

POBÓR I EGZEKUCJA - PODSTAWOWE ZAGADNIENIA

Zasady ogólne

Zasady postępowania oraz środki przymusu, jakie mogą być stosowane przez administracyjne organy egzekucyjne w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków, uregulowane zostały w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.).

Organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym jest przede wszystkim naczelnik urzędu skarbowego, a także - w ograniczonym zakresie - organy wymienione w art. 19 ustawy, np. (właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie należności, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ). Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

Egzekucji administracyjnej podlegają następujące obowiązki o charakterze pieniężnym:

- podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,
- grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej,
- należności pieniężne, pozostające w zakresie właściwości organów administracji publicznej,
- należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych ze zobowiązaniami tych jednostek,
- wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- należności pieniężne z tytułu składek do Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego.

Dochodzenie tych obowiązków w trybie egzekucji administracyjnej jest możliwe, jeżeli wynikają one z decyzji, postanowień lub orzeczeń właściwych organów, bądź w przypadku organów administracji publicznej - bezpośrednio z przepisów prawa.

Niezależnie od powyższego art. 3a powołanej ustawy pozwala na dochodzenie należności płatnika, podatnika wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (np. zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, zaliczki na podatek dochodowy od osób prawnych), długów celnych oraz podatków wykazanych w zgłoszeniu celnym, składek na ubezpieczenie społeczne - bez konieczności wydawania decyzji, jeżeli wynikają one odpowiednio:

- z zeznania lub z deklaracji złożonej przez podatnika lub płatnika,
- ze zgłoszenia celnego złożonego przez zobowiązanego,

- z deklaracji rozliczeniowej złożonej przez płatnika składek na ubezpieczenie społeczne.

W takiej sytuacji niezbędne jest aby:

- odpowiednio - w deklaracji, zeznaniu, zgłoszeniu celnym lub deklaracji rozliczeniowej zamieszczone zostało pouczenie, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego,
- uprzednie doręczenie upomnienia.

Ponadto egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne przekazane do egzekucji na podstawie innych ustaw.

Ograniczenie, wyłączenia w postępowaniu egzekucyjnym

W celu przymusowego dochodzenia obowiązków organ egzekucyjny zobowiązany jest stosowania środków egzekucyjnych wskazanych w ustawie i które bezpośrednio prowadzą do ich wykonania.

Jednakże, aby zapewnić zobowiązanemu i członkom jego rodziny minimum egzystencji w art. 8-12 powołanej ustawy określone zostały składniki majątkowe niepodlegające egzekucji administracyjnej.

Należą do nich m.in.:

1. niezbędne przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubranie niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny (za przedmioty niezbędne nie uważa się m.in. mebli stylowych i stylizowanych, telewizorów do odbioru programu w kolorze, chyba że zobowiązany wykaże, że od roku produkcji telewizora upłynęło więcej niż 5 lat, odbiorników stereofonicznych i radioodbiorników, magnetofonów i magnetowidów, komputerów i urządzeń peryferyjnych, chyba że są one niezbędne zobowiązanemu do pracy zarobkowej wykonywanej przez niego osobiście, futer ze skór szlachetnych, dzieł sztuki) a także ubranie niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu,
2. narzędzia i inne przedmioty niezbędne do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego, z wyłączeniem środka transportu, oraz surowce niezbędne do tej pracy na okres 7 dni,
3. dokumenty osobiste, po jednej obrączce zobowiązanego i jego współmałżonka, wykonanej z metali szlachetnych, ordery i odznaczenia oraz przedmioty niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny do nauki lub wykonywania praktyk religijnych,
4. kwoty otrzymane na pokrycie wydatków służbowych, w tym kosztów podróży i wyjazdów,
5. wynagrodzenie ze stosunku pracy - zgodnie z zasadami określonymi w przepisach kodeksu pracy,
6. świadczenia pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym - zgodnie z zasadami określonymi w tych przepisach,

7. świadczenia alimentacyjne oraz zasiłki i dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe i dla sierot zupełnych.

Środki egzekucyjne stosowane w egzekucji administracyjnej

Ustawa określa, przy pomocy jakich środków organ egzekucyjny może dochodzić zaległych zobowiązań w trybie administracyjnym. Zgodnie z art. 1a pkt 12 lit. a ustawy środkami egzekucji administracyjnej należności pieniężnych są:

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

Egzekucja z nieruchomości jest nowym środkiem egzekucyjnym, który został wprowadzony ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368). Do dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, tj. 30 listopada 2001 r., środek ten zastrzeżonym był wyłącznie dla egzekucji sądowej. Funkcja sędziego pełniona w egzekucji sądowej została powierzona komornikowi skarbowemu pozostającemu kierownikiem organu egzekucyjnego. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą egzekucja z nieruchomości może być prowadzona wyłącznie w przypadku, gdy inne środki egzekucyjne, wymienione w art. 1a pkt 12 lit. a ustawy - do egzekucji z ruchomości włącznie, nie były możliwe do zastosowania lub okazały się bezskuteczne. Ponadto egzekucja administracyjna z nieruchomości może być prowadzona tylko w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności oraz z tytułu wykonawczego, o którym mowa w przepisach ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa.

Wszczęcie postępowania

Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. W przypadku zobowiązań podatkowych wierzycielem pozostaje organ podatkowy. Gdy egzekucja prowadzona jest na wniosek obcego wierzyciela, organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, obowiązany jest natomiast do sprawdzenia dopuszczalności egzekucji administracyjnej.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą:

1. doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub
2. doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Środki zaskarżenia

Z uwagi na fakt, iż zastosowanie postępowania egzekucyjnego jest najbardziej dotkliwym sposobem zaspokojenia wierzyciela postępowanie egzekucyjne jest w sposób istotny sformalizowane i poddane kontroli sądu administracyjnego. Naruszenie zasad w nim określonych stanowi podstawę do złożenia przez zobowiązanego m.in. zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej, skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, zażalenia na wydane w toku egzekucji postanowienie (prawo do złożenia skargi i zażalenia przysługuje również wierzycielowi).

Zgodnie z art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być:

1. wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie (zgodnie z art. 70 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe ulega przedawnieniu w terminie 5 lat licząc od końca roku w którym upłynął termin płatności - termin przedawnienia ulega jednak przerwaniu m.in. wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został powiadomiony; nie ulegają przedawnieniu zobowiązania zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym), wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku,
2. odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej,
3. określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń o których mowa w art. 3-4 ustawy lub bezpośrednio z przepisu prawa,
4. błąd co do osoby zobowiązanego,
5. niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym,

6. niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego,
7. brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy, jeżeli doręczenie to jest wymagane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.),
8. zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego,
9. prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny,
10. treść tytułu wykonawczego niespełniająca wymogów ustawowych.

Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym spełniają podobną funkcję jak odwołanie w postępowaniu orzekającym. Zarzuty zgłoszone na podstawie pkt 1-7, 9 i 10 organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, z tym że w zakresie zarzutów, o których mowa w pkt 1-5, wypowiedź wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążąca. Stanowisko wierzyciela jest wyrażane w formie postanowienia. W przypadku, gdy i wierzyciel nie zajął stanowiska w terminie 14 dni od dnia powiadomienia go o wniesionych zarzutach, organ egzekucyjny wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego do czasu wydania ostatecznego postanowienia. Organ egzekucyjny po otrzymaniu ostatecznego stanowiska wierzyciela wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów, z tym że jeżeli wierzyciel uznał zarzuty za uzasadnione - o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

Skargi w postępowaniu egzekucyjnym - zgodnie z art. 54 ustawy - przysługują zobowiązanemu na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego i egzekutora oraz na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Na przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarga przysługuje również wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu egzekucyjnego w terminie 14 dni od dnia dokonania zakwestionowanej czynności egzekucyjnej. Rozstrzyga je organ nadzoru w formie postanowienia.

W toku postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny wydaje postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli ustawa o postępowaniu egzekucyjnym lub kodeks postępowania egzekucyjnego tak stanowią. Kodeks postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się posiłkowo - w przypadku braku unormowań dotyczących rozpatrzenia sprawy (art. 18 ustawy postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zażalenie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu egzekucyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia.

Z zasady wniesienie zarzutu, skargi czy też zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, jednakże w uzasadnionych wypadkach organ egzekucyjny lub (w przypadku skargi i zażalenia) organ wyższego stopnia może wstrzymać prowadzone postępowanie.

Postępowanie zabezpieczające należności pieniężne

Organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję, w szczególności jeżeli stwierdzono:

- brak płynności finansowej zobowiązanego,
- unikanie wykonania przez zobowiązanego obowiązku przez nieujawnianie zobowiązań powstających z mocy prawa lub nierzetelne prowadzenie ksiąg podatkowych,
- dokonywanie przez zobowiązanego wyprzedaży majątku.

Zabezpieczenie może być dokonane również przed ustaleniem albo określeniem kwoty należności pieniężnej, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a przepisy odrębne zezwalają na takie zabezpieczenie (taką podstawą jest art. 33 ustawy Ordynacja podatkowa). Istnieje również możliwość zabezpieczenia na majątku płatnika, inkasenta, spadkobierców, a także na majątku osób wymienionych w art. 115, art. 116 oraz w art. 116 a ustawy Ordynacja podatkowa.

Organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia na wniosek wierzyciela i na podstawie wydanego przez niego zarządzenia zabezpieczenia. Z wnioskiem może również wystąpić:

1. organ kontroli skarbowej,
2. dyrektor izby celnej w przypadkach, o których mowa w art. 19 § 5 i § 6, jeżeli dokonane przez niego zabezpieczenie jest niewystarczające.

Organ egzekucyjny nadaje klauzulę o przyjęciu zarządzenia do wykonania. Na żądanie zobowiązanego organ egzekucyjny uchyla zabezpieczenie, jeżeli wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie został zgłoszony w terminie 30 dni od dokonania zabezpieczenia należności pieniężnej, a w terminie 3 miesięcy od dokonania zabezpieczenia w związku z wydaniem decyzji, w trybie art. 33 a i 33 b ustawy - Ordynacja podatkowa. Termin ten może być przez organ egzekucyjny przedłużony na wniosek wierzyciela, jeżeli z uzasadnionych przyczyn postępowanie egzekucyjne nie mogło być wszczęte. Na podstawie wydanego zarządzenia organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej przez:

1. zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości,
2. obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urządzonej księgi wieczystej,
3. obciążenie statku morskiego zastawem wpisanym do rejestru okrętowego,
4. ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urządzonej księgi wieczystej albo której księga wieczysta zginęła lub uległa zniszczeniu,

5. ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej.

Jeżeli organ egzekucyjny nie jest jednocześnie wierzycielem, obciążenia nieruchomości hipoteką przymusową dokonuje wierzyciel. Przed skierowaniem wniosku do sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej wierzyciel występuje do organu egzekucyjnego o nadanie tytułowi wykonawczemu lub zarządzeniu zabezpieczenia klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji lub zarządzenia zabezpieczenia do wykonania.

Wydane w formie dokumentu papiery wartościowe zajęte w celu zabezpieczenia należności pieniężnych podlegają złożeniu do depozytu organu egzekucyjnego, natomiast zajęte w celu zabezpieczenia pieniądze wpłaca się na wydzielony oprocentowany rachunek bankowy organu egzekucyjnego z oprocentowaniem udzielonym przez bank dla wkładów wypłacanych na każde żądanie. O ile z okoliczności sprawy wynika, że zabezpieczenie trwać będzie dłużej niż 3 miesiące, zajęte pieniądze, na wniosek zobowiązanego, wpłaca się na rachunek lokaty terminowej.

Na wniosek zobowiązanego, zabezpieczenie należności pieniężnej może być dokonane przez złożenie kaucji. W przypadku uwzględnienia wniosku organ egzekucyjny określa kwotę kaucji.

Zobowiązany nie może rozporządzać składnikiem majątkowym zajęтым w celu zabezpieczenia - jednak w okresie zabezpieczenia mogą być dokonywane - za zgodą organu egzekucyjnego - wypłaty z zajętego w celu zabezpieczenia rachunku bankowego zobowiązanego, po przedstawieniu przez niego wiarygodnych dokumentów świadczących o konieczności poniesienia tych wydatków dla wykonywania działalności gospodarczej.

Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego

Zawieszenie postępowania występuje w sytuacjach, do których należą:

- wstrzymanie wykonania, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo rozłożenie na raty spłat należności pieniężnych,
- śmierć zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego,
- utrata zdolności do czynności prawnych przez zobowiązanego i brak jego przedstawiciela ustawowego,
- żądanie wierzyciela,
- inne przypadki przewidziane w ustawach.

W sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny wydaje postanowienie, na które zobowiązanemu przysługuje zażalenie.

Umorzenie postępowania ma miejsce w przypadkach gdy:

- obowiązek został wykonany przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego,

- obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygaś z innego powodu albo jeżeli obowiązek nie istniał,
- egzekwowany obowiązek został określony niezgodnie z treścią obowiązków wynikających z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego lub bezpośrednio z przepisu prawa,
- zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego lub gdy egzekucja nie może być prowadzona ze względu na osobę zobowiązanego,
- w razie śmierci zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z jego osobą,
- egzekucja administracyjna lub zastosowany środek egzekucyjny są niedopuszczalne albo gdy brak uprzedniego upomnienia zobowiązanego (jeżeli przepisy prawa przewidują doręczenie upomnienia),
- postępowanie egzekucyjne zawieszona na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem roku od dnia zgłoszenia tego żądania,
- zażądał tego wierzyciel,
- w innych przypadkach przewidzianych w ustawach.

Postępowanie egzekucyjne może być również umorzona w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

Pomoc obcego państwa w dochodzeniu należności

W ramach dostosowania przepisów prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej implementowano do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji postanowienia Dyrektywy Rady z dnia 15 marca 1976 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy dochodzeniu roszczeń wynikających z operacji będących częścią systemu finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa oraz opłat rolnych i ceł.

Tryb jak i formy tej pomocy regulują przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawarte Dziale I rozdziału 7 o udzielaniu pomocy obcemu państwu przy dochodzeniu należności pieniężnych powstałych na jego terytorium oraz korzystaniu z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu takich należności powstałych na terytorium Rzeczypospolitej.

Przepisy powołanej ustawy przewidują 3 formy pomocy:

- udzielanie informacji,
- powiadamianie zainteresowanej osoby o piśmie lub orzeczeniu jej dotyczącym,
- prowadzenie egzekucji lub dokonanie zabezpieczeń w zakresie należności pieniężnych wymienionych w art. 2 a i 2b, tj.:

- a) zwrotów, interwencji i innych środków będących częścią systemu całkowitego lub częściowego finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, łącznie z sumami, które mają być pobrane w związku z tymi działaniami,
- b) danin, premii, kwot dodatkowych lub wyrównawczych i innych obowiązków nakładanych w handlu prowadzonym z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej, a także wpłat i innych obowiązków przewidzianych w systemie organizacji rynków cukru państw - członków Unii Europejskiej,
- c) ceł ustalonych według stawek wspólnych obowiązujących państwa - członków Unii Europejskiej oraz ceł i innych obowiązków przewidzianych w handlu z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej,
- d) podatku od towarów i usług,
- e) naruszenia zasad ruchu wewnętrznego wewnątrz Unii Europejskiej towarów wysyłanych z jednego państwa członkowskiego do czasowego użytku w jednym lub kilku państwach członkowskich,
- f) odsetek i kosztów dodatkowych, związanych z zaspokajaniem należności, o których mowa w lit. a-e,
- g) należności przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy obowiązek udzielenia pomocy obcemu państwu lub możliwość skorzystania z jego pomocy powstanie, jeżeli ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub prawo obcego państwa zobowiązuje do udzielenia podobnej pomocy Rzeczypospolitej. W związku z tym niezbędnym warunkiem powstania takiego obowiązku lub prawa jest zawarcie przez Polskę stosownej umowy międzynarodowej lub wprowadzenie przez obce państwo w swoim prawie obowiązku świadczenia przedmiotowej pomocy Polsce.