

MACIEJ KOBAK

Zarzuty w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (zagadnienia wybrane)

I. Podstawową cechą środków prawnych przysługujących w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest to, że służą ochronie jego uczestników w zakresie prawidłowości samego postępowania. Nie zmiernają do uchylenia bądź zmiany aktu będącego źródłem egzekwowanego obowiązku, ponieważ możliwość jego weryfikacji została już ostatecznie wyczerpana na etapie postępowania jurysdykcyjnego¹. Normatywnym potwierdzeniem tej zasady jest art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji², zakazujący organowi egzekucyjnemu badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. W postępowaniu egzekucyjnym funkcja środków prawnych nie sprowadza się do zainicjowania kontroli aktu kształtującego sytuację prawną jednej ze stron stosunku administracyjnego, lecz do zniesienia bądź zmodyfikowania procesu przymusowej realizacji wynikających z niego obowiązków publiczno-prawnych³.

Przepisy u.p.e.a. wprowadzają rozbudowany katalog środków prawnych. Przyjmując jako *criterium divisionis* charakter organu wła-

¹ Nie uwzględniono tu oczywiście nadzwyczajnych środków prawnych uregulowanych w rozdziale 12 i 13 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm. zwanej dalej k.p.a. Szerzej zob. T. Jędrzejewski, *Środki prawne w egzekucji z nieruchomości*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 203.

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. Dz. U. 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm. zwana dalej u.p.e.a.

³ Na zasadzie wyjątku w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dopuszczalna jest również egzekucja obowiązków o charakterze cywilnoprawnym.

ściwego do ich rozpoznania i rozstrzygnięcia dzieli się je na środki ochrony sądowej i środki ochrony administracyjnej. W tej ostatniej kategorii rozróżnia się z kolei środki właściwe wyłącznie dla egzekucji administracyjnej oraz takie, które unormowane są w przepisach k.p.a. a dopuszczone do stosowania w egzekucji jedynie na zasadzie odpowiedniości⁴.

Zarzut jest specyficznym środkiem prawnym charakterystycznym dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Spośród wszystkich przewidzianych w tym postępowaniu środków zajmuje miejsce kluczowe, albowiem jego trafność prowadzi w zasadzie do umorzenia postępowania egzekucyjnego⁵. W literaturze przedmiotu zarzut porównywany jest do odwołania w postępowaniu orzekającym⁶. Podobieństwo obu środków sprowadza się do tego, że dla właściwych im postępowań mają znaczenie podstawowe. Ich szczególna rola wyraża się w tym, że skierowane są przeciw istocie postępowania; odwołanie zmierza do zakwestionowania aktu stanowiącego finalizację postępowania administracyjnego, zarzut natomiast, do zakończenia postępowania egzekucyjnego bez zrealizowania jego podstawowego celu. Dostrzegając wagę odwołania przedstawiciele nauki prawa administracyjnego poświęcili mu wiele miejsca⁷; zarzut natomiast takiego zainteresowania już nie wzbudził. W wypowiedziach doktryny zagadnienia odnoszące się do tego środka traktowane były ubocznie. Przedstawiano je w odpowiednich rozdziałach podręczników akademick-

⁴ Zob. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 156. Podział egzekucyjnych środków prawnych, w oparciu o różne kryteria zaproponował J. Lang [w:] *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 501 i 502.

⁵ Wyjątek stanowi zarzut oparty na art. 33 pkt 8 u.p.e.a. Jego uwzględnienie nie powoduje umorzenia postępowania egzekucyjnego lecz zastosowanie mniej uciążliwego środka egzekucyjnego.

⁶ Z. Leoński, *Wykonanie aktu administracyjnego. Węzłowe problemy administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Pośluszny, Przemyśl – Rzeszów 2003, s. 61.

⁷ Trzeba tu w szczególności powołać pracę B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.

kich⁸, komentarzach⁹, w monografiach poświęconych ogólnie administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu bądź wybranym jego instytucjom¹⁰, jak również w opracowaniach przyczynkowych¹¹. W ostatnim czasie pojawiły się wprawdzie teksty o bardziej szczegółowym charakterze¹², prezentujące tematykę zarzutu szerzej niż do tej pory. Nie wyczerpują one jednak całości problematyki, stwarzając

⁸ Zob. chociażby: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 238-243; L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 213-215; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 550-552; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 392 i 393.

⁹ R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 111-119; D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2007, s. 348-374; W. Kubiak, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 1968, s. 71-76; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 144-159.

¹⁰ W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2006, s. 314-327; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 66-71; tenże *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 123-132; K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Tom III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 293; E. Komorowski, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System...*, s. 508-523; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 157-164; tenże, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 105-106; E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 33-63; P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, red. K. Lubiński, Toruń, 2001, s. 87-100.

¹¹ L. Guzek, *Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Monitor Podatkowy 2001, Nr 6, s. 22; tenże, *Zarzut, czyli środek prawny dla dłużnika*, Rzeczpospolita z 29 kwietnia 2002 roku; R. Kubacki, *Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Przegląd Podatkowy 2000, Nr 6, s. 30-32; T. Parkasiewicz, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, Gazeta Prawna 1997, Nr 50.

¹² Należy tu zwrócić uwagę na publikację E. Pierzchały, *Środki prawne...*, Warszawa 2007 oraz *System egzekucji ...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.

pole dla dalszych dociekań. Część prac, z powodu nowelizacji przepisów dotyczących zarzutu, w pewnym zakresie utraciła swą aktualność.

Celem artykułu nie jest całościowe przedstawienie zagadnień związanych z zarzutem. Z uwagi na złożony charakter problematyki byłoby to niemożliwe. W pierwszej kolejności omówione zostaną kwestie natury ogólnej, związane z samą nazwą oraz charakterem tego środka prawnego. Dalsza część poświęcona zostanie wyłącznie wybranym zagadnieniom procesowym, które dotychczas nie były przedmiotem szczegółowej analizy. Pozwolą one wykazać, że unormowanie zarzutów w skąpej, zamykającej się w trzech artykułach regulacji, stwarza niejasności, na które obecnie trudno udzielić jednoznacznych odpowiedzi.

II. Pojęcie zarzutu występuje zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym, przy czym w obydwu tych sferach jego rozumienie nie jest ustalone w sposób ścisły i jednoznaczny. Ustawodawca posługuje się tym terminem właściwie w każdej procedurze prawnej: administracyjnej, sądownoadministracyjnej, cywilnej i karnej nadając mu przy tym różne znaczenia. Zasadniczo można przyjąć, że w języku prawnym zarzut występuje w czterech postaciach: 1) jako nazwa środka prawnego, z którego może skorzystać podmiot uczestniczący w określonym postępowaniu¹³; 2) jako oznaczenie twierdzeń podmiotu po-

¹³ Zob. zarzuty przeciwko planowi podziału funduszu w sprawach o ustanowienie i podział funduszu ograniczenia odpowiedzialności za roszczenia morskie – art. 346 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski, Dz. U. 2001 r., Nr 138, poz. 1545, ze zm., zarzuty przeciwko planowi podziału funduszy masy upadłości oraz zarzuty przeciwko układowi w postępowaniu naprawczym – art. 349-351 i 513-514 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz. U. 2003 r., Nr 60, poz. 535, ze zm., zarzuty do map i tabel taksacyjnych sporządzonych przez organ prowadzący kataster nieruchomości – art. 169 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2004 r., Nr 26, poz. 2603 ze zm., zarzuty do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ujawnionych w projekcie operatu opisowo-kartograficznego – art. 24a ust. 9-12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. 2005 r., Nr 240 poz. 2027 ze zm., zarzuty do planu podziału sumy uzyskanej w egzekucji cywilnej – art. 1027 i 1028 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 r., Nr

stępowania skierowanych przeciwko twierdzeniom innego podmiotu o przeciwstawnych interesach, a dotyczących sfery faktów bądź prawa¹⁴; 3) jako oznaczenie podstaw środka prawnego mającego obalić akt będący rezultatem prowadzonego bądź przeprowadzonego przez określony organ postępowania¹⁵; 4) jako procesowa forma poinformowania danego podmiotu, iż z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo dopuszczenia się przez niego czynu rodzącego odpowiedzialność karną bądź dyscyplinarną, wszczęte zostało stosowne postępowanie mające na celu ostateczne wyjaśnienie tej kwestii¹⁶. Rekonstrukcja znaczenia „zarzutu” w konkretnym wypadku zawsze wymagać będzie zbadania kontekstu i powiązań semantycznych, w jakich on występuje. Z perspektywy systemu prawa metoda taka nie sprzyja przejrzystości języka prawnego i rodzi niebezpieczeństwo niejednoznaczności budowanych przy jego pomocy instytucji¹⁷. Analiza rozwiązań przy-

43, poz. 296, ze zm., zwana dalej k.p.c., zarzuty od nakazu zapłaty – art. 491-497 k.p.c.

¹⁴ W tym znaczeniu pojęcie zarzutu występuje np. w art. 95 k.p.a., art. 207 § 3, art. 220-223, art. 255, art. 344 § 2 k.p.c., art. 200d § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2005 r., Nr 8, poz. 60, ze zm., zwanej dalej o.p.

¹⁵ Można tu wskazać art. 106 § 1, art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a., art. 222 o.p., art. 447 § 3, art. 453 § 1, art. 455, art. 536 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm., zwana dalej k.p.k., art. 368 i art. 398³ § 3 k.p.c.

¹⁶ Przykładowo art. 71 § 1, art. 72 § 3, art. 150 § 2, art. 313 § 1, 3 i k.p.k., art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2007 r., Nr 89, poz. 589, art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005 r., Nr 164, poz. 1365 ze zm., art. 127 ust. 2 i 130 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm., art. 56 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2002 r., Nr 240, poz. 2052 ze zm..

¹⁷ Przykładem takich problemów może być instytucja zarzutów od nakazu zapłaty uregulowana w art. 491-497 k.p.c. Ustawodawca nie był tu konsekwentny. Konstruując ten środek prawny posłużył się terminem „zarzut” w dwóch znaczeniach: pierwszym oraz trzecim z wyżej wskazanego podziału. W art. 491 § 1 k.p.c. stwierdza bowiem, iż wydając nakaz zapłaty sąd orzeka, że pozwany ma w ciągu dwóch

jętych w regulacji odnoszącej do zarzutu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dowodzi, że i w tym wypadku nie udało się stworzyć konstrukcji wolnej od niejasności.

W przepisach u.p.e.a. terminowi „zarzut” nadano znaczenie zgodne z pierwszą kategorią wyżej zaprezentowanego podziału. Symptomatyczne jest to, że ustawodawca używa go w stosunku do różnych środków prawnych o niejednakowym charakterze. Zarzutem nazywa bowiem podstawowy środek służący ochronie zobowiązanego w początkowej fazie postępowania – art. 33-35 u.p.e.a., procesowy instrument umożliwiający mu zakwestionowanie dokonanego przez poborcę skarbowego oszacowania autorskich praw majątkowych, praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej – art. 96h § 3 u.p.e.a., środek służący podważeniu oszacowania wartości nieruchomości – art. 110u u.p.e.a. oraz zastrzeżenia dotyczące zagranicznego tytułu wykonawczego lub należności pieniężnych objętych tym tytułem, składane do odpowiednich władz obcego państwa, które wnioskowo o przeprowadzenie egzekucji administracyjnej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – art. 66zf u.p.e.a.¹⁸ Zdaniem E. Pierzchały brak jest

tygodni od dnia doręczenia nakazu zaspokoić roszczenie w całości wraz z kosztami albo wnieść w tym terminie zarzuty (zarzut w znaczeniu pierwszym), natomiast w art. 493 § 1 k.p.c. podaje, że pismo zawierające zarzuty wnosi się do sądu, który wydał nakaz zapłaty. W piśmie pozwany powinien wskazać, czy zaskarża nakaz w całości czy w części, przedstawić zarzuty, które pod rygorem ich utraty należy zgłosić przed wdaniem się w spór oraz pozostałe zarzuty przeciwko żądaniu pozwu, a także wszystkie okoliczności faktyczne i dowody na ich potwierdzenie (zarzut w znaczeniu trzecim). W art. 494 § 1 k.p.c. powraca jednak do pierwszego znaczenia zarzutu, wskazując procesowe podstawy odrzucenia tego środka prawnego. Z treści cytowanych przepisów nie sposób zatem jednoznacznie ustalić, czy od nakazu zapłaty przysługuje środek prawny o nazwie zarzuty, czy też pismo, w którym należy wskazać twierdzenia mające świadczyć o nietrafności rozstrzygnięcia – zarzuty, jako podstawa środka prawnego.

¹⁸ Ostatnia ze wskazanych regulacji stanowi konsekwencję implementacji art. 12 Dyrektywy Rady Unii Europejskiej 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń. W rozumieniu tego przepisu zarzutem będzie każdy prawny sposób zakwestionowania wierzytelności lub tytułu wykonawczego wydanego w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę organ zwracający się

podstaw prawnych by zarzuty, o jakich mowa w art. 96h § 3 i 110u u.p.e.a. traktować odmiennie od zarzutu z art. 33-35 u.p.e.a. W ocenie Autorki winny one być rozpoznane w tym samym trybie¹⁹. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Zarzut uregulowany w art. 33-35 u.p.e.a. jest środkiem prawnym skierowanym przeciwko postępowaniu w ogólności, mającym wykazać jego bezprawność z przyczyn formalnych – naruszenie podstawowych zasad procesowych – lub materialnych – brak obowiązku. Zasadność tego zarzutu rodzi dla postępowania skutki o najpoważniejszym charakterze albowiem zobowiązuje organ egzekucyjny do jego umorzenia²⁰. Zarzuty z art. 96h § 3 i 110u u.p.e.a. tej cechy nie posiadają. Funkcja, jaką mają spełniać polega wyłącznie na zakwestionowaniu pewnych czynności technicznych i doprowadzeniu do ich powtórzenia przez inny podmiot. Nie mogą natomiast stanowić podstawy weryfikacji legalności całego postępowania. O niedopuszczalności utożsamiania tych środków świadczy nadto konstrukcja trybów, jakie przewidziano dla ich rozstrzygnięcia. W odróżnieniu od zarzutu uregulowanego w art. 33-35 u.p.e.a. zarzut z art. 110u u.p.e.a. może być wniesiony przez wszystkich uczestników postępowania egzekucyjnego, a termin do dokonania tej czynności nie wynosi 7 lecz 14 dni. Podobne uwagi przedstawić można w stosunku do zarzutu z art. 96h § 3 u.p.e.a. Terminu do jego wniesienia wynosi wprawdzie również 7 dni, jednakże początek jego biegu osadzono już w zupełnie innej fazie postępowania; termin ten liczy się nie od doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lecz od dnia zajęcia szacowanych praw. W obu przypadkach nie dałoby się również uzasadnić konieczności uzyskania stanowiska wierzyciela przed rozpoznaniem zarzutu. Końcowo należy uwzględnić kwestię bodaj najistotniejszą: odmienną treść rozstrzy-

o przeprowadzenie egzekucji administracyjnej na terenie RP. Ustawodawca dokonał tu więc niezbędnego zabiegu i pod pojęciem zarzutu zamieścił wszelkie przewidziane przepisami państw członkowskich środki prawne służące do kwestionowania przysługujących im należności, których przymusowa realizacja może być przeprowadzona w oparciu o przepisy u.p.e.a.

¹⁹ E. Pierzchała, *Środki prawne...*, s. 39.

²⁰ Wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja, o której mowa w przyp. nr 7.

gnięcia o zasadności wniesionego zarzutu. W odniesieniu do zarzutu z art. 33-35 u.p.e.a. będzie to postanowienie o odmowie uwzględnienia zarzutu albo o umorzeniu postępowania egzekucyjnego bądź o zastosowaniu mniej uciążliwego środka. Z oczywistych względów rozstrzygnięcia o tej treści nie mogą zapaść w stosunku do zarzutów z art. 96h § 3 i 110u u.p.e.a.

Powołane argumenty potwierdzają zasadność tezy, że zarzuty uregulowane w art. 96h § 3 i 110u u.p.e.a. są samodzielnymi środkami prawnymi, których nie należy identyfikować z zarzutem, o jakim mowa w art. 33-35 u.p.e.a. Posłużenie się tym terminem jako nazwą więcej niż jednego środka prawnego stwarza niejasności, którym w prosty sposób można było zapobiec.

Właściwe odniesienie się do wątpliwości związanych z terminem „zarzut”, jako nazwą środka prawnego wymaga zwrócenia uwagi na jeszcze jedną kwestię, dotyczącą już ściśle treści art. 33-35 u.p.e.a. Sprowadza się ona do odpowiedzi na pytanie, czy w oparciu o aktualne brzmienie tych przepisów posługiwanie się zwrotem „zarzuty” jako nazwą środka prawnego przysługującego zobowiązanemu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest uzasadnione²¹. Stwierdzenie, iż zobowiązany „wniósł zarzuty” wymaga uściślenia, polegającego na ustaleniu czy mamy na myśli, że wniósł on jeden środek prawny, czy więcej. Przyjęcie pierwszego rozwiązania implikuje z kolei konieczność opowiedzenia się za jednym ze stanowisk, czy zarzuty rozumiane jako jeden środek prawny mogą być oparte wyłącznie na jednej z podstaw wskazanych w art. 33 u.p.e.a., czy też podstaw tych powinno być co najmniej dwie. Założenie, że „zarzuty” mogą mieć jedną podstawę jest kłopotliwe, ponieważ nie wyjaśnia dlaczego ustawodawca w art. 33-35 u.p.e.a. posługuje się zarówno

²¹ O tym, że kwestia nie jest oczywista świadczyć może niejednolitość w doktrynie. Przykładowo R. Hauser posługuje się pojęciem zarzut – zob. R. Hauser, *Zarzut w postępowaniu...*, s. 123-132; Z. Leoński z kolei jednoznacznie stwierdza, iż omawiany środek ustawa nazywa zarzutami; zob. Z. Leoński, *Egzekucja świadczeń...*, s. 157.

terminem „zarzut” jak i „zarzuty”²². Na powyżej zasygnalizowane wątpliwości przepisy u.p.e.a. jednoznacznej odpowiedzi nie dają. Rozwiązaniem dającym się pogodzić z treścią powołanych regulacji będzie przyjęcie, że „zarzut” jest środkiem prawnym, który może być oparty wyłącznie na jednej z podstaw wskazanych w art. 33 u.p.e.a. W konsekwencji zobowiązany uprawniony jest do zgłoszenia tylu „zarzutów”, ile podstaw z tego przepisu, w jego ocenie, można skutecznie powołać. Przyjęcie zaprezentowanego rozwiązania rodzi szereg kwestii szczegółowych o charakterze procesowym, do których warto się odnieść.

III. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy zgłoszenia więcej niż jednego zarzutu, zobowiązany może dokonać w jednym piśmie procesowym, czy też każdy z nich powinien zostać wniesiony oddzielnie. Obowiązek wnoszenia wszelkich podań, a więc w tym i zarzutów w formie pisemnej wynika z obowiązującej na gruncie u.p.e.a. zasady pisemności²³. Zdać sobie trzeba przy tym sprawę, że pisma wnoszonego przez uczestnika postępowania egzekucyjnego nie można identyfikować z samą czynnością procesową, a jedynie z jej formą. W konkretnych okolicznościach aktywność podmiotu postępowania uzyskuje przymiot czynności procesowej nie z uwagi na jej pisemny charakter, lecz z uwagi na jej treść. Sam fakt, że określony przekaz intelektualny został utrwalony w formie pisemnej nie stanowi o jego procesowym charakterze. Dopiero rekonstrukcja jego treści

²² W treści art. 33 i 34 u.p.e.a. używa się zarówno liczby pojedynczej, jak i mnogiej. Przykładowo, w art. 33 u.p.e.a.: „podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być (...)”. Z kolei w art. 34 § 1 u.p.e.a. stwierdza się: „zarzuty zgłoszone na podstawie art. 33 pkt 1-7, 9 i 10, a przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym – także na podstawie art. 33 pkt 8, organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów (...)”. W art. 34 § 1a mowa jest znów o wydaniu przez wierzyciela postanowienia o niedopuszczalności zarzutu, natomiast w § 4 tegoż artykułu o postanowieniu w sprawie zgłoszonych zarzutów.

²³ Z uwagi na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym, zasadę tę można wywieść z treści art. 18 u.p.e.a. w związku z art. 14 § 1 k.p.a..

w oparciu o przepisy danej procedury pozwala ustalić, czy jest to czynność procesowa i jaki jest jej charakter. Jeżeli więc podmiot postępowania w jednym piśmie zawrze treść dającą się zidentyfikować jako więcej niż jedna czynność procesowa i brak jest przy tym przepisów, które wykluczałyby ich współistnienie²⁴, to nie można im tylko z tego powodu odmówić skuteczności²⁵. Przyjąć natomiast trzeba, iż każda z tych czynności spełnia wymóg dokonania jej w formie pisemnej. Nie byłoby więc błędem gdyby zobowiązany w jednym piśmie procesowym zawarł więcej niż jeden zarzut.

IV. Zasadniczo, przed rozstrzygnięciem sprawy w przedmiocie wniesionych zarzutów organ egzekucyjny winien uzyskać w tym zakresie stanowisko wierzyciela. Potrzeba taka nie zachodzi jedynie w stosunku do zarzutu, którego podstawą jest twierdzenie, że zastosowano zbyt uciążliwy środek egzekucyjny (dotyczy to wyłącznie egzekucji świadczeń pieniężnych), oraz w sytuacji, gdy organ egzeku-

²⁴ Przykładowo, jako niedopuszczalne uznaje się jednoczesne wnoszenie środka zaskarżenia na akt procesowy będący konsekwencją dokonania określonej czynności z uchybieniem terminu oraz wniosku o przywrócenie terminu do jej dokonania. Z uwagi na konkurencyjność wskazanych czynności, jak i wewnętrzną sprzeczność ich podstaw – w pierwszym wypadku strona kwestionuje uchybienie terminu, w drugim zaś przyznaje, iż do niego doszło jednakże z przyczyn niezawinionych – strona musi dokonać wyboru, jaką czynność w istocie zawiera jej pismo procesowe. Szerzej na ten temat zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2001 r., I CZ 116/01, publ. *LexPolonica* nr 390919 oraz H. Knysiak-Molczyk, *Uchybienie i przywrócenie terminu w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, *Przegląd Sądowy* 2006 r., Nr 7-8, s. 126 i 127.

²⁵ Potwierdzeniem tego założenia jest np. możliwość wniesienia w jednym piśmie skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności – w tej kwestii zob. *głosę* W. Broniewicza do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 maja 2000 r., III ZP 1/00, publ. OSP 2001/5, s. 256. Za dopuszczalne uznaje się również wniesienie w jednym piśmie dwóch skarg kasacyjnych od dwóch wyroków tego samego sądu – por. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 maja 1994 r., III ARN 29/94, publ. OSNAPiUS 1994/4 poz. 58.

cyjny i wierzyciel to ten sam podmiot²⁶. Procesową formą wypowiedzi wierzyciela, stosownie do treści art. 17 § 1 u.p.e.a., jest postanowienie. Wydaje się, iż nie ma przeszkód, by wierzyciel w jednym postanowieniu odniósł się do wszystkich zgłoszonych zarzutów. W zależności od treści rozstrzygnięcia powinien przy tym odpowiednio ukształtować jego sentencję. W sytuacji, gdy wszystkie zarzuty w jego ocenie pozbawione są podstaw wystarczy, że zamieści w niej zbiorcze sformułowanie, iż postanawia odmówić ich uwzględnienia. Szczegółowa ocena każdego ze zgłoszonych zarzutów winna się wówczas znaleźć w uzasadnieniu. Analogiczne rozwiązanie należy przyjąć, gdy wierzyciel wszystkie zarzuty oceni jako zasadne. Jeżeli zaś uwzględni jedynie niektóre z nich, to w takim wypadku powinien sformułować sentencję w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, które zarzuty uznano za trafne, a które nie. Właściwe będzie tu każde rozwiązanie, które spełniałoby te wymogi; na przykład poprzez zredagowanie jej w dwóch punktach, gdzie w pierwszym wymienia się konkretne zarzuty, które zostały uwzględnione, a w drugim zamieszcza się zwrot o odmowie uwzględnienia zarzutów w pozostałym zakresie. Postanowienie wierzyciela ulegnie dalszemu rozbudowaniu, jeżeli przynajmniej jeden z zarzutów uzna za niedopuszczalny, ponieważ był on lub jest przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym lub sądowym albo zobowiązany kwestionuje w całości lub w części wymagalność należności pieniężnej z uwagi na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługują środki zaskarżenia – art. 34 § 1a u.p.e.a. Także i w tym wypadku wierzyciel powinien ukształtować sentencję postanowienia w taki sposób, by dało się zidentyfikować, jakie rodzaju rozstrzygnięcie zapadło w stosunku do każdego ze zgłoszonych zarzu-

²⁶ Zob. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, publ. ONSAiWSA 2007/5 poz. 112, oraz aprobujące ją *glosy* K. Sobieralskiego, publ. OSP 2008/1, s. 34 i M. Kobaka, publ. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2008/4, s. 150-156. Interesująco przedstawia się również kwestia wypowiedzi wierzyciela w sprawie wniesionych zarzutów w sytuacji, gdy w ramach egzekucji administracyjnej dochodzi on obowiązku o charakterze cywilnoprawnym.

tów²⁷. Przyjęcie takiego rozwiązania podyktowane jest, po pierwsze, związaniem organu egzekucyjnego stanowiskiem wierzyciela w zakresie zarzutów o podstawach wskazanych w art. 33 pkt 1-5 u.p.e.a.; by było ono skuteczne organ musi wiedzieć, jak odniósł się do nich wierzyciel; i po drugie, stworzeniem zobowiązanemu odpowiednich warunków do przeanalizowania stanowiska wierzyciela, celem podjęcia decyzji o ewentualnym jego zaskarżeniu. Nie można bowiem odmówić mu prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela wyłącznie z tego powodu, że uznał za zasadny choćby jeden z wniesionych zarzutów. Umorzenie postępowania wskutek uwzględniania któregośkolwiek z zarzutów, przy jednoczesnym nieuwzględnieniu innych, może być dla zobowiązanego niesatysfakcjonujące. Jeżeli przykładowo wierzyciel uwzględni zarzut niedoręczenia zobowiązanemu upomnienia – art. 33 pkt 7 u.p.e.a., bądź zarzut braków formalnych tytułu wykonawczego – art. 33 pkt 10 u.p.e.a., to umorzenie postępowania z tego powodu nie będzie stanowiło przeszkody do jego ponownego wszczęcia po usunięciu tych

²⁷ W judykaturze słusznie zwrócono uwagę, iż wydanie przez wierzyciela postanowienia w oparciu o art. 34 § 1a u.p.e.a. jest niczym innym, jak zajęciem przez niego stanowiska w zakresie zgłoszonych zarzutów. Za odmiennym stanowiskiem nie może przemawiać treść art. 34 § 4 u.p.e.a., gdzie mowa jest o otrzymaniu przez organ egzekucyjny ostatecznego postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowienia o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu. Po pierwsze – wymienienie postanowień w art. 34 § 4 u.p.e.a. nawiązuje do układu art. 34 § 1 i 1a. Przepisy te poprzedzają art. 34 § 2 u.p.e.a., który stanowi, że na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela przysługuje zażalenie. Po drugie – w art. 34 § 4 u.p.e.a. mowa jest o „ostatecznym” postanowieniu w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowieniu o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu. Użycie funktora „lub” oznacza, iż chodzi tu o ostateczne postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela oraz o ostateczne postanowienie o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu. Powołane okoliczności przesądzają o tym, że postanowienie w przedmiocie niedopuszczalności zarzutów jest zaskarżalne, a ponieważ jedyną podstawą prawną do wniesienia na nie zażalenia może być art. 34 § 2 u.p.e.a., w którym mowa jest o „postanowieniu w sprawie stanowiska wierzyciela”, to przyjęć należy, iż właśnie taki charakter ono posiada – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 lutego 2005 r., I SA/Gd 546/04, publ. ONSAiWSA 2007, Nr 4, poz. 82.

uchybień. Dlatego też, mimo takiego rozstrzygnięcia zobowiązany powinien mieć możliwość kwestionowania stanowiska wierzyciela w zakresie, w jakim odmówił zasadności tym zarzutom, których uwzględnienie miałyby skutek silniejszy; prowadziłyby do ostatecznego stwierdzenia niedopuszczalności egzekucji. W rezultacie, umorzenie postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny wskutek uwzględnienia przez wierzyciela wniesionych przez zobowiązanego zarzutów powinno nastąpić dopiero po uzyskaniu przez jego postanowienie waloru ostateczności. W przeciwnym wypadku, już po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania, mogłoby dojść do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu, który wcześniej stanowił jego podstawę²⁸.

V. Termin do wydania przez wierzyciela postanowienia wyrażającego jego stanowisko w przedmiocie zgłoszonych zarzutów wynosi 14 dni od dnia powiadomienia go przez organ egzekucyjny o ich zgłoszeniu. Technicznie powiadomienie to winno polegać na przesłaniu wierzycielowi odpisu pisma, w którym je zawarto. Stosownie do treści art. 34 § 3 u.p.e.a. brak stanowiska wierzyciela we wskazanym terminie zobowiązuje organ egzekucyjny do wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego. Warto zastanowić się, czy w takim wypadku wierzyciel może przeciwdziałać zawieszeniu postępowania poprzez złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. regulujących instytucję przywrócenia terminu na gruncie egzekucji administracyjnej jest niekwestionowane²⁹, niemniej w sytuacji, do której odnosi się art. 34 § 3 u.p.e.a. możliwość taka zdaje się być wyłączona. Ogólną zasadą jest, że strona może skorzystać z wniosku o przywrócenie terminu, gdy wskutek jego uchybienia dokonanie określonej czynności procesowej byłoby bezskuteczne. W większości przypadków przepisy k.p.a. przewidują

²⁸ Dostrzegając taką konieczność ustawodawca w art. 34 § 4 u.p.e.a. wprost zastrzegł, iż organ egzekucyjny nie może wydać rozstrzygnięcia o wniesionych zarzutach, jeżeli postanowienie wierzyciela nie jest ostateczne.

²⁹ Por. R. Sawuła, *Stosowanie zasad ogólnych K.p.a. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Organizacja. Metody. Technika 1990, Nr 8-9, s. 7-9.

wówczas dodatkowy skutek szczególny, np. wydanie postanowienia stwierdzającego wniesienie odwołania z uchybieniem terminu – art. 134 k.p.a. Podstawową cechą następstw dokonania czynności z uchybieniem terminu są więc ujemne skutki dla podmiotu, który uchybienia się dopuścił³⁰. Powstaje zatem pytanie, czy niezachowanie przez wierzyciela terminu z art. 34 § 3 u.p.e.a. rodzi dla niego skutki o ujemnym charakterze? Ustawa przewiduje wprawdzie konieczność zawieszenia postępowania, jednakże zastrzega równocześnie, iż będzie ono trwało do czasu, gdy wierzyciel wyda postanowienie, którego brak do tego zawieszenia doprowadził. Wierzyciel nie ma obowiązku składania wniosku ani tłumaczenia się z przyczyn uchybienia terminu, wystarczy, że wyrazi swoje stanowisko w przedmiocie zgłoszonych zarzutów, a wszelkie skutki jego opóźnienia ustaną. Organ egzekucyjny będzie wówczas zobowiązany do kontynuowania postępowania. Powołane argumenty uzasadniają zatem konkluzję, że odpowiednie stosownie przepisów k.p.a., w tym wypadku, będzie polegało na wyłączeniu możliwości skorzystania przez wierzyciela z instytucji przywrócenia terminu³¹.

VI. Rozstrzygnięcie kolejnej wątpliwości powstałej w następstwie niejednoznacznej treści art. 34 § 3 u.p.e.a. wymaga ustalenia, czy konieczność zawieszenia postępowania na jego podstawie powstaje wyłącznie wówczas, gdy wierzyciel w ogóle nie wyda postanowienia w sprawie zgłoszonych zarzutów, czy również wtedy, gdy nie zawrze

³⁰ Warto zaznaczyć, że zarówno przepisy procedury cywilnej – art. 168 § 2 k.p.c. – jak i sądownoadministracyjnej – art. 86 § 2 p.p.s.a. – wprost przewidują niedopuszczalność wniosku o przywrócenie terminu w sytuacji, gdy jego uchybienie nie wywołało ujemnych skutków.

³¹ W teorii prawa panuje zgodność, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie ma jednolitego charakteru. Wyodrębnia się tu trzy kategorie przypadków, różniących się pod względem rezultatu „odpowiedniego stosowania prawa”. Do pierwszej kategorii należą przepisy, które stosuje się wprost, do drugiej takie, które stosuje się z odpowiednimi modyfikacjami, których konieczność jest następstwem odmiennego charakteru regulacji, w której znajduje się przepis odsyłający, a do trzeciej te, których nie da się zastosować z uwagi na ich bezprzedmiotowość w danym wypadku – szerzej zob. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo 1964, nr 2, s. 370-372.

w nim stanowiska odnośnie wszystkich wniesionych zarzutów. Rozwiązaniem optymalnym, którego nie da się jednak wyinterpretować z obecnej regulacji, byłoby zawieszenie postępowania jedynie wtedy, gdy wierzyciel nie zajmie stanowiska w zakresie zarzutów opartych na podstawach z art. 33 pkt 1-5 u.p.e.a., a więc tych, co do których jego wypowiedź jest dla organu egzekucyjnego wiążąca. Brak wypowiedzi wierzyciela odnośnie zarzutów z art. 33 pkt 6-10 u.p.e.a. nie powinien prowadzić do zawieszenia postępowania albowiem organ egzekucyjny uprawniony jest do samodzielnej oceny ich zasadności. Wypowiedź wierzyciela w tym wypadku należałoby więc traktować jako uprawnienie, którego realizację organ egzekucyjny zobligowany jest mu zagwarantować natomiast to, czy on z niego skorzysta nie powinno stanowić okoliczności decydującej o możliwości dalszego prowadzenia postępowania. Aktualne brzmienie art. 34 § 3 u.p.e.a. do takiej dystynkcji nie upoważnia, co więcej, jest źródłem dalszych wątpliwości. Nie jest jasne, czy postanowienie o zawieszeniu postępowania na podstawie tego przepisu jest zaskarżalne i czy wobec uzależnienia jego podjęcia od aktywności wierzyciela istnieją odpowiednie środki dyscyplinujące. Jediną podstawą do wniesienia zażalenia na to postanowienie mógłby być art. 56 § 4 u.p.e.a., zgodnie z którym na postanowienie organu egzekucyjnego o zawieszeniu postępowania lub o odmowie zawieszenia tego postępowania służy zażalenie. Jest to przepis redakcyjnie związany z regulacją odnoszącą się do zawieszenia postępowania jako instytucji, a więc normującą całość związanych z nią zagadnień; wskazuje podstawy zawieszenia postępowania, jego podjęcia, tryb zaskarżania postanowień w tym przedmiocie oraz wpływ zawieszenia na całe postępowanie. Wyliczenia przesłanek obligatoryjnego zawieszenia postępowania dokonano w art. 56 § 1 u.p.e.a. Przepis ten nie ma charakteru regulacji wyczerpującej. Poza enumeratywnym wskazaniem konkretnych okoliczności zobowiązujących do zawieszenia postępowania – art. 56 § 1 pkt 1-4 u.p.e.a., zawarto w nim również stwierdzenie, że obowiązek ten powstaje także „w innych przypadkach przewidzianych w ustawach” – art. 56 § 1 pkt 5 u.p.e.a. By uzasadnić możliwość zaskarżenia postanowienia o zawieszeniu postępowania wydanego w oparciu o art. 34 § 3 u.p.e.a.

sformułowanie „w innych przypadkach przewidzianych w ustawach” należy odczytywać jako odesłanie zarówno do innych ustaw niż u.p.e.a., jak również do innych przepisów niż art. 56 tej ustawy³². Rozwiązanie takie właściwie zabezpieczałoby interesy zarówno zobowiązanego, jak i wierzyciela, umożliwiając zakwestionowanie zawieszenia postępowania przez organ egzekucyjny.

Zawieszenie postępowania z uwagi na brak wypowiedzi wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów następuje do czasu, gdy wyda on postanowienie w tym przedmiocie. Rozważenia wymaga zatem kolejna z sygnalizowanych wcześniej wątpliwości sprowadzająca się do odpowiedzi na pytanie, czy w takim wypadku istnieją prawne instrumenty pozwalające wpłynąć na wierzyciela i wymusić podjęcie takiej aktywności. Jedynym rozwiązaniem byłaby tu możliwość skorzystania ze skargi na bezczynność wierzyciela, o jakiej mowa w art. 6 § 1a u.p.e.a. Jej celem jest zmuszenie wierzyciela do podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w sytuacji, gdy zobowiązany uchyla się od wykonania ciężących na nim obowiązków. Wbrew temu, co sugeruje literalna treść art. 6 § 1 u.p.e.a. nie chodzi tu wyłącznie o działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, lecz także o wszelkie, prawem przewidziane czynności, jakie wierzyciel zobowiązany jest podjąć już w jego toku, stanowiące niezbędny warunek skutecznego i legalnego zastosowania środków egzekucyjnych. Zakresu obowiązku z art. 6 § 1 u.p.e.a. nie należy zatem ograniczać wyłącznie do fazy poprzedzającej wszczęcie postępowania egzekucyjnego³³. Obejmuje on również i te

³² Podobnie G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji ...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 270.

³³ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. Komentarz, Warszawa 2003, s. 46. W wyroku z dnia 22 czerwca 2006 roku, sygn. akt VII SA/Wa 146/06, (publ. Elektroniczny system informacji prawnej Lex Omega CD, nr 214061), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że: bezczynność wierzyciela polega na tym, że nie podejmuje on działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego. Wierzyciel jest bezczynny, jeżeli w razie stwierdzenia uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku nie wzywa go do wykonania obowiązku, i w razie bezskuteczności tego

czynności, do których podjęcia ustawa zobowiązuje wierzyciela w toku postępowania, jeżeli ich brak skutkowałby wstrzymaniem lub uniemożliwieniem zastosowania środków egzekucyjnych³⁴. Niewątpliwie, działaniem kwalifikującym się do tej kategorii jest wypowiedź w przedmiocie zgłoszonych zarzutów. Zaprezentowane rozwiązanie okazuje się jednak niepełne, jeżeli uwzględni się, że krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi z art. 6 § 1a u.p.e.a. został zakreślony bardzo wąsko. Może z niej skorzystać wyłącznie organ zainteresowany wykonaniem przez zobowiązanego ciężącego na nim obowiązku oraz podmiot, którego interes prawny lub faktyczny w wyniku jego niewykonania został naruszony. Kompetencji takiej nie będzie miał zatem zobowiązany oraz organ egzekucyjny. Teoretycznie jest więc możliwe, że wierzyciel poprzez brak wypowiedzi w sprawie wniesionych zarzutów spowoduje, iż wszczęty przez zobowiązanego proces weryfikacji legalności postępowania egzekucyjnego zostanie wstrzymany. Dla zobowiązanego jest to o tyle niekorzystne, że zawieszenie postępowania będące następstwem bezczynności wierzyciela nie spowoduje uchylecia dokonanych już czynności egzekucyjnych, co więcej, zobowiązany nie będzie mógł także zwrócić się do organu egzekucyjnego o wyrażenie zgody na wypłatę z zajętych rachunków bankowych, albowiem możliwość ta została przewidziana wyłącznie, gdy zawieszenie postępowania nastąpiło z przyczyn z art. 56 § 1 pkt 1-4 u.p.e.a.³⁵ Zobowiązany mógłby wprawdzie, w oparciu o art. 58

upomnienia nie sporządza tytułu wykonawczego i nie składa wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Obowiązkiem wierzyciela nie jest jedynie doprowadzenie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niepodejmowanie działań przez wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego również może być uznane za bezczynność, w rozumieniu art. 6 § 1a u.p.e.a.

³⁴ M. Miłoś, *Bezczynność wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, Nr 6, s. 64.

³⁵ Zob. art. 58 § 1 u.p.e.a. Trzeba mieć przy tym na uwadze, iż stosownie do treści art. 81 § 4 i 5 u.p.e.a. zobowiązany może bez zgody organu egzekucyjnego dokonywać z zajętego rachunku bankowego wypłat na bieżące wynagrodzenia za pracę oraz na zasądzone alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym zasądzone tytułem odszkodowania, jak również może dokonywać wypłat na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, należ-

§ 2 u.p.e.a. wnioskować do organu egzekucyjnego o uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych motywując to swoim ważnym interesem, jednakże zgodnie z powołanym przepisem byłoby to możliwe wyłącznie wobec braku sprzeczności z interesem wierzyciela. Treść art. 58 § 2 u.p.e.a. nie pozwala jednoznacznie ustalić, czy przed rozpatrzeniem takiego wniosku organ powinien zwrócić się do wierzyciela, by wypowiedział się co do tej kwestii i czy jest taką wypowiedzią związany. Wobec zaskarżalności postanowienia wydanego w sprawie uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych, a więc postanowienia rozstrzygającego tę kwestię zarówno pozytywnie jak i negatywnie, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie przesłanek jego podjęcia byłoby prawidłowe. Przyjąć zatem należy, iż przed wydaniem postanowienia, o jakim mowa w art. 58 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny winien każdorazowo zwrócić się do wierzyciela o podanie, czy uchylenie czynności egzekucyjnych będzie sprzeczne z jego interesem. Ocena, czy ta sprzeczność faktycznie występuje należy już wyłącznie do organu egzekucyjnego.

W podsumowaniu tej części trzeba zaznaczyć, iż zawieszenie postępowania egzekucyjnego z powodu braku wypowiedzi wierzyciela ma skutki analogiczne, jak jego wstrzymanie na podstawie art. 35 § 1 u.p.e.a.³⁶, przy czym, w pierwszym wypadku ochrona zobowiązanego jest bardziej wzmożona, albowiem w razie beczynności wierzyciela organ nie ma możliwości decydowania o tym, czy postępowanie zawiesić; jest do tego zobowiązany. Wydanie postanowienia o wstrzymaniu postępowania na podstawie art. 35 § 1 u.p.e.a. zależy natomiast od uznania organu. Rozwiązanie takie jest w pełni uzasadnione, jeżeli weźmie się pod uwagę, że przyczyną zawieszenia postępowania na podstawie art. 34 § 3 u.p.e.a. jest wystąpienie przeszkody o charakterze procesowym uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania

nych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenia. Wypłaty za zgodą organu egzekucyjnego, o jakich mowa w art. 58 § 1 u.p.e.a. dotyczą zatem innych celów.

³⁶ Stosownie do treści art. 1a pkt 16 u.p.e.a. poprzez wstrzymanie postępowania egzekucyjnego rozumie się wstrzymanie wykonania zastosowanych środków egzekucyjnych, które nie powoduje uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych, oraz niepodejmowanie nowych środków egzekucyjnych.

w zakresie weryfikacji wniesionych zarzutów. Przy wstrzymaniu takich przeszkód nie ma, a jego podstawą jest wyłącznie stwierdzenie konieczności ochrony interesu zobowiązanego do czasu zakończenia tej weryfikacji.

Uogólniając, można przyjąć, że w razie braku wypowiedzi wierzyciela w przedmiocie wniesionych zarzutów ustawodawca zapewnił prawne instrumenty chroniące interesy zobowiązanego. Nie stworzył jednak narzędzi, które mogłyby zmusić wierzyciela do działania. Podjęcie zawieszono na podstawie art. 34 § 3 u.p.e.a. postępowania uzależnione jest całkowicie od jego woli.

VII. *De lege ferenda* należałoby postulować, by zawieszenie postępowania egzekucyjnego z przyczyn wskazanych w art. 34 § 3 u.p.e.a. mogło – po upływie określonego czasu – prowadzić do jego umorzenia. W obecnym katalogu przesłanek umorzenia postępowania zawartym w art. 59 § 1 pkt 1-10 u.p.e.a., podstaw do zakończenia egzekucji w tym trybie – wprost – nie przewidziano. Aktualnie, pewnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, iż omawiana sytuacja wyczerpuje treść art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a., gdzie stwierdza się, iż postępowanie ulega umorzeniu, jeżeli zostało zawieszono na żądanie wierzyciela – art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a. – i nie podjęto go przed upływem 12 miesięcy, od dnia zgłoszenia tego żądania. Użyty w powołanym przepisie termin „żądanie” należy traktować, jako stanowczy wyraz woli wierzyciela, którego treść wskazuje, iż chce on wstrzymania procesu przymusowego dochodzenia właściwego dla niego obowiązku. Wydaje się, iż stosując wykładnię celowościową oraz systemową, do podobnych założeń można dojść przy analizie przesłanek zawieszenia postępowania na podstawie art. 34 § 3 u.p.e.a. Powstrzymanie się od wydania postanowienia w przedmiocie zgłoszonych zarzutów, przy jednoczesnej świadomości, jakie wywoła to następstwa, uprawnia założenie, że wierzyciel co najmniej się z nimi godzi. Przy czym owo „godzenie się” należy traktować analogicznie, jak „żądanie” z art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. W obu przypadkach chodzi bowiem o wolę wierzyciela, która ma identyczną treść – doprowadzenie do zawieszenia postępowania. Jedyna różnica sprowadza się do tego, w jaki sposób wie-

rzyciel będzie chciał ten skutek osiągnąć, czy poprzez bierność – art. 34 § 3 u.p.e.a., czy poprzez działanie – art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a., przy czym obie formy są prawnie dopuszczalne. Wnosząc żądanie, o jakim mowa w art. 59 § 1 pkt 8 w związku z art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a. wierzyciel podejmuje pewną aktywność o charakterze konwencjonalnym albowiem przepisy wiążą z nią skutek w postaci zobowiązania organu egzekucyjnego do zawieszenia postępowania. W sytuacji przewidzianej w art. 34 § 3 u.p.e.a. identyczne następstwa powstają w wyniku bierności wierzyciela w tej fazie postępowania, w której powinien wypowiedzieć się w przedmiocie zgłoszonych przez zobowiązanego zarzutów. Błędne byłoby przy tym założenie, że element woli wierzyciela występuje wyłącznie w działaniach aktywnych. Bierność również może być celowa. Nie można oczywiście wykluczyć i takich przypadków, w których brak stanowiska wierzyciela w przedmiocie zgłoszonych zarzutów nie będzie wyrazem jego woli: np. wskutek zaniedbania pracownika organu administracji publicznej będącego wierzycielem. Zawieszenie postępowania nie nastąpi wówczas wskutek działania, któremu można by przypisać cel. O ile wola wierzyciela nie będzie miała wtedy znaczenia przy zawieszeniu postępowania, to nie można założyć, że nie będzie miała znaczenia w ogóle. Wierzycielowi zostanie dwanaście miesięcy na zajęcie stanowiska w przedmiocie zgłoszonych zarzutów i tym samym na doprowadzenie do podjęcia postępowania. Jeżeli w tym okresie tego nie uczyni, to tym razem już niezależnie od jego woli, postępowanie ulegnie umorzeniu. Trzeba zatem uwzględnić, że umorzenie postępowania na podstawie art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. następuje niezależnie od tego, jak zapatruje się na to wierzyciel. Ustawodawca wyszedł z założenia, że jeżeli przez tak długi okres podmiot, który zainicjował postępowanie egzekucyjne pozostaje nieaktywny, powinno ono zostać zakończone. Uwzględnienie zaprezentowanych wywodów pozwala uzasadnić pogląd, że brak jest podstaw, by odmiennie w skutkach traktować zawieszenie postępowania na wniosek wierzyciela oraz w następstwie niewydania przez niego postanowienia w przedmiocie zgłoszonych zarzutów.

VIII. Wypowiedź wierzyciela w przedmiocie zarzutów o podstawach wskazanych w art. 33 pkt 1-5 u.p.e.a. jest dla organu egzekucyjnego wiążąca. Oznacza to, że nie może on wydać postanowienia o ich uwzględnieniu w sytuacji, gdy wierzyciel uznał je za bezzasadne. W judykaturze dostrzeżono pewną analogię pomiędzy wypowiedzią wierzyciela, a zajęciem stanowiska przez inny organ w trybie art. 106 k.p.a.³⁷ Podaje się również, iż zachodzi podobieństwo do przewidzianego w art. 227 § 2 o.p. trybu, w którym organ podatkowy pierwszej instancji przekazując odwołanie do organu wyższego stopnia zobowiązany jest wypowiedzieć się co do zawartych w nim zarzutów.

Związanie wypowiedzią wierzyciela jest konsekwencją wyrażonej w art. 29 u.p.e.a. zasady, że organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Jedynym podmiotem władnym rozstrzygnąć o zasadności zarzutów opartych na podstawach z art. 33 pkt 1-5 u.p.e.a. jest wierzyciel. Postanowienie organu egzekucyjnego w tym zakresie, będzie właściwie powtórzeniem stanowiska wierzyciela. Nawet wówczas, gdy wyrażoną przez niego ocenę zarzutów organ uzna za oczywiście nietrafną, nie będzie miał możliwości, by rozstrzygnąć o nich w sposób z nią sprzeczny. W takiej sytuacji nie wystąpią oczywiście podstawy by pociągnąć organ do odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego – art. 168b u.p.e.a.³⁸ Brak będzie bowiem przesłanek, by postawić mu zarzut bezprawności działania. Odpowiedzialność za prowa-

³⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy z dnia 22 lipca 2003 r., SA/Bd 1572/03, niepubl., gdzie stwierdzono, iż postanowienie wydane przez wierzyciela w trybie art. 34 § 2 u.p.e.a., jak i wydane na skutek zażalenia przez jednostkę nadrzędną nad wierzycielem, uzyskuje status aktu zbliżonego charakterem do wydanego w trybie art. 106 k.p.a., przy czym ustawodawca wprost związał tą wypowiedzią organ egzekucyjny rozpatrujący zarzuty.

³⁸ Zasadą jest, że organ egzekucyjny jest zarazem organem administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, wobec czego, w przypadku wyrządzenia przez niego szkód zobowiązanemu, znajdą zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych – art. 417 i nast.

dzenie postępowania egzekucyjnego w takiej sytuacji ponosi wyłącznie wierzyciel. Uwzględnienie wiążącego charakteru wypowiedzi wierzyciela oraz faktu, że może ona podlegać kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej rodzi pytanie o sens wydawania przez organ egzekucyjny postanowienia w przedmiocie zarzutów z art. 33 § 1 pkt 1-5 u.p.e.a. Zakończenie procesu oceny ich zasadności, na etapie wypowiedzi wierzyciela byłoby wystarczające. W obecnym stanie prawnym zobowiązany ma możliwość kwestionowania wypowiedzi wierzyciela poprzez wniesienie zażalenia, a w razie jego nieuwzględnienia, poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Ostateczność postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela przesądza, jak o zarzutach rozstrzygnie organ egzekucyjny. Na rozstrzygnięcie organu egzekucyjnego również przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Wobec przymusu orzekania o zarzutach jedynie zgodnie z wolą wierzyciela, kontrola postanowienia organu egzekucyjnego nie będzie mogła sięgać dalej, niż ustalenie, czy owa zgodność zachodzi. Nie do pomyślenia jest sytuacja, gdy po zweryfikowaniu stanowiska wierzyciela zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej, będzie można je powtórnie – i w tych samych trybach – zakwestionować, tym razem w ramach rozpatrywania środków prawnych od postanowienia organu egzekucyjnego.

Sygnalizowany problem wymaga oczywiście omówienia szeregu dalszych kwestii szczegółowych.

IX. Zarzut, jako podstawowy środek prawny służący ochronie interesów zobowiązanego powinien być rozpatrzony szybko. Aktualnie obowiązujące przepisy dopuszczają tymczasem możliwość, że przed ostatecznym zakończeniem procesu oceny jego zasadności sprawa prowadzonej egzekucji może czterokrotnie znaleźć swój finał przed sądem administracyjnym³⁹. Wobec komplikacji procesowych, jakie

³⁹ Zaskarżeniu podlega bowiem postanowienie: o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 34 § 3 u.p.e.a., o uchyleniu dokonanych czynności egzekucyjnych na podstawie art. 58 § 2 u.p.e.a., w przedmiocie stanowiska wierzyciela – art. 34 § 1 u.p.e.a. oraz w sprawie zgłoszonych zarzutów – art. 34 § 4 u.p.e.a.

mogą powstać na gruncie obecnych unormowań warto zastanowić się, czy dla zobowiązanego nie byłoby korzystniej, gdyby sięgnął po inne instytucje procesowe przewidziane przepisami u.p.e.a., takie jak wnioski o odstąpienie od czynności egzekucyjnych – art. 45 § 1 u.p.e.a. oraz wnioski o umorzenie postępowania – art. 59 § 4 u.p.e.a. Prowadzą one w zasadzie do tych samych skutków, co zarzut, oparte są na takich samych podstawach, a postępowanie jest tu znacznie mniej skomplikowane.

Zagadnienie prawidłowości konstrukcji postępowania w sprawie zgłoszonych zarzutów oraz kwestia jego niezbędności dla zapewnienia ochrony interesów zobowiązanego niewątpliwie wymagałoby podjęcia dociekań o większym stopniu szczegółowości. Stąd przedstawionych uwag nie należy traktować, jako pełnego omówienia wszystkich poruszonych w nich problemów.

ABSTRACT

Charges in the administrative enforcement proceedings. Chosen problems

The aim of the article is discussion of chosen problems connected with a charge as a legal remedy in the administrative enforcement proceedings. In the first sequence there were discussed questions of the general nature related to the name itself and the character of this remedy. In further part there were undertaken efforts to analyse the particular procedural solutions, while in the majority questions, which were considered, were not the subject of interest of the doctrine and judicial decisions. Formulating the final conclusions, it was stated that standardisation of charges in scarcely three articles creates vagueness, to which it is currently difficult to give unambiguous answers.