

ANGELIKA DRELICHOWSKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: angelika.drelichowska@prawo.uni.wroc.pl

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., II FSK 2026/11*

Teza

Dłużnik zajętej wierzytelności swoich praw w postępowaniu egzekucyjnym może dochodzić już na etapie postępowania w sprawie ustalenia wysokości nieprzekazanych kwot przez dłużnika zajętej wierzytelności. [...] Nie ma więc żadnego uzasadnienia, zwłaszcza z uwagi na istotę samego postępowania egzekucyjnego, by rozszerzać zakres ewentualnej ochrony dłużnika zajętej wierzytelności na przepis dający ochronę osobom trzecim, niebędącym co do zasady stronami postępowania egzekucyjnego¹.

Komentarz

Komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) dotyczy doniosłej problematyki ochrony prawnej przysługującej dłużnikowi zajętej wierzytelności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym². W orzeczeniu Sąd wypowiedział się na temat braku legitymacji dłużnika zajętej wierzytelności do wniesienia wniosku o wyłączenie spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego.

* Wyrok opublikowany: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹ Teza w ujęciu glosatorki.

² Na temat dłużnika zajętej wierzytelności zob. szerzej M. Masternak, *Dłużnik zajętej wierzytelności w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 179–192.

Głosowanym wyrokiem NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Kielcach z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie ze skargi na postanowienie dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem o wyłączenie spod egzekucji rzeczy lub praw majątkowych.

W uzasadnieniu wyroku NSA podniesiono, że dłużnik zajętej wierzytelności może dochodzić swoich praw w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym już na etapie postępowania w sprawie ustalenia wysokości nieprzekazanych kwot przez dłużnika zajętej wierzytelności. W ocenie Sądu nie ma zatem podstaw prawnych do przyznania dłużnikowi zajętej wierzytelności legitymacji w zakresie wniosku o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej. Z tym poglądem należy się w pełni zgodzić. Został on zresztą wyrażony również w literaturze i w orzecznictwie sądowym³. Problematyka ta nie została jednak szerzej omówiona, mimo że jest ważna z teoretycznego oraz praktycznego punktu widzenia. Ponadto, wydaje się, argumentacja przedstawiona w orzeczeniu wymaga rozwinięcia.

Przechodząc do skomentowania przedmiotowego orzeczenia, zasadne jest przeprowadzenie analizy pozycji procesowej dłużnika zajętej wierzytelności oraz osoby trzeciej żądającej wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego na podstawie art. 38 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.)⁴. Definicja legalna dłużnika zajętej wierzytelności została zawarta w art. 1a pkt 3 u.p.e.a. Zgodnie z treścią tego przepisu przez dłużnika zajętej wierzytelności należy rozumieć dłużnika zobowiązanego, jak również bank, pracodawcę, podmiot prowadzący działalność maklerską, trasata oraz inne podmioty realizujące, na wezwanie organu egzekucyjnego, zajęcie wierzytelności lub innego prawa majątkowego zobowiązanego. Z przytoczonej definicji legalnej jednoznacznie wynika, że dłużnik zajętej wierzytelności jest dłużnikiem zobowiązanego, który realizuje na wezwanie organu egzekucyjnego czynność polegającą na zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego. W literaturze podnosi się, że poprzez nawiązanie stosunku administracyjnego organ egzekucyjny dokonuje wobec dłużnika zajętej wierzytelności czynności o charakterze władczym⁵. P. Przybysz wskazuje, że dłużnikowi zajętej wierzytelności można przypisać miano quasi-organu egzekucyjnego⁶. Ze wskazanym poglądem należy zgodzić się jedynie częściowo. Przemawiają za tym dwa

³ Zob. W. Grześkiewicz, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 46; wyrok NSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2002 r., SA/Sz 2054/00 LEX nr 78306 oraz wyrok NSA w Gdańsku z dnia 18 lipca 1997 r., I SA/Gd 578/96, LEX nr 30999, wyroki powołane za C. Kulesza, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 442.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm., dalej: u.p.e.a.

⁵ M. Masternak, *op. cit.*, s. 182; K. Płocica, *Zobowiązany czy dłużnik administracyjny, strona czy podmiot postępowania wykonawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 127.

⁶ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 122.

argumenty. Po pierwsze, organ egzekucyjny dysponuje kompetencjami o charakterze władczym. Takich kompetencji nie ma zaś dłużnik zajętej wierzytelności. Po drugie, dłużnik zajętej wierzytelności w określonych prawnie przypadkach może nabyć status zobowiązanego, co jest oczywiście niedopuszczalne w odniesieniu do organu egzekucyjnego.

Należy podkreślić, że sytuacja prawna dłużnika zajętej wierzytelności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym kształtowana jest przez kilka stosunków prawnych. Po pierwsze, dłużnika zajętej wierzytelności łączy stosunek materialnoprawny z zobowiązanym, zgodnie z którym dłużnik zajętej wierzytelności jest dłużnikiem w rozumieniu prawa cywilnego względem osoby występującej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jako zobowiązany. Stosunek zachodzący między zobowiązanym a dłużnikiem zajętej wierzytelności ma charakter pierwotny w odniesieniu do stosunku, który powstaje między dłużnikiem zajętej wierzytelności a organem egzekucyjnym. Z momentem wezwania przez organ egzekucyjny dłużnika zajętej wierzytelności do zajęcia wierzytelności lub innego prawa majątkowego między organem a dłużnikiem zajętej wierzytelności powstaje bowiem stosunek procesowy o charakterze administracyjnym, którego treścią jest obowiązek w postaci dokonania przez dłużnika zajętej wierzytelności zajęcia egzekucyjnego wierzytelności lub innego prawa majątkowego. Trzeci zaś stosunek prawny, którego podmiotem jest dłużnik zajętej wierzytelności, jest stosunkiem egzekucyjnym powstającym między dotychczasowym dłużnikiem zajętej wierzytelności — nabywającym status zobowiązanego — a organem egzekucyjnym. Stosunek ten powstaje momencie doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności tytułu wykonawczego wystawionego na podstawie postanowienia wydanego zgodnie z dyspozycją art. 71a § 9 u.p.e.a. W literaturze wskazuje się, że kompetencją do wystawienia tytułu wykonawczego dysponuje organ egzekucyjny, który dokonał u dłużnika zajętej wierzytelności jej zajęcia⁷.

Sytuacja prawna osoby trzeciej roszczącej sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzona jest egzekucja administracyjna, została uregulowana w art. 38–44 u.p.e.a. Zgodnie z treścią art. 38 § 1 u.p.e.a. kto, nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, może wystąpić do organu egzekucyjnego — w terminie czternastu dni od dnia uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do tej rzeczy lub tego prawa — z żądaniem ich wyłączenia spod egzekucji, przedstawiając lub powołując dowody na poparcie swego żądania. Zasadnie podkreślono w glosowanym orzeczeniu, że istotą przytoczonej powyżej regulacji prawnej jest ochrona osób trzecich w przypadku omyłkowego skierowania egzekucji wobec praw majątkowych nienależących do zobowiązanego. Dłuż-

⁷ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 170; *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 371.

nik zajętej wierzytelności występuje zaś w postępowaniu jako osoba, która wykonuje na wezwanie organu egzekucyjnego czynności zajęcia praw majątkowych lub innych wierzytelności zobowiązanego. W konsekwencji niewykonania tych czynności może zaś nabyć status zobowiązanego. Ponosi on zatem odpowiedzialność za wykonanie obowiązku o charakterze pieniężnym, którego pierwotnym adresatem jest zobowiązany, a więc wierzyciel — w rozumieniu przepisów prawa cywilnego — dłużnika zajętej wierzytelności. Odpowiedzialność ta ogranicza się jednak do wysokości wierzytelności lub innego prawa majątkowego określonego treścią stosunku prawnego łączącego zobowiązanego i dłużnika zajętej wierzytelności. Fakt, że wierzytelność przysługuje zobowiązanemu wobec dłużnika, a nie dłużnikowi względem zobowiązanego, jest zasadniczą przyczyną braku legitymacji po stronie dłużnika zajętej wierzytelności do występowania z wnioskiem o wyłączenie spod egzekucji rzeczy lub praw majątkowych.

W komentowanym orzeczeniu zasadnie podniesiono, że dłużnik zajętej wierzytelności swoich praw w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym może dochodzić na etapie postępowania w sprawie ustalenia wysokości nieprzekazanych przez siebie kwot. Względem dłużnika zajętej wierzytelności, z wyłączeniem banków, mogą być bowiem dokonywane czynności kontrolne dotyczące prawidłowości realizacji zastosowanego środka egzekucyjnego. Zgodnie z art. 71a § 1 u.p.e.a. kompetencją w tym zakresie dysponują organy egzekucyjne. Z czynności kontrolnych zostaje sporządzony protokół. W świetle art. 71a § 7 u.p.e.a., jeżeli dłużnik zajętej wierzytelności nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole, może zgłosić niezwłocznie do protokołu odpowiednie wyjaśnienia lub zastrzeżenia, albo w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia przedłożyć je w formie pisemnej. Wskazane zastrzeżenia zgłaszane do protokołu kontroli są pierwszą gwarancją prawną przysługującą dłużnikowi zajętej wierzytelności.

W przypadku, gdy w wyniku kontroli stwierdzono, że dłużnik zajętej wierzytelności bezpodstawnie uchyla się od wykonania wskazanego wyżej obowiązku, organ egzekucyjny wydaje postanowienie, w którym określa wysokość nieprzekazanej kwoty. „O bezpodstawnym uchylaniu się dłużnika zajętej wierzytelności od przekazania zajętej wierzytelności lub jej części można mówić wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie przesłanki dla jej przekazania, mimo to dłużnik nie spełnia jednak повинного świadczenia w całości lub części.”⁸ W wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2004 r. wskazano, że „zarówno ujawnienie roszczenia osoby trzeciej do zajętej wierzytelności, jak i wszczęcie sporu przed sądem lub innym organem odnośnie do zajętej wierzytelności nie uprawnia dłużnika zajętej wierzytelności do wstrzymania się z przekazaniem organowi egzekucyjnemu zajętej wierzytelności lub jej części”⁹. Na postanowienie w sprawie wysokości

⁸ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 313–314.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2004, III SA 77/03, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 29.01.2015).

nieprzekazanej kwoty przysługuje zażalenie. Wskazane zażalenie stanowi drugi środek ochrony przysługujący dłużnikowi zajętej wierzytelności.

W sytuacji, gdy nie ma podstaw prawnych do uchylania się przez dłużnika od przekazania organowi egzekucyjnemu zajętej wierzytelności, to odpowiedzialność dłużnika może być realizowana w trybie egzekucji administracyjnej. Postanowienie, o którym mowa w art. 71a § 9 u.p.e.a., stanowi bowiem tytuł egzekucyjny i — zgodnie z treścią art. 71b u.p.e.a. — może być podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego. Na tym etapie postępowania egzekucyjnego może zatem nastąpić przekształcenie podmiotowe, w wyniku którego dłużnik zajętej wierzytelności stanie się zobowiązanym. W literaturze wskazuje się, że status zobowiązanego dłużnik zajętej wierzytelności nabywa z momentem doręczenia mu tytułu wykonawczego¹⁰. Wskazane powyżej przekształcenie podmiotowe nie jest dopuszczalne względem osoby trzeciej, o której mowa w art. 38 u.p.e.a. Nie ma bowiem podstaw prawnych do prowadzenia egzekucji administracyjnej względem osoby trzeciej. Egzekucja administracyjna może zostać skierowana omyłkowo jedynie w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, do którego rości sobie prawa ta osoba.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, za zasadne należy uznać stanowisko Sądu w odniesieniu do braku legitymacji po stronie dłużnika zajętej wierzytelności w zakresie występowania z wnioskiem o wyłączenie spod egzekucji na podstawie art. 38 u.p.e.a. Dłużnik zajętej wierzytelności ma bowiem inne środki prawne służące zwalczaniu zajęcia wierzytelności lub innego prawa majątkowego, w przypadku gdy organ egzekucyjny nie ma do tego podstaw prawnych. Przepisy prawa przyznają bowiem dłużnikowi — na podstawie art. 71a § 9 u.p.e.a. — prawo zażalenia, a z momentem nabycia przymiotu zobowiązanego prawo korzystania z wszystkich gwarancji prawnych przewidzianych u.p.e.a. dla zobowiązanego. Należy uznać, że zakres ochrony prawnej przyznanej dłużnikowi zajętej wierzytelności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym właściwie zabezpiecza jego pozycję procesową.

Commentary on the judgement of the Supreme Administrative Court of Poland of 6 June 2013, II FSK 2026/11

Summary

The author accepts as a matter of principle the thesis of the commented judgement concerning lack of a debtor of the attached claim's right to lodge an application in subject matter of the exclusion of an item or the right in property rights from execution. The author stressed that — due to provisions of the Act on the Administrative Enforcement Proceedings — the debtor of the attached claim has at his disposal different legal means such as, especially, a right to lodge a complaint)

¹⁰ Zob. np. W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna — teoria i praktyka z orzecznictwem sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2006, s. 113.

serving as instruments of countering the attachment of claim or property rights in case the enforcement authority does not have legal grounds for it; additionally, she noticed that the scope of legal protection offered to the debtor of the attached claim in administrative enforcement proceedings properly secures his legal status.

Keywords: administrative enforcement proceedings, debtor of distressed receivables, scope of the legal protection, complaint, administrative proceedings