

GLOSA
do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2007 r.,
I SA/Wr 817/07 (niepubl.)

1. Jeżeli w dyspozycji wierzyciela pozostają informacje, które nie pozwalają przyjąć, że zobowiązany uchyła się od wykonania ciążącego na nim obowiązku, to powinien wstrzymać się z podejmowaniem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych – art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

2. W okresie, gdy zobowiązany oczekuje na rozstrzygnięcie wniosku o rozłożenie należności na raty, nie można przyjąć, iż uchyła się od jej zapłaty. Skorzystanie przez zobowiązanego z tego uprawnienia sygnalizuje, że chce zobowiązanie spełnić, jednakże z uwagi na brak środków nie jest w stanie tego dokonać jednorazowo.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał zasadność skargi "E." spółki z o.o. w S. na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W. Ośrodek Zamiejskowy w J. z dnia 25 stycznia 2007 r. w przedmiocie odmowy zwrotu kosztów egzekucyjnych i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., powoływana dalej jako p.p.s.a.) uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w B. z dnia 27 listopada 2006 r. oraz zasądził od Dyrektora Izby Skarbowej w W. na rzecz skarżącej kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W. Ośrodek Zamiejscowy w J. z dnia 25 stycznia 2007 r. utrzymujące w mocy postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w B. z dnia 27 listopada 2006 r. o w sprawie odmowy zwrotu kosztów egzekucyjnych.

Organ odwoławczy w zakresie ustaleń faktycznych wskazał, że w dniu 23 sierpnia 2006 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w B. wystawił tytuł wykonawczy 1730/06 obejmujący zaległe zobowiązanie Spółki z o.o. "E." z tytułu podatku VAT za czerwiec 2006 r. w kwocie 80.713,00 zł oraz tytuł wykonawczy 1731/06 obejmujący zaległość Spółki jako płatnika zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów za miesiąc czerwiec 2006 r. w kwocie 97.594,00 zł. Tytuły te w dniu 24 sierpnia 2006 r. skierowane zostały na drogę egzekucji administracyjnej. Zawiadomieniami z dnia 24 sierpnia 2006 r. na podstawie powyższych tytułów dokonano zajęcia rachunku bankowego Spółki.

Jednocześnie w dniu 12 września 2006 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w B. przychyłając się do wniosku Spółki z dnia 31 lipca 2006 r. – wydał decyzje nr 21/2006 oraz nr 45/2006 o rozłożeniu zaległości wymienionych w tytułach wykonawczych na raty. Przy czym 13 września 2006 r. uchylił zajęcie rachunku bankowego.

Pismem z dnia 10 października 2006 r. Spółka wystąpiła o zwrot niesłusznie pobranych kosztów egzekucyjnych.

W odpowiedzi na powyższy wniosek organ egzekucyjny najpierw pismem, a następnie postanowieniem z dnia 27 listopada 2006 r., działając na podstawie art. 17 § 1 w związku z art. 64c § 1 i § 7 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm., powoływana dalej jako u.p.e.a.), odmówił zwrotu kosztów postępowania.

Po rozpatrzeniu zażalenia z dnia 6 grudnia 2006 r., w którym spółka zarzuciła naruszenie art. 6, art. 123 i art. 124 Kodeksu postępowania administracyjnego Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że w związku z wszczęciem egzekucji przez zajęcie rachun-

ku bankowego powstał obowiązek uiszczenia opłat za dokonane zajęcia, których wysokość została ustalona zgodnie z art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. Zgodnie z art. 64c § 1 u.p.e.a. opłaty stanowią koszty egzekucyjne, które obciążają zobowiązanego. W rozpatrywanej sprawie nie wystąpiły przesłanki z § 2-4 tego artykułu. W szczególności nie stwierdzono, że wszczęcie egzekucji było niezgodne z prawem. Organ wskazał, że w dniu wszczęcia egzekucji nie występowały żadne przeszkody dla przymusowego ściągnięcia wymienionych należności. Za takie – zdaniem organu – nie można uznać złożenie wniosku o rozłożenie na raty, gdyż zgodnie z przepisem art. 56 § 1 pkt 1 u.p.e.a. tylko w razie rozłożenia na raty zaległości organ egzekucyjny zawiesza postępowanie. Zatem sam fakt złożenia wniosku o rozłożenie na raty nie odbiera wierzycielowi prawa dochodzenia swoich wierzytelności. Pobranie kosztów było zgodne z prawem, stąd brak jest podstaw do ich zwrotu. Zdaniem organu zawieszenie postępowania nastąpiło z mocy prawa na podstawie art. 56 § 1 pkt 1 u.p.e.a., na skutek wydania decyzji ratalnej i zostało to stwierdzone postanowieniem organu. I choć nie zostało ono stronie doręczone to nie pociąga ujemnych skutków w stosunku do spółki.

W skardze złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Spółka wniosła o uchylenie postanowień organów obu instancji, zarzucając:

- naruszenie zasady praworządności przez nieprawidłowe zastosowanie przepisów, które określają uprawnienia procesowe strony, to jest art. 6 k.p.a.,
- naruszenie zasady zaufania do organów podatkowych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w akceptowaniu naruszenia postępowania administracyjnego przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w B.,
- nieuwzględnienie wniosków, co do przesłuchania w charakterze świadków osoby, które miały uprawdopodobnić niezgodne z prawem działanie organu egzekucyjnego.

W uzasadnieniu skargi Spółka zarzuciła, że organ zobowiązany był przy pierwszym piśmie przez nią złożonym o zwrot kosztów egzekucyjnych wydać postanowienie, a nie załatwiać sprawy pismem,

czy naruszył art. 123 i art. 124 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zdaniem skarżącej spółki organ rażąco naruszył prawo przez wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania, które nie zostało jej doręczone. Jak wywodziła skarżąca, skoro nie doręczono jej postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego to słusznie wnosiła o zwrot pobranych kosztów egzekucyjnych na podstawie art. 60 § 1 u.p.e.a.

Skarżąca stwierdziła również, że organ pomimo, iż wniosek o rozłożenie na raty z dnia 27 lipca 2006 r. wpłynął do organu 30 lipca 2006 r. i organ używał stronę do uzupełnienia tego wniosku w dniu 28 sierpnia 2006 r., to doręczając Spółce zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego, naruszył zasadę zaufania do organów administracji. Ponadto uzależnił wydanie decyzji ratalnej od zapłaty kosztów egzekucyjnych, co stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa podatkowego. W celu uprawdopodobnienia tego faktu wnoszono o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania głównego księgowego i prezesa zarządu, jednak organ nie uwzględnił tego wniosku. Organem egzekucyjnym i podatkowym był ten sam organ i miał wiedzę o toczącym się postępowaniu podatkowym i egzekucyjnym.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zakres kontroli sprawowanej przez wojewódzkie sądy administracyjne określa ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1269), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Sąd uchyla zaskarżoną decyzję, jeśli stwierdzi, że wydano ją z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub z naruszeniem prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy – art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w art. 1 określa m.in.:

- 1) sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się; zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2;
- 2) prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2.

Przepis art. 6 § 1 u.p.e.a. umieszczony w dziale dotyczącym „zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego” traktuje o obowiązkach wierzyciela, gdy zobowiązany uchyla się od wykonywania obowiązków. W przepisie tym wskazano, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zatem zarówno w art. 1, jak i art. 6 § 1 u.p.e.a. ustawodawca posługuje się pojęciem „uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku”.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyjaśnia jak należy rozumieć określenie zobowiązany. I tak zgodnie z art. 1a pkt 20 u.p.e.a. ilekroć w ustawie jest mowa o zobowiązanym – rozumie się przez to osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, 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 zezwalały.

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji brak jest ustawowej definicji pojęcia „uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku”, lecz można skorzystać ze słownika języka polskiego, zgodnie z którym „uchylać się” to uniknąć czegoś, wymówić się od czegoś, uchylić się od odpowiedzialności, od obowiązków.

W ocenie Sądu złożenie wniosku o rozłożenie zaległości na raty, niespełna kilka dni po terminie zapłaty tej zaległości wyklucza przypisanie Spółce faktu uchylania się od zapłaty zaległości. W takiej sytuacji nie można uznać, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku. Złożenie wniosku o raty jest sygnalizacją Spółki, że spełnia przesłanki uprawniające do skorzystania z takiego terminu płatności, a forma ratalna jest możliwa do zrealizowania. Należy podkreślić, że decyzja ratalna jest niczym innym jak właśnie prawem strony do uregulowania zaległości w ratach. Nie odbywa się to bez konsekwencji finansowych, bowiem w decyzji ratalnej organ ustala opłatę prolongacyjną rat.

Oczywiście można podejść do sprawy bardzo formalistycznie i przyjąć, że brak zapłaty w terminie płatności należności upoważnia od razu wierzyciela do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Tylko jak to się ma do ogólnych zasad ustanowionych zarówno w ustawie u.p.e.a., tj. zasady celowości i niezbędności postępowania egzekucyjnego wynikających z tej ustawy. Jak to się ma do zasad zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego w związku z art. 18 u.p.e.a., tj. art. 6 zasady demokratycznego państwa, której odpowiednik wyartykułowany został w art. 2 Konstytucji RP oraz do zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a., tj. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracyjnych oraz oddziaływanie organów na świadomość i kulturę prawną. Zasada pogłębiania zaufania do organów stanowi w rzeczywistości klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszersza pod względem zakresu, a bardzo doniosła pod względem politycznym. O sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do organów państwa.

W doktrynie powszechny jest pogląd, iż w postępowaniu egzekucyjnym w administracji mają zastosowanie trojaki rodzaj zasady: zasady ogólne całego systemu prawa, zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w k.p.a., oraz zasady charakterystyczne dla postępowania egzekucyjnego, uregulowane w ustawie egzekucyjnej. W katalogu zasad postępowania egzekucyjnego istotne miejsce zajmuje zasada celowości, gdyż wiele innych zasad skodyfikowanych w ustawie egzekucyjnej wynika z tej zasady bądź też znajduje w niej uzasadnienie. Zasada ta nie została skodyfikowana w żad-

nym osobnym przepisie. Lecz jest wyprowadzana z całokształtu uregulowań zawartych w ustawie egzekucyjnej. Wynika z nich, iż jedynym celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji ciężących na zobowiązanym obowiązków. Z zasadą celowości wiąże się zasada niezbędności. Jej istotą jest to, że egzekucja administracyjna może być prowadzona tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu egzekucji, jakim jest wykonanie tego obowiązku (vide T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, TNOIK 2002, s. 43 i 48).

W ocenie Sądu właśnie te zasady ogólne zostały naruszone w toczącym się postępowaniu. Strona, która złożyła deklarację, że chce zapłacić podatek w ratach, zostaje wezwana do uzupełnienia wniosku i właściwie z tą samą datą doręcza się jej tytuł wykonawczy i zajmuje rachunek bankowy, z którego zresztą – jak wynika z akt sprawy – nie prowadzi się egzekucji, a takiemu celowi służy przecież zajęcie egzekucyjne. Zgodnie z art. 1a pkt 18 u.p.e.a. ilekroć w ustawie jest mowa o zajęciu egzekucyjnym – rozumie się przez to czynność organu egzekucyjnego, w wyniku której organ egzekucyjny nabywa prawo rozporządzania składnikiem majątkowym zobowiązanego w zakresie niezbędnym do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

Z uwagi na wskazane naruszenia, organ będzie zobowiązany do zbadania czy w przedmiotowej sprawie nie zachodzi przesłanka z art. 64c § 3 u.p.e.a., zgodnie z którą jeżeli po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, należności te, wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, organ egzekucyjny zwraca zobowiązanemu.

Sądowi znane są ugruntowane w orzecznictwie poglądy, na wierzyciela ciąży nie powinność, ale obowiązek doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 14 marca 2001 r., I SA/Lu 452/2000, „Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego” 2002/2, poz. 64). Nałożenie na wierzyciela obowiązku doprowadzenia do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego uchylającego się od wykonania obowiązku administracyjnego jest konsekwencją ukształtowania w ustawie instytucji wierzyciela jako

podmiotu biorącego aktywny udział w wykonywaniu administracji publicznej. Wierzyciel nie rozporządza obowiązkiem stanowiącym przedmiot postępowania egzekucyjnego i nie może odstąpić od doprowadzenia do egzekucji obowiązku bez powołania się na ważne powody dotyczące interesu ogólnego lub interesu zobowiązanego. Niemniej jednak nałożenie na wierzyciela obowiązku doprowadzenia do zastosowania środków egzekucyjnych ma znaczenie w sytuacji, gdy zobowiązanemu można przypisać fakt uchylania się od zapłaty należności podatkowych, co w niniejszej sprawie miejsca nie miało.

Wbrew twierdzeniu strony nie może mieć natomiast zastosowanie w sprawie art. 60 § 1 u.p.e.a., który dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego, bowiem w przedmiotowej sprawie, przesłanki umorzenia o jakich mowa w art. 59 § 1 u.p.e.a. nie zachodzą.

Z tych też względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w B., na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Orzeczenie o zasądzeniu zwrotu kosztów postępowania znalazło swoją podstawę w treści art. 200 p.p.s.a.

I

Obciążenie zobowiązanego kosztami administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest w pełni zrozumiałe, jeżeli ciężący na nim obowiązek nie został dobrowolnie wykonany, a samo postępowanie nie było obarczone wadami formalnymi, które czyniłyby go bezprawnym. Uruchomienie zinstytucjonalizowanego przymusu państwowego jest konsekwencją „zawinienia” zobowiązanego; jego użycie nie jest następstwem nałożenia obowiązku, lecz faktu, że zobowiązany uchyla się od jego wykonania. Podejmując w odpowiednim czasie działania stanowiące jego realizację, uniknąłby konieczności prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz obowiązku ponoszenia wygenerowanych w nim kosztów. Zasadność obciążenia zobowiązanego kosztami postępowania egzekucyjnego zależy więc – w pierwszej kolejności – od ustalenia, że uchylał się od wykonania ciężącego na nim obowiązku. Negatywna konkluzja w tym zakresie implikowałaby wniosek, że egzekucja była nielegalna, albowiem prowadzono ją mimo braku przesłanki niezbędnej do jej wszczęcia. W większości typowych przy-

padków, stwierdzenie, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku nastąpi w oparciu o okoliczności nierodzące wątpliwości, jednakże, jak dowodzi glosowane orzeczenie, może być i tak, że nie będzie to takie jednoznaczne.

Problem, przed jakim stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu dotyczył prawidłowości obciążenia zobowiązanego kosztami postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy w jego toku naczelnik urzędu skarbowego będący jednocześnie organem egzekucyjnym uwzględnił złożony przez niego jeszcze przed wszczęciem postępowania wniosek o rozłożenie zaległości na raty. Rozstrzygające w sprawie było więc ustalenie, czy przed rozpoznaniem takiego wniosku przez organ można w ogóle mówić o tym, że zobowiązany uchyla się od wykonania ciążącego na nim obowiązku i w konsekwencji, czy uprawnione było wszczynanie postępowania egzekucyjnego. Analizowane przez Sąd zagadnienie miało zatem charakter uniwersalny, nie ograniczało się wyłącznie do kosztów postępowania egzekucyjnego lecz także, a raczej przede wszystkim, do podstaw jego wszczęcia i prowadzenia.

II

Obowiązek podjęcia przez wierzyciela działań inicjujących administracyjne postępowanie egzekucyjne aktualizuje się, gdy zobowiązany uchyla się od wykonania ciążącego na nim obowiązku – art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹. Co należy rozumieć pod terminem „uchylać się” ustawodawca nie wyjaśnił. Trzeba przy tym uwzględnić, że art. 6 § 1 nie jest jedynym przepisem u.p.e.a., w którym posłużono się tym zwrotem. Już w art. 1 pkt 1 u.p.e.a., gdzie ustalono zakres przedmiotowy ustawy stwierdza się, iż określa ona sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków. Porównanie treści obu przepisów prowadzi do wniosku, że art. 6 § 1 u.p.e.a. jest uszczegółowieniem art. 1 pkt 1 u.p.e.a. O ile bowiem ostatni z tych przepisów zawiera normę

¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm., powoływana dalej w skrócie jako u.p.e.a.

ogólną, która dopuszczalność oparcia każdego z działań wierzyciela o przepisy u.p.e.a. uzależnia od ustalenia, że zobowiązany uchyla się od wykonania ciężących na nim obowiązków, to art. 6 § 1 u.p.e.a. z faktem tym łączy już konkretne działanie tego podmiotu, sprowadzające się do podjęcia aktywności inicjującej postępowanie egzekucyjne. Można zatem wywieść, iż podstawową przesłanką warunkującą legalność wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego jest stwierdzenie, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku. Jej brak nie pozwoli wierzycielowi na podejmowanie jakichkolwiek działań w oparciu o przepisy u.p.e.a., w tym i tych, o jakich mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a. Z tej perspektywy, wyjaśnienie jakiego rodzaju aktywność mieści się w zbiorze desygnatów użytego w art. 6 § 1 u.p.e.a. zwrotu „uchylać się” nabiera kluczowego znaczenia. Poczynione w tym zakresie ustalenia będą niepełne, ilekroć ograniczy się je do stwierdzenia, iż mimo upływu terminu do wykonania obowiązku stan, jaki zgodnie z jego treścią winien zaistnieć jednak nie nastąpił. Tak szerokie zakreślenie podstaw wszczęcia postępowania egzekucyjnego nie znajduje prawnego uzasadnienia. Jak słusznie dostrzegł Sąd, zarówno w art. 1 pkt 1, jak i w art. 6 § 1 u.p.e.a. nie posłużono się zwrotem „nie wykonuje” lecz „uchyla się od wykonania”. Podstawowa różnica pomiędzy tymi terminami polega na tym, że o ile pierwszy z nich określa znamiona zachowania się zobowiązanego przedmiotowo, w oderwaniu od jego stosunku psychicznego do ciężącego na nim obowiązku, to zwrot „uchyla się” jest o ten element pełniejszy. Jego zakres poszerzony jest o tę sferę, która pozwala dostrzec negatywne nastawienie zobowiązanego do aktywności stanowiącej realizację ciężącego na nim obowiązku. Z niewykonaniem obowiązku mamy zatem do czynienia zawsze, gdy stwierdzimy, że nie został terminowo wykonany i to bez względu na okoliczności, jakie mogłyby ewentualnie taki stan spowodować. Uchylanie się od wykonania obowiązku to z kolei niepodjęcie działań stanowiących jego realizację mimo, iż jest to możliwe. W odniesieniu do konkretnego zobowiązanego chodzić będzie o sytuację, gdy nie wykonuje on ciężących na nim obowiązków, a wyłączną tego przyczyną jest nie tyle brak możliwości, co zła wola. Zakres desygnatów pojęcia „uchyla się od wykonania obowiązków” jest więc węższy od tych, które wyznaczone są poję-

ciem „nie wykonuje obowiązków”. Element, w oparciu o który ustawodawca dokonał delimitacji znajduje się w sferze podmiotowej zobowiązanego, a ściślej, w jego negatywnym stosunku do ciążącego na nim obowiązku. Ustalenia w tym przedmiocie mają sens jedynie wówczas, gdy zobowiązany faktycznie posiada możliwość jego realizacji. Gdy obowiązkowi nie da się wykonać, stosunek, jaki ma do niego zobowiązany będzie bez znaczenia. Z uwagi na niemożliwość świadczenia, nie może być mowy o uchyłaniu się od jego spełnienia².

Wsparciem dla zaprezentowanego rozumienia terminu „uchylać się” są wypowiedzi judykatury, która problem jego znaczenia rozstrzygała na gruncie przepisów należących do gałęzi prawa innych niż prawo administracyjne. Bodaj najczęściej komentowanym przepisem, w którym występuje to pojęcie jest art. 209 Kodeksu karnego³ penalizujący przestępstwo tzw. niealimentacji. Ustalając jego znaczenie Sąd Najwyższy w wyroku z 19 grudnia 1979 roku⁴ stwierdził: „uchylanie się od obowiązku (...) zachodzi wtedy, gdy zobowiązany, mając obiektywną możliwość wykonywania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli. (...). W pojęciu uchyłania się jest zawarty negatywny stosunek psychiczny osoby zobowiązanej do nałożonego na nią obowiązku, sprawiający, że nie dopełnił on tego obowiązku, mimo że ma możliwości jego wykonania”. Porównując zaprezentowaną przez Sąd Najwyższy treść terminu „uchylać się” z tą, jaką przyjął w komentowanym orzeczeniu sąd administracyjny, można dostrzec zasadniczą zbieżność; szczególnie wyraźna jest ona nie tyle w miejscu, gdzie wskazuje się na słownikowe znaczenie tego zwrotu, lecz tam, gdzie wyjaśniono, jakie niesie ono za sobą konsekwencje prawne. Zaznaczyć więc trzeba, iż posłużenie się przez Sąd słownikiem języka polskiego w celu ustalenia znaczenia pojęcia „uchylać się” było o tyle

² Odnośnie analogii pomiędzy obowiązkiem a świadczeniem zob. K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 250.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁴ V KRN 297/79, publ. OSNPG 1980, nr 6, poz. 79.

trafne, że jego powszechne, słownikowe rozumienie jest zbieżne z tym, jakie nadaje mu się w języku prawniczym⁵.

Wychodząc z tych ogólnych założeń można podjąć próbę wyłączenia przed nawias elementów charakterystycznych dla działań, które należałoby sklasyfikować, jako uchylanie się od wykonania obowiązku, w rozumieniu przepisów u.p.e.a. Wymagane jest by łącznie spełniało ono następujące przesłanki o charakterze przedmiotowym i podmiotowym: 1) na zobowiązanym ciąży wymagalny i wykonalny obowiązek, 2) obowiązek podlega przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej, 3) zobowiązany posiada możliwości wykonania obowiązku (przesłanki przedmiotowe), 4) zobowiązany nie wykonuje obowiązku z uwagi na brak woli podjęcia działań w tym kierunku (przesłanka podmiotowa)⁶.

III

Przyjęte rozwiązanie pozwala nieco odmiennie spojrzeć na zakres stosowania u.p.e.a. Jego uwzględnienie spowoduje, że wszczęcie i prowadzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego uznamy za dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zobowiązany mimo posiadanych możliwości, celowo i rozmyślnie nie wykonał nałożonych na niego

⁵ Jak zwraca się uwagę w literaturze sytuacja taka nie jest regułą, dlatego też posługiwanie się przy interpretacji pojęć zamieszczonych w tekstach prawnych ich słownikowym znaczeniem winno być ostrożne i poprzedzone wieloaspektową analizą – zob. w szczególności A. Bielska-Brodziak; Z. Tobor, *Słowniki a interpretacja tekstów prawnych*, Państwo i Prawo 2007, Nr 5, s. 20-33.

⁶ Należy wskazać, że ustawodawca w przepisach u.p.e.a. wielokrotnie posługuje się zwrotem „uchyla się” i zawsze czyni to w kontekście odpowiadającym wyżej podanym założeniom; art. 71b u.p.e.a. stanowi: jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności bezpodstawnie uchyla się od przekazania zajętej wierzytelności albo części wierzytelności organowi egzekucyjnemu, zajęta wierzytelność albo część wierzytelności może być ściągnięta od dłużnika zajętej wierzytelności w trybie egzekucji administracyjnej. Z kolei w art. 136 § 1 u.p.e.a. stwierdzono, że jeżeli zobowiązany uchyla się od obowiązku wydania oznaczonej rzeczy ruchomej, rzecz ta może być mu przez organ egzekucyjny odebrana w celu wydania jej wierzycielowi. Por. również w art. 91 i 151 u.p.e.a.

obowiązków⁷. Rodzi się zatem pytanie, czy wierzyciel, przed podjęciem czynności, o jakich mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a. powinien ustalić, czy zobowiązany uchyla się od wykonania ciężącego na nim obowiązku, czy też jest to rzeczą zobowiązanego, by już w toku postępowania wykazać, że tak nie jest?⁸ Z perspektywy omawianego zagadnienia istotne jest więc ustalenie, czy w fazie poprzedzającej wszczęcie postępowania egzekucyjnego, wierzyciel bądź organ egzekucyjny ma możliwość (obowiązek) badania wszystkich okoliczności uzasadniających twierdzenie, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku, czy też wystarczy, że stwierdzi, iż mimo upływu stosownego terminu stan odpowiadający jego treści nie wystąpił. Wobec jednoznacznej treści art. 6 § 1 u.p.e.a. tak zawężony zakres ustaleń wierzyciela nie wydaje się prawidłowy. Przyjęcie poglądu przeciwnego rozdziłoby niebezpieczeństwo wszczynania postępowania egzekucyjnego mimo niewystąpienia podstawowej przesłanki warunkującej jego legalność. Wskutek podejmowanych przez organ egzekucyjny czynności generowane byłyby koszty, którymi nie można by zasadnie obciążyć zobowiązanego. Jeżeli więc w dyspozycji wierzyciela pozostają informacje, które nie pozwalają przyjąć, że zobowiązany uchyla się od wykonania ciężącego na nim obowiązku, to powinien on wstrzymać się z podejmowaniem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Poglądy wyrażające analogiczne intencje można znaleźć również w orzecznictwie. W wyroku z dnia 25 lipca 1997 r.⁹ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż nie można wykluczyć, że mogą mieć miejsce przypadki, kiedy niecelowe będzie nie tylko skierowanie wierzycielności na drogę postępowania egzekucyjnego, ale

⁷ Pomijam tu oczywiście inne, przewidziane przepisami u.p.e.a. wymogi warunkujące dopuszczalność egzekucji administracyjnej.

⁸ Przepisy u.p.e.a. oddają do dyspozycji zobowiązanego wiele środków prawnych, przy pomocy których może on doprowadzić do obalenia założenia, że uchyla się on od wykonania ciężącego na nim obowiązku i w konsekwencji do umorzenia postępowania egzekucyjnego. Można tu powołać zarzuty oparte na podstawach wymienionych w art. 33 pkt 1-6 u.p.e.a., umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na wystąpienie przesłanek, o których mowa w art. 59 § 1 pkt 1-7 u.p.e.a. oraz odstąpienie od czynności egzekucyjnych na podstawie art. 45 § 1 u.p.e.a.

⁹ I SA/Gd 92/96, publ. Serwis Podatkowy 1999, nr 5, s. 62.

i niecelowe będzie wszczynanie postępowania sądowego po to, aby uzyskać tytuł wykonawczy. Związane z tymi czynnościami koszty będą tylko powiększały rozmiary wierzytelności. Taki stan będzie na przykład istniał w przypadku dłużnika – bezrobotnej osoby fizycznej, która ponad wszelką wątpliwość nie posiada żadnego majątku. W powołanym orzeczeniu Sąd stanął na stanowisku, iż ustalenie upływu terminu do wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku nie może zobowiązywać wierzyciela do podjęcia działań, o których mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a. w sytuacji, gdy posiada informację, że zobowiązany nie ma środków wystarczających nawet na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego¹⁰. Podobnie do przedstawionej kwestii odnosi się P. Przybysz stwierdzając, że odstąpienie przez wierzyciela od złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji, a nawet od upomnienia, jest konieczne w przypadku stwierdzenia istnienia okoliczności uzasadniających umorzenie (art. 59 § 1-2 u.p.e.a.) lub zawieszenie postępowania egzekucyjnego (art. 57 § 1 u.p.e.a.). Co istotne, dopuszcza również możliwość odstąpienia od egzekwowania obowiązku, jeżeli w ocenie wierzyciela przemawiają za tym ważne względy dotyczące zobowiązanego, a interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie. Możliwość taka pojawia się np. w przypadku prowadzenia negocjacji przez wierzyciela i dłużnika, co do wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej. Zawarcie porozumienia w tej kwestii prowadzi do powstania przesłanki uzasadniającej umorzenia postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel, widząc szansę zawarcia takiego porozumienia, powinien powstrzymać się ze złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji¹¹.

Warto wreszcie odnotować, iż problem poruszony w glosowanym orzeczeniu, był już przedmiotem rozstrzygnięcia sądu administracyj-

¹⁰ Przychylając się do tezy powołanego orzeczenia Z. Leoński stwierdził, iż występuje tu element uznaniowości wierzyciela w zakresie podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego – zob. R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczyła, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 43.

¹¹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 53.

nego. W wyroku z dnia 27 listopada 2002 r.¹² Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że zasada celowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o której mowa w art. 7 § 2 u.p.e.a. odróżnia to postępowanie od postępowania typu represyjnego (karnego). W demokratycznym państwie prawa niedopuszczalne jest takie zachowanie urzędu skarbowego, przed którym toczy się postępowanie o rozłożenie na raty zaległości podatkowej i który uwzględnia wniosek podatnika o rozłożenie na raty zaległości podatkowej, a z drugiej strony jednocześnie wszczyna egzekucję tylko po to, by wyrządzić dolegliwość skarżącemu w postaci zbędnych kosztów egzekucyjnych związanych z zajęciem ruchomości.

Wyłożone powyżej kwestie pozwalają uzasadnić tezę, że w okresie, gdy zobowiązany oczekuje na rozstrzygnięcie wniosku o rozłożenie należności na raty, nie można przyjąć, iż uchyla się od jej zapłaty. Skorzystanie przez zobowiązanego z tego uprawnienia sygnalizuje, że chce zobowiązanie spełnić, jednakże z uwagi na brak środków nie może tego dokonać jednorazowo.

IV

Pozostaje jedynie rozstrzygnąć, czy w razie złożenia przez wierzyciela wniosku o wszczęcie postępowania mimo, iż nie można było stwierdzić, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku, organ egzekucyjny może tę okoliczność zweryfikować. Wydaje się, iż podstawę do takiego działania stanowi art. 7 § 2 u.p.e.a. w związku z art. 29 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. O bezprzedmiotowości obowiązku można mówić w tych wszystkich wypadkach, gdy z przyczyn obiektywnych lub subiektywnych stał się on nieaktualny bądź niewykonalny¹³. Opierając się na takim założeniu można przyjąć, że

¹² I SA/Po 429/01, publ. Elektroniczny system informacji prawnej Lex Polonica CD, nr 360641.

¹³ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 127.

z bezprzedmiotowością obowiązku będziemy mieć do czynienia i wówczas, gdy wierzyciel skierował do organu egzekucyjnego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego mimo, iż zobowiązany nie uchylał się od jego wykonania. Organ egzekucyjny, wychwytyjąc tę okoliczność w ramach badania dopuszczalności egzekucji administracyjnej – art. 29 § 1 u.p.e.a. – nie powinien w ogóle wszczynać postępowania egzekucyjnego¹⁴. W takiej sytuacji powinien wydać postanowienie o zwrocie tytułu wykonawczego wierzycielowi. Reasumując można zatem powiedzieć, że uchylanie się zobowiązanego od wykonania ciążącego na nim obowiązku jest, z jednej strony – przesłanką warunkującą dopuszczalność postępowania egzekucyjnego, a z drugiej – przesłanką obligującą do jego wszczęcia. Uwzględnienie dotychczasowych wywodów pozwala zaakceptować zarówno rozstrzygnięcie WSA we Wrocławiu, jaki i wspierającą je argumentację. Badając legalność obciążenia zobowiązanego kosztami postępowania egzekucyjnego Sąd dostrzegł problem z szerszej perspektywy. Doprowadziło to do trafnego wniosku zawartego w tezie glosowanego orzeczenia.

¹⁴ *Op. cit.*, s. 128.