ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3502
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI XCII
WROCŁAW 2013

MONIKA TENENBAUM-KULIG
Uniwersytet Wrocławski

# ZAGADNIENIE DOPUSZCZALNOŚCI BADANIA PRZEZ ORGAN EGZEKUCYJNY. CZY WYSTAWCA TYTUŁU WYKONAWCZEGO POSIADA STATUS WIERZYCIELA — NA PRZYKŁADZIE TYTUŁÓW WYSTAWIONYCH PRZEZ DOLNOŚLĄSKIE BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH

## WSTĘP

Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[1] (dalej jako u.p.e.a.) organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Według M. Masternaka wierzycielem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest ten podmiot, na którego rzecz ma być prowadzona egzekucja, ale organ lub instytucja, której ustawa powierza realizowanie tej funkcji. Stąd też podkreśla się, że pojęcie wierzyciela w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ma charakter procesowy[2]. Jednym z elementów, jakie musi zawierać tytuł wykonawczy, jest oznaczenie wierzyciela (art. 27 § 1 u.p.e.a.). Wśród przesłanek dopuszczalności egzekucji wymienia się wystawienie tytułu wykonawczego przez uprawniony podmiot[3]. L. Klat-Wertelecka dopuszczalność egzekucji uzależnia od spełnienia warunków ogólnych, umożliwiających wszczęcie egzekucji (m.in. musi istnieć pewność, że obowiązek stwierdzony tytułem wykonawczym powinien być wykonany na rzecz oznaczonego wierzyciela) i warunków szczególnych, umoż-

[1] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2005, Nr 229, poz. 1954 ze zm.

[2] L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 304 n. i podana tam literatura. Zob. również wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 marca 2012, I SA/O1 99/12, LEX nr 1137103.

[3] D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2008, s. 351; wyrok SN z dnia 2 grudnia 1998, III RN 85/98, OSNP 1999, nr 18, poz. 565.


© for this edition by CNS

liwiających jej prowadzenie (m.in. wniosek wierzyciela)[4]. Twierdzi się także, że dopuszczalność egzekucji administracyjnej uzależniona jest od łącznego spełnienia podmiotowych i przedmiotowych warunków jej prowadzenia, przy czym do warunków podmiotowych zaliczane są wymogi związane z uczestnikami postępowania, tj. możliwością występowania w nim w roli zobowiązanego, wierzyciela i organu egzekucyjnego[5]. Z. Leoński podkreśla wagę obowiązku organu egzekucyjnego, polegającego na zbadaniu dopuszczalności egzekucji administracyjnej[6].

W literaturze administracyjnoprawnej od dawna podzielone są zdania na temat możliwości badania przez administracyjny organ egzekucyjny, czy wystawcy tytułu egzekucyjnego skierowanego do egzekucji przysługuje przymiot wierzyciela. Przyczyną owej rozbieżności poglądów jest sformułowanie art. 29 u.p.e.a. Z paragrafu pierwszego tego przepisu wynika, że organ egzekucyjny z urzędu bada dopuszczalność egzekucji administracyjnej, nie jest jednak uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Jeżeli obowiązek, którego dotyczy tytuł wykonawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej lub tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji, zwracając tytuł wierzycielowi (art. 29 § 2 zd. 1 u.p.e.a.). W doktrynie reprezentowane są dwa przeciwstawne poglądy w kwestii, czy organ egzekucyjny jest legitymowany do badania tego, czy wystawca tytułu egzekucyjnego jest wierzycielem.

Zgodnie z pierwszym z wyrażanych poglądów niedopuszczalność badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym nie jest tożsama z zakazem badania treści tytułu egzekucyjnego pod względem jego zgodności z wymogami określonymi w art. 27 u.p.e.a.[7] Wniosek ten wyprowadzany jest z brzmienia art. 29 § 2 zd. 1 u.p.e.a.[8] Podkreśla się, że czym innym jest badanie dopuszczalności egzekucji, a czym innym ocenianie jej zasadności[9]. Jak słusznie twierdzi P. Przybysz, przyjęcie odmiennego wniosku oznaczałoby stworzenie każdemu podmiotowi możliwości występowania w charakterze wierzyciela[10].

Stanowisko przeciwne zakłada, że badanie w toku postępowania egzekucyjnego właściwości wystawcy tytułu wykonawczego oznaczałoby badanie zasadno-

[4] L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 115 n.

[5] W. Piątek, A. Skoczylas, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 177.

[6] Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne: węzłowe problemy*, Poznań 2003, s. 86.

[7] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 254; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 128; zob. też D. Jankowiak, *op. cit.*, s. 352.

[8] Zagadnienie skutków stwierdzenia braków tytułu wykonawczego jest różnie oceniane w literaturze, problem ten przekracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

[9] W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 181.

[10] P. Przybysz, *op. cit.*, s. 128. Tak również C. Kulesza, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 349 i 384.


© for this edition by CNS

ści i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, a tym samym jest niedopuszczalne. Stanowiłoby bowiem merytoryczną kontrolę tytułu wykonawczego przeprowadzaną przez organ egzekucyjny[11]. Pogląd ten reprezentowany jest głównie w orzecznictwie[12].

Należy zwrócić uwagę, że stanowisko zakładające konieczność badania przez organ egzekucyjny, czy tytuł wykonawczy został wystawiony przez podmiot będący wierzycielem, uzasadniane jest na jeden z dwóch sposobów. Mianowicie bądź przez twierdzenie, że badanie, o którym mowa, stanowi badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, a nie stanowi przejawu badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym[13] (nie narusza więc art. 29 § 1 u.p.e.a.), bądź przez przyjęcie, że organ egzekucyjny jest w zasadzie uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym[14].

Mimo że problem ten stanowił już przedmiot wypowiedzi zarówno przedstawicieli doktryny, jak i orzecznictwa, wydaje się, że zasługuje na ponowne jego podjęcie. Nie można podzielić poglądu wyrażonego przez W. Piątka i A. Skoczylasa, jakoby w praktyce nie pojawiły się problemy z prawidłowym oznaczeniem w tytule wykonawczym wierzyciela[15]. Niestety, jest wręcz przeciwnie, a skala problemu zachęca do zajęcia głosu w toczącej się dyskusji.

## OKOLICZNOŚCI SPRAWY ZAKOŃCZONEJ WYROKIEM SA WE WROCŁAWIU Z DNIA 29 IV 2011 R., I A CA 383/11 I STANOWISKA STRON

Zasygnalizowane zagadnienie obrazuje przeprowadzone nie tak dawno administracyjne postępowanie egzekucyjne, wszczęte na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Biuro Geodezji i Terenów Rolnych oraz Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych, (obydwa dalej jako Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych) obejmujących opłaty roczne za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej wraz z odsetkami ustawowymi za zwłokę, obejmujące okres 1996–2000. Powyższe tytuły wykonawcze zostały wystawione na podstawie decyzji wójta gminy Kobierzyce i kierownika Urzędu Rejonowego we Wrocławiu. Wójt gminy Kobierzyce był organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych do 24 marca 1995 r., zgodnie z ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[16]. Po wejściu w życie ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochro-

[11] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2005, III SA/Wa 1178/2005, Lex nr 194708.
[12] W kwestii dwóch nurtów orzecznictwa sądowego zob. C. Kulesza, *op. cit.*, s. 386 n.
[13] Zob. przypis nr 7.
[14] Zob. C. Kulesza, *op. cit.*, s. 387.
[15] W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 153.
[16] Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.


© for this edition by CNS

nie gruntów rolnych i leśnych[17], tj. od 25 marca 1995 r., zgodnie z art. 5 tej ustawy właściwy w sprawie ochrony gruntów rolnych był kierownik urzędu rejonowego, natomiast od 1 stycznia 1999 r. kompetencje do orzekania w pierwszej instancji w sprawach ochrony gruntów przysługują staroście. Zadania starostów jako organów pierwszej instancji obejmują między innymi wysyłanie do zobowiązanych upomnień, wystawianie tytułów wykonawczych i skierowanie ich do realizacji do właściwych organów egzekucyjnych — naczelników urzędów skarbowych.

Tymczasem Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych było zakładem budżetowym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, który prowadził obsługę techniczno-finansową Terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych Województwa Dolnośląskiego. Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych nie było więc w ogóle organem administracyjnym, lecz jedynie podmiotem wykonującym rachunkową obsługę poboru należności. Należy przy tym podkreślić, że zadania starostów były kompetencjami o charakterze władczym, odrębnymi od uprawnień zarządów województw jako dysponentów terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych. Również kompetencje marszałka województwa do występowania w charakterze wierzyciela były pozbawione podstaw prawnych. Powyższe zostało stwierdzone w postanowieniach Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu oraz w wyroku WSA, zapadłych w przedmiotowej sprawie, a w konsekwencji naczelnicy urzędów skarbowych postanowili o uznaniu zarzutu niedopuszczalności prowadzonych egzekucji administracyjnych i o umorzeniu postępowań egzekucyjnych. Ze względu na to, że decyzje administracyjne w sprawie, o której mowa, zapadły na gruncie poprzedniego stanu prawnego, warto wspomnieć, że zgodnie z art. 24 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w ówczesnym brzmieniu[18], fundusz dzielił się na terenowy i centralny, przy czym środkami funduszu terenowego dysponował samorząd województwa. Wskutek nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. — przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[19] do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dodany został rozdział 5a, zgodnie z którym środki będące dotychczas dochodami Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (20% tworzyło fundusz centralny, reszta fundusz terenowy) stały się dochodami budżetu województwa, związanymi z wyłączaniem z produkcji gruntów rolnych, gromadzonymi przez zarząd województwa na wyodrębnionym rachunku bankowym.

Ze względu na uznanie, że postępowanie egzekucyjne było prowadzone na podstawie tytułów egzekucyjnych wystawionych przez podmiot niebędący wierzycielem, poszkodowany wystąpił z powództwem odszkodowawczym przeciwko

[17] Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.

[18] Rozdział 6 (art. 23–25) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych został uchylony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z dnia 24 września 2009 r.) Dz.U. Nr 157, poz. 1241.

[19] Zob. przypis nr 18.


© for this edition by CNS

województwu dolnośląskiemu i Skarbowi Państwa, opartym na przepisie art. 417 k.c. Zdaniem powoda organ egzekucyjny miał każdorazowo obowiązek zweryfikować przed skierowaniem danego tytułu do realizacji przynajmniej to, czy pochodzi on od uprawnionego organu, tj. organu, który może być w danej sprawie wierzycielem. Powód uznał, że stanowi to element formalnego sprawdzenia tytułu wykonawczego. Zaniechanie tego obowiązku i skierowanie tytułów wykonawczych pochodzących od nieuprawnionego organu do egzekucji powoduje, że organ egzekucyjny ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na równi z wystawcą tytułu za niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji. Tym samym powód dowodził, że wyegzekwowanie nienależnych kwot nastąpiło w wyniku wspólnego naruszenia prawa przez jednostkę podającą się za wierzyciela i przez organ egzekucyjny.

W przedmiotowej sprawie postępowania egzekucyjne na podstawie tytułów wystawionych przez nieuprawniony podmiot prowadzili naczelnicy dwóch urzędów skarbowych. Naczelnik jednego z nich po wydaniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze dwóch postanowień wskazujących, że to starosta powiatu wrocławskiego jest organem właściwym do orzekania w pierwszej instancji w sprawie ochrony gruntów rolnych, wydał postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Po stwierdzeniu niedopuszczalności egzekucji kwota odpowiadająca wysokości pobranych kosztów egzekucyjnych została zwrócona na rachunek bankowy powoda. W związku z tym, że wyegzekwowane kwoty zostały przekazane wystawcy tytułu, pozwany Skarb Państwa–naczelnik Urzędu Skarbowego podniósł, że żądanie zwrotu wyegzekwowanych kwot (poza zwróconymi kosztami egzekucyjnymi) powinno być skierowane przeciwko Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego jako bezpodstawnie wzbogaconemu.

Naczelnik drugiego z urzędów skarbowych prowadzący egzekucję również całość wyegzekwowanych kwot przekazał na rachunek Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Po wydaniu postanowień przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w związku z odmową umorzenia postępowania i wszczęciem dalszej procedury odwoławczej, Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone przez powoda postanowienia. Na tej podstawie naczelnik Urzędu Skarbowego umorzył postępowanie egzekucyjne i zwrócił powodowi koszty postępowania egzekucyjnego. W przedmiotowej sprawie pozwany: Skarb Państwa–naczelnik Urzędu Skarbowego stwierdził, że postępowanie egzekucyjne zostało przeprowadzone zgodnie z prawem, ponieważ wszczęto je na podstawie wniosku wierzyciela, a przedstawione tytuły wykonawcze zawierały wszystkie znamiona wymienione enumeratywnie w art. 27 u.p.e.a. Ponadto, skoro wyeliminowanie decyzji z obrotu stało się możliwe dopiero wskutek postanowień Samorządowego Kolegium Odwoławczego i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zatem powód błędnie zarzucił nieprzeprowadzenie weryfikacji tytułów przed skierowaniem ich do egzekucji. Podniósł ponadto, że z art. 29 § 1 u.p.e.a. wynika brak uprawnienia dla organu egzekucyjnego przyjmującego tytuł wykonawczy do realizacji badania


© for this edition by CNS

zasadności i wymagalności objętego nim obowiązku. Badanie, do którego zobowiązany jest organ egzekucyjny, obejmuje w szczególności ustalenie, czy egzekucja oznaczonego obowiązku jest dopuszczalna, czy tytuł wykonawczy jest prawidłowo wystawiony i czy doręczono upomnienie. Pozwany powołał też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 1998 r., sygn. IV S.A. 1668/96, zgodnie z którym „ponieważ organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku, którego tytuł wykonawczy dotyczy, to nie może też badać zasadności, wadliwości itp. decyzji lub postanowienia, będących podstawą egzekucji, gdyż nie może ingerować w kwestie merytoryczne, które rozstrzygnął inny organ w ramach przysługujących mu kompetencji". W konsekwencji roszczenie powoda uznać należało, zdaniem tego pozwanego, za bezzasadne, ponieważ w myśl art. 475 k.c. zobowiązanie wygasło, gdyż świadczenie stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które pozwany odpowiedzialności nie ponosi.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podniosła, że tytuły egzekucyjne nie zawierały braków formalnych, skoro opłaty roczne związane z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej stanowiły dochód Terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, którego środkami dysponował samorząd województwa. Ponadto w odniesieniu do opłaty jednorazowej i opłat rocznych przewidzianych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych marszałek województwa był uprawniony do podejmowania decyzji w sprawie ich umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności, co rzutowało na status marszałka jako wierzyciela.

## WYROKI SĄDÓW PIERWSZEJ I DRUGIEJ INSTANCJI

Sąd pierwszej instancji[20] zasądził dochodzoną przez powoda należność od pozwanego województwa dolnośląskiego, natomiast w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa oddalił powództwo w całości. Sąd zważył, że przedmiotem sporu było istnienie podstaw do przyjęcia odpowiedzialności deliktowej pozwanych za działania podjęte w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Sąd uznał, że zachodziły wyłącznie podstawy do przyjęcia odpowiedzialności województwa dolnośląskiego ze względu na fakt bezprawnego działania jego funkcjonariuszy, wyrządzenia wskutek tych działań szkody powodowi oraz istnienie związku przyczynowego między powyższym działaniem a szkodą. Tym samym sąd nie podzielił zgłaszanego przez województwo dolnośląskie zarzutu braku po jego stronie legitymacji biernej, uznając, że odpowiedzialność ponosi jednostka, której działania doprowadziły do wszczęcia nieprawidłowej z punktu

[20] Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2010, I C 759/09.


© for this edition by CNS

widzenia prawa egzekucji administracyjnej. W ocenie sądu pierwszej instancji brakowało podstaw do uwzględnienia powództwa w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa, jak chciał tego powód, wywodząc odpowiedzialność solidarną województwa dolnośląskiego i Skarbu Państwa z faktu przyjęcia przez naczelników urzędów skarbowych do egzekucji wadliwych tytułów egzekucyjnych. Powód twierdził, że obowiązkiem organów egzekucyjnych było zbadanie tytułów wykonawczych nie tylko pod względem formalnoprawnym, lecz także ocena istnienia pozytywnych i negatywnych przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w tym również weryfikacja, czy Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych jest wierzycielem w rozumieniu art. 5 § 1 u.p.e.a. Sąd uznał, że tytuły wykonawcze były prawidłowe pod względem formalnym, tj. zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 27 u.p.e.a. Zdaniem sądu kwestionowanie uprawnienia wystawcy tytułów oznaczałoby nieuprawnione przez organ egzekucyjny ingerowanie w zasadność i wymagalność obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

Od powyższego wyroku powód wniósł apelację, zarzucając między innymi naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 26 § 1 i art. 29 § 1 i 2 u.p.e.a. Powód wskazał, iż sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że brak zweryfikowania przez organ egzekucyjny uprawnienia wystawcy tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przystąpienie do egzekucji administracyjnej na podstawie takich tytułów nie stanowi niezgodnego z prawem działania ani zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 417 k.c. Tym samym, w ocenie powoda, sąd błędnie uznał, że wszczęta przez ograny egzekucyjne i prowadzona egzekucja nie była bezprawna, co wyklucza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez tę egzekucję.

Sąd drugiej instancji[21] podzielił zarzuty apelacyjne. Przyjął mianowicie, że z przepisów art. 26 i 29 u.p.e.a. wynika obowiązek organu egzekucyjnego zbadania dopuszczalności prowadzenia egzekucji. Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że pod tym pojęciem mieści się po pierwsze dokonanie oceny, czy skierowany do egzekucji tytuł pochodzi od organu administracyjnego, po drugie — czy jest to organ właściwy, a po trzecie — czy tytuł nadaje się do egzekucji administracyjnej. W konsekwencji sąd przyjął, że pojęcia zasadności i wymagalności obowiązku, których badanie jest na mocy art. 29 u.p.e.a. niedopuszczalne, nie można utożsamiać z oceną, czy tytuł wykonawczy pochodzi od właściwego organu. Sąd uznał takie stanowisko za uzasadnione zwłaszcza w świetle art. 5 u.p.e.a., z którego wynika, że nie każdy organ administracyjny bądź instytucja są legitymowane do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Tym samym „obowiązkiem organu egzekucyjnego jest ustalenie w sposób niebudzący wątpliwości, że żądanie wszczęcia postępowania egzekucyjnego pochodzi od właściwego podmiotu".

[21] Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011, I A Ca 383/11.


© for this edition by CNS

## WNIOSKI

Wśród wymogów określonych w art. 27 § 1 u.p.e.a. znajduje się między innymi oznaczenie wierzyciela. Powstaje więc wątpliwość, czy nałożony przed ustawodawcę na administracyjny organ egzekucyjny obowiązek polega na powinności zbadania, czy tytuł wykonawczy zawiera wskazanie osoby wierzyciela (badanie formalne tytułu wykonawczego), czy też na powinności ustalenia nie tyle faktu, czy wierzyciel został w tytule wykonawczym wymieniony, ile na ustaleniu, czy jako wierzyciel wskazany został uprawniony podmiot (badanie materialnoprawne).

Należy podkreślić, że zadaniem organu egzekucyjnego jest dokonanie weryfikacji, czy skierowany do egzekucji tytuł wykonawczy pochodzi od uprawnionego wierzyciela. Obowiązek taki wynika z art. 26 i 29 u.p.e.a. Przede wszystkim zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Ponadto organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej (art. 29 § 1 u.p.e.a.). W przedmiotowej sprawie tytuły wykonawcze zostały wystawione przez podmiot niebędący w ogóle organem administracyjnym, działającym ponadto w strukturze jednostki samorządowej, w ramach której żaden organ nie mógł być wierzycielem w odniesieniu do obowiązku wskazanego w treści tytułu wykonawczego. W konsekwencji nie sposób było przyjąć, że egzekucja została wszczęta na podstawie tytułu wykonawczego, taki bowiem może wystawić jedynie uprawniony wierzyciel. Skierowane do organów egzekucyjnych dokumenty miały więc jedynie pozór tytułów wykonawczych, skoro wystawione zostały na urzędowych wzorcach przez nieuprawniony do tego podmiot. Działanie to stanowi naruszenie art. 26 § 1 u.p.e.a. Nieuwzględnienie tego faktu oznacza, że organy egzekucyjne nie zbadały z urzędu dopuszczalności administracyjnego postępowania egzekucyjnego, co stanowi naruszenie art. 29 § 1 u.p.e.a. Podobny pogląd wyraził w przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny[22], stwierdzając, że organ egzekucyjny już na etapie przyjęcia tytułu wykonawczego do wykonania, a następnie w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego nie rozważył, czy Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych było wierzycielem, o którym mowa w art. 5 § 1 u.p.e.a.

Warto podkreślić, że również w najnowszym orzecznictwie[23] zwrócono uwagę na to, że mimo spełnienia przez tytuły wykonawcze wszystkich wymogów formalnych określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a., w tym wymogu oznaczenia wierzyciela, niezbędne jest zweryfikowanie przez organ prowadzący postępowanie egzekucyjne legitymacji wierzyciela do wystawienia tych tytułów. O ile jednak wymagałoby to przeprowadzenia wnikliwej analizy prawnej odnoszącej się do przepisów określających — w rozważanym przez sąd przypadku — właściwość

[22] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2007, I SA/Wr 1371/07.

[23] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 marca 2012, I SA/Ol 99/12, LEX nr 1137103.


© for this edition by CNS

rzeczową jednostek organów samorządowych, o tyle działanie takie należałoby uznać za „zbyt daleko idące i wykraczające poza kompetencje organu egzekucyjnego", który w związku z powyższym w razie powzięcia wątpliwości w tym zakresie powinien wezwać podmiot, wywodzący swoje uprawnienie do działania w charakterze wierzyciela, do przedstawienia stosownych dokumentów potwierdzających tę kompetencję. Natomiast w razie braku reakcji na stosowne wezwanie organu egzekucyjnego i dalszych wątpliwości — ten ostatni powinien pozostawić skierowany do niego tytuł egzekucyjny bez rozpoznania.

W przedmiotowej sprawie naczelnik jednego z urzędów skarbowych uznał, że wymienienie w tytule wykonawczym jako wierzyciela organu, który nie jest i nie może być wierzycielem w rozumieniu art. 1a pkt 13 u.p.e.a. oznacza niekompletność tytułu wykonawczego. Wydaje się, że należałoby raczej przyjąć, iż wystawiony tytuł wykonawczy jest wadliwy. Tym samym wniosek, że działanie takie jest tożsame z nieoznaczeniem wierzyciela w ogóle, uznać należy za zbyt daleko idący.

Wskazywany wyżej pogląd, jakoby badanie, czy tytuł wykonawczy pochodzi od wierzyciela, było równoznaczne z oceną zasadności i wymagalności obowiązku stwierdzonego tytułem skutkującym przyjęciem, że jest to niedopuszczalne w świetle art. 29 § 1 u.p.e.a., nie zasługuje na aprobatę. Przede wszystkim stanowisko to należy odrzucić na podstawie wykładni systemowej i celowościowej przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przeciwnym bowiem razie nie sposób byłoby wyjaśnić, jak ów zakaz miałby być pogodzony z obowiązkiem organu egzekucyjnego wszczynania postępowania na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Na aprobatę zasługują wskazywane wyżej głosy, że przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, iż tytuł wykonawczy może zostać wystawiony przez jakikolwiek podmiot i o ile odpowiadałby wymaganemu wzorowi, powodowałby obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W obliczu generalnego założenia racjonalności prawodawcy i w kontekście uregulowania w przepisach kodeksu cywilnego odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej — zasadność powyższego wniosku nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości. Całkowicie nieracjonalne byłoby bowiem przyjęcie, że obowiązkiem organu egzekucyjnego jest wszczęcie postępowania na podstawie wadliwego tytułu wykonawczego, mogące skutkować powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Wydaje się, że weryfikacja prowadzona przez organ egzekucyjny prowadzi nie tylko do ochrony podmiotu, wobec którego ma być prowadzone egzekucyjne postępowanie administracyjne, lecz także pośrednio do ochrony Skarbu Państwa przed ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą. W związku z tym należy przyjąć, że obowiązkiem organu egzekucyjnego jest nie tylko zbadanie tytułu wykonawczego pod względem formalnym, lecz także ocena, czy jako wierzyciel wskazany został uprawniony podmiot. Natomiast zakaz badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym


© for this edition by CNS

oznacza niedopuszczalność merytorycznej kontroli podstawy prawnej obowiązku objętego tytułem wykonawczym[24].

Nie sposób także podzielać stanowisko reprezentowane w niniejszej sprawie przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, jakoby tytuły egzekucyjne nie zawierały braków formalnych, skoro opłaty roczne związane z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej stanowiły dochód Terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, którego środkami dysponował samorząd województwa. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wskazała ponadto, że w odniesieniu do opłaty jednorazowej i opłat rocznych przewidzianych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych marszałek województwa był uprawniony do podejmowania decyzji w sprawie ich umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności, co rzutowało na status marszałka jako wierzyciela. Podzielanie poglądu, o którym mowa, stanowiłoby naruszenie art. 1a pkt 13 w zw. z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Zgodnie z tymi przepisami wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, przy czym w odniesieniu do obowiązku wynikającego z decyzji lub postanowienia organu administracji rządowej i organu jednostki samorządu terytorialnego jest nim właściwy do orzekania organ pierwszej instancji. Status wierzyciela nie jest więc powiązany z faktem bycia dysponentem środków pieniężnych dochodzonych w postępowaniu egzekucyjnym.

## THE ISSUE OF ADMISSIBILITY OF ENFORCEMENT AUTHORITY'S EXAMINATION WHETHER THE ENFORCEMENT TITLE'S ISSUER HAS A CREDITOR STATUS — BASED ON THE ENFORCEMENT TITLES ISSUED BY THE LOWER SILESIAN BUREAU OF GEODESY AND AGRICULTURAL AREAS

Summary

The subject of this article is the analysis of the possibility to examine by administrative enforcement authority if the enforcement title's issuer is a creditor. The author presents opposite views expressed in literature and jurisprudence which are based on article 29 of the Act on enforcement proceedings in administration. Furthermore, the article provides an example of the case where judgment based on the above was passed by the Court of Appeal in Wrocław on 29 April 2009 and describes the motives of the verdict in both resorts. In a conclusion the author presents a position that enforcement authority's examination whether the enforcement title comes from a creditor does not breach a ban to evaluate the legitimacy and the maturity of a duty described in the enforcement title.

[24] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2010, I OSK 1508/10, LEX nr 745053; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 grudnia 2010, III SA/Łd 615/10, LEX nr 758265; wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2011, II OSK 946/10, LEX nr 1083713; wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 października 2011, I SA/Lu 407/11, LEX nr 1150267.


© for this edition by CNS