

# POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Komentarz

Piotr Przybysz

---

---

KOMENTARZE

WYDANIE **9**

---

# POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI

Komentarz

Piotr Przybysz

---

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

---

Stan prawny na 16 listopada 2020 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne  
Anna Krzesz

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-245-5  
9. wydanie

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

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Wprowadzenie

Zmiany zapoczątkowane w 1989 r. spowodowały przekształcenie polskiej gospodarki oraz administracji publicznej. Obecnie istnieje zatem administracja publiczna o złożonej strukturze – oprócz organów administracji rządowej działają samorządy terytorialne. Skłania to m.in. do pytania o treść interesu ogólnego, który mają realizować wszystkie podmioty administrujące. W odniesieniu do problematyki egzekucji administracyjnej dotyczy to zwłaszcza ponownego określenia relacji między wierzycielem a organem egzekucyjnym. Niewątpliwie organ egzekucyjny nie powinien być postrzegany jako wyłączny gospodarz postępowania egzekucyjnego. Pojawia się pytanie o zakres uprawnień wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym. Powierzenie roli wierzyciela przede wszystkim organom oraz instytucjom publicznym skłania do traktowania wierzyciela jako wyraziciela interesu ogólnego i z tego tytułu zajmującego nadrzędną pozycję wobec zobowiązanego.

Przemiany społeczne i gospodarcze ostatniego ćwierćwiecza sprawiły, że pojawiły się istotne różnice w zamożności między osobami fizycznymi. Zyskały na znaczeniu marginalizowane w przeszłości instytucje, jak np. spółka handlowa czy weksel. Coraz częściej polscy przedsiębiorcy prowadzą działalność gospodarczą poza Polską. Coraz częściej też zobowiązany jest jednostką organizacyjną lub osobą prawną, a nie osobą fizyczną. Zmniejszeniu uległa sfera państwowych jednostek organizacyjnych, w stosunku do których stosowano szczególny tryb egzekucji.

Unormowania ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dostosowane do realiów gospodarki socjalistycznej, coraz bardziej utrudniały organom egzekucyjnym prowadzenie efektywnej egzekucji administracyjnej. Ujawniła się zatem konieczność dostosowania narzędzi pozostających w dyspozycji organów egzekucyjnych do zmienionej sytuacji społeczno-gospodarczej. Należy także wskazać na nowy sposób myślenia o państwie i prawie oraz o pozycji jednostki w państwie. W ramach postępowania egzekucyjnego w administracji rozbudowano zatem katalog środków prawnych służących ochronie interesów zarówno zobowiązanego, jak i innych podmiotów; m.in. poddano kontroli sądów administracyjnych postanowienia organu egzekucyjnego, na które przysługuje zażalenie.

Od 1990 r. dokonano kilkudziesięciu nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w następstwie czego dziewięciokrotnie ogłoszono tekst jednolity. Nowelizacja dokonana ustawą z 6.09.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368) wprowadziła aż 99 zmian polegających na dodaniu lub zmianie brzmienia 231 artykułów oraz uchyleniu 17 artykułów. W wyniku tej nowelizacji objętość tekstu ustawy została zwiększona prawie dwukrotnie. Nowelizacja ta zasadniczo zmieniła tryb prowadzenia egzekucji administracyjnej. Zmianie uległ zarówno sposób regulacji poszczególnych instytucji, jak i struktura ustawy. Wprowadzono wiele nowych rozwiązań, jak np. instytucję organu rekwizycyjnego bądź odpowiedzialność dłużnika zajętej wierzytelności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków związanych z egzekucją z zajętej rzeczy lub prawa majątkowego. W szczególności rozbudowano regulację dotyczącą środków egzekucji należności pieniężnych. Katalog środków egzekucyjnych poszerzono m.in. o egzekucję z papierów wartościowych, z weksla oraz z nieruchomości.

Proces modernizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie został zakończony w 2001 r. Ustawa ta jest nadal przedmiotem wielu nowelizacji. Wskazać należy w tym miejscu zwłaszcza ustawę z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553) oraz ustawę z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070). Obie ustawy zostały uchwalone w 2019 r., ale proces ich wchodzenia w życie został rozłożony w czasie. Pierwsza z tych nowelizacji, wprowadzająca łącznie 35 zmian w komentowanej ustawie, wejdzie w życie z dniem 20.02.2021 r., ale niektóre jej przepisy weszły w życie 3.09.2019 r. oraz wejdą 1.01.2022 r. Zasadnicza część przepisów drugiej nowelizacji z 2019 r., wprowadzającej łącznie 94 zmiany w komentowanej ustawie, weszła w życie z dniem 30.07.2020 r., ale część jej przepisów dotyczących ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji weszła lub wejdzie w życie w innych terminach, to jest: 30.10.2019 r., 30.10.2020 r., 20.02.2021 r., 30.04.2021 r., 30.10.2021 r.

Wprowadzanie licznych i szerokich zmian do postępowania egzekucyjnego przez nowelizowanie obowiązującej ustawy, a nie przez uchwalenie nowej, doprowadziło do powstania rozbieżności między dotychczasowymi i nowymi konstrukcjami oraz do nieuchronnych w tej sytuacji trudności interpretacyjnych.

Przepisy komentowanej ustawy stały się również w pierwszej połowie lat 90. XX w. przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Z całą pewnością orzecznictwo przyczyniło się do wyjaśnienia wielu wątpliwości praktycznych, jednakże nie zawsze można mówić o ukształtowaniu się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach egzekucji administracyjnej. Wskazać również należy na trzy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane ostatnio, to jest: wyrok z 28.06.2016 r., SK 31/14, Dz.U. poz. 1244 (dotyczący wysokości opłat za czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej); wyrok z 18.10.2017 r., K 27/15, Dz.U. poz. 1954 (dotyczący egzekucji z nieruchomości lub lokalu/pomieszczenia służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego); wyrok z 18.04.2018 r., K 52/16, Dz.U. poz. 760 (dotyczący skargi pauliańskiej). W szczególności pierwszy z powyższych wyroków, będący tzw. wyrokiem zakresowym, wzbudził spory co do jego wpływu na sposób rozumienia i stosowania przepisów komentowanej ustawy.

Celem niniejszego komentarza jest wyjaśnienie zawłości egzekucji administracyjnej przede wszystkim przez przedstawienie orzecznictwa sądów administracyjnych, wskazanie zagadnień dyskusyjnych pojawiających się na tle stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przedstawienie propozycji ich rozwiązania. Komentarz stanowi w tym zakresie autorską interpretację przepisów ustawy, wymagającą weryfikacji przez praktykę.

Zamiarem autora było dostarczenie Czytelnikowi komentarza napisanego w przystępny sposób, jednakże wysoki stopień złożoności omawianej materii znacząco utrudnił realizację tego zamiaru.

# USTAWA

z 17.06.1966 r.

## o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>1</sup>

(Dz.U. z 2020 r. poz. 1427)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy 2001/44/WE z 15 czerwca 2001 r. zmieniającej dyrektywę 76/308/EWG w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń wynikających z czynności stanowiących część systemu finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz opłat rolnych i ceł oraz w odniesieniu do podatku od wartości dodanej i podatków akcyzowych (Dz.Urz. WE L 175 z 28.06.2001);
- 2) dyrektywy 2002/94/WE z 9 grudnia 2002 r. ustalającej szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów dyrektywy 76/308/EWG w sprawie wzajemnej pomocy przy windykacji roszczeń dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych środków (Dz.Urz. WE L 337 z 13.12.2002).

Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.



# DZIAŁ I

## Przepisy ogólne

### ROZDZIAŁ 1

#### Zasady ogólne

#### Art. 1. [Zakres obowiązywania]

Ustawa określa:

- 1) sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2;
  - 2) prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2;
  - 3) (*uchylony*)
  - 4) zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publiczno-prawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru.
1. Tytuł rozdziału nie jest adekwatny do jego treści, ponieważ nie wszystkie jego przepisy zawierają normy o charakterze zasad ogólnych. Zasady ogólne są normami lub uznanymi konsekwencjami grupy norm systemu prawa pozytywnego, które mają zasadniczy charakter ze względu

na: miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek logiczny normy do innych norm, rolę normy w konstrukcji prawnej lub inne oceny natury społeczno-politycznej (K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92; J. Wróblewski, *Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawnicze” 1986/1–2, s. 87–88). Zasady ogólne prawa spełniają wiele różnych funkcji. Najważniejszą z nich jest funkcja opisowa, określająca w sposób ogólny podstawowe cechy i założenia postępowania egzekucyjnego. Katalog zasad ogólnych wskazuje zatem wartości uznane przez ustawodawcę za mające kluczowe znaczenie w dziedzinie uregulowanej przez ustawę. Zasady ogólne pełnią również funkcję interpretacyjną – organy administracji stosujące ustawę muszą interpretować jej przepisy w sposób zbieżny z zasadami ogólnymi. Ma to na celu optymalizację stosowania przepisów ustawy. Z funkcji ochronnej zasad ogólnych wynika natomiast, że nie są one wyłącznie deklaracjami ustawodawcy, ale zawierają normatywną treść i ich naruszenie jest sankcjonowane w określony sposób. Organ egzekucyjny oraz wierzyciel, naruszając zasady ogólne, muszą liczyć się z tym, że ich czynności zostaną uznane za niezgodne z prawem przez organ nadzoru lub przez sąd administracyjny.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosowane są trzy rodzaje zasad: zasady ogólne całego systemu prawa, zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz zasady ogólne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 41).

W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne katalogi zasad ogólnych zawartych w komentowanej ustawie. Przykładowo Z. Leoński ([w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 19; zob. też Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 123 i n.) wskazuje na istnienie następujących zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego:

- 1) zasady prawnego obowiązku podjęcia odpowiednich kroków przez wierzyciela w celu wszczęcia egzekucji – art. 6 § 1 u.p.e.a.;
- 2) zasady stosowania tylko środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie – art. 1 u.p.e.a.;
- 3) zasady celowości stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku – art. 7 § 2 u.p.e.a.;
- 4) zasady stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego – art. 7 § 2 u.p.e.a.;
- 5) zasady niezbędności (niedopuszczalności stosowania środków egzekucyjnych, gdy obowiązek stał się bezprzedmiotowy lub został już wykonany) – art. 7 § 3 u.p.e.a.;
- 6) zasady poszanowania godności zobowiązanego – art. 8–10 oraz art. 12–13 u.p.e.a.;
- 7) zasady zagrożenia (upomnienia) – art. 15 u.p.e.a.;
- 8) zasady niezależności stosowania środków egzekucyjnych i innych środków prawnych, zwłaszcza o charakterze represyjnym – art. 16 u.p.e.a.

Zmiany wprowadzone przez nowelizację z 2001 r. skłaniają do sformułowania nowej, zawartej w art. 6 § 1a u.p.e.a., zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

2. Zasadniczym przedmiotem regulacji ustawy jest postępowanie mające na celu bądź przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciężących na nim obowiązków (postępowanie egzekucyjne), bądź stworzenie warunków ułatwiających przyszłą egzekucję (postępowanie zabezpieczające).

W literaturze przedmiotu funkcjonuje rozróżnienie pomiędzy postępowaniem egzekucyjnym w znaczeniu szerokim i w znaczeniu wąskim. Na postępowanie egzekucyjne w szerokim znaczeniu mają składać się zarówno działania wierzyciela podejmowane w związku z uchylaniem się przez zobowiązanego od wykonywania obowiązku, jak i postępowanie egzekucyjne w znaczeniu wąskim (w sprawie wszczęcia postępowania egzekucyjnego w tym rozumieniu zob. komentarz do art. 26 u.p.e.a.) oraz postępowanie zabezpieczające (zob. D.R. Kijowski, *Pojęcie, przed-*

*miot i podstawy postępowania egzekucyjnego w administracji i egzekucji administracyjnej [w:] System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, t. III, cz. 1, Zagadnienia ogólne, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 81). Należy zauważyć, że działania wierzyciela podejmowane przed złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji (w przypadku wierzyciela będącego równocześnie wierzycielem – przed skierowaniem tytułu wykonawczego do egzekucji) nie są dokonywane w ramach sformalizowanego postępowania, jak również nie polegają na stosowaniu przymusu państwowego wobec zobowiązanego.*

Postępowanie egzekucyjne w znaczeniu wąskim (właściwe postępowanie egzekucyjne) należy zdefiniować jako zespół czynności organu egzekucyjnego, zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania podjętych w celu ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa materialnego. Czynności te mają niejednorodny charakter, ponieważ zaliczają się do nich zarówno czynności procesowe, rozstrzygające kwestie proceduralne wynikłe w toku postępowania, jak i czynności egzekucyjne, będące czynnościami faktycznymi. Zróżnicowanie prawnego charakteru czynności egzekucyjnych ma istotne znaczenie ze względu na sposób kwestionowania poszczególnych czynności egzekucyjnych przez zobowiązanego i inne zainteresowane podmioty.

Celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania egzekwowanego obowiązku, tj. spowodowanie, aby zobowiązany zachował się w sposób zgodny z treścią nałożonego na niego obowiązku. W konsekwencji przymus egzekucyjny jest stosowany tylko tak długo, jak długo stan rzeczywisty jest niezgodny z treścią obowiązku. Może on być stosowany zarówno wobec zobowiązanego, jak i innych osób, w szczególności wobec osób reprezentujących zobowiązanego. Przesłanką stosowania przymusu wobec osób innych niż zobowiązany jest utrudnianie przez nie lub udaremnianie egzekucji.

Stosowanie przymusu egzekucyjnego jest podstawowym sposobem reakcji administracji na nieposłuszeństwo podmiotów administrowanych. Przymus egzekucyjny nie może być jednak stosowany wówczas, gdy

dany akt administracji wywołuje określone skutki z mocy prawa. Administracja nie może również „przymuszać” podmiotów administrowanych do korzystania z przysługujących im uprawnień. Niewykonywanie uprawnienia nie jest okolicznością obojętną dla administracji, ale administracja może skłonić podmiot administrowany do korzystania z przysługujących mu uprawnień jedynie pod sankcją ich wygaśnięcia, jeśli sankcją taką przewidują przepisy szczególne. Stosowanie przymusu egzekucyjnego jest zatem możliwe wyłącznie w tych przypadkach, gdy adresat aktu administracyjnego jest zobowiązany do jego wykonania, tj. do podjęcia działań zmierzających do podporządkowania stanu faktycznego normie prawa materialnego skonkretyzowanej w akcie administracyjnym.

Nie wszystkie środki stosowane przez organy egzekucyjne mają charakter środków przymusu, ponieważ ustawa zawiera także unormowania pozwalające na nakładanie kar na zobowiązanego, dłużnika zajętej wierzytelności oraz na inne osoby (zob. art. 168d i 168e u.p.e.a.). Środki te mają charakter represyjny, a nie przymuszający.

3. Ponieważ celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania obowiązku przez zobowiązanego, niedopuszczalne jest uchylenie, zmiana lub weryfikowanie w inny sposób przez organ egzekucyjny decyzji administracyjnej, którą został ustanowiony obowiązek podlegający przymusowemu wykonaniu. Ocena zgodności z prawem czynności egzekucyjnych nie może sprowadzać się do oceny legalności takiej decyzji (wyrok NSA z 25.02.1998 r., IV SA 2081/97, LEX nr 43846). Tak samo nie jest dopuszczalne rozstrzyganie przez organ egzekucyjny w ramach postępowania egzekucyjnego wątpliwości dotyczących istnienia, rodzaju i zakresu egzekwowanego obowiązku, nawet jeżeli organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest uprawniony na podstawie odrębnych przepisów do podejmowania stosownych rozstrzygnięć. Rozstrzygnięcia dotyczące tych kwestii są podejmowane we właściwym trybie i nie stanowią części postępowania egzekucyjnego (zob. wyrok NSA z 26.05.1995 r., III SA 1101/94, OSP 1996/6, poz. 106; tezę 2 uchwały SN (7) z 28.05.1992 r., III AZP 5/92, OSNC 1992/10, poz. 175; zob. także komentarz do art. 33 u.p.e.a., dotyczący zarzutu nieistnienia egzekwowanego obowiązku, oraz komentarz do art. 57

W komentarzu kompleksowo omówiono poszczególne instytucje postępowania egzekucyjnego w administracji: egzekucję należności pieniężnych i obowiązków o charakterze niepieniężnym, postępowanie zabezpieczające oraz kwestie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy.

Autor, uwzględniając najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, wskazuje także na zagadnienia dyskusyjne, pojawiające się na tle stosowania przepisów ustawy, wraz z propozycjami ich rozwiązania. W komentarzu zaprezentowano również standardy legalności działania organów egzekucyjnych i wierzycieli w sprawach egzekucji.

W najnowszym wydaniu uwzględnione zostały liczne zmiany, mające na celu uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej, w tym zmiany przyszłe, które wejdą w życie w 2021 r., na mocy których:

- zmieniono zasady wszczęcia postępowania egzekucyjnego;
- uregulowano egzekucję z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, w sytuacji gdy małżonek zobowiązanego odpowiada za zaległości podatkowe majątkiem wspólnym;
- wprowadzono zmiany w zasadach rozstrzygania zbiegów egzekucji co do należności alimentacyjnych i należności celnych oraz w przepisach przewidujących uproszczenie procedury przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi;
- zmieniono zasady licytacji elektronicznej;
- zmodyfikowano zasady dotyczące kolejności zaspokojenia należności celnych.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych i sędziów – jak i dla pracowników organów administracji rządowej i samorządowej, którzy na co dzień stosują przepisy komentowanej ustawy. Będzie także cennym źródłem wiedzy dla przedsiębiorców i innych osób, wobec których jest prowadzona egzekucja administracyjna.

**Piotr Przybysz** – doktor habilitowany nauk prawnych; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie; pracownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autor i współautor ponad 90 opracowań naukowych z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego w administracji (monografie, komentarze, podręczników, artykułów i glos).



9788382232455 W09P01

ISBN 978-83-8223-245-5



9 788382 232455

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)