



Źródło: <http://pl.fotolia.com/>

KURS

Zasady postępowania
administracyjnego

MODUŁ

Postępowanie egzekucyjne w administracji

Kurs: Zasady postępowania administracyjnego

6 Postępowanie egzekucyjne w administracji

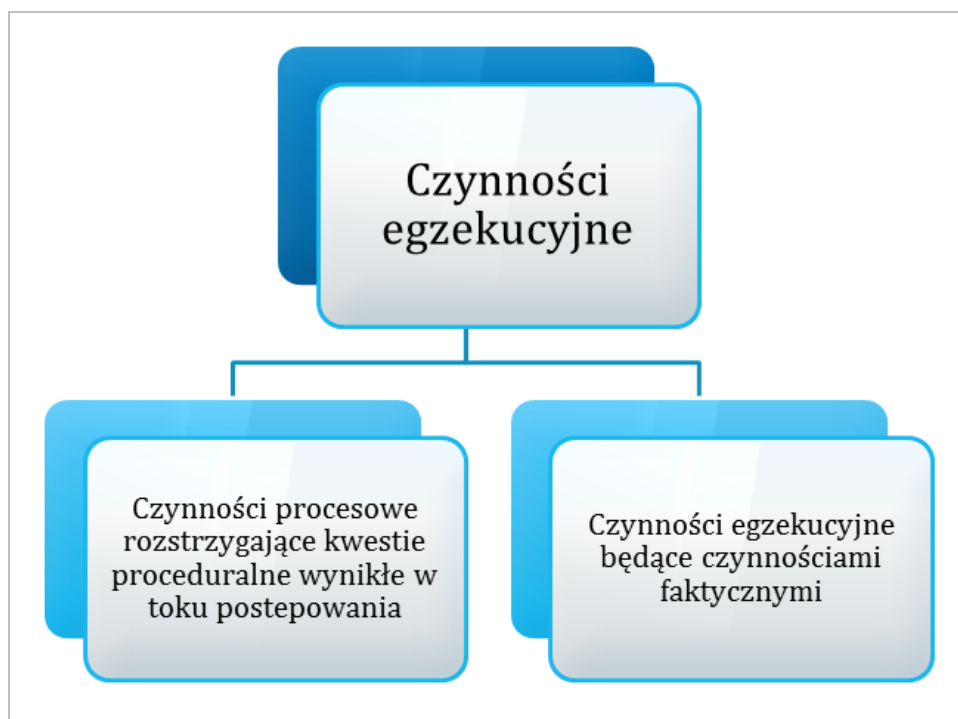
6.1 Zakres obowiązywania postępowania egzekucyjnego w administracji

Co dzieje się w sytuacji, jeżeli minął termin zapłaty podatku od nieruchomości, podatku leśnego czy nakazu rozbiórki, rozpadającej się kamienicy? Wtedy Organy administracyjne, po nieskutecznych ponagleniach, wszczynają egzekucję w administracji. **Egzekucja administracyjna** polega na zastosowaniu przez powołane do tego organy, przewidzianych w ustawie¹ środków przymusu państwowego, które mają doprowadzić do wykonania przez zobowiązanego obowiązków, wynikających ze stosunków administracyjno-prawnych i innych obowiązków, poddanych egzekucji w trybie administracyjnym. Wykonywanie czynności egzekucyjnych przy zastosowaniu środków przymusu ma na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku administracyjnego.

Działanie organów, służące doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych, ciążących na nich obowiązków, odbywa się w ramach postępowania egzekucyjnego. W tym względzie rysuje się problematyka procesu egzekucyjnego w administracji. **Postępowanie egzekucyjne** to ciąg czynności, podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania przez zastosowanie środków przymusu państwowego obowiązków, wynikających z aktów, poddanych egzekucji administracyjnej². Czynności egzekucyjne dzielą się na czynności procesowe, rozstrzygające kwestie proceduralne, wynikłe w toku postępowania, jak i czynności egzekucyjne, będące czynnościami faktycznymi.

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 poz. 1015)

² Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 507-513



Rysunek 6.1 Podział czynności egzekucyjnych

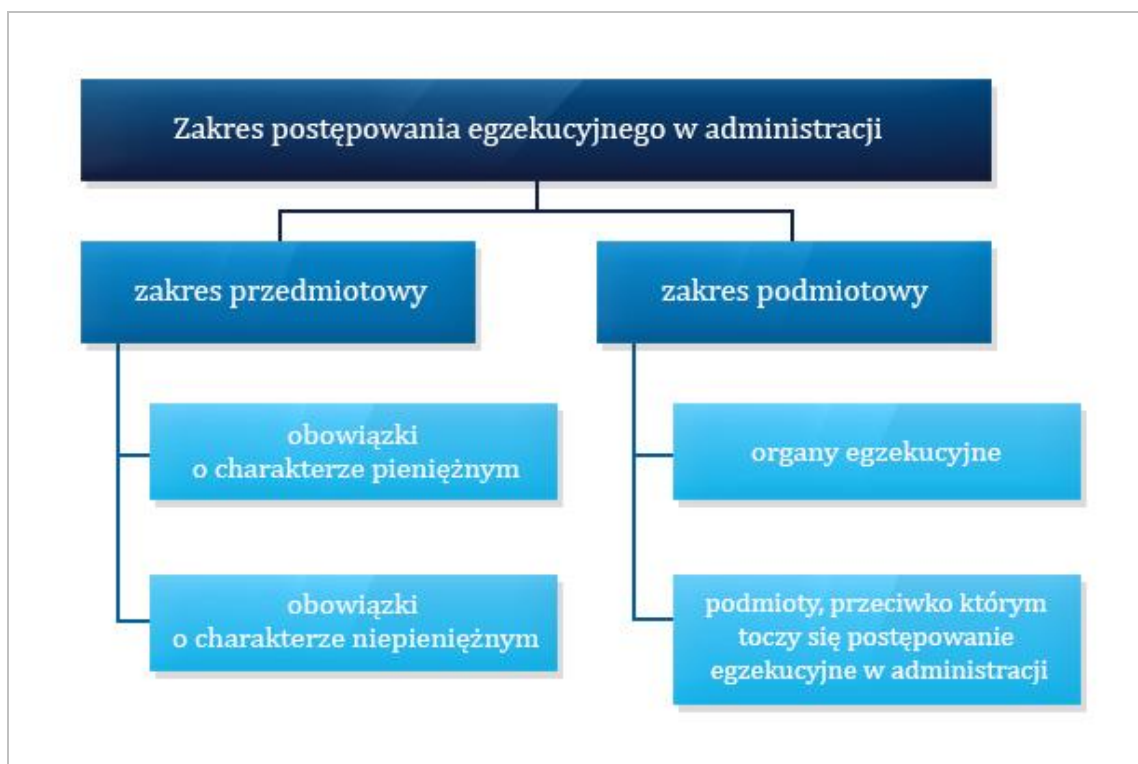
Źródło: opracowanie własne

Celem egzekucji administracyjnej jest wpłynięcie na zobowiązanych, aby dokonali przymusowego wykonania zobowiązania. Wykonanie obowiązku administracyjnego polega na osiągnięciu takiego stanu rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu poddanego tej egzekucji, np. zmuszenie podatnika do zapłacenia zaległości podatkowych.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym postępowanie egzekucyjne w administracji jest ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zakres postępowania egzekucyjnego obejmuje:

- przymusowe wykonanie dwóch rodzajów obowiązków o charakterze pieniężnym i niepieniężnym (zakres przedmiotowy);
- podmioty, które stosują ustawę (organy egzekucyjne), oraz przeciwko którym toczy się postępowanie egzekucyjne w administracji (zakres podmiotowy).



Rysunek 6.2 Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji

Źródło: opracowanie własne

6.2 Podmioty postępowania egzekucyjnego

Podmiotami postępowania egzekucyjnego są:

- organ egzekucyjny;
- wierzyciel;
- zobowiązany;
- inne podmioty.

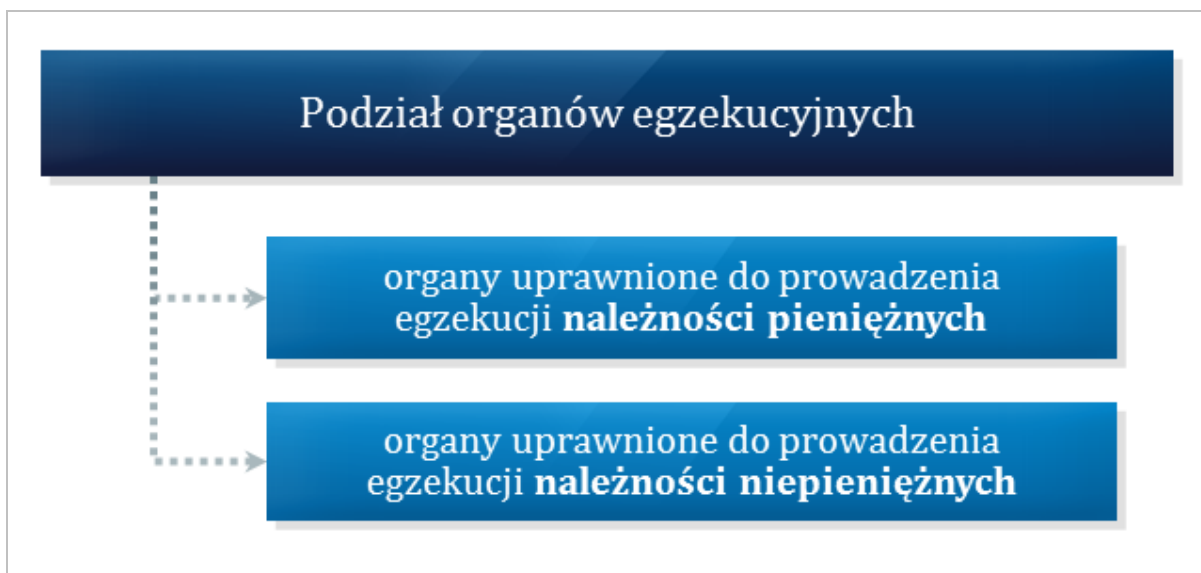
Ustawa definiuje **organ egzekucyjny** jako „organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków”³.

Organ egzekucyjny może stosować tylko te środki, które zostały wymienione w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W związku z tym ustawa dokonała podziału organów egzekucyjnych, w zależności od charakteru egzekwowanych przez nich obowiązków na:

- organy uprawnione do prowadzenia **egzekucji należności pieniężnych**;

³ Art. 1a pkt 7 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

- organy uprawnione do prowadzenia **egzekucji należności niepieniężnych**.



Rysunek 6.3 Podział organów egzekucyjnych

Źródło: opracowanie własne

Do organów egzekucyjnych, uprawnionych do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych, ustawa zalicza:

- naczelnika urzędu skarbowego;
- właściwy organ gminy o statusie miasta;
- przewodniczącego organu, orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji;
- dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- dyrektora izby celnej;
- dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej;
- inne organy.

Pierwszym organem egzekucyjnym, uprawnionym do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego. **Naczelnik urzędu skarbowego** jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, do zabezpieczania takich należności, a także do realizacji wniosków obcych państw o udzielenie pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych.

Kolejnym organem egzekucyjnym należności o charakterze pieniężnym jest **właściwy organ gminy o statusie miasta**, wymienionej w odrębnych przepisach oraz **gminy, wchodzącej w skład powiatu warszawskiego**. Organ gminy jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych. Wyjątek stanowi egzekucja z nieruchomości. **Przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji** jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę ukaranego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu kar

pieniężnych i kosztów postępowania orzeczonych w tych sprawach. Z kolei **dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń, wypłacanych przez ten oddział, które nie mogą być potrącane z bieżących świadczeń.

Organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, do których poboru zobowiązane są organy celne na podstawie odrębnych przepisów, jest **dyrektor izby celnej**. Natomiast **dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM)** jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę oraz ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego albo z ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich, związanych z zajmowaniem lokali mieszkalnych, będących w dyspozycji WAMu.

Ustawa egzekucyjna kończy wyliczanie organów egzekucyjnych, podając możliwość działania innych organów. Aby uszczegółowić ten zapis można przywołać organ egzekucyjny w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, określony odrębnymi ustawami. Jako przykład można podać jednostkę organizacyjną Straży Granicznej lub Policji, która w myśl art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach stanowi, że ma zastosowanie w przypadku egzekucji kosztów, związanych z wydaleniem cudzoziemca w stosunku do jego środków pieniężnych, znajdujących się w depozycie jednostki organizacyjnej Straży Granicznej lub Policji.

Obok organów egzekucyjnych należności o charakterze pieniężnym ustawa rozróżnia organy właściwe w sprawach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Do organów egzekucyjnych, uprawnionych do prowadzenia egzekucji należności niepieniężnych, ustawa zalicza:

- wojewodę;
- właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego;
- kierownika wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków, wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień;
- kierownika powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków, wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.
- inne.

Wojewoda jest organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym w zakresie zadań administracji rządowej w województwie, które nie zostały zastrzeżone do kompetencji innych organów egzekucyjnych. Wojewoda jest organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej, wydanych przez przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, a także przez stowarzyszenia, organizacje zawodowe i samorządowe oraz inne organizacje społeczne. **Właściwy organ jednostki**

samorządu terytorialnego jest organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków, wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że organem jednostki samorządu terytorialnego, właściwym do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, jest:

- w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta;
- w powiecie – starosta;
- w województwie – marszałek województwa.

Kolejnym organem jest **kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży** w odniesieniu do obowiązków, wynikających z wydawanych **w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień**. Obok wymienionych organów, do organów egzekucji administracyjnej zalicza się kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży **w odniesieniu do obowiązków**, wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.

Odnotować także należy, że w świetle art. 20 § 2 ustawy egzekucyjne, oprócz wymienionych wyżej organów, w przypadkach, określonych szczególnymi przepisami, jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ:

- Policji;
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Agencji Wywiadu;
- Straży Granicznej;
- organ Państwowej Inspekcji Pracy, wydający decyzję w pierwszej instancji;
- organ Straży Pożarnej, kierujący akcją ratowniczą;
- inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego.

Skąd wiadomo, który organ jest właściwy do poprowadzenia danej egzekucji? O tym, który organ jest właściwy do rozstrzygnięcia sprawy, decyduje właściwość miejscowa. Rozróżnia się właściwość miejscową, biorąc pod uwagę charakter należności (pieniężne, niepieniężne). W przypadku egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym **właściwość miejscową** organu egzekucyjnego określa się w sposób następujący:

- jeżeli doszło do egzekucji z nieruchomości, właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się według miejsca położenia nieruchomości;
- jeżeli natomiast nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub większej liczby organów, egzekucję prowadzi ten organ, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;

- jeżeli nie można w powyższy sposób ustalić właściwości, egzekucję z nieruchomości prowadzi organ, wyznaczony przez ministra, właściwego do spraw finansów publicznych.

W sytuacji egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości, właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się co do zasady według **miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego**. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy znany przed wszczęciem egzekucji majątek zobowiązanego lub większa jego część nie znajduje się na terenie działania organu egzekucyjnego, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zobowiązanego, w takim przypadku właściwość miejscową wyznaczają miejsca położenia składników tego majątku.

Natomiast w sprawach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się według:

- miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego;
- w razie braku zamieszkania lub siedziby w kraju – według **miejsca jego pobytu**.

Od omawianych powyżej zasad przepis art. 22 § 5 u.p.e.a. przewiduje następujące wyjątki:

- w sprawach o odebranie rzeczy lub opróżnienie budynków i pomieszczeń – według miejsca wykonania obowiązku;
- w sprawach, dotyczących nieruchomości oraz obiektów budowlanych – według miejsca położenia tej nieruchomości lub obiektu budowlanego, z tym, że jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany są położone na obszarze właściwości dwóch lub większej liczby organów to egzekucję prowadzi organ, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości lub obiektu budowlanego, a jeżeli nie można w powyższy sposób ustalić właściwości, egzekucję z nieruchomości prowadzi organ, wyznaczony przez organ, sprawujący nadzór nad egzekucją;
- w sprawach, dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej, jeżeli stałe miejsce wykonywania tej działalności znajduje się poza miejscem zamieszkania lub siedziby zobowiązanego – według stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej.

6.3 Zasady postępowania egzekucyjnego

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji mają zastosowanie trojakiemu rodzajowi zasady:

- **zasady ogólne systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej**, takie jak np. zasada praworządności, zasad demokratycznego państwa prawnego, zasada równości wobec prawa. Zasady te obowiązują we wszystkich gałęziach prawa, dlatego też zasady ogólne stosuje się do postępowania egzekucyjnego;
- **zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego**, zasadne jest stosowanie tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym, ponieważ jest ono następstwem niedopełnienia obowiązków administracyjnych. Stąd też w sprawach nieuregulowanych

w ustawie egzekucyjnej, w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w tym m.in. przepisy, regulujące zasady ogólne postępowania administracyjnego;

- **zasady charakterystyczne dla postępowania egzekucyjnego**, które zostały uregulowane w ustawie egzekucyjnej.



Rysunek 6.4 Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji

Źródło: opracowanie własne

Zasada celowości polega na tym, iż głównym i jedynym celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji obowiązków administracyjnych, ciążących na konkretnym zobowiązanym. Celem egzekucji administracyjnej nie jest użycie środków przymusu, aby dokuczyć zobowiązanemu, ale bezpośrednie zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych.

Artykuł 6 ustawy stanowi, że „w razie uchylania się zobowiązanego od wykonywania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych”. **Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej** ma uzasadnienie w tym, że jej przedmiotem są obowiązki o charakterze administracyjnym, a więc z reguły obowiązki wobec Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa). Wierzyciel czy organ egzekucyjny nie może kierować się własnym uznaniem, czy wszczynać egzekucję, lecz ciąży na nich obowiązek prowadzenia egzekucji.

Kolejną zasadą jest zasada **stosowania wyłączenia środków egzekucyjnych, przewidzianych w ustawie**. Artykuł 7§ 1 stanowi, że „organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie”. Katalog tych środków został określony odrębnie dla egzekucji należności pieniężnych oraz obowiązków o charakterze niepieniężnym. Stosowanie jakichkolwiek innych, nie wymienionych w ustawie środków, zmierzających do wykonania obowiązków, jest niedozwolone, nawet gdyby środki takie faktycznie istniały i w ocenie organu egzekucyjnego były bardziej racjonalne, niż środki, przewidziane w ustawie. W przypadku naruszenia tej zasady zobowiązanemu służy prawo wniesienia zarzutu. Zakazane jest stosowanie środka egzekucji nie wymienionego w ustawie, a zastosowanie takiego stanowi podstawę do umorzenia postępowania.

Istota **zasady stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych** wyraża się w tym, że w przypadku, gdy istnieje kilka środków egzekucyjnych, prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, należy stosować te środki, które są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Natomiast, jeżeli w konkretnym przypadku organ egzekucyjny ma do dyspozycji tylko jeden środek egzekucyjny, wówczas jest uprawniony do jego zastosowania, niezależnie od stopnia jego dolegliwości dla zobowiązanego. Pomimo tego, że o wyborze środka egzekucyjnego rozstrzyga organ egzekucyjny, to jednak pewien wpływ na ten wybór ma wierzyciel. W myśl art. 28 ustawy, we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej, wierzyciel może wskazać środek egzekucyjny. **Odnosi się to do sytuacji, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym.**

Istotą **zasady niezbędności** jest to, że egzekucja administracyjna może być prowadzona tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zasadności postępowania egzekucyjnego, który ma doprowadzić do wykonania obowiązku. Niedopuszczalne jest stosowanie środków egzekucji w przypadkach, gdy:

- egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany;
- cel egzekucji nie może zostać zrealizowany ze względu na to, że obowiązek stał się bezprzedmiotowy.

Jednym z przejawów **zasady niezbędności** jest przewidziana w art. 45§1 norma prawna stanowiąca, że „organ egzekucyjny i egzekutor są obowiązani odstąpić od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych, albo, gdy zachodzi błąd, co do osoby zobowiązanego. Organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych.” Przyczyną niedopuszczalności stosowania środków egzekucyjnych może być wykonanie obowiązku zarówno przed wszczęciem egzekucji, jak i w jej toku.

Ostatnią, ale nie mniej ważną zasadą postępowania egzekucyjnego w administracji, jest **zasada zagrożenia**. Wyraża ją artykuł 15§1: „egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią”. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Przesłanie upomnienia ma na celu „przypomnienie”

zobowiązaniem o ciążyącym na nim obowiązku, dzięki czemu nadal ma on możliwość dobrowolnego wykonania obowiązku.

6.4 Wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Tytuł egzekucyjny. Tytuł wykonawczy

Istnieją dwa sposoby wszczęcia postępowania:

- na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przezeń tytułu wykonawczego;
- z urzędu na podstawie wystawionego przez organ egzekucyjny tytułu wykonawczego.



Rysunek 6.5 Sposoby wszczęcia postępowania

Źródło: opracowanie własne

Obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego spoczywa również na wierzycielu, którego należność pieniężna wynika z orzeczenia sądu, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, to składa on wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej.

W związku z tym, że już kilkakrotnie w tekście padła fraza „tytuł wykonawczy”, warto poświęcić czas na wyjaśnienie tego pojęcia.

Tytułem wykonawczym jest **tytuł egzekucyjny**, zaopatrzony w klauzulę wykonalności. **Tytuł egzekucyjny** to określony dokument (najczęściej orzeczenie sądowe), stwierdzający obowiązek określonego świadczenia. Według art. 27 ustawy tytuł wykonawczy zawiera:

- oznaczenie wierzyciela;
- wskazanie imienia i nazwiska lub firmy zobowiązanego i jego adresu;
- treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie;
- wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką lub zastawem;

- wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej;
- wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej;
- datę wystawienia tytułu, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, podpisującego oraz odcisk pieczęci urzędowej wierzyciela;
- pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu;
- pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego;
- klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej;
- wskazanie środków egzekucyjnych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych.

Do tytułu wykonawczego wierzyciel dołącza dowód doręczenia upomnienia.

Organ egzekucyjny **bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej:**

- czy zobowiązany nie korzysta z przywilejów (immunitetów) dyplomatycznych;
- czy istnieje podstawa prowadzenia egzekucji administracyjnej;
- czy zobowiązanemu doręczono upomnienie, czy też nie było obowiązku doręczenia upomnienia;
- czy wierzyciel wskazał środek egzekucyjny, gdy ma być egzekwowany obowiązek o charakterze niepieniężnym;
- czy tytuł wykonawczy czyni zadość wymogom ustawy.

Organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym może zastosować inny środek egzekucyjny, niż wskazany we wniosku wierzyciela, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. O takiej zmianie należy zawiadomić wierzyciela, niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym.

Za moment wszczęcia egzekucji uważa się dzień:

- doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Jak dochodzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji? Przystępując do czynności egzekucyjnych organ egzekucyjny lub egzekutor doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony.

Zobowiązany ma prawo (w terminie 7-dni) zgłosić zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wniesienie zrzutów nie wstrzymuje z mocy prawa postępowania egzekucyjnego.

Do odstąpienia od czynności egzekucyjnych przez organ egzekucyjny i egzekutora dochodzi wtedy, gdy zobowiązany okazał dowody stwierdzające:

- wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku;
- odroczenie terminu wykonania obowiązku;
- rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych;
- zajęcie błędu, co do osoby zobowiązanego.

W powyżej stwierdzonych okolicznościach organ egzekucyjny ma obowiązek zawiadomić wierzyciela o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych.

Na czynności egzekutora i organu egzekucyjnego przysługuje skarga. Jej wniesienie nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego.

6.5 Niedopuszczalność egzekucji. Obrona przed egzekucją

W przypadku, w którym w związku z danym obowiązkiem nie ma możliwości zastosowania egzekucji administracyjnej, podatnik może udowodnić niedopuszczalność zastosowania niektórych metod windykacji.

Wierzyciel, czyli np. w przypadku należności podatkowych właściwy organ podatkowy (tj. naczelnik urzędu skarbowego, burmistrz, prezydent miasta), zanim skieruje sprawę do postępowania egzekucyjnego musi **wysłać dłużnikowi wezwanie**. Egzekucja administracyjna może być bowiem wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu płatności, przesłał mu pisemne upomnienie. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie **7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia**.

Ponadto należy pamiętać, że w razie istnienia różnych możliwości zastosowania środków egzekucyjnych, organ windykacyjny powinien wybrać ten najmniej uciążliwy. Przykładowo, dla podatnika, dysponującymi środkami finansowymi na koncie, znacznie mniej uciążliwe będzie ich zajęcie, niż egzekucja z nieruchomości zobowiązanego.

W przypadku, gdy egzekucję np. podatkową prowadzi organ, który nie jest właściwy dla podatnika, może on wystąpić o **umorzenie postępowania**.

Warto podkreślić, że także **nieprawidłowo sporządzony tytuł wykonawczy** egzekucji może być podstawą złożenia zarzutu przeciw postępowaniu egzekucyjnego. Wspomniana ustawa reguluje w artykule 27 treść stosownego dokumentu, stanowiącego podstawę wykonania egzekucji z majątku dłużnika. W przypadku, gdy tytuł wykonawczy nie zawiera któregoś z wymienionych elementów, zobowiązany może podnieść zarzut, który jednak nie unicestwi egzekucji, ale pozwoli zaoszczędzić czas na wykonanie obowiązku i ograniczyć koszty postępowania dla zobowiązanego. Organ egzekucyjny po uprzednim wystawieniu nowego, prawidłowego tytułu będzie kontynuować wykonywanie egzekucji.

6.6 Postępowanie wykonawcze. Środki egzekucyjne. Zasady stosowania

Do środków egzekucyjnych, stosowanych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym zalicza się egzekucję z:

- pieniędzy;
- wynagrodzenia za pracę;
- świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego;
- rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych;
- innych wierzytelności pieniężnych;
- praw papierów wartościowych, zapisanych na rachunku papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego;
- papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych;
- weksla;
- autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej;
- udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością;
- pozostałych praw majątkowych;
- ruchomości;
- nieruchomości.

Art. 67 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje podstawę do zastosowania środków egzekucji należności pieniężnych. To takie dokumenty, jak:

- zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego, zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności;
- protokół zajęcia prawa majątkowego;
- protokół zajęcia i odbioru ruchomości;
- protokół odbioru dokumentu, sporządzony wg wzoru, określonego w drodze rozporządzenia ministra, właściwego ds. finansów publicznych.

Egzekucja z pieniędzy przebiega w sposób mniej skomplikowany. W sytuacji, gdy zobowiązany płaci swoje zobowiązanie pieniężne, poborca skarbowy wystawia pokwitowanie odbioru pieniędzy.

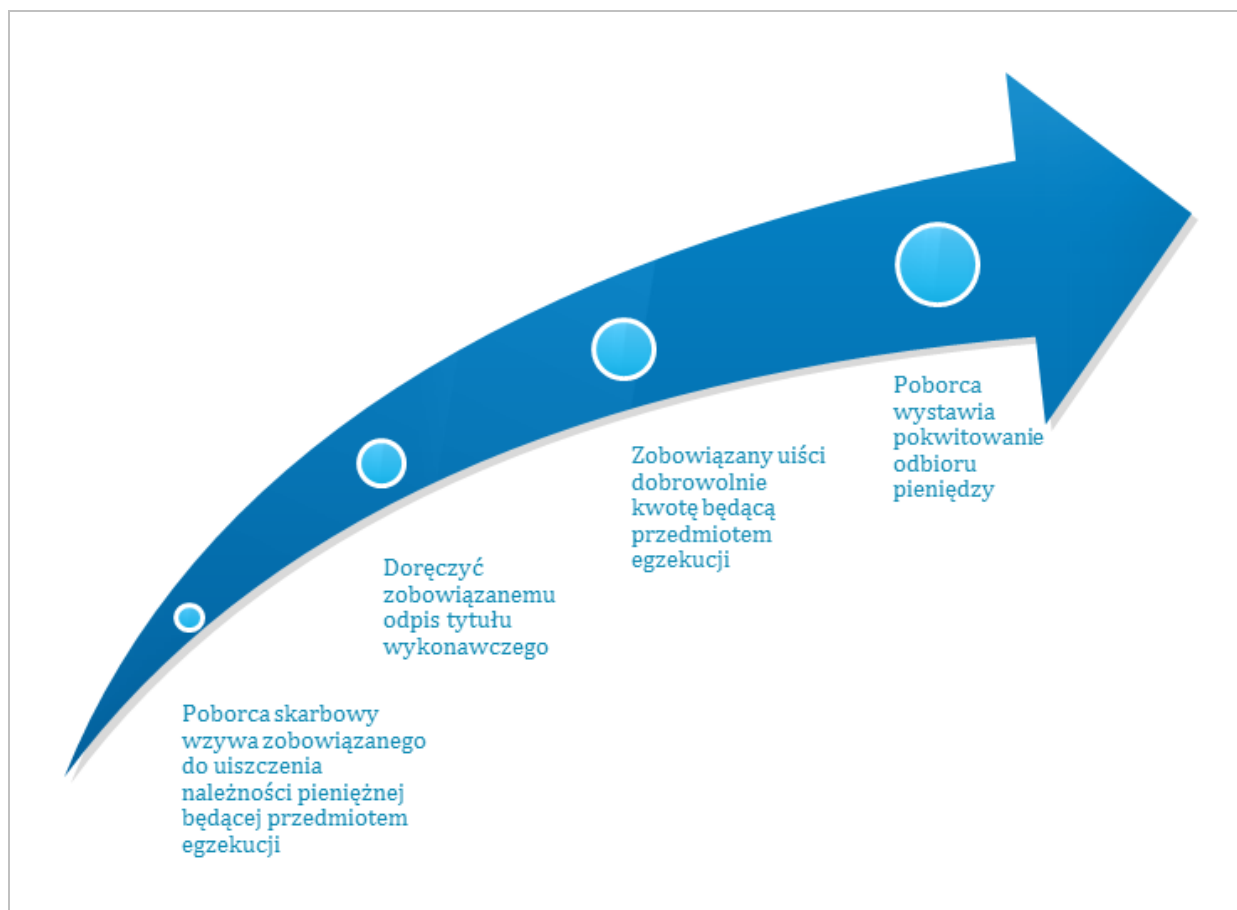
W przypadku odebrania pieniędzy w wyniku przeszukania pomieszczeń i schowków, środków transportu oraz odzieży, teczek, waliz i podobnych przedmiotów, poborca skarbowy wystawia pokwitowanie odbioru pieniędzy.

W drodze postanowienia następuje stwierdzenie nabycia w postępowaniu egzekucyjnym praw własności lub innych praw albo nieruchomości. Należy zaznaczyć,

że prawa majątkowe i ruchomości nabyte w postępowaniu egzekucyjnym są wolne od obciążeń.

Egzekucja z pieniędzy stanowi najprostszy i najskuteczniejszy środek egzekucji należności pieniężnych i dlatego stosowany jest najczęściej. Z przepisów ustawy wynika, że przeprowadzenie egzekucji poprzez zastosowanie egzekucji z pieniędzy może nastąpić w dwojaki sposób, a mianowicie:

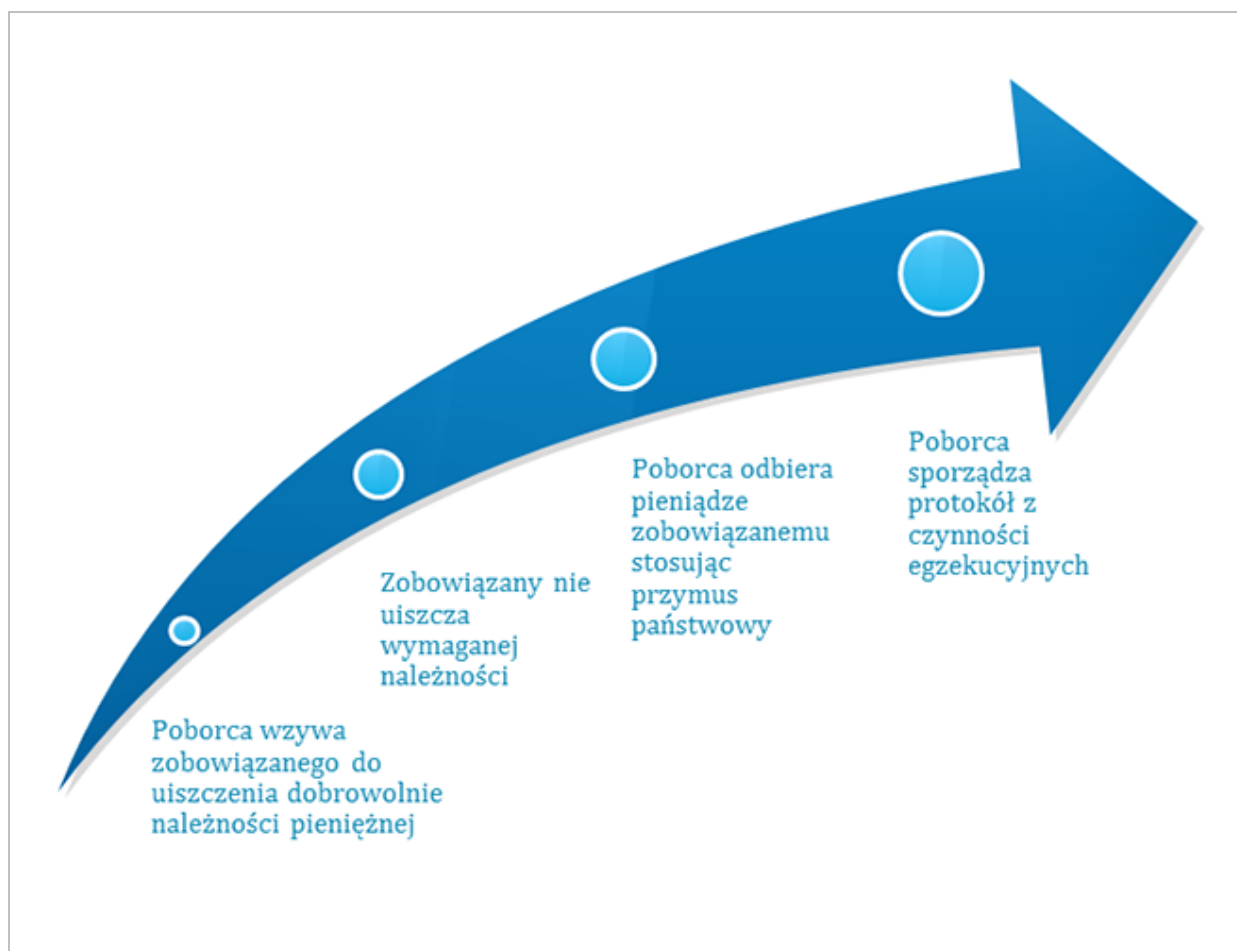
- przez zapłatę należności przez zobowiązanego;



Rysunek 6.6 Egzekucja z pieniędzy przez zapłatę należności przez zobowiązanego

Źródło: opracowanie własne

- przez odebranie zobowiązanemu pieniędzy;



Rysunek 6.7 Egzekucja z pieniędzy przez odebranie ich zobowiązanemu

Źródło: opracowanie własne

Należy także wspomnieć, że egzekucja z pieniędzy może dotyczyć wyłącznie pieniędzy polskich.

Egzekucji dokonuje się także przez **zajęcie wierzytelności lub praw majątkowych**. Zajęcie jest dokonane z chwilą doręczenia wezwania dłużnikowi zajętej wierzytelności (prawa).

Egzekucja z ruchomości składa się z dwóch części:

- **zajęcie ruchomości** – zajęciu podlegają ruchomości zobowiązanego, znajdujące się w jego władaniu, jak i będące we władaniu innej osoby, jeżeli nie zostały spod egzekucji wyłączone lub od niej zwolnione. Zajęcie następuje przez wpisanie ruchomości do protokołu zajęcia, podpisanego przez poborcę skarbowego. Zobowiązany i świadkowie podpisują protokół w przypadku, gdy byli obecni przy zajęciu. W protokole każda rzecz ruchoma musi być opisana według właściwych jej znamion oraz powinna być oznaczona jej wartość szacunkowa. Zobowiązany ma prawo przedstawienia przy sporządzeniu protokołu zajęcia rachunków i innych dowodów, dotyczących wartości ruchomości. Na oszacowanie ruchomości, dokonane przez poborcę skarbowego, zobowiązany może wnieść w terminie 5 dni od daty zajęcia zażalenie do organu egzekucyjnego, który ma obowiązek powołać biegłego dla oszacowania złota, platyny i srebra,

kosztowności, maszyn i urządzeń produkcyjnych, pojazdów samochodowych i ciągników. Biegły może być powołany również w innych przypadkach, jeżeli organ egzekucyjny uzna to za potrzebne przy szacowaniu wartości ruchomości. Zajęta ruchomość pozostaje we władaniu zobowiązanego, jego dorosłego domownika lub innej osoby, u której poborca zajął ruchomość;

- **sprzedaż** ruchomości może nastąpić dopiero po upływie 7 dnia od daty zajęcia i tylko w przypadkach wyjątkowych może nastąpić bezpośrednio po zajęciu (np. ruchomości łatwo ulegające zepsuciu). Organ egzekucyjny sprzedaje zajęte ruchomości w drodze licytacji publicznej albo sprzedaje je po ocenie oszacowania jednostkom, prowadzącym działalność handlową lub też przekazuje do sprzedaży przedsiębiorstwom, prowadzącym sprzedaż komisyjną tego rodzaju ruchomości. Przedmioty zajęte, mające wartość historyczną, naukową lub artystyczną są wyłączone ze sprzedaży w drodze publicznej licytacji. Organ, w uzgodnieniu z właściwym ze względu na miejsce zajęcia tych przedmiotów wojewódzkim konserwatorem zabytków, zgłasza te ruchomości do nabycia po cenie oszacowania muzeom, bibliotekom lub archiwom albo przedsiębiorstwom, prowadzącym obrót takimi przedmiotami.

Środki egzekucyjne stosowane w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym to:

- grzywna w celu przymuszenia;
- wykonanie zastępcze;
- odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń;
- przymus bezpośredni.

Organ egzekucyjny, stosując środek egzekucyjny obowiązku o charakterze niepieniężnym, powinien doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

Celem **grzywny** jest skłonienie zobowiązanego lub osoby, czuwającej nad wykonaniem przez zobowiązanego obowiązku do wykonania tego obowiązku. Ten środek egzekucyjny jest stosowany, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba, a także wtedy, gdy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucyjnego. Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się na zobowiązanego. Jeżeli zobowiązanym jest osoba fizyczna, nie mająca zdolności do czynności prawnych, to grzywnę nakłada się na przedstawiciela ustawowego. Grzywna może być nałożona również na osobę prawną lub jednostkę organizacyjną czy organizację społeczną, jeżeli jest to niezbędne do przymuszenia do wykonania obowiązku. Grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie.

Organ egzekucyjny stosuje **wykonanie zastępcze**, gdy egzekucja dotyczy wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego, ale na jego koszt i niebezpieczeństwo. Zobowiązany pokrywa koszty wykonania zastępczego oraz ponosi pełną odpowiedzialność za szkody, które mogą wyniknąć przy wykonywaniu obowiązku przez wykonawcę. Po postanowieniu o zastosowaniu

wykonania zastępczego organ może na zobowiązanego nałożyć obowiązek uiszczenia zaliczki na koszt wykonania zastępczego, nakazać zobowiązanemu dostarczenie dokumentacji, materiałów i środków przewozowych, koniecznych do zastępczego wykonania obowiązku. Postanowienie o nałożeniu na zobowiązanego tych obowiązków może być wydane w trakcie wykonania zastępczego. Zobowiązany ma prawo wglądu w czynności wykonawcy oraz zgłaszania do organu wniosków, co do sposobu wykonania tych czynności. W toku czynności zobowiązany może zgłosić wniosek do organu o zaniechanie dalszego stosowania wykonania zastępczego. Wniosek taki zostanie uwzględniony, jeżeli wykonawca na to się godzi, a organ egzekucyjny uzna oświadczenie zobowiązanego o wykonaniu obowiązku, w terminie przez organ wyznaczonym, za nie budzące wątpliwości.

O zakończeniu czynności egzekucyjnych w drodze wykonania zastępczego i o wykonaniu egzekwowanego obowiązku organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego, doręczając mu równocześnie wykaz kosztów wykonania zastępczego, z wezwaniem do ich uiszczenia w terminie, i z uprzedzeniem, że w razie nieuiszczenia tej kwoty w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

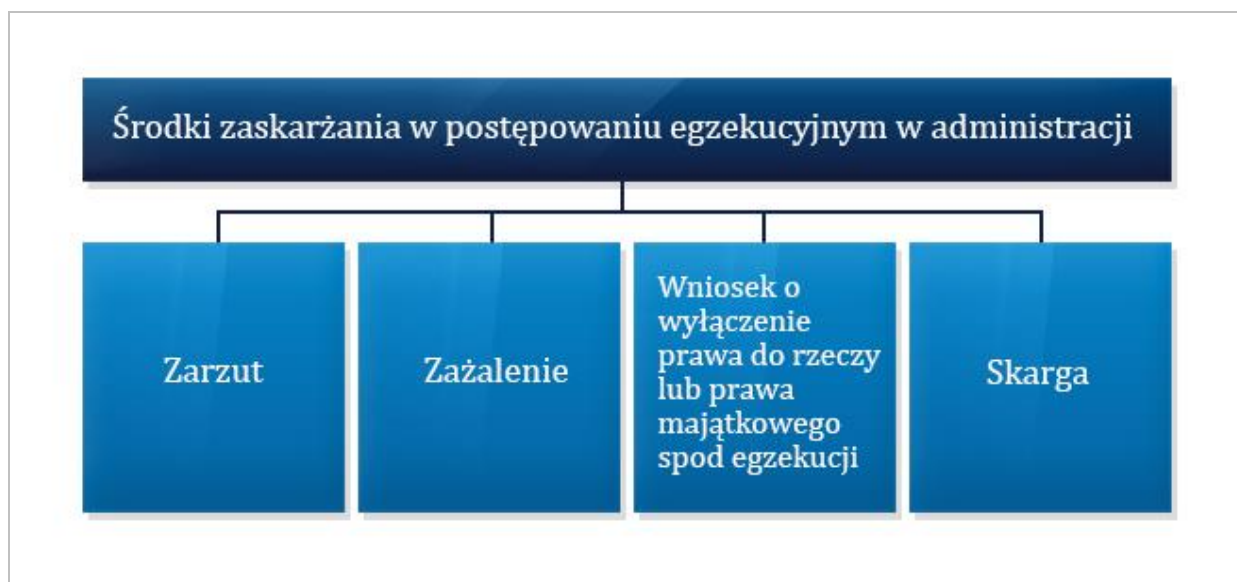
Odebranie rzeczy ruchomej jest stosowane wtedy, gdy zobowiązany ma obowiązek wydać rzecz wierzycielowi albo gdy zobowiązany ma wydać rzecz ze względu na konieczność jej zniszczenia z przyczyn sanitarnych lub innych społecznych. Środek ten jest stosowany, gdy egzekwowany obowiązek polega na ujawnieniu posiadania oznaczonej rzeczy ruchomej. Odebranie rzeczy ruchomej jest stosowane do rzeczy oznaczonej co do tożsamości. Stosowanie tego środka egzekucyjnego do rzeczy ruchomej, oznaczonej co do rodzaju lub gatunku może mieć miejsce tylko na podstawie przepisu szczególnego, a w pozostałych przypadkach wykonanie takiego obowiązku następuje w trybie egzekucji administracji należności pieniężnych.

Wykonanie obowiązku odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu lub innego pomieszczenia, następuje przez usunięcie zobowiązanego, członków jego rodziny i domowników oraz innych osób, zajmujących nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane wierzycielowi. Egzekutor usuwa z nieruchomości, lokalu lub pomieszczenia znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łączą się z nieruchomością i wzywa osoby, przebywające na nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do opuszczenia ich, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego. W razie oporu podejmuje działania w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

W celu utrwalenia wiadomości, dotyczących postępowania egzekucyjnego, zapoznaj się z fotodialogiem pt. „Postępowanie wykonawcze. Stosowane środki egzekucyjne. Zasady stosowania”.

6.7 Środki zaskarżania w postępowaniu egzekucyjnym

Postępowanie egzekucyjne w administracji może być prowadzone w różny sposób, przy zastosowaniu rozmaitych, często dolegliwych dla zobowiązanego środków. Podmiotom, uczestniczącym w postępowaniu, przysługują jednak środki zaskarżenia, mające na celu powstrzymanie negatywnych skutków działania organu egzekucyjnego.



Rysunek 6.8 Podział środków zaskarżania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Źródło: opracowanie własne

W postępowaniu mogą zostać wniesione przez zobowiązanego **zarzuty**. Wyróżniamy następujące jego cechy:

- cel, jakim jest powstrzymanie wykonania egzekucji z uwagi na występujące w sprawie istotne okoliczności;
- możliwość wstrzymania postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny w uzasadnionych przypadkach (zarzut nie wstrzymuje postępowania co do zasady);
- podstawy zarzutu: wykonanie lub umorzenie obowiązku poddanego egzekucji, przedawnienie, wygaśnięcie, nieistnienie tegoż obowiązku, odroczenie terminu wymagalności obowiązku, błąd co do osoby zobowiązanego czy nawet niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym;
- **wierzyciel powinien ustosunkować się do zarzutu zobowiązanego;**
- po otrzymaniu stanowiska wierzyciela do zarzutu, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów;
- jeżeli zarzuty zostaną przez organ uznane za uzasadnione, w postanowieniu organ umarza postępowanie egzekucyjne.

Rozstrzygnięcia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji przybierają formę postanowienia. Na postanowienia takie w większości przypadków przysługuje **zażalenie**. Zażalenia charakteryzują się tym, że:

- wnoszone są w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który postanowienie wydał;
- wniesienie zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może jednak zadecydować o wstrzymaniu postępowania w szczególnie uzasadnionych wypadkach;

- w pozostałym zakresie do zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Wniosek o wyłączenie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej jest środkiem prawnym, służącym osobie trzeciej, a więc podmiotowi, który nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z których prowadzona jest egzekucja. Cechy wniosku o wyłączenie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji są następujące:

- wniosek osoby trzeciej powinien wskazywać dowody, uzasadniające żądanie;
- 14 dni do wniesienia wniosku o wyłączenie rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji, licząc od dnia, w którym osoba trzecia uzyskała wiadomość o czynnościach egzekucyjnych;
- wniesienie wniosku o wyłączenie powinno nastąpić w toku postępowania egzekucyjnego, a więc przed jego zakończeniem;
- w przypadku zakończenia postępowania egzekucyjnego osobie trzeciej wniosek o wyłączenie nie przysługuje, nawet w sytuacji, gdy nie upłynął jeszcze termin 14 dni.

Zobowiązanemu przysługuje **skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora** oraz **skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego** (art. 54 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym). Cechy skargi są następujące:

- **skarga przysługuje w sytuacji, gdy stronie nie przypadają inne środki zaskarżenia oraz skarga ta dotyczy samych czynności wykonawczych postępowania egzekucyjnego, a nie okoliczności, które mogą być przedmiotem przedstawionych zarzutów;**
- wnoszona na faktyczne czynności o charakterze wykonawczym, podejmowane w celu zrealizowania środka egzekucyjnego;
- subsydiarny charakter tego środka zaskarżenia w odniesieniu do zarzutu i zażalenia;
- przysługuje w sytuacji, gdy niniejsze środki zaskarżenia nie przysługują;
- wnosi się w terminie 14 dni od dnia wydania zakwestionowanej czynności egzekucyjnej;
- wniesienie skargi ma takie same skutki dla trwania postępowania, jak wniesienie zażalenia lub zarzutu.

6.8 Literatura

6.8.1 Literatura obowiązkowa

- Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Lexis Nexis, Warszawa 2012.

6.8.2 Literatura uzupełniająca

- Leoński Z., Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe, Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2003;
- Praca zbiorowa pod redakcją Hauser R., Skoczył A., Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, C. H. Beck, Warszawa 2011, 2012;
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 30, poz. 168 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 poz. 1015).

6.8.3 Netografia

- www.rcl.gov.pl;
- www.sejm.gov.pl;
- www.lex.pl;
- www.lex.edu.pl;
- www.arslege.pl;
- www.infor.pl;
- http://www.wuwr.com.pl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&Itemid=39&lang=pl.

6.9 Spis rysunków

Rysunek 6.1 Podział czynności egzekucyjnych.....	3
Rysunek 6.2 Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji	4
Rysunek 6.3 Podział organów egzekucyjnych.....	5
Rysunek 6.4 Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji	9
Rysunek 6.5 Sposoby wszczęcia postępowania.....	111
Rysunek 6.6 Egzekucja z pieniędzy przez zapłatę należności przez zobowiązanego	155
Rysunek 6.7 Egzekucja z pieniędzy przez odebranie ich zobowiązanemu.....	16
Rysunek 6.8 Podział środków zaskarżania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	199

6.10 Spis treści

6	Postępowanie egzekucyjne w administracji	2
6.1	Zakres obowiązywania postępowania egzekucyjnego w administracji.....	2
6.2	Podmioty postępowania egzekucyjnego.....	4
6.3	Zasady postępowania egzekucyjnego	8
6.4	Wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Tytuł egzekucyjny. Tytuł wykonawczy.....	111
6.5	Niedopuszczalność egzekucji. Obrona przed egzekucją.....	13
6.6	Postępowanie wykonawcze. Środki egzekucyjne. Zasady stosowania.....	14

6.7	Środki zaskarżania w postępowaniu egzekucyjnym	18
6.8	Literatura	20
6.8.1	Literatura obowiązkowa	20
6.8.2	Literatura uzupełniająca	21
6.8.3	Netografia	21
6.9	Spis rysunków	21