

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

pt. „Podjęcie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych jako powinność wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym”

Autorka rozprawy: mgr Paulina Glejt-Uziębło

Rozprawa napisana pod kierunkiem: Prof. dr hab. Tomasza Bąkowskiego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Podjęcie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, będących wyrazem realizacji powinności wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, nie doczekało się dotąd kompleksowego opracowania. Wprawdzie w nauce o postępowaniu egzekucyjnym¹ pozycja prawna wierzyciela jako współgospodarza postępowania wykonawczego stanowi przedmiot zainteresowania doktryny, jednak dotychczasowe analizy mają bądź charakter fragmentaryczny (np. ograniczony formą podręcznika²), bądź komentarza do ustawy³, czy też przedstawiają szerokie ujęcie pozycji prawnej wierzyciela⁴ w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Podobnie jest w przypadku opracowań jednej z najważniejszych zasad administracyjnego postępowania egzekucyjnego – zasady obowiązku jego wszczęcia i prowadzenia (zwanej także zasadą prowadzenia egzekucji *ex officio*), wyrażonej w przepisie art. 6 § 1 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ (dalej zwanej: ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawą egzekucyjną, ustawą o postępowaniu przymusowym, ustawą przymusową lub w skrócie: u.p.e.a.), który stanowi, że „w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych”.

¹ Zwrotem „nauka o postępowaniu egzekucyjnym” posługuje się m.in. P. Przybysz, *Podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, red. D.R. Kijowski, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020, s. 351.

² *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, red. M. Masternak, P. Rączka, T. Jędrzejewski, Toruń 2002;

³ Zob. m.in. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021; *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, W. Piątek, Warszawa 2021; D.R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁴ P. Świerczyński, *Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych*, Warszawa 2021.

⁵ Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 479.

To uzasadnia objęcie naukową refleksją kluczowej roli wierzyciela w urzeczywistnianiu owej zasady prawa. Dlatego też przedmiotem niniejszych rozważań jest analiza powinności wierzyciela publicznoprawnego w realizowaniu zasady unormowanej w art. 6 § 1 u.p.e.a. Powstały na tym tle problem ma charakter złożony, gdyż status prawny wierzyciela w postępowaniu przymusowym jest niejednorodny, co przejawia się między innymi w tym, że może on występować jako podmiot odrębny od organu egzekucyjnego albo być z nim tożsamy. Ponadto podejmowane na przestrzeni ostatnich lat nowelizacje ustawy egzekucyjnej zmieniły sposób, w jaki wierzyciel jest zobowiązany wykonywać swoją powinność. Przykładem tego jest wprowadzenie tzw. miękkiej windykacji, o której mowa w art. 6 § 1b u.p.e.a., co przesądza o przyznaniu priorytetu przekonywaniu zobowiązanego do dobrowolnego wykonania ciążącego na nim obowiązku. Tym samym zmianie uległa rola wierzyciela – z podmiotu, który dotychczas przymuszał, na aktywnego uczestnika postępowania zachęcającego do realizacji obowiązku. Między innymi takie rozwiązania przyczyniają się do konieczności nowego spojrzenia na wskazaną problematykę.

Głównym celem podjętych badań jest próba określenia prawnej pozycji wierzyciela, kształtowanej treścią zasady prowadzenia egzekucji *ex officio*. W związku z tym, że wskazana zasada odnosi się jedynie do polskiego porządku prawnego, z obszaru badań wyłączono jej realizację z perspektywy wierzyciela będącego państwem członkowskim Unii Europejskiej innym niż Rzeczpospolita Polska lub państwem trzecim. Wprawdzie zgodnie z art. 5 § 2 u.p.e.a. wskazane podmioty mogą żądać wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. a–f i pkt 9 u.p.e.a., w drodze egzekucji administracyjnej opartej na polskich przepisach, jednakże z ustawy egzekucyjnej nie wynika obciążenie ich powinnością, o której mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a. Drugim ograniczeniem obszaru badawczego jest ograniczenie powinności ciążących na wierzycielu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wyłącznie do tych, które zmierzają do realizacji zasady prowadzenia egzekucji *ex officio*. Tym samym poza zakresem zainteresowania pozostaje np. kwestia rozliczenia kosztów między wierzycielem a organem egzekucyjnym.

Badania nad powinnością wierzyciela w kwestii podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zostały oparte przede wszystkim na regulacjach prawnych rangi ustawowej, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ale także rozporządzeń o charakterze wykonawczym. Nie pominięto również wpływu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

2 kwietnia 1997 r.⁶ (dalej zwanej Konstytucją RP lub ustawą zasadniczą). Rozważania uzupełniono przeglądem orzecznictwa sądów administracyjnych, który odzwierciedla praktyczny wymiar interpretacji przepisów regulujących powinność w rozumieniu art. 6 § 1 u.p.e.a.

W ramach tak wyznaczonego celu, przedmiotu i obszaru badań podjęta została próba weryfikacji głównej tezy badawczej, która odnosi się do twierdzenia, że powinność w rozumieniu art. 6 § 1 u.p.e.a., będąca rezultatem istnienia zasady prowadzenia egzekucji *ex officio*, określa pozycję prawną wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Do udowodnienia powyższego niezbędne jest skorzystanie z następujących tez pomocniczych: 1) powinność wierzyciela mieści się w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, z tym zastrzeżeniem, że obejmuje również podejmowane czynności w toku administracyjnego postępowania zabezpieczającego; 2) na wierzycielu ciąży powinność z art. 6 § 1 u.p.e.a., jeśli jest on wierzycielem w rozumieniu art. 1a pkt 13 w zw. z art. 5 § 1 u.p.e.a.; 3) zwrot „wierzyciel powinien” oznacza, że ustawodawca wyposażył go w kompetencję rozumianą jako obowiązek realizacji powinności, o której mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a.; 4) substratem zasady prowadzenia egzekucji *ex officio* jest powinność wierzyciela, o której stanowi art. 6 § 1 u.p.e.a.; 5) realizacja zasady prowadzenia egzekucji *ex officio* dokonuje się w oparciu o ogólne zasady administracyjnego postępowania egzekucyjnego; 6) powinność wierzyciela aktualizuje się przed wszczęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego i istnieje tak długo, aż ciążący na zobowiązanym obowiązek zostanie wykonany; 7) realizacja powinności wierzyciela nie polega wyłącznie na podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, na co może wskazywać literalne brzmienie art. 6 § 1 u.p.e.a., ale również na permanentnym czuwaniu, czy zaktualizuje się konieczność podjęcia owych czynności; 8) powinność ta nie ma charakteru absolutnego, gdyż doznaje prawnie przewidzianych ograniczeń; 9) niewykonanie lub nienależyte wykonanie powinności wynikającej z art. 6 § 1 u.p.e.a. rodzi prawnie doniosłe skutki.

Konsekwencją wyboru tematu rozprawy jest wykorzystanie określonych metod badawczych właściwych dla nauk prawnych. Jako dominującą zastosowano dogmatyczną metodę badawczą, która przejawia się w językowo-logicznej analizie materiału normatywnego. Przeprowadzona egzegeza polegała bowiem przede wszystkim na badaniu aktów normatywnych, których szczegółowy wykaz znajduje się na końcu pracy. Zastosowanie metody dogmatycznej wymagało rekonstrukcji norm prawnych za pomocą wykładni

⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 946 ze zm.

językowej, systemowej oraz celowościowej. Pomocniczo natomiast posłużono się metodą teoretycznoprawną oraz metodą analizy i krytyki w odniesieniu do stanowisk doktryny zawartych w piśmiennictwie przedmiotu. W sposób subsydiarny zastosowano także metodę empiryczną w zakresie analizy praktyki stosowania prawa, wynikającej z orzecznictwa sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Swoiste dopełnienie przeprowadzonej eksplikacji stanowiło skorzystanie z metody historyczno-prawnej w celu ukazania rozwiązań udziału wierzyciela w realizowaniu zasady obowiązkowego wszczęcia i prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego pod rządami nieobowiązujących już przepisów prawnych. Wskazana metoda umożliwiła zrozumienie aktualnych rozwiązań prawnych dzięki wykorzystaniu wiedzy o ewolucji badanego zagadnienia.

Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. W rozdziale pierwszym zostały przedstawione zagadnienia ogólne, które stanowią wprowadzenie do tematu badawczego poprzez ukazanie kontekstu procesowego, w którym wierzyciel realizuje swoją powinność. W tym celu niezbędne było określenie relacji między pojęciami: „egzekucja administracyjna”, „administracyjne postępowanie egzekucyjne”, „postępowanie egzekucyjne w administracji” oraz „administracyjna procedura egzekucyjna”. Punktem wyjścia do dalszych rozważań było określenie pozycji prawnej wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W tym miejscu wyjaśniono pojęcie „wierzyciela” oraz wskazano, które podmioty prawa mogą pełnić tę rolę, a także jak została ukształtowana relacja wierzyciela i innych uczestników postępowania. Przedstawiono także różnice pomiędzy wierzycielem w kontekście ustawy o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym a wierzycielem w rozumieniu prawa cywilnego.

Rozdział drugi obejmuje ustalenia dotyczące semantycznego i systemowego określenia powinności wierzyciela w rozumieniu art. 6 § 1 u.p.e.a. W tym celu przedstawiono znaczenie wyrażen: „powinność” oraz „powinien” w języku powszechnym, a także z perspektywy teorii prawa. Ukazano również, w jaki sposób używa się zwrotu „powinność” w języku prawnym i prawniczym oraz podjęto rozważania dotyczące powinności wierzyciela z perspektywy kompetencji organu administracji publicznej.

Analiza przeprowadzona w rozdziale trzecim dotyczy usytuowania powinności w rozumieniu art. 6 § 1 u.p.e.a., będącej rezultatem istnienia zasady prowadzenia egzekucji *ex officio*, w obszarze zasad prawa. Badania były prowadzone ze szczególnym uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, ogólnych zasad postępowania administracyjnego oraz ogólnych zasad administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Rozdział czwarty został poświęcony prawnym uwarunkowaniom prowadzącym do aktualizacji powinności wierzyciela oraz czynnościom wierzyciela, realizującym omawianą powinność, które są podejmowane zarówno przed wszczęciem, jak i w trakcie toczącego się postępowania egzekucyjnego, a także w ramach postępowania zabezpieczającego.

W rozdziale piątym podjęto próbę określenia prawem wytyczonych granic powinności wierzyciela, doszukując się ich zarówno w ustawie przymusowej, jak i w przepisach o charakterze materialnym.

Rozdział szósty, zamykający katalog węzłowych zagadnień pracy, dotyczy złożonej tematyki prawnych konsekwencji niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania powinności w rozumieniu art. 6 § 1 u.p.e.a.