

Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1. Środki zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

1. Zagadnienia wstępne

We współczesnym świecie każda jednostka funkcjonuje w sieci wielu nakazów i zakazów. Przysługują jej też określone prawa. W znacznie większym zakresie obciążona jest jednak licznymi obowiązkami. Zasadą jest, że spoczywające na danej jednostce obowiązki są realizowane dobrowolnie i w terminie przewidzianym przez normy prawne.

Elementem immanentnym każdej organizacji państwowej jest przymus państwowy. Jak trafnie powiedział *Blaise Pascal*: „prawo bez przemocy jest bezsilne”. W istocie nie ma struktur państwa bez istnienia zinstytucjonalizowanego przymusu państwowego. Realizuje on dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze ma znaczenie prewencyjne. Samo istnienie w systemie prawnym instrumentów owego przymusu oddziałuje na ogół adresatów norm prawnych. Po drugie, w przypadku braku dobrowolnej realizacji obowiązków, umożliwia przymuszenie do ich wykonania.

Istotą przymusu państwowego jest zdolność przełamywania woli jednostki i doprowadzenie do określonych zachowań. „Siła władzy państwowej polega na jej zdolności do oddziaływania, wywierania wpływu na zachowania i wywoływania skutku” [*J. Radwanowicz*, *Istota i znaczenie*, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 133]. Oczywiście ten wpływ nie musi być bezpośredni. Sama możliwość użycia atrybutów władzy może dopro-

wadzić do pożądaných zachowań. Jak trafnie wskazuje się w nauce, przymus państwowy jest gwarancją realizacji prawa.

Przymus administracyjny jest jedną z odmian przymusu, jest przymusem państwowym, a zarazem przymusem prawnym, przejawia się nie tylko w postaci przymusu egzekucyjnego, środki zaś tego przymusu podlegają ciągłym przeobrażeniom [D.R. Kijowski, Pojęcie, przedmiot i podstawy, w: D.R. Kijowski (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 60].

Jedną z postaci przymusu administracyjnego jest **egzekucja administracyjna**. W jej ramach podstawowe znaczenie mają środki przymusu, które w systemie prawnym określane są jako środki egzekucyjne. Znaczenie egzekucji administracyjnej nie ogranicza się wyłącznie do przymusowego wykonania aktu administracyjnego, czyli do wyegzekwowania obowiązku, spoczywającego na zobowiązanym. Jak wcześniej wskazano, realna i prawna możliwość ewentualnego uruchomienia egzekucji administracyjnej działa prewencyjnie. Oddziałuje bowiem na zachowania adresatów norm prawnych, którzy przez dobrowolne swoje zachowania doprowadzają do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. Brak przymusu administracyjnego w postaci egzekucji powodowałaby bezbronność organów administracji publicznej i zachęcał jednostki do niepożądanych działań. W ramach egzekucji administracyjnej zobowiązany może przeciwstawić się przymusowi administracyjnemu jedynie w drodze środków zaskarżenia.

W chwili obecnej nie może budzić żadnych wątpliwości **rozdzielenie między postępowaniem egzekucyjnym administracyjnym a egzekucją administracyjną**. Wyraźne rozgraniczenie terminologiczne wprowadza ustawodawca. Jednoznacznie bowiem określa moment wszczęcia egzekucji oraz postępowania egzekucyjnego. O ile ustawowe określenie chwili wszczęcia egzekucji, przewidziane w art. 26 § 5 EgzAdmU, ma pewną tradycję. Regulacja w tym zakresie wprowadzona została już z dniem 30.11.2001 r. [nowelizacja dokonana ustawą z 6.9.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368)]. Natomiast po raz pierwszy, w stanie prawnym obowiązującym od 20.2.2021 r., uregulowano **moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego** (art. 26 § 3a EgzAdmU; przepis ten dodany został przez art. 1 pkt 6 lit. d ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r. poz. 1553). Rozpoczyna się ono z chwilą doręczenia organowi egzekucyjnemu wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego, a w sytuacji tożsamości podmiotowej wierzyciela i organu egzekucyjnego z momentem nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej. Natomiast w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne, postępowanie to wszczyną się z chwilą wystawienia tytułu wykonawczego. Z kolei **wszczęcie egzekucji administracyjnej** następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu tytułu wykonawczego bądź też z momentem doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny lub wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli któraś z powyższych czynności egzekucyjnych nastąpiła przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

W okresie między wszczęciem postępowania egzekucyjnego a przed wszczęciem egzekucji nie przewidziano żadnych środków obrony. Jest to o tyle uzasadnione, że zastosowanie środków przymusu następuje dopiero z chwilą wszczęcia egzekucji administracyjnej. Stąd też cały system środków obrony zobowiązanego skoncentrowano na etapie egzekucji administracyjnej. Nawet nazwa podstawowego środka zaskarżenia, a mianowicie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, nawiązuje do tego określenia. Przed rozpoczęciem egzekucji administracyjnej nie ma potrzeby, aby zobowiązany mógł korzystać ze środków obrony. Na etapie wcześniejszym, mimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego, niestosowane są przeciw środkom przymusu. Nie ma nawet pewności, czy ten przymus będzie zastosowany. Może bowiem mieć miejsce sytuacja, że wszczęte postępowanie egzekucyjne w administracji zostanie zakończone, mimo że nie doszło do zainicjowania egzekucji administracyjnej.

Okoliczność, że środki obrony są aktualne jedynie w ramach prowadzonej egzekucji administracyjnej, nie oznacza, iż mamy do czynienia z kategorią środków zaskarżenia egzekucji administracyjnej.

Środki te wprawdzie służą do obrony przed egzekucją administracyjną, co jednocześnie oznacza, że przysługują także w postępowaniu egzekucyjnym administracyjnym. Stąd też należy konsekwentnie posługiwać się określeniem „środki zaskarżenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego”.

Definicja postępowania egzekucyjnego w administracji

W literaturze przedmiotu trafną **definicję pojęcia postępowania egzekucyjnego** zaprezentowała B. Adamiak, według której jest to „uregulowany prawem procesowym 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 administracyjnej” (B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, s. 649).

Cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego

Zasadniczym celem administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest przede wszystkim **wykonanie obowiązku spoczywającego na określonym podmiocie**. A. Skoczylas termin „funkcja” utożsamia z celem prawa. Funkcja oznaczać więc będzie pewne oczekiwania co do rezultatów postępowania egzekucyjnego [A. Skoczylas, Postępowanie egzekucyjne w administracji, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 335]. Zatem funkcją postępowania egzekucyjnego w administracji jest realizacja skonkretyzowanej uprzednio w tytule egzekucyjnym normy prawnej. Przy czym ten obowiązek musi być skonkretyzowany i wynikać bądź z aktu administracyjnego, bądź bezpośrednio z przepisu prawa. Tym samym postępowanie to realizuje normy prawa materialnego administracyjnego [S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne, s. 165].

Zasada zagrożenia

Ustawodawca w dużej mierze preferuje dobrowolność w zakresie wykonania obowiązków. Stąd też istotną rolę odgrywa zasada zagrożenia, wprowadzająca warunek wszczęcia egzekucji administracji w postaci obowiązku wierzyciela **pisemnego upomnienia zobowiązanego** z jednoczesnym zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w razie niewykonania obowiązku. Prawidłowo dokonane upomnienie jest niezwykle istotną przesłanką dopuszczalności postępowania egzekucyjnego. Uchybienie wierzyciela w tym zakresie może być podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, doprowadzając w efekcie do umorzenia

tego postępowania. Warto wskazać, że w toku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wprowadzono jakby rozwinięcie zasady zagrożenia. Organ egzekucyjny zobowiązany jest bowiem w postanowieniu o zastosowaniu środka egzekucyjnego zawrzeć wezwanie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku z zagrożeniem, że w razie niewykonania w terminie będą stosowane określone środki egzekucyjne.

Dopiero w sytuacji, gdy obowiązek nie zostanie wykonany dobrowolnie, zastosowanie znajdują środki przymusu, przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 EgzAdmU ustawa określa prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków.

Prawo egzekucyjne jest jedną z najbardziej represyjnych dziedzin prawa. Stopień ingerencji jest bardzo duży. Środki egzekucyjne oddziałują przecież na konstytucyjnie chronione wartości, przede wszystkim w prawo własności. Jedynie szeroko rozumiane prawo karne cechuje się wyższą represyjnością. Takie unormowania są uzasadnione wieloma względami. Przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki, które co do zasady zostały skonkretyzowane w toku postępowania jurysdykcyjnego. Wyjątkowo tylko wynikają wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. W toku tego postępowania strona miała wiele możliwości procesowych, umożliwiających obronę swych praw. Wreszcie akt administracyjny, wydany w toku postępowania administracyjnego czy też podatkowego, podlegał sądowej kontroli legalności. Zatem w ramach postępowania egzekucyjnego nie dochodzi do określenia zakresu i kształtu egzekwowanego obowiązku, lecz jedynie do jego wykonania.

Powyższe względy usprawiedliwiają represyjność przepisów postępowania egzekucyjnego. Zwłaszcza że regulacje te mają zagwarantować przede wszystkim skuteczność egzekucji. W praworządnym państwie obowiązki wynikające z mocy prawa lub z aktów administracyjnych muszą być wykonywane. Wszelkie odstępstwa od tego naruszają chociażby konstytucyjną zasadę powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Stąd też uzasadniony jest prymat środków przymusu, który widoczny jest w ustawie o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji. Państwo bowiem zapewnia realizację obowiązków publicznoprawnych przez stosowanie środków egzekucyjnych, które głęboko ingerują w prawa zobowiązanego. Jednakże należy podkreślić, że sam fakt, iż podstawy i sposoby zastosowania środków przymusu administracyjnego są uregulowane ustawowo, stanowi gwarancje praw tego podmiotu. Dobitym tego wyrazem jest zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie. Zgodnie z tą zasadą w toku postępowania egzekucyjnego, a właściwie w toku egzekucji administracyjnej, można stosować tylko środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. Ogranicza to dowolność działań organów egzekucyjnych w zakresie wyboru możliwych do zastosowania środków przymusu. Ponadto ustawa przewiduje, w jaki sposób te środki będą stosowane.

Można więc stwierdzić, że cel postępowania egzekucyjnego w administracji uzasadnia represyjność tego postępowania. Wyjaśnia także prymat stosowanych środków przymusu. Środki zaskarżenia zaś służą temu, aby ta represyjność nie wykraczała poza granice wyznaczone przez prawo.

2. Pojęcie środka zaskarżenia oraz konstytucyjna podstawa środków obrony zobowiązanego

Zobowiązany musi posiadać środki, które umożliwią mu za-blokowanie bezprawnie prowadzonej egzekucji lub skorygowanie powstałych wad. Niewątpliwie źródła tych środków należy szukać w Konstytucji RP.

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jest **zasada legalizmu** wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Adresatem tej zasady, na płaszczyźnie postępowania egzekucyjnego w administracji, są organy egzekucyjne, a także wierzyciel. Wynika z niej, że każde działanie organu jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej

szaty prawnej [A. Błaś, w: J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej, s. 27–28]. Podmiot, w stosunku do którego stosowane są środki przymusu, powinien mieć narzędzia prawne do korygowania działań organu, który narusza ową zasadę legalizmu. Może to osiągnąć przez wnoszenie środków zaskarżenia i tym samym inicjowanie kontroli legalności działań organu egzekucyjnego oraz wierzyciela. W przypadku zobowiązanego i innych uczestników postępowania egzekucyjnego w istocie środki zaskarżenia są właściwie jedynym skutecznym instrumentem umożliwiającym oddziaływanie na tok egzekucji administracyjnej. Przez składany środek zaskarżenia podmioty te mogą doprowadzić do skorygowania przymusu bezprawnego przez wyeliminowanie lub zmianę czynności egzekucyjnych naruszających prawo.

W wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej, z dniem 30.7.2020 r., pojawiły się możliwości **korygowania działań organu egzekucyjnego w wyniku inicjatywy wierzyciela** (art. 34a EgzAdmU). Podmiot ten uzyskał bardzo silny instrument wpływający na legalność egzekucji administracyjnej. W sytuacji, gdy stwierdzi z urzędu istnienie którejkolwiek z przyczyn stanowiących podstawę wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, wierzyciel ma obowiązek niezwłocznie wystąpić do organu egzekucyjnego z żądaniem umorzenia postępowania egzekucyjnego. Organ ten nie ma prawa badania, czy te przesłanki faktycznie istnieją. Związany jest bowiem wnioskiem wierzyciela. W konsekwencji zobowiązany będzie do wydania postanowienia, w którym umorzy postępowanie egzekucyjne. Warto zatem podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym przyczyny stanowiące podstawy ustawowe zarzutu mogą doprowadzić do zaprzestania prowadzenia egzekucji administracyjnej i umorzenie postępowania egzekucyjnego na skutek aktywności zobowiązanego za pomocą wniesionego środka zaskarżenia lub w związku z działaniami wierzyciela przez złożenie przez ten podmiot wniosku. W ten sposób istnieje niejako podwójne zabezpieczenie przed prowadzeniem niedopuszczalnej z materialnoprawnych przyczyn egzekucji administracyjnej.

Podstawy konstytucyjne środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji można także wywieść z art. 2 Konstytucji RP. Z **zasady demokratycznego państwa prawnego** wyprowadzono zasadę prawa do procesu również na drodze postępowania

administracyjnego. Ponadto taka podstawa zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie w pierwszej z przytoczonych norm konstytucyjnych brak jest prawa do procesu na drodze administracyjnej. Jednakże – jak trafnie podkreśla *B. Adamiak* – „regulacja ustrojowa, a zwłaszcza jej brak, nie może godzić w prawa jednostki” [*B. Adamiak*, Koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć, w: *B. Adamiak* (red.), SPAP, t. 2, cz. 5, s. 144].

Wreszcie konstytucyjne źródło środków zaskarżenia tkwi w art. 78 zd. 1 Konstytucji RP. Istotą tej zasady jest stworzenie stronie możliwości **weryfikacji rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji**. Przy czym środek zaskarżenia, przewidziany przez ustawę, musi być dostępny, a więc wniesienie go powinno być uzależnione od woli strony i nie może być nadmiernie skomplikowane (wyr. TK z 15.12.2008 r., P 57/07, Legalis). Środek ten musi być także efektywny, a więc umożliwiający faktyczną i merytoryczną ocenę zaskarżonego aktu lub działania (wyr. TK z 19.9.2007 r., SK 4/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 98). Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć odnosi się nie tylko do fazy postępowania rozpoznawczego, lecz także do postępowania egzekucyjnego.

W przypadku nowego trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej można mieć uzasadnione wątpliwości, czy ten konstytucyjny wymóg efektywności środka zaskarżenia jest realizowany w sytuacji, gdy organem rozpoznającym jest wierzyciel. Kwestie te będą przedmiotem analizy w dalszej części pracy. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że już na gruncie poprzedniego stanu prawnego, w ramach którego stanowisko wierzyciela było wiążące dla organu egzekucyjnego, rozpoznającego zarzuty, wysuwano krytyczne uwagi w zakresie efektywności i zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

Podstawy środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym można zlokalizować również w standardach międzynarodowych i unijnych. **Prawo do skutecznego środka odwoławczego** wynika z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Zgodnie z tym przepisem: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały

naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”. Podstawy te można znaleźć w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 391). Dotyczy to **prawa do dobrej administracji**, przewidziane w art. 41 oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, określone w art. 47.

Należy więc stwierdzić, że również środki zaskarżenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego mają umocowanie konstytucyjne. Nie jest ono tak silne jak prawo do sądu, wprost określone w Konstytucji RP. Niemniej środki te chronią wartości konstytucyjne.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stosuje określenia „środek zaskarżenia”. Ten akt prawny wprawdzie dwukrotnie używa tego pojęcia, ale czyni to w odniesieniu do orzeczeń, na które przysługuje środek zaskarżenia, wydawanych w ramach postępowań pozaegzekucyjnych. Również ustawa egzekucyjna nie używa w ogóle określenia „środek odwoławczy”.

Środki zaskarżenia są to instrumenty prawne przewidziane i uregulowane przez przepisy ustawowe, przysługujące zobowiązanemu oraz innym uczestnikom postępowania, mające na celu zweryfikowanie szeroko rozumianych działań organu egzekucyjnego lub wierzyciela i w konsekwencji zmierzające do ich uchylenia lub zmiany.

Środki zaskarżenia muszą wynikać z przepisów rangi ustawowej. Regulacja prawna powinna określać w miarę precyzyjnie przedmiot zaskarżenia. Jest to niezbędny i najbardziej istotny element regulacji prawnej. Ustawodawca bowiem musi określić, co może być kwestionowane przez ten konkretny środek zaskarżenia. Zatem trzeba uregulować, jaki zakres aktywności lub jego brak może podlegać weryfikacji. Specyfiką postępowania egzekucyjnego w administracji jest to, że przedmiotem zaskarżenia mogą być działania nie tylko organu egzekucyjnego, lecz także wierzyciela. Stąd też regulacja ustawowa przedmiotu zaskarżenia musi wskazywać nie tylko, jakie działania podlegają zaskarżeniu, lecz także którego podmiotu.

Oprócz przedmiotu zaskarżenia **ustawodawca powinien określić krąg podmiotów uprawnionych do jego wniesienia.** Niestety w wielu przypadkach przepisy nie wskazują podmiotów legitymowa-

nych. W takiej sytuacji powinna mieć zastosowanie ogólna zasada, zgodnie z którą uprawnienie do wniesienia tego środka zaskarżenia ma każdy podmiot, którego prawa narusza działania organu egzekucyjnego lub wierzyciela. Oprócz przedmiotu zaskarżenia i legitymacji skargowej przepisy prawne mogą regulować inne kwestie, odnoszące się do trybu wniesienia, terminu i sposobu rozpoznania.

Jeśli chodzi o zakres regulacji prawnej środka zaskarżenia w przepisach dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji, to istnieje dość duże zróżnicowanie. Niemniej trzeba podkreślić, że środki zaskarżenia pełnią funkcję ochronną w stosunku do zobowiązanego i innych podmiotów przed skutkami wadliwie stosowanego przymusu egzekucyjnego. Stąd też w ich interesie jest wysoki poziom legislacji i jej szczegółowość. W przeciwnym razie funkcja gwarancyjna przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie będzie zrealizowana. Podmiot nie powinien mieć bowiem wątpliwości, czy może określone działanie organu egzekucyjnego lub wierzyciela zaskarżyć i w jaki sposób może to uczynić.

Przepisy regulujące środki zaskarżenia muszą też realizować dyrektywę **zasady niekonkurencyjności środków zaskarżenia**. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja krzyżowania się zakresu przedmiotowego poszczególnych środków zaskarżenia. Dany podmiot nie powinien mieć wyboru środków zaskarżenia w stosunku do określonej czynności w postępowaniu egzekucyjnym. Równie niepożądany jest stan, w którym zakresy przedmiotowe zaskarżenia są w ten sposób ukształtowane, że określona, istotna czynność nie może być zaskarżona żadnym środkiem zaskarżenia. Stąd też niezwykle ważne jest określenie przedmiotu zaskarżenia.

Środki zaskarżenia przysługują zobowiązanemu oraz innym uczestnikom postępowania egzekucyjnego. W tym zakresie jest pewna dychotomia uprawnień, aczkolwiek niezbyt precyzyjnie przeprowadzona. Organ egzekucyjny wpływa i oddziałuje na bieg postępowania egzekucyjnego przez czynności egzekucyjne. Natomiast pozostałe podmioty mogą mieć wpływ tylko przez środki prawne, w tym w szczególności przez środki zaskarżenia. Pewnym wyjątkiem są czynności wierzyciela. Podmiot ten podejmuje bowiem czynności decyzyjne w postaci postanowień, np. w przedmiocie wniesionego zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Również uprawnio-

ny jest wpływać na bieg postępowania egzekucyjnego przez środki prawne, np. żądanie umorzenia postępowania na podstawie art. 34a EgzAdmU, czy też nawet w ramach środków zaskarżenia, np. skarga na przewlekłość postępowania (art. 54a EgzAdmU).

Trzecią cechą środków zaskarżenia jest to, że **wnoszone są w celu dokonania weryfikacji szeroko rozumianych działań organów egzekucyjnych oraz wierzycieli**. Celowo należy posłużyć się bardzo szerokim określeniem „działania organu”, a nie wąskim „czynności egzekucyjnej”. Przedmiotem zaskarżenia jest bowiem każda procesowa aktywność organu egzekucyjnego i wierzyciela lub nawet brak tej aktywności. Przeciż w przypadku zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej zobowiązany nie kwestionuje konkretnej czynności egzekucyjnej. Podważa natomiast podstawy materialnoprawne wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej. Jest to więc środek zaskarżenia nie konkretnej czynności egzekucyjnej, lecz całej egzekucji administracyjnej.

Wnoszący środek zaskarżenia wysuwa twierdzenie, że określone działania organu egzekucyjnego lub wierzyciela narusza prawo. Teza ta podlega sprawdzeniu przez uprawniony ustawowo organ. W wyniku weryfikacji, w razie uwzględnienia wniosków skarżącego, następuje modyfikacja wcześniej podjętych działań. W zależności od przedmiotu zaskarżenia może nastąpić uchylene czy zmiana postanowienia, czynności egzekucyjnej lub dokonanie określonej czynności. W ten sposób środek zaskarżenia, tak jak inne środki prawne, mogą wpływać na bieg postępowania egzekucyjnego.

3. Katalog środków zaskarżenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego

Należy wskazać na środki zaskarżenia występujące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W pierwszej kolejności należy wymienić te, które mają zastosowanie w całym postępowaniu egzekucyjnym. Jednocześnie swoje źródło posiadają w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Środki zaskarżenia występujące w całym postępowaniu egzekucyjnym

Takimi środkami zaskarżenia są:

- 1) **zażalenie;**
- 2) **zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej;**
- 3) **żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa do rzeczy lub prawa majątkowego;**
- 4) **skarga na czynność egzekucyjną;**
- 5) **skarga na bezczynność wierzyciela;**
- 6) **skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego;**
- 7) **sprzeciw małżonka zobowiązanego;**
- 8) **sprzeciw właściciela rzeczy lub posiadacza prawa majątkowego;**
- 9) **żądanie zobowiązanego umorzenia postępowania egzekucyjnego.**

Oprócz wyżej wskazanych występują jeszcze środki zaskarżenia związane z ściśle określonym rodzajem egzekucji. W związku z tym ich znaczenie praktyczne ma węższy zakres. Do tej grupy należy zaliczyć:

- 1) **zarzuty na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego;**
- 2) **zarzuty do opisu i oszacowania wartości nieruchomości;**
- 3) **skargę na oszacowanie dokonane przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny;**
- 4) **skargę na naruszenie przepisów o licytacji ruchomości;**
- 5) **skargę na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji nieruchomości;**
- 6) **skargę na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji nieruchomości.**

W postępowaniu egzekucyjnym zastosowanie będą miały także środki zaskarżenia przewidziane w KPA. Dotyczy to środków zaskarżenia nadzwyczajnych. W sądowym postępowaniu egzekucyjnym jednoznacznie ustawodawca wyłączył dopuszczalność tego rodzaju środków zaskarżenia. Takiej jednoznaczności nie ma w zakresie regulacji w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przyjmuje się, że w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, odpowiednio w stosunku do ostatecznych postanowień, przysługują nadzwyczajne środki zaskarżenia przewidziane w KPA.

Środki zaskarżenia związane z określonym rodzajem egzekucji

Środki zaskarżenia przewidziane w KPA

Ponadto WzajPomDochodzNaU [ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 765 ze zm.)] przewiduje **zarzuty w sprawie jednolitego tytułu wykonawczego**, stanowiącego podstawę do dochodzenia należności pieniężnych w państwie członkowskim.

Do środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zalicza się również te dochodzone na drodze sądowej, a mianowicie **skarga do sądu administracyjnego, powództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego oraz powództwo przeciwegzekucyjne osoby trzeciej**.

Zażalenie jest podstawowym środkiem zaskarżenia czynności orzeczniczych organu egzekucyjnego i wierzyciela. Jest to zarazem jedyny spośród środków zaskarżenia, unormowany w ustawie egzekucyjnej, który przewidziany jest w innych ustawach procesowych. Pozostałe środki zaskarżenia postępowania egzekucyjnego są specyficzne i nie mają co do zasady odpowiedników w innych procedurach.

Najważniejszym środkiem zaskarżenia jest **zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej**. W tym wypadku przedmiotem zaskarżenia nie jest konkretna czynność egzekucyjna. W przypadku zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej zobowiązany domaga się weryfikacji podstaw materialnoprawnych prowadzonej egzekucji administracyjnej, w ramach której stosowane są środki egzekucyjne. W konsekwencji domaga się zaprzestania kontynuacji i zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Kolejnym środkiem zaskarżenia jest **żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa do rzeczy lub prawa majątkowego**. W tym przypadku przedmiotem zaskarżenia jest czynność egzekucyjna skierowana w stosunku do rzeczy lub prawa. Osoba trzecia, wnosząc ten środek, domaga się weryfikacji tej czynności, ale nie w aspekcie zgodności tej czynności z prawem procesowym, lecz twierdzi, że brak jest podstaw do prowadzenia egzekucji z tej rzeczy lub prawa, albowiem nie będąc własnością zobowiązanego, nie można z nich prowadzić egzekucji.

Typowym środkiem zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji będzie **skarga na czynność egzekucyjną**. Jest to naj-

ważniejszy w aktualnym stanie prawnym środek zaskarżenia, chroniący zobowiązanego przed dokonywaniem czynności egzekucyjnych z naruszeniem przepisów postępowania.

Środkami zaskarżenia, których przedmiotem jest brak aktywności określonych podmiotów, będzie **skarga na bezczynność wierzyciela** oraz **skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego**.

Nowymi środkami zaskarżenia, wprowadzonymi z dniem 30.7.2020 r., są **sprzeciw małżonka zobowiązanego** oraz **sprzeciw właściciela rzeczy lub posiadacza prawa majątkowego**.

Wątpliwości może wywoływać umieszczenie w grupie środków zaskarżenia **żądania zobowiązanego umorzenia postępowania egzekucyjnego**. W mojej ocenie zasadnicza zmiana charakteru tego środka nastąpiła w wyniku nowelizacji dokonanej ZmEgzAdmU19. Kilka bowiem podstaw zarzutu, o charakterze formalnym, w stanie prawnym obowiązującym od 30.7.2020 r. nie może być już podniesiona w ramach zarzutu. Możliwe jest to jedynie jako podstawa żądania umorzenia postępowania egzekucyjnego. Zmiana ta może wywoływać pytanie, czy żądanie zobowiązanego umorzenia postępowania egzekucyjnego nie jest w obecnym stanie prawnym środkiem zaskarżenia? Na tak postawione pytanie aktualnie należy odpowiedzieć twierdząco.

Na skutek wspomnianej nowelizacji doszło do rozdzielenia środków obrony zobowiązanego. **Obrona merytoryczna** aktualnie następuje w drodze zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. W ramach tego środka zaskarżenia zobowiązany uprawniony jest wykazywać, że wszczęta i prowadzona egzekucja administracyjna jest niedopuszczalna z powodu przesłanek materialnoprawnych. Natomiast w drodze zarzutu z art. 33 EgzAdmU nie można bronić tezy o niedopuszczalności egzekucji z powodu przesłanek formalnych. Te przesłanki w aktualnym stanie prawnym stanowią podstawę do umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 EgzAdmU. Skoro więc zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej jest traktowany jako środek zaskarżenia, to analogicznie należy podchodzić do żądania zobowiązanego umorzenia postępowania egzekucyjnego. W obu przypadkach bowiem zobowiązany dąży do weryfikacji działań organu egzekucyjnego i w konsekwencji umorzenia postępowania egzekucyjnego, twierdząc, że wszczęta i prowa-

dzona egzekucja administracyjna jest niedopuszczalna w przypadku zarzutu, w wyniku przesłanek materialnoprawnych, w zakresie żądania umorzenia, wskutek przesłanek formalnych.

Oczywiście środkiem zaskarżenia będzie tylko żądanie zobowiązanego. Takiego charakteru nie ma zaś żądanie wierzyciela, które można zakwalifikować do grupy innych środków prawnych. Istnieje tu pewne podobieństwo do żądania wierzyciela umorzenia postępowania egzekucyjnego z art. 34a EgzAdmU. Przepis ten normuje sytuację, gdy wierzyciel, bez aktywności w tym zakresie zobowiązanego, stwierdzi istnienie przesłanek materialnoprawnych niedopuszczalności egzekucji administracyjnej. Ma wówczas obowiązek z urzędu wystąpić do organu egzekucyjnego o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Natomiast gdy wierzyciel stwierdzi z urzędu istnienie przesłanek formalnych niedopuszczalności egzekucji administracyjnej, wystąpi z żądaniem umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 EgzAdmU.

Wszystkie inne przewidziane przez ustawę egzekucyjną lub KPA wnioski, żądania lub instytucje prawne, z których może skorzystać zobowiązany, czy też każdy inny uczestnik postępowania egzekucyjnego, nie mogą być zaliczone do grupy środków zaskarżenia. Nie zmierzają bowiem do weryfikacji czynności egzekucyjnych organu egzekucyjnego ani innych działań lub zaniechań tego organu.

4. Środki zaskarżenia w administracyjnym i sądowym postępowaniu egzekucyjnym

W każdej procedurze jednym z centralnych zagadnień są kwestie związane z systemem środków zaskarżenia. Umożliwiają one bowiem stronom oraz wszystkim innym podmiotom tych postępowań doprowadzenie do weryfikacji i kontroli działań organów prowadzących postępowanie. Jest to jeden ze sposobów wpływania na bieg postępowania. Przede wszystkim zaś podmioty mogą w ten sposób inicjować kontrolę działań organu w aspekcie legalności. Oczywiście niekiedy środki zaskarżenia mogą być nadużywane w celu spowalniania biegu postępowania, czy też nawet jego blokowania.

Znaczenie systemu środków zaskarżenia

[Przejdź do księgarni →](#)