



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 lutego 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz
niektórych innych ustaw**

(druk nr 923)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy nowelizującej w zakresie zmian w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, z późn. zm.), zwanej dalej również „u.p.e.a.”, jest usprawnienie działań wierzyciela i organu egzekucyjnego w zakresie niezbędnym do wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz zwiększenia jej efektywności. Ponadto konieczne jest wprowadzenie rozwiązań umożliwiających przymusowe dochodzenie należności z tytułu podatku VAT rozliczanego w procedurze szczególnej od podmiotu, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest inne państwo niż Polska oraz dla którego państwem identyfikacji jest państwo inne niż Polska i w tym państwie identyfikacji została złożona deklaracja.

Przyjęte w nowelizacji zmiany w u.p.e.a. w zakresie umożliwienia przymusowego dochodzenia podatku VAT rozliczanego w procedurze szczególnej przewidują dodanie do katalogu dokumentów stanowiących podstawę egzekucji administracyjnej również deklaracji wykazującej należność pieniężną z tytułu podatku od towarów i usług, złożonej w państwie członkowskim identyfikacji, o której mowa w przepisach rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Zaproponowano również wyłączenie uzależnienia wszczęcia egzekucji administracyjnej od obowiązku zamieszczania w tych deklaracjach pouczenia, że stanowią one podstawę

do wystawienia tytułu wykonawczego. Zrezygnowano z przesyłania zobowiązanemu upomnienia przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Przewidziano także uzupełnienie elementów tytułu wykonawczego o dane identyfikujące zobowiązanego w innym kraju. Określono sposób wskazywania w tytule wykonawczym kwoty zaległości w złotych, w przypadku gdy w deklaracji należność jest podana w innej walucie. Przejęto ponadto, że organ egzekucyjny pozostawia postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w aktach sprawy.

Z kolei zmiana zasad przedawniania kosztów upomnienia polegać ma na przyjęciu, że koszty upomnienia będą przedawniały się wraz z wygaśnięciem należności pieniężnej objętej tym upomnieniem. Jeżeli w upomnieniu ujęto więcej niż jedną należność pieniężną, koszty upomnienia będą się przedawniały wraz z wygaśnięciem należności pieniężnej o najpóźniejszym terminie. Zmiana dotycząca podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych przewiduje natomiast rezygnację z ujmowania zmiennej wartości kwoty odsetek, od której uzależnia się podjęcie tych czynności.

Usprawnienie korzystania z Rejestru Należności Publicznoprawnych będzie polegało na umożliwieniu automatycznego uzyskiwania danych przez podmioty uprawnione oraz rezygnacji z pisemnej formy upoważnienia osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej do uzyskania jej danych.

W celu uproszczenia etapu wszczęcia postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego przewiduje się rezygnację z nadawania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej i przyjęciu zarządzenia zabezpieczenia do wykonania. Zaproponowano doprecyzowanie momentu wszczęcia egzekucji administracyjnej w przypadku, gdy pierwszą czynnością egzekucyjną jest zajęcie dokonane poprzez sporządzenie protokołu zajęcia lub odbioru dokumentu, czy też doręczenie zawiadomienia o zajęciu innemu podmiotowi lub urzędowi niż dłużnik zajętej wierzytelności (Urzędowi Patentowemu, podmiotowi prowadzącemu rejestr akcjonariuszy). W zakresie elementów dalszego i kolejnego tytułu wykonawczego przewiduje się wskazywanie daty wystawienia i numeru tytułu oraz rezygnację z podpisywania i podawania danych osoby działającej z upoważnienia wierzyciela, która podpisała tytuł wykonawczy, analogicznie w zakresie dalszego i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia.

Usprawnienie egzekucji do majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka zakłada wprowadzenie możliwości uzyskiwania przez wierzyciela lub organ egzekucyjny danych

małżonka zobowiązanego odpowiadającego majątkiem wspólnym oraz informacji o ustroju małżeńskim czy majątku wspólnym. Zaproponowano także możliwość podania danych małżonka w dokumentach stanowiących podstawę do dokonania zajęcia tego majątku. Analogiczne rozwiązania proponuje się w ramach egzekucji z majątku obciążonego zastawem skarbowym i hipoteką przymusową oraz podmiotu, który uzyskał korzyść majątkową wskutek czynności prawnej dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, jeżeli zgodnie z odrębnymi przepisami czynność ta została uznana za bezskuteczną wobec tego wierzyciela. Ponadto w przypadku egzekucji do majątku wspólnego zaproponowano także, aby do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprzeciwu małżonka sprzedaży i wykonaniu podlegały wyłącznie rzecz lub prawo majątkowe wchodzące w skład majątku osobistego zobowiązanego. Sprzedaży będą podlegały jedynie ruchomości stanowiące majątek wspólny ulegające szybkiemu zepsuciu, a także ruchomości, których przechowywanie generowałoby wydatki niewspółmierne do ich wartości lub powodowałoby znaczne obniżenie ich wartości. Ponadto doprecyzowano sposób prowadzenia egzekucji z rzeczy lub prawa majątkowego podmiotu, który uzyskał korzyść majątkową wskutek czynności prawnej dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, jeżeli zgodnie z odrębnymi przepisami czynność prawna zobowiązanego dokonana z pokrzywdzeniem wierzyciela została uznana za bezskuteczną wobec tego wierzyciela.

Usprawnienie postępowania organów egzekucyjnych w przypadku zajęcia rzeczy lub prawa majątkowego przez co najmniej dwa organy egzekucyjne polega na rezygnacji z obowiązku zawiadomiania komornika sądowego o sposobie rozliczenia środków pieniężnych, w przypadku gdy nie przekazał organowi egzekucyjnemu adnotacji umożliwiającej prowadzenie łącznej egzekucji, a także gdy zajęcie zostanie dokonane w ramach postępowania zabezpieczającego (również zmiana ustawy – Kodeks postępowania cywilnego).

Nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zmieniono sposób pobierania opłaty egzekucyjnej oraz doprecyzowano przepisy regulujące górną wysokość opłaty egzekucyjnej: 40 000 zł oraz 20 000 zł, w zależności od sposobu uzyskania kwot, odrębnie dla każdego tytułu wykonawczego. Zaproponowano również, aby przy podziale kwoty uzyskanej w egzekucji opłata ta była pokrywana w kolejności określonej dla dochodzonej należności pieniężnej.

W ramach egzekucji z rachunku bankowego rezygnuje się z obowiązku przetrzymywania przez bank środków pieniężnych objętych zajęciem przez 7 dni (zmiana również ustawy – Kodeks postępowania cywilnego). Proponuje się także doprecyzowanie realizacji zajęcia rachunku bankowego i rachunku VAT w zakresie przekazywania do organu egzekucyjnego środków pieniężnych dwoma odrębnymi przelewami bankowymi.

Zmiana egzekucji z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy przewiduje możliwość wezwania spółki, by należne zobowiązaniem kwoty przekazała organowi egzekucyjnemu, w przypadku gdy zajęcie tego prawa nastąpi poprzez przesłanie zawiadomienia o zajęciu do podmiotu prowadzącego rejestr akcjonariuszy.

Przepisy u.p.e.a. regulujące egzekucję z ruchomości dostosowuje się do przepisów regulujących ochronę danych osobowych (proponuje się rezygnację ze wskazywania w obwieszczeniu o licytacji ruchomości adresu zobowiązanego oraz w protokole postępowania przetargowego adresu oferenta), a także do prawa celnego (ruchomości, które nie posiadają unijnego statusu celnego nie podlegają zajęciu).

Usprawnienie egzekucji z nieruchomości będzie polegało również na zmianie sposobu publikowania obwieszczenia o licytacji nieruchomości, zmianie sposobu opisu i oszacowania nieruchomości, zmianie sposobu wpłaty i zwrotu wadium. Dodatkowo katalog osób wyłączonych z licytacji nieruchomości dostosowano do przepisów o egzekucji z ruchomości.

Uwzględniając cele wynikające ze zmian wprowadzanych w u.p.e.a., przewidziano niezbędne zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz ustawie z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności.

Niniejszą ustawą nowelizującą wprowadza się również zmiany w szeregu innych ustaw:

- z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług,
- z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej,
- z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,
- z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych,
- z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz

- z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu.

Do najistotniejszych zmian dodawanych w powyższych ustawach zaliczyć można w szczególności wprowadzenie w ustawie o podatku od towarów i usług czasowego mechanizmu odwrotnego obciążenia VAT dla transakcji, których przedmiotem jest energia elektryczna, gaz i uprawnienia do emisji CO₂ na rynku regulowanym oraz zmiany przewidziane w ustawie o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu umożliwiające skorzystanie z dostępu do pomocy oferowanej w ramach tejże ustawy części przedsiębiorców z branży piekarsko-ciastkarskiej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 2952). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 stycznia 2023 r. Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do prac w sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Po rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 7 lutego br., Komisja wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2994).

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się na 72. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lutego 2023 r., zgłoszono do niego 26 poprawek (druk sejmowy nr 2994–A).

W trzecim czytaniu w dniu 8 lutego 2023 r., na tym samym 72. posiedzeniu, Sejm za rekomendacją Komisji odrzucił poprawki zgłoszone w drugim czytaniu. W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 234 posłów, 15 osób było przeciw, zaś 202 posłów wstrzymało się od głosu.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego w trakcie prac Komisjach najistotniejszą zmianą dokonaną w projekcie opiniowanej ustawy było rozszerzenie projektu o nowelizację następujących ustaw:

- ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług,
- ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej,

- ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,
- ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych,
- ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz
- ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu.

III. Uwagi

1. Nowelizacje wskazanych w akapicie powyżej ustaw zostały wprowadzone do projektowanej ustawy na etapie prac w Komisji sejmowej (po pierwszym czytaniu). Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiałą projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu, aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na jednym z ostatnich etapów prac sejmowych. Dotyczy to również poprawek zgłoszonych po pierwszym czytaniu. W związku z powyższym należy podnieść, że propozycje zmian w ustawach, zawartych w art. 4 i art. 6–10 oraz przepisy ustawy nowelizującej stanowiące konsekwencje tych uzupełnień, nie przeszły pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie

oceniając ich merytorycznej zasadności, można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania wskazanych przepisów ustawy nowelizującej za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą o zmiany ustaw zawarte w art. 4 i art. 6–10 w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z problematyką ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia takiej ilości niepowiązanych ze sobą zmian, niejako „przy okazji” pracy nad nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jednocześnie należy podkreślić, iż w zakresie zmian wprowadzanych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator