



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24 września 2019 r.

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

(druk nr 1299)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem nowelizacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zwanej dalej również „ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r.”, jest uproszczenie procedur administracyjnych obowiązujących w egzekucji administracyjnej, które przynieść ma pozytywne skutki nie tylko dla wierzycieli i organów egzekucyjnych, lecz również dla zobowiązanych.

Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3753) proponowane zmiany w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. są efektem uzyskanych informacji od administracyjnych organów egzekucyjnych i wierzycieli należności dochodzonych w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego – o zasadniczych problemach dotyczących stosowania przepisów przywołanej ustawy. Na podstawie powyższych informacji wyłoniono grupę głównych problemów wynikających z nadmiernie skomplikowanych, nieprzejrzystych procedur, niejasnych przepisów, czy też braku jednoznacznych regulacji. Przy ustalaniu zakresu zmian proponowanych nowelizacją położono główny nacisk na ułatwienia „działania” w ramach postępowania egzekucyjnego – zobowiązanemu.

Przedmiotowa zmiana ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw ma przede wszystkim za zadanie usprawnienie egzekucji administracyjnej i poprawę jej efektywności. Efektem przewidzianych zmian ma być

docelowo znaczny wzrost dochodów budżetu państwa, a także wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Mając powyższe na względzie ustawą nowelizującą wprowadza się zasadę elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych, co pozwoli na ich automatyczną weryfikację i rejestrację w systemie teleinformatycznym organu egzekucyjnego. Obecnie zgodnie z danymi Krajowej Administracji Skarbowej elektronicznie przekazywanych jest tylko około 40% tytułów wykonawczych. Duża liczba tytułów przekazywanych w postaci papierowej wymaga ręcznego wprowadzania danych do systemu teleinformatycznego.

W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. ponadto upraszcza i porządkuje się tryb rozpatrywania środków zaskarżenia między innymi poprzez rozdzielenie zadań wierzyciela i organu egzekucyjnego w tym zakresie. Zmiany eliminują także dublujące się czynności procesowe organu egzekucyjnego i wierzyciela. Nowelizacja reguluje również egzekucję z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, kiedy małżonek zobowiązanego odpowiada za zaległości podatkowe majątkiem wspólnym, przyznając jednocześnie małżonkowi środki ochrony prawnej.

Ustawą nowelizującą usprawnia się także procedury przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi w przypadku zbiegu egzekucji. Ustawa przewiduje rezygnację z obowiązku przekazywania odpisów tytułów wykonawczych i innych dokumentów organowi egzekucyjnemu przejmującemu łączne prowadzenie egzekucji. W takim przypadku przekazywany będzie wyłącznie jeden dokument w postaci elektronicznej zawierający niezbędne dane.

Przyjęte regulacje mają na celu również usprawnienie egzekucji z ruchomości. W ramach egzekucji z ruchomości wprowadza się nową formę sprzedaży ruchomości przez zobowiązanego za zgodą organu egzekucyjnego, co przyspieszy egzekucję i ograniczy koszty jej wprowadzenia. Zmieniają się również przepisy dotyczące egzekucji z pieniędzy, która obecnie odbywa się wyłącznie w formie gotówki. Zmiany umożliwią zarówno organom egzekucyjnym, jak i wierzycielom, w przypadku dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego, korzystanie z innych rozwiązań, np. terminali płatniczych.

Wprowadza się ponadto elektroniczną egzekucję niektórych środków egzekucyjnych: egzekucji z nadpłaty oraz zwrotu podatku, egzekucji z rachunków prowadzonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz egzekucji z praw i instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych.

Projektowane regulacje u efektywniają dokonywanie zabezpieczeń na podstawie postanowień o zabezpieczeniu majątkowym wydanych na podstawie Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego skarbowego – wyeliminowane zostanie dublowanie rozpatrywania środków zaskarżenia przez sądy lub prokuratorów oraz naczelników urzędów skarbowych dokonujących zabezpieczenia.

Ustawa wprowadza zasadę, że należności celne będą zaspokajane przed kosztami egzekucyjnymi naliczonymi w egzekucji należności. Potrzeba zmiany w tym zakresie wynika z zakwestionowania przez Komisję Europejską obowiązującego sposobu podziału kwoty uzyskanej z egzekucji.

Poza wskazanymi najistotniejszymi rozwiązaniami proponowanymi niniejszą nowelizacją przewiduje się także zmianę następujących ustaw:

- z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego,
- z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy,
- z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
- z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne,
- ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych,
- z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych,
- z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,
- z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

Proponowane modyfikacje w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego mają m. in. na celu zobowiązanie komorników, aby doręczenia elektroniczne stosowali również wobec wierzycieli, którzy są z mocy przepisów zobowiązani do korzystania z elektronicznej skrzynki podawczej i których należności zostały przekazane komornikowi do egzekucji w wyniku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej (obecne brzmienie przepisu dotyczy doręczeń wyłącznie administracyjnym organom egzekucyjnym i organom podatkowym). Wprowadza się również regulacje doprecyzowujące współpracę

między komornikami sądowymi a administracyjnymi organami egzekucyjnymi w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji. Zasadnicze zmiany w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego przewidują wprowadzenia analogicznych zasad dotyczących zbiegu egzekucji, w szczególności należności alimentacyjnych, pieniężnych w walucie obcej oraz należności objętych jednolitym albo zagranicznym tytułem wykonawczym, jak wprowadzane do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zmiana art. 54a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe stanowi dostosowanie do regulacji wprowadzanej w art. 80 § 2a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r., dotyczącej egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego w zakresie przekazywanych na ten rachunek świadczeń alimentacyjnych, świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, dodatków rodzinnych, pielęgnacyjnych, porodowych, dla sierot zupełnych, zasiłków dla opiekunów, świadczeń z pomocy społecznej i innych świadczeń socjalnych.

Nowelizacja art. 65 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne spowodowana jest stanowiskiem Komisji Europejskiej zawartym w Kompendium „Wewnętrzna procedura zarządzania przypadkami odpisania należności dotyczącymi tradycyjnych zasobów własnych”, zgodnie z którym należności celne jako środek własny Unii Europejskiej mają pierwszeństwo w zaspokojeniu m.in. przed odsetkami pobieranymi z tytułu nieterminowego uiszczenia należności (odsetkami za zwłokę). Dlatego też zachodzi konieczność zmiany dotychczasowego, proporcjonalnego sposobu rozliczania wpłat dokonywanych z tytułu uiszczenia należności celnych na należność główną i odsetki. Odsetki od należności celnych stanowiące dochód krajowy mogą być pokrywane z wpłat dopiero po całkowitym zaspokojeniu należności celnej.

Zmiany w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych mają charakter dostosowawczy do przepisów modyfikujących zasady dotyczące realizacji zajęć wierzytelności z rachunków bankowych i prowadzonych przez kasy (patrz art. 80 § 2a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) oraz elektronizację zajęć rachunków prowadzonych przez SKOK. Proponowane uregulowania są wzorowane są na przepisach Prawa bankowego.

Nowelizacja art. 31 ustawy o komornikach sądowych zmierza do zapewnienia dłużnikowi należytej ochrony w zakresie możliwości zaskarżenia czynności komornika albo skorzystania z innych środków prawnych przysługujących dłużnikowi (np. powództwo przeciwegzekucyjne z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia przez zawieszenie

postępowania egzekucyjnego). Po elektronizacji egzekucji z rachunków bankowych zdarza się, że zajęte środki trafiają na rachunek komornika w tym samym dniu, w którym dokonano zajęcia. Natychmiastowe przekazanie ich wierzycielowi może potencjalnie powodować szkodę po stronie dłużnika w sytuacjach, gdy nie miał on wiedzy o powstaniu tytułu wykonawczego oraz w przypadkach, gdy zajęte środki pochodziły ze źródeł niepodlegających zajęciu. W celu ograniczenia ryzyk związanych z egzekucją z rachunku bankowego w art. 31 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych przewidziano, że należności wyegzekwowane z rachunku bankowego komornik przekazuje wierzycielowi w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania.

Zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce rozszerzają o ministra właściwego do spraw finansów publicznych katalog podmiotów mających dostęp do danych zawartych w wykazie studentów oraz wykazie osób ubiegających się o stopień naukowy doktora (o których mowa w art. 344 i art. 345 tej ustawy).

Zmiany w pozostałych ustawach w zdecydowanej części mają na celu dostosowanie ich regulacji do rozwiązań zawartych w nowym brzmieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W szczególności modyfikacje ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw mają na celu skorelowanie i uporządkowanie zmian wprowadzanych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powyższą nowelą oraz przedmiotową ustawą.

Wprowadzając regulacje intertemporalne co do zasady przyjęto, że do administracyjnych postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających będących w toku zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe. Takie rozwiązanie ułatwi organom egzekucyjnym dokończenie prowadzonych postępowań. W odniesieniu do zobowiązanych przyjęta regulacja sprawi, że nie będą oni zaskakiwani zmianą przepisów w trakcie prowadzonych wobec nich egzekucji. Postępowania administracyjne wszczęte w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, zarzutami, skargą na czynności egzekucyjne również będą prowadzone zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

W ustawie przewidziano jednakże wyjątki od tej zasady. Nakazuje się stosowanie nowych przepisów do wszczętej po wejściu w życie ustawy egzekucji z:

- pieniędzy,
- rachunku bankowego, wkładu oszczędnościowego albo rachunku prowadzonego przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową,

- wiarygodności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku,
- praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach,
- ruchomości.

Proponuje się aby ustawa weszła w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia. Jednakże szereg przepisów ustawy w tym odnoszących się do wprowadzanych zmian w systemach informatycznych organów egzekucyjnych wejdzie w życie w terminie późniejszym (po upływie 12 lub 18 miesięcy od dnia ogłoszenia). Natomiast zmiany dotyczące nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 r. wejdą w życie z dniem 20 lutego 2021 r. Przepis art. 1 pkt 88 usuwający lukę w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 11 września 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3753) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 30 sierpnia 2019 r., skierował projekt do rozpatrzenia przez Komisję Finansów Publicznych oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisje rozpatrzyły projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 10 września 2019 r. (druk sejmowy nr 3806). Komisje wprowadziły do projektu ustawy liczne zmiany o charakterze redakcyjno-porządkującym, a także poprawki w szczególności mające na celu ujednolicenie i dostosowanie zmian wprowadzanych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niniejszą nowelą oraz nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 r. Wprowadzono także zmianę w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Proponowane zmiany nie wpłynęły jednakże znacząco na *meritum* przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 86. posiedzeniu Sejmu w dniu 3 lipca 2019 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisje, przy 414 głosach za, 1 głosie przeciw oraz 1 wstrzymującym się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 3 lit. a noweli, § 1d w art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak wcześniej podkreślono na etapie sejmowych prac legislacyjnych skorelowano zmiany wprowadzane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niniejszą nowelizacją oraz ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. Jednakże

w przypadku ust. 1d w art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zabieg taki nie został dokonany. Zdanie drugie tego przepisu wprowadzone niniejszą nowelizacją zostanie zmodyfikowane postanowieniami ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (art. 1 pkt 3 lit. c). Należy zadać pytanie czy było intencją ustawodawcy wprowadzenie nowego brzmienia zdania drugiego w § 1d w art. 6, jedynie na okres ok. pół roku;

- 2) art. 1 pkt 16 noweli, art. 27j ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 27j podmiotowi będącemu w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego przysługuje prawo sprzeciwu. Podstawą sprzeciwu jest ograniczenie, wyłączenie lub **ustanie odpowiedzialności rzeczą** lub prawem majątkowym. Przepis został sformułowany niepoprawnie pod względem gramatycznym. Ujęcie w takim kontekście instytucji prawnej „ustania odpowiedzialności”, powoduje, że wyrażenie to jest trudne do zdefiniowania. Analogiczną uwagę należy odnieść do proponowanego brzmienia art. 27f. § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- 3) art. 1 pkt 34 lit. b noweli, § 1b w art. 62b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W myśl § 1b „adnotacja w sprawie zbiegu” jest przekazywana w postaci elektronicznej **odpowiadającej strukturze logicznej** dostępnej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Abstrahując od faktu, iż można poczynić zarzut, że wymogi odnoszące się do postaci przekazywania adnotacji w sprawie zbiegu, nałożone na organy egzekucyjne i sądowe, wskazuje się poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej, a nie w przepisach powszechnie obowiązujących, należy zwrócić uwagę na trudność w zinterpretowaniu wyrażenia „w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej”. Należy podkreślić, że przepisy określające obowiązki dla podmiotów (organów) powinny być zredagowane precyzyjnie i w sposób zrozumiały dla adresatów.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator