wysokości. Ponadto nie można również wykluczyć sytuacji, w której dobrowolna zapłata tylko części egzekwowanej należności w konsekwencji doprowadzi do czynności zmierzających do zastosowania egzekucji z pieniędzy w drugim trybie, a mianowicie czynności skierowanych na przymusowe ich odebranie. Ustalenie trybu, w jakim została przeprowadzona egzekucja z pieniędzy, może w niektórych przypadkach w praktyce budzić wątpliwości, na co wskazuje szereg orzeczeń sądów administracyjnych. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, rozważając, jaki charakter ma egzekucja z pieniędzy, której przebieg wymaga wyjęcia pieniędzy z kasy zobowiązanego, w wyroku z 9.02.2017 r., I SA/Gl 1279/16⁹², stwierdził, że: „Nie sposób przyjąć (...), że zapłata pieniędzy nie miała charakteru dobrowolnego wydania gotówki (...). Wyjęcie pieniędzy z kasy celem ich przekazania poborcy nie dowodzi, że doszło do czynności o charakterze przymusowym, takich jak np. przeszukanie. Doświadczenie życiowe wskazuje, że pieniądze z reguły są gdzieś przechowywane (w portfelu, biurku czy kasie), zapłata wymaga więc wyjęcia ich i przekazania, w tym przypadku, poborcy skarbowemu”. W przypadku rozgraniczenia obu trybów podstawowym kryterium jest kryterium dobrowolności przekazania przez zobowiązanego pieniędzy. Nie ma natomiast znaczenia, w jakich okolicznościach takie przekazanie nastąpiło i jakie czynności służące pozyskaniu pieniędzy przez zobowiązanego temu towarzyszyły. Takie stanowisko potwierdził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 4.04.2017 r., I SA/Gl 1547/16⁹³, uznając za niezasadne stanowisko skarżącego, zgodnie z którym „zobowiązany może na wezwanie poborcy płacić dochodzoną należność pieniężną jedynie środkami pieniężnymi znajdującymi się poza miejscami, dla których przepisy ustawy egzekucyjnej przewidują możliwość przeszukania (...). Taka interpretacja skutkowałaby naruszeniem praw zobowiązanego. Przyjęcie, że zobowiązany (jego przedstawiciel) nie może płacić gotówką, która w chwili wezwania do jej wydania znajduje się w pomieszczeniach i schowkach,

⁹² LEX nr 2240717.

⁹³ LEX nr 2286071.

środkach transportu oraz odzieży, teczkach, walizach i podobnych przedmiotach nie znajduje oparcia w przepisach prawa⁹⁴.

Pierwszą czynnością w egzekucji administracyjnej z pieniędzy jest czynność dokonywana przez poborcę skarbowego, który wzywa zobowiązanego do uiszczenia należności pieniężnej będącej przedmiotem egzekucji. Poborca skarbowy działa w tym przypadku z upoważnienia organu egzekucyjnego, w związku z czym jego czynności egzekucyjne będą wywierały skutki tak, jakby dokonał ich organ egzekucyjny. Ma to istotne znaczenie przede wszystkim dla skutków, jakie wywiera wystawione przez poborcę skarbowego pokwitowanie odbioru pieniędzy. Oczywiście poborca skarbowy, przystępując do czynności egzekucyjnych, powinien również doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został mu doręczony wcześniej. Jeżeli w wyniku wezwania poborcy skarbowego zobowiązany uiszcza dobrowolnie kwotę będącą przedmiotem egzekucji, czyli gdy egzekucja z pieniędzy odbywa się w trybie dobrowolnej zapłaty, to poborca skarbowy wystawia pokwitowanie odbioru pieniędzy. Wystawienie pokwitowania przez poborcę skarbowego ma istotne znaczenie zarówno dla zobowiązanego, jak i dla organu egzekucyjnego prowadzącego egzekucję oraz wierzyciela. Pokwitowanie odbioru pieniędzy wystawione przez poborcę skarbowego wywołuje bowiem taki sam skutek prawny dla zobowiązanego jak pokwitowanie wystawione przez wierzyciela. Oznacza więc dla zobowiązanego potwierdzenie wykonania obowiązku, a tym samym zakończenie postępowania egzekucyjnego, o ile uiszczona kwota odpowiada kwocie wynikającej z wezwania poborcy skarbowego. W innym przypadku, gdy kwota zapłacona przez zobowiązanego nie pokrywa w całości egzekwowanej należności, pokwitowanie stanowi potwierdzenie wykonania obowiązku w pokwitowanej części, a egzekucja będzie kontynuowana przy pomocy tego samego lub innych środków egzekucyjnych⁹⁵. Nie można w tym przypadku, jak już wspomniano, wykluczyć prowadzenia dalszej egzekucji z pieniędzy w trybie przymusowego odebrania.

Wystawienie pokwitowania przez poborcę skarbowego, który jest pracownikiem obsługującym organ egzekucyjny (art. 1a pkt 9 u.p.e.a.), a więc podejmuje czynności w imieniu organu egzekucyjnego, powoduje powstanie po stronie tego organu odpowiedzialności przed wierzycielem za pokwitowaną (odebraną przez poborcę skarbowego) należność pieniężną. W przypadku, w którym wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, po wystawieniu zobowiązanemu pokwitowania wierzyciel będzie mógł więc dochodzić należności w pokwitowanej wysokości wyłącznie od organu egzekucyjnego, a nie od zobowiązanego,

⁹⁴ Podobnie wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2017 r., I SA/Gl 278/17, LEX nr 2315036.

⁹⁵ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 312.