

BRAKI FORMALNE TYTUŁU WYKONAWCZEGO W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

CZĘŚĆ PIERWSZA

Na wstępie niniejszych rozważań należy przywołać pogląd prezentowany przez R. Hausera oraz Z. Leońskiego. Ci wybitni przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego trafnie zauważają, że ustawa egzekucyjna obowiązuje już od wielu lat i w tym okresie nie była w zasadzie nowelizowana. Sam fakt obowiązywania aktu prawnego przez tak długi czas bez wprowadzenia w nim istotnych zmian sprawia, zdaniem Autorów publikacji, że potrzebna jest refleksja, czy w obecnej postaci zdaje ona jeszcze egzamin w praktyce¹. R. Hauser uważa, że procedura egzekucyjna jest stosunkowo mało znana w organach administracji publicznej, co m.in. powoduje, iż organy te prowadzą postępowanie egzekucyjne niechętnie i przeciągają czas jego trwania². Zdaniem Hausera stan taki jest niepokojący, bowiem egzekwowanie obowiązków przez administrację to jeden z wyznaczników sprawności działania administracji.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954 ze zm.) w art. 1 określa sposób postępowania wierzycieli w sytuacji uchylania się zobowiązanego od wykonania ciężących na nim obowiązków. Obok regulacji dotyczących zasad prowadzenia postępo-

¹ R. Hauser, Z. Leoński, *Kierunki zmian ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, propozycje de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” nr 6/1989, s. 20.

² Ibidem.

wania egzekucyjnego, zawarte w ustawie zostały sposoby weryfikacji wykonywanych przez organy egzekucyjne czynności, mające stać na straży praw adresata³. Takim właśnie celom służą przewidziane w ustawie egzekucyjnej środki zaskarżenia. R. Hauser podkreśla, że środki te winny w sposób wystarczający zapewnić ochronę praw podmiotów postępowania egzekucyjnego⁴.

M. Szubiakowski uważa, że środki zaskarżenia, które można stosować w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, można podzielić na środki ochrony administracyjnej i środki ochrony sądowej. Wśród środków rozpatrywanych przez organy egzekucyjne możemy dokonać dalszego ich podziału na środki uregulowane w ustawie egzekucyjnej i środki uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, które mają odpowiednie zastosowanie⁵.

Jak uważa m.in. E. Ochendowski, szczególnym rodzajem środka zaskarżenia przewidzianym w ustawie egzekucyjnej, rozpatrywanym przez organy administracji, są zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym uregulowane w art. 33-35 wskazanej ustawy⁶. Zarzuty stanowią charakterystyczny dla postępowania egzekucyjnego środek zaskarżenia i pełnią podobną rolę, jak odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wykazując jednak wiele odrębności⁷. Prawo do wniesienia zarzutów, co podkreśla P. Przybysz, przysługuje jedynie w przypadku prowadzenia postępowania przez polskie organy egzekucyjne, bowiem kwestie środków zaskarżenia w przypadku egzekucji prowadzonej w ramach pomocy prawnej w państwie obcym są regulowane w ustawodawstwie tego kraju⁸.

Podobny pogląd wyrazili M. Wierzbowski, M. Szubiakowski oraz A. Wiktorowska wskazując, że środek ten może być oparty jedynie na przesłankach wyliczonych enumeratywnie w art. 33 ustawy egzekucyjnej. Należą do nich:

1. Wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, 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 orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4.

³ Vide: R. Kubacki, *Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Przegląd Podatkowy” 2000/6/30.

⁴ Vide: R. Hauser, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji, Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Prof. Z. Leońskiego*, Poznań 1999, s. 124-125.

⁵ Vide: M. Szubiakowski, M. Wierzbowski A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne*, Warszawa 2002, s. 401.

⁶ Vide: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2003, s. 289.

⁷ Vide: R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 65.

⁸ Vide: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 126.

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.
8. Zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego.
9. Prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny.
10. Niespełnienie wymogów określonych w art. 27.

CZĘŚĆ DRUGA

Jak wynika z przytoczonej powyżej treści art. 33 ustawy egzekucyjnej, podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej mogą być m.in. braki formalne tytułu wykonawczego (pkt 10). Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy wystawiany przez wierzyciela (gdy egzekucję wszczyna się na wniosek) lub organ egzekucyjny (gdy egzekucję wszczyna się z urzędu). Jedynie w sytuacjach przewidzianych w przepisie art. 117 ustawy egzekucyjnej, który stanowi, że organy określone w art. 20 § 2, w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b tiret drugie, trzecie i piąte, również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny. Tytuł wykonawczy należy również wystawić, gdy podstawą egzekucji jest przepis prawa, z którego wprost wynikają obowiązki. Gdy podstawą egzekucji jest orzeczenie sądowe, nie wystawia się tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 26 ustawy, lecz tytułem wykonawczym jest orzeczenie sądowe zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

Przepis art. 27 § 1 wymienia elementy, które winien zawierać tytuł wykonawczy. Są to:

1. Oznaczenie wierzyciela – stosownie do art. 1a pkt 13 ustawy egzekucyjnej przez wierzyciela rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 października 2005 r. powiedział, że „zgodnie z treścią art. 1a pkt 13 ww. ustawy [egzekucyjnej – T.L.] wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku. Rozwinięcie tego pojęcia zostało zawarte w treści art. 5 ww. ustawy. Wierzyciel jest inicjatorem działań podejmowanych przez organ egzekucyjny. Zgodnie z treścią art. 1a

- pkt 7 ww. ustawy organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku na nim ciążącego”⁹. Jako ciekawy przykład może tutaj posłużyć także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., w którym Sąd uznał, że w przypadku rozbieżności pomiędzy podpisem osoby uprawnionej do występowania w imieniu organu a oznaczeniem tegoż organu, o prawidłowości rozstrzygnięcia decyduje przede wszystkim podpis osoby upoważnionej¹⁰.
2. Wskazanie imienia i nazwiska lub firmy zobowiązanego i jego adresu, a także określenie zatrudniającego go pracodawcy i jego adresu, jeżeli wierzyciel posiada taką informację, przy czym jeżeli tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej, w tytule wykonawczym podaje się również imiona i nazwiska współników oraz adresy współników. Stosownie do treści art. 1a pkt 20 ww. ustawy przez zobowiązanego rozumie się osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze niepieniężnym lub obowiązku o charakterze pieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają. W pewnych przypadkach mogą powstać wątpliwości, jaki podmiot jest zobowiązanym. Za przykład może tu posłużyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 12 lutego 1998 r., w którym Sąd uznał, iż nieuiszczenie należności za postój samochodu w strefie płatnego parkowania przez kierującego pojazdem dawało podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, w którym za zobowiązanego przyjąć należało właściciela pojazdu. W przypadku, gdy kierującym pojazdem nie był jego właściciel, winien on wskazać osobę, która kierowała pojazdem¹¹.
 3. Treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek. Na wskazanie podstawy prawnej obowiązku składa się podanie aktu prawnego, gdy podstawą egzekucji jest przepis, z którego wprost wynikają oznaczone obowiązki. W przypadku, gdy egzekwowany jest obowiązek wynikający z decyzji administracyjnej, koniecznym jest powołanie tej decyzji. Określenie treści obowiązku i kwoty należności wpływa na wybór przez organ egzeku-

⁹ Wyrok NSA z dnia 11 października 2005 r., sygn. II FSK 384/05, www.nsa.gov.pl.

¹⁰ Vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. I SA/Kr 1601/06, (niepublikowany).

¹¹ Vide wyrok NSA OZ Poznań z dnia 12 lutego 1998 r., sygn. I SA/Po 876/97, (niepublikowany).

cyjny środka egzekucyjnego. Treść obowiązku winna być określona jasno i czytelnie, a gdy egzekwowany jest obowiązek wynikający z decyzji administracyjnej, treść obowiązku winna być literalnie przepisana za decyzją administracyjną. Zgodnie z art. 130 § 1 Kpa wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej podlegają decyzje ostateczne oraz te decyzje nieostateczne, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności lub gdy podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że „zgodnie z § 1 pkt 3 art. 27 [ustawy egzekucyjnej – T.L.], tytuł wykonawczy powinien zawierać podanie treści obowiązku podlegającego egzekucji. W literaturze podkreśla się, że treść obowiązku musi być powtórzona za decyzją nakładającą obowiązek lub za przepisem prawa, a wierzyciel nie jest uprawniony do podania w tytule wykonawczym obowiązku zmodyfikowanego w porównaniu z treścią decyzji (tak: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, teza 6 do art. 26; Warszawa 2006 r.)”¹². Ilustrując powyższy pogląd przykładem możemy przyjąć, iż decyzja nakładająca na zobowiązanego obowiązek rozbiórki fundamentów budynku w treści stanowi: „dokonać rozbiórki wykonanych ław fundamentowych budynku mieszkalnego o wymiarach w rzucie 5,60x14,45m”. Natomiast w treści tytułu wykonawczego obowiązek podlegający egzekucji określono jako: „dokonać rozbiórki wykonanych robót przy realiz. budynku mieszkalnym o wymiarach 5,60x14,45”. Należy więc uznać, iż w niniejszym przykładzie istnieje rozbieżność między treścią decyzji nakładającej na zobowiązanego obowiązek a treścią wystawionego przez organ egzekucyjny tytułu wykonawczego, co świadczy o jego wadliwości.

4. Wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego lub zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń. Stosownie do art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece¹³, hipoteka to możliwość obciążenia nieruchomości w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności, zgodnie z prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 41 Ordynacji podatkowej Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2 ww. ustawy, a także z tytułu zaległości podatkowych stanowiących ich dochód oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości, przysługuje zastaw skarbowy na wszystkich będących własnością podatnika oraz stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach ma-

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Kr 1230/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

¹³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r. Nr 124 poz. 1361 ze zm.).

jątkowych, jeżeli wartość poszczególnych rzeczy lub praw wynosi w dniu ustanowienia zastawu co najmniej 10.400,00 zł z takim jednak zastrzeżeniem, iż zastawem skarbowym nie mogą być obciążone rzeczy lub prawa majątkowe niepodlegające egzekucji oraz mogące być przedmiotem hipoteki.

5. Wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej.
6. Wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej. Chodzi tutaj o podstawę prawną prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze administracyjnym, zawartą w art. 2-4 ustawy egzekucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 8 grudnia 2006 r. uznał, iż „przez podstawę prawną prowadzenia egzekucji należy rozumieć przepisy, na mocy których dopuszczalne jest prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych lub obowiązków o charakterze niepieniężnym. Przy czym chodzi tu o podanie aktu prawnego, gdy podstawą egzekucji jest przepis, z którego wprost wynikają określone obowiązki lub w przypadku, gdy egzekwowany obowiązek wynika z decyzji administracyjnej – jak w niniejszej sprawie – koniecznym jest w tytule wykonawczym powołanie tej decyzji. Wskazanie podstawy prawnej obowiązku można pojmować w ten sposób, że chodzi o podanie aktu prawnego (prawa materialnego), na podstawie którego wydano decyzję administracyjną lub też o samą decyzję (postanowienie, orzeczenie, ugodę itd.) wydaną na podstawie tych aktów. Pełną realizacją tego przepisu byłoby podanie obu tych elementów. Nie dotyczy to sytuacji, gdy podstawą egzekucji jest przepis prawa (bez potrzeby wydawania decyzji), z którego wprost wynikają obowiązki. Wówczas tylko ten akt będzie stanowił podstawę prawną egzekwowanego obowiązku (...). W (...) [tytule wykonawczym – T.L.] jako podstawę należności wskazano na deklarację/zgłoszenie, tymczasem podstawą prawną należności było określone orzeczenie. Przyjąć zatem należy, że brak w tytule wykonawczym podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej jest naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (...). Nie wskazanie bowiem w tytułach wykonawczych zgodnie z art. 27 § 1 pkt. 6 [ustawy egzekucyjnej – T.L.] podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej mogło prowadzić do umorzenia postępowania egzekucyjnego”¹⁴. Podobny pogląd prezentuje NSA w wyroku z dnia 7 listopada 2000 r.¹⁵
7. Data wystawienia tytułu, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego oraz odcisk pieczęci urzędowej wierzyciela. Przykładem może być tutaj sprawa rozpatrywana przed Sądem administracyjnym, w której zobowiązany podniósł zarzut dotyczący posługiwania się przez wierzyciela niewłaściwą pieczęcią urzędową, poprzez przyjęcie, że pieczęcią urzędową organu gminy (Burmi-

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. II FSK 1121/06, (niepublikowany).

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2000 r., sygn. I SA/Ka 1187/99, (niepublikowany).

strza Miasta) może być pieczęć, pośrodku której widnieje zamiast wizerunku orła, herb Miasta. Zobowiązany zarzucił więc błędną interpretację art. 33 pkt 10 w związku z art. 27 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z art. 2a, art. 16c ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 235 poz. 2000 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał, że „w świetle art. 16c ust. 1 tej ustawy [o godle, barwach... – T.L.] urzędową pieczęcią jest metalowa, tłoczona pieczęć okrągła zawierająca pośrodku wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, a w otoku napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci. Urzędową pieczęcią gminy, powiatu, samorządu województwa lub związku jednostek samorządu terytorialnego może być również pieczęć, o której mowa w ust. 1, zawierająca pośrodku, zamiast wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiednio herb gminy, powiatu lub województwa. Odcisk pieczęci z herbem nie może być umieszczany na dokumentach urzędowych w sprawach z zakresu administracji rządowej (ust. 2). Urzędowej pieczęci używają podmioty, o których mowa w art. 2a (ust. 3). Art. 2a pkt 3 stanowi zaś, że wizerunku orła ustalonego dla godła używają m.in.: gminy, związki międzygminne oraz ich organy”¹⁶. W ocenie zobowiązanego – wskazuje dalej Sąd administracyjny w przytoczonym wyroku – analiza przepisów art. 2a pkt 3 w związku z art. 16c ust. 2 prowadzi do wniosku, że pieczęcią urzędową Burmistrza Miasta powinna być okrągła pieczęć z wizerunkiem orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej pośrodku i napisem w otoku oznaczającym wierzyciela. Zdaniem zobowiązanego tylko gmina w świetle cytowanych przepisów może posługiwać się ewentualnie pieczęcią z herbem pośrodku tej pieczęci. WSA w Łodzi nie zgodził się ze stanowiskiem zobowiązanego. Sąd administracyjny uzasadniając swoje stanowisko wskazał m.in., że „zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Interpretacja art. 2 i art. 11a ustawy pozwala na przyjęcie stanowiska, że gmina jest osobą prawną działającą przez swoje organy. Fakt, że ustawodawca w art. 2a pkt 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. użył pojęcia «gminy (...) oraz ich organy», a w art. 16c ust. 2 ograniczył się tylko do pojęcia «gminy» nie oznacza w ocenie Sądu, że miał na względzie możliwość posługiwania się pieczęcią z herbem pośrodku tylko przez gminę. Swoje zadania gmina realizuje poprzez działalność swoich organów. Z treści powołanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. nie można więc wyprowadzić racjonalnego wniosku, że organy gminy nie mogą posługiwać się pieczęcią właściwą dla gminy. W opinii Sądu regulacja zawarta w art. 16c ust. 2 ww.

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 listopada 2008 r., sygn. III SA/Łd 346/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

- ustawy oznacza, że posiadanie pieczęci z herbem własnej wspólnoty samorządowej zależy od woli organu stanowiącego, który w formie uchwały ma prawo wprowadzić taki element promocji własnej gminy. Wyrażenie również należy interpretować jako możliwość równoległego korzystania (w zależności od rodzaju dokumentu, dotyczącego spraw z zakresu zadań własnych albo zleconych) z dwóch kategorii pieczęci, albo z pieczęci z wizerunkiem orła pośrodku, albo z herbem pośrodku. Należy bowiem pamiętać, że w sprawach zadań z zakresu administracji rządowej należy obojętnie umieszczać odcisk pieczęci z wizerunkiem orła (z godłem RP), natomiast na dokumentach dotyczących spraw z zakresu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego prawidłowe jest umieszczanie odcisku pieczęci z wizerunkiem orła (z godłem RP) lub odcisku pieczęci z herbem. Jak wynika z treści cytowanych przepisów podstawową pieczęcią organów administracji publicznej wskazanych w art. 2a ww. ustawy jest pieczęć z godłem RP pośrodku, natomiast tylko jednostki samorządu terytorialnego (i w ocenie Sądu również ich organy) mogą mieć również pieczęć z własnym herbem. Potwierdzeniem tego stanowiska jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112 poz. 1319 ze zm.). Jak wynika z treści § 1 ust. 1 tego rozporządzenia «ustala się instrukcję kancelaryjną dla organów gmin i związków międzygminnych, określając zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach gmin i związków międzygminnych, w celu zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentów oraz ochrony przed ich uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą, stanowiącą załącznik do rozporządzenia». Zgodnie z § 3 załącznika stanowiącego Instrukcję kancelaryjną dla organów gmin i związków międzygminnych użyte w instrukcji następujące określenia oznaczają: pieczęć urzędowa – pieczęć okrągłą z wizerunkiem herbu gminy pośrodku (do czasu ustalenia herbu z polem niewypełnionym) i nazwą w otoku lub jej wizerunek na nośniku elektronicznym¹⁷.
8. Pogląd zaprezentowany przez Sąd administracyjny uważam za słuszny. Myślę, że zastosowanie przez wierzyciela – Burmistrza Miasta, pieczęci urzędowej z herbem pośrodku nie narusza przepisu art. 27 § 1 pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i nie stanowi podstawy zarzutu wynikającej z art. 33 pkt 10 ustawy egzekucyjnej. W sytuacji, w której prawidłowo oznaczono wierzyciela i użyto pieczęci urzędowej tego właściwego wierzyciela, spór co do wizerunku znajdującego się pośrodku tej pieczęci nie powinien mieć istotnego znaczenia dla ważności tego tytułu wykonawczego i możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie tak wystawionego tytułu wykonawczego. Podobny pogląd prezentuje m.in. WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 27 listopada 2008 r.¹⁸

¹⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 listopada 2008 r., sygn. III SA/Łd 346/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. I SA/Ol 436/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

9. Pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu – wskazany przepis wymaga, by tytuł wykonawczy zawierał takie pouczenie. Brak w tytule wykonawczym któregokolwiek z elementów wymaganych przez art. 27 § 1 i § 2 ustawy egzekucyjnej, a więc także ww. pouczenia, powoduje, że egzekucja jest niedopuszczalna. Pogląd taki wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r.¹⁹ oraz Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie w orzeczeniu z dnia 6 maja 1998 r.²⁰.
10. Pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego²¹. Przykładem może tutaj być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, w którym to wyrażony został pogląd, że brak pouczenia zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu, czy też pouczenia zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego jest naruszeniem prawa. Zauważyć należy, iż niespełnienie wymogów określonych w art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym może stanowić podstawę zarzutu określoną w art. 33 pkt 10 ustawy w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Brak chociażby jednego z elementów wskazanych w art. 27 ustawy powoduje niedopuszczalność egzekucji w postępowaniu administracyjnym²².
11. Klauzula organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał w sposób jednoznaczny, że „tytuł wykonawczy zawiera klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej, a zatem tytuł nie opatrzony tą klauzulą nie spełnia wymogów określonych w art. 27²³ ustawy egzekucyjnej. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywodząc, że tytuł wykonawczy musi zawierać klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej. Tytuł, który nie spełnia wymogu z art. 27 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ponieważ określonej w tym przepisie klauzuli nie zawiera, musi zostać zwrócony wierzycielowi²⁴.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Kr 1230/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

²⁰ Wyrok NSA OZ Szczecin z dnia 6 maja 1998 r., sygn. SA/Sz 1477/97, Lex Polonica nr 338699.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I SA/Gl 206/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. II SA/Kr 1426/02, (niepublikowany).

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., sygn. I SA/Gl 548/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. I SA/Po 558/08, www.nsa.gov.pl .

12. Wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych²⁵.

CZĘŚĆ TRZECIA

Tytuł wykonawczy, będący podstawą egzekucji administracyjnej, jest dokumentem urzędowym koniecznym do wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Tytuł wykonawczy nie jest ani decyzją administracyjną, ani postanowieniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, winien jednak zawierać wskazane wyżej elementy.

T. Jędrzejewski, M. Masternak oraz P. Rączka wyrażają w pełni uzasadniony pogląd, iż elementy, jakie powinien zawierać tytuł wykonawczy, określa w sposób enumeratywny art. 27 ustawy egzekucyjnej. Brak któregośkolwiek z nich stanowi na tyle poważne uchybienie, iż zostało ono wprowadzone przez ustawodawcę jako podstawa wniesienia zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego²⁶. Pogląd ten znajduje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie w wyroku z dnia 6 maja 1998 r.²⁷ wskazał, iż w sytuacji, gdy z tytułu wykonawczego wynika, że nie zawiera on wymaganej pieczęci urzędowej, organ winien z urzędu zbadać dopuszczalność egzekucji administracyjnej, tzn. między innymi, czy tytuł wykonawczy posiada wszystkie elementy wymienione w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Brak chociażby jednego z tych elementów powoduje niedopuszczalność egzekucji w postępowaniu administracyjnym.

Bez uprzedniego usunięcia tych braków organ nie może rozpoznać zarzutów. Nie jest przy tym dopuszczalne uzupełnienie braków tytułu wykonawczego w piśmie wierzyciela skierowanym do organu egzekucyjnego lub modyfikacja przez wierzyciela tytułu wykonawczego w toku badania przez organ egzekucyjny dopuszczalności egzekucji.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko uważam, że nie sposób przyjąć za odpowiadające prawu stwierdzenie, iż braki tytułu wykonawczego mogą ulec poprawieniu przez wierzyciela w piśmie stanowiącym odpowiedź na pismo organu egzekucyjnego. Organ egzekucyjny, badając przy wszczęciu postępowania egzekucyjnego dopuszczalność egzekucji administracyjnej, bada z urzędu walory tytułu wykonawczego. Stwierdziwszy zaś braki formalne tytułu wykonawczego, organ egzekucyjny winien zwrócić tytuł wierzycielowi do uzupełnienia. W miejsce zwróconego tytułu

²⁵ Vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. I SA/Po 1081/08, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

²⁶ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, op. cit., s. 241.

²⁷ Vide wyrok NSA OZ Szczecin z dnia 6 maja 1998r., sygn. SA/Sz 1477/97, (niepublikowany).

wykonawczego wierzyciel musi wystawić nowy tytuł wykonawczy, tym razem spełniający wszystkie wymogi formalne, i ponownie złożyć wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej.

Stosownie do treści art. 27 § 1 pkt 4 ustawy egzekucyjnej, tytuł wykonawczy powinien zawierać między innymi wskazanie zabezpieczenia należności hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu rejestrowego ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń. Należy przy tym zauważyć, iż organ egzekucyjny powinien z urzędu zbadać dopuszczalność egzekucji administracyjnej, tzn. między innymi, czy tytuł wykonawczy posiada wszystkie elementy wymienione w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – brak chociażby jednego z tych elementów powoduje niedopuszczalność egzekucji w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli w chwili wystawienia tytułu wykonawczego nie istniało takie zabezpieczenie, to punkt 46, dotyczący zabezpieczenia należności, winien mieć zaznaczony kwadrat „nie”. Jeśli pozostał niewypełniony, to bez uprzedniego usunięcia tych braków organ nie może rozpoznać zarzutów. Pogląd taki wyraził w swym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie²⁸.

W przypadku wniesienia zarzutu naruszenia art. 33 pkt 10 w związku z art. 27 § 1 pkt 3 ustawy egzekucyjnej wskazać należy, iż obowiązkiem wierzyciela odnoszącego się do tego zarzutu nie może być ograniczenie się tylko do zacytowania treści art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ogólnego stwierdzenia, iż sporny tytuł spełnia wszystkie wymogi formalne określone tym przepisem. Nie ulega wątpliwości, że rozpatrzenie zarzutu w tym zakresie wymagałoby odniesienia się do argumentacji zobowiązanego, nieuwzględnienie zaś analizowanego zarzutu wymagałoby, aby wierzyciel wykazał, iż obowiązek na dzień wystawienia tytułu jest wymagalny. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, wywodząc, iż ustosunkowanie się do zarzutów z art. 33 pkt 10 właściwie tylko jednym zdaniem, poprzez twierdzenie, że „dokonano analizy wymienionych tytułów wykonawczych pod kątem wymogów art. 27 § 1 ustawy egzekucyjnej i nie stwierdzono uchybień”, stanowi naruszenie art. 107 § 3 Kpa w związku z art. 126 Kpa, w związku z art. 18 ustawy egzekucyjnej, w świetle której to regulacji uzasadnienie faktyczne rozstrzygnięcia powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa²⁹.

Bardzo podobnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odnośnie omawianego zarzutu naruszenia art. 33 pkt 10 w związku z art. 27 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w sprawie,

²⁸ Vide wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. I SA/OI 441/06, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

²⁹ Vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 grudnia 2007 r., sygn. I SA/GL 60/07, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

w której „wierzyciel odnosząc się do tego zarzutu ograniczył się do zacytowania treści art. 27 ustawy oraz ogólnego stwierdzenia, iż sporny tytuł spełnia wszystkie wymogi formalne określone tym przepisem. Nie ulega wątpliwości, że rozpatrzenie zażalenia w tym zakresie wymagało odniesienia się do argumentacji zobowiązanego”³⁰, natomiast wierzyciel nie ustosunkował się w ogóle do jego zarzutów. Podkreślić trzeba, że w ocenie Sądu administracyjnego nieuwzględnienie analizowanego zarzutu wymagało, aby wierzyciel w sposób wyczerpujący i dokładny odniósł się do zarzut i egzekwowanego obowiązku. Milczenie wierzyciela w tym zakresie i ograniczanie się do ogólnikowego twierdzenia, że tytuł wykonawczy spełnia wymogi formalne określone w art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zdaje się sugerować, iż zobowiązany ma rację, że tytuł wykonawczy narusza treść art. 27 § 1 pkt 3 ustawy egzekucyjnej.

Konkludując, z przytoczonych powyżej orzeczeń jasno wynika, że rozpatrzenie zarzutu z art. 33 pkt 10 wymaga szerokiego odniesienia się do argumentacji zobowiązanego i niewystarczającym będzie zacytowanie treści art. 27 ustawy oraz ogólne stwierdzenie, iż sporny tytuł spełnia wszystkie wymogi formalne określone tym przepisem.

³⁰ Vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. I SA/GL 469/07, <www.nsa.gov.pl>, 30.04.2009.

Tomasz Lewandowski

Braki formalne tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Słowa kluczowe: procedura egzekucyjna, tytuł wykonawczy, środki ochrony administracyjnej, środki ochrony sądowej, orzecznictwo

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest brakom formalnym tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Analizuje, kiedy można wnieść na tej podstawie zarzuty. Oparty został na przeglądzie orzecznictwa oraz dorobku doktryny prawa administracyjnego.

Enforcement orders' formal deficiencies in the enforcement proceedings in administration

Key words: enforcement procedure, enforcement order, administrative remedies, court remedies, judgements

Summary: The article discusses formal deficiencies of enforcement orders in the enforcement proceedings in administration and analyses when court action can be brought based on such alleged deficiencies. The conclusions are based on the review of relevant judgements and the administrative law doctrine.