

Aleksandra Plichta

e-mail: 170715@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0001-0486-6683

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Administracyjne postępowanie egzekucyjne z majątku dłużnika, w tym z nieruchomości

DOI: 10.15611/2023.99.2.06

JEL Classification: H210, K110, M410, R29

Streszczenie: Skarb Państwa jako wierzyciel należności pieniężnych spotyka się z niepłaceniem przez dłużników należności publicznoprawnych. Celem badania było określenie efektywności postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji z majątku, w tym z nieruchomości dłużnika. Scharakteryzowano organ egzekucyjny, wierzyciela oraz jego działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Przedstawiono przesłanki egzekucji z majątku, w tym z nieruchomości. Dokonano analizy efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Metoda zastosowana w pracy to studium przypadku urzędu skarbowego funkcjonującego w latach 2012-2022. Zweryfikowano tezę, że środki egzekucyjne wykorzystywane przez naczelnika urzędu skarbowego, nie umożliwiały efektywnego egzekwowania należności. Głównym wnioskiem było to, że pomimo wielu dostępnych środków egzekucyjnych, zajęcie ruchomości i nieruchomości w celu odzyskania nieuregulowanych należności publicznoprawnych było czynnością ostateczną w tym postępowaniu.

Słowa kluczowe: wierzyciel, organ egzekucyjny, postępowanie egzekucyjne w administracji, egzekucja z nieruchomości

1. Wstęp

Powstanie zaległości podatkowej pociąga za sobą wiele konsekwencji, a jedną z nich jest możliwość wszczęcia przez organ egzekucyjny – naczelnika urzędu skarbowego – postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego. Pytanie badawcze postawione w pracy brzmiało: Czy środki egzekucyjne, które wykorzystywane były przez naczelnika urzędu skarbowego jako organ egzekucyjny dotyczące zajęcia majątku dłużnika, umożliwiają efektywne egzekwowanie należności publicznoprawnych? Celem badania było określenie efektywności postępowania egzekucyjnego oraz przedstawienie egzekucji z majątku dłużnika uznawanej za najbardziej uciążliwy środek egzekucyjny. Udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze i realizacja celu dotyczyły postawionej tezy, że środki egzekucyjne wykorzystywane przez naczelnika urzędu skarbowego, pomimo że jest ich wiele, nie umożliwiają efektywnego egzekwowania należności publicznoprawnych, co prowadzi do wykorzystania ostatecznych środków postępowania egzekucyjnego, jakimi są zajęcie ruchomości i nieruchomości. Dla potwierdzenia tezy zastosowano metodę studium przypadku – wierzyciela, która polegała na wykorzystaniu danych z dużego urzędu skarbowego z lat 2012-2022. Analizie zostały poddane takie dane, jak: liczba zajęć nieruchomości oraz ruchomości przez

naczelnika urzędu skarbowego w latach 2012-2022. Dane liczbowe wykorzystane w przedmiotowej analizie w całości pochodzą z wewnętrznych systemów: e-ORUS oraz POLTAX 2B Plus urzędu skarbowego. Dokonano analizy treści literatury związanej z postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Opis oraz charakterystyka postępowania egzekucyjnego w administracji, tytułów wykonawczych oraz środków egzekucyjnych powstały na podstawie ustaw i rozporządzeń będących podstawą ich ustanowienia oraz funkcjonowania, a także na podstawie publikacji o charakterze ekonomicznym.

2. Organ egzekucyjny w postępowaniu egzekucyjnym

Organ egzekucyjny jest podmiotem powołanym do przeprowadzania postępowań egzekucyjnych. Do szczególnych zadań organu egzekucyjnego należą: badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, wydawanie postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego, rozpatrywanie zgłoszonych zarzutów i skarg na czynności egzekucyjne, wstrzymywanie postępowania egzekucyjnego oraz wydawanie postanowień o zawieszeniu lub umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

W art. 19 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej zwaną: u.p.e.a.) wskazano dwa organy egzekucyjne, które są właściwe w zakresie egzekucji należności pieniężnych. Są to: naczelnik urzędu skarbowego oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

W ograniczonym zakresie egzekucję z należności pieniężnych mogą prowadzić także inne organy, a mianowicie dyrektorzy oddziałów ZUS mają możliwość egzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, należności pochodne od składek oraz wszelkie nienależnie pobrane z ZUS świadczenia z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z rachunków bankowych oraz z wierzytelności pieniężnych. Również dyrektorzy regionalnych oddziałów Agencji Mienia Wojskowego mogą egzekwować należności z tytułu czynszów, opłat i innych świadczeń związanych z zajmowaniem przez żołnierzy lokali mieszkalnych stanowiących zasób mieszkaniowy agencji z wynagrodzenia za pracę oraz ze świadczenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego (Kmieciak, 2022, s. 312).

Wykorzystywane środki przymusu unaoczniają ingerencję organu egzekucyjnego w podstawowe prawa oraz wolności człowieka i obywatela. Przymus egzekucyjny powinien być wykorzystywany z poszanowaniem konstytucyjnych wartości (Klat-Wertelecka, 2013, s. 13). Istnieją ogólne zasady prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji. Są to zasady: prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji, stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, celowości, uprzedniego zagrożenia, niezbędności czy niekonkurencyjności form przymusu państwowego.

3. Egzekucja z majątku rzeczowego, w tym z nieruchomości

Proces zaspokojenia z majątku rzeczowego jest rozumiany jako podejmowanie przez wierzyciela, czynności w celu zaspokojenia roszczeń poprzez sprzedaż ruchomości, nieruchomości lub przejęcia na własność. Sposoby dochodzenia zaspokojenia z ruchomości można podzielić na dwie kategorie: umowne i przymusowe. Do umownych sposobów dochodzenia należności poprzez zajęcie ruchomości można zaliczyć umowę zastawu rejestrowego, z której wynika, że zastawnik jest uprawniony do objęcia na własność przedmiotu zastawu, a także podobne rozwiązania, które mogą zostać przyjęte jako zabezpieczenie w umowach o przeniesienie własności. Jeżeli chodzi o sposoby przymusowej windykacji, to obejmują one egzekucję sądową, administracyjną i sprzedaż ruchomości w postępowaniu upadłościowym. Prowadzenie takiej egzekucji można również nazwać postępowaniem mającym na celu zmianę zajętego mienia na środki pieniężne. Egzekucja z ruchomości składa się z dwóch etapów: zajęcia i wyceny ruchomości oraz sprzedaży. Ruchomościami można nazwać wszystko, co nie jest nieruchomością lub jej częściami składowymi, tj. to, co jest główną rzeczą całości i czego nie można oddzielić bez uszkodzenia lub istotnej zmiany poszczególnych przedmiotów (Hauser i in., 2014, s. 422).

W art. 1a pkt 5 u.p.e.a. wskazane zostały definicje przedmiotów podlegających egzekucji z nieruchomości, a są to m.in.: spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej oraz prawo do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia jego własności na członka spółdzielni. Przedmiotem egzekucji z nieruchomości nie musi być tylko nieruchomość, ale także prawa majątkowe, ułamkowa część nieruchomości i egzekucji z prawa użytkowania wieczystego (Sobieralski i Kujawiński, 2010, s. 1). Dodatkowo nieruchomości można podzielić także na gruntowe, budynkowe i lokalowe.

Do momentu nowelizacji art. 110 u.p.e.a., tj. 21 listopada 2013 roku, możliwość przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości uzależniona była od zaistnienia trzech przesłanek, które do tego momentu były nazywane zasadami egzekucji administracyjnej z nieruchomości. Były to zasady:

- 1) przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości tylko w sytuacji, gdy zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne;
- 2) egzekwowania z nieruchomości tylko tych należności, które są określone lub ustalone decyzjami ostatecznymi, bądź też wynikają z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, a także tytułu wykonawczego, o którym mowa jest w art. 44 Ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz art. 16 Ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym;

3) uiszczenie zaliczki na wydatki egzekucyjne przez wierzyciela (Hauser i in., 2014, s. 452).

Trzecia zasada nadal obowiązuje, więc aby organ egzekucyjny mógł podjąć czynności prowadzące do egzekucji z nieruchomości, wierzyciel zobowiązany jest do uiszczenia zaliczki na przewidywane wydatki. Przedmiotowa zaliczka zostaje zwrócona wierzycielowi przy podziale kwot, które organ egzekucyjny uzyskał w drodze egzekucji, do wysokości wyegzekwowanych kwot na pokrycie wydatków.

Art. 110a u.p.e.a. stanowi o obowiązku powiadomienia o wszczęciu, a następnie o zakończeniu egzekucji z nieruchomości innych organów egzekucyjnych, na których obszarze działania znajduje się nieruchomość. Jedynym uprawnionym organem egzekucyjnym do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej z nieruchomości jest naczelnik urzędu skarbowego. Żaden inny organ egzekucyjny wymieniony w art. 19 § 2-8 u.p.e.a. nie ma uprawnień do prowadzenia egzekucji z nieruchomości.

Za uczestników postępowania egzekucyjnego z nieruchomości w nawiązaniu do art. 110b u.p.e.a. uznaje się nie tylko zobowiązanego i wierzyciela, ale również osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe lub roszczenia bądź prawa osobiste zabezpieczone na nieruchomości, a także organ, który zawarł umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jeżeli przedmiotem egzekucji jest użytkowanie wieczyste.

Egzekucja administracyjna z nieruchomości składa się z pięciu etapów: zajęcia nieruchomości, opisu i oszacowania wartości, licytacji, przybiccia oraz przyznania własności (Hauser i in., 2014, s. 454).

Niezbędnym elementem zajęcia nieruchomości jest wezwanie zobowiązanego do zapłaty należności pieniężnej wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi w terminie 14 dni od doręczenia wezwania zobowiązanemu. Niedotrzymanie tego terminu nie wywołuje żadnych dodatkowych skutków materialnoprawnych, ponieważ może on uregulować należności także po upływie tego terminu, do czasu zamknięcia licytacji nieruchomości. Jedyny skutek, jaki wywiera ten termin, to możliwość organu egzekucyjnego do przystąpienia, do opisu i oszacowania wartości nieruchomości. W myśl art. 110c § 2a u.p.e.a., jeżeli nieruchomość, z której prowadzona jest egzekucja, wchodzi w skład majątku wspólnego, to wówczas wezwanie wysyła się także do małżonka zobowiązanego.

Jeżeli egzekucja prowadzona jest z nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową zabezpieczającą należność pieniężną, której prawo własności zostało przeniesione na inny podmiot niż zobowiązany, wówczas w myśl art. 110c § 2b u.p.e.a. wezwanie doręcza się także temu podmiotowi. W sytuacji gdy nie jest znane miejsce pobytu zobowiązanego lub innych członków postępowania egzekucyjnego, to organ egzekucyjny występuje z wnioskiem do właściwego sądu o ustanowienie kuratora, który zastąpi nieobecnego uczestnika postępowania oraz będzie odpowiedzialny za interesy osób, którym także nie udało się doręczyć wezwania. Podczas prowadzenia egzekucji z nieruchomości ustanawia się zarząd. Zwykle zajęтым majątkiem zarządza dłużnik, do którego w takiej sytuacji mają zastosowanie przepisy

o zarządcy. W przypadku gdy zobowiązany jest nieobecny lub nie jest zainteresowany zarządem bądź też jego zachowanie grozi obniżeniem wartości nieruchomości, to organ egzekucyjny odbiera zarząd zobowiązanemu i ustanawia nowego zarządcę. Odebranie dłużnikowi zarządu nie oznacza tym samym odebrania mu pomieszczeń w zajęтым majątku, o ile były one wykorzystywane podczas zajęcia nieruchomości. Gdy jednak zachodzą okoliczności, w których zobowiązany i jego domownicy przeszkadzają zarządcy w wykonywaniu obowiązków, wówczas organ egzekucyjny w formie postanowienia może zarządzić odebranie pomieszczeń. Na takie postanowienie nie służy zażalenie, jednak zobowiązany może wytoczyć powództwo o pozostawienie pomieszczeń do dalszego użytkowania zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego (Hauser i in., 2014, s. 463).

Kolejnym etapem jest opis i oszacowanie wartości nieruchomości, którego celem jest dokładne określenie przedmiotu egzekucji. Podczas tego etapu prowadzonego postępowania organ egzekucyjny ustala szereg faktów dotyczących wartości i atrakcyjności nieruchomości dla potencjalnych kupców. Określa się m.in.: obszar nieruchomości, jej części składowe, przynależności, stan nieruchomości oraz czy nieruchomość nie jest zadłużona.

W myśl art. 110 m § 2 u.p.e.a. przed opisem i oszacowaniem wartości nieruchomości organ egzekucyjny żąda od właściwych organów:

- 1) wyciągu – w razie potrzeby odpisu księgi wieczystej albo zaświadczenia sądu wystawionego dla nieruchomości, zawierającego wskazanie jej właściciela i wykaz ujawnionych w tym zbiorze obciążeń, jeżeli zaś nieruchomość jest objęta ewidencją gruntów i budynków – także wyciągu z ich rejestrów;
- 2) podania adresów miejsc zamieszkania uczestników postępowania.

Gdy nieruchomość nie posiada założonej księgi wieczystej lub zbioru dokumentów, naczelnik urzędu skarbowego jest zobowiązany do pozyskania innego dokumentu, który stwierdza własność nieruchomości zobowiązanego. Jeżeli organ egzekucyjny nie uzyska dokumentu, który jednoznacznie wskaże właściciela nieruchomości, to wskazuje na brak możliwości przystąpienia do opisu i oszacowania.

Organ egzekucyjny jest obowiązany zawiadomić znanych mu uczestników postępowania o terminie opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Ponadto przez obwieszczenie publiczne wywieszone w siedzibie urzędu skarbowego oraz urzędu właściwej jednostki samorządu terytorialnego wzywa innych uczestników, a także inne osoby, które roszczą sobie prawa do nieruchomości i jej przynależności, do zgłoszenia swoich praw. Obwieszczenia i zawiadomienia wywiesza się nie później niż na 14 dni przed rozpoczęciem opisu (Hauser i in., 2014, s. 475).

Zgodnie z art. 110r u.p.e.a. protokół opisu i oszacowania zawiera dane, takie jak: oznaczenie nieruchomości, numer ewidencyjny działki, powierzchnia, obręb, oznaczenie księgi wieczystej lub w przypadku jej braku – zbioru dokumentów, obiekty budowlane ze wskazaniem ich przeznaczenia gospodarczego i przynależności nieruchomości, jak również zapasy objęte zajęciem, stwierdzone prawa i obciążenia. Zawiera także umowy ubezpieczenia, informacje o osobach, w których posiadaniu

znajduje się nieruchomość, jej przynależność i pożytki, sposób korzystania z nieruchomości przez zobowiązanego, określenie wartości nieruchomości z podaniem jego podstaw, zgłoszone prawa do nieruchomości, inne okoliczności istotne dla oznaczenia lub oszacowania wartości nieruchomości.

Naczelnik urzędu skarbowego jako organ egzekucyjny nie może samodzielnie wykonać oszacowania nieruchomości. W tym celu powołuje rzeczoznawcę majątkowego. Samo szacowanie wartości nieruchomości dokonywane jest w postaci protokołu, który składa się z dwóch części: opisowej (przygotowanej przez organ egzekucyjny) i szacunkowej (dokonanej przez rzeczoznawcę). Przy szacowaniu wartości nieruchomości należy wskazać osobno wartość obiektów budowlanych, wartość gruntów oraz wartość pożytków i przynależności. Jeżeli w jednym postępowaniu egzekucyjnym prowadzonych jest kilka egzekucji z nieruchomości, to każda nieruchomość musi posiadać oddzielne oszacowanie.

W myśl art. 110u § 1 u.p.e.a. zarzuty do opisu i oszacowania wartości nieruchomości mogą być wnoszone przez wszystkich uczestników postępowania egzekucyjnego w terminie 14 dni od dnia ukończenia tego procesu. Zakresem zaskarżenia może być objęta każda czynność organu egzekucyjnego wykonana w trakcie tego etapu postępowania. Przedmiot zarzutów może stanowić wycena nieruchomości sporządzona w formie aparatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego (Sobieralski i Kujawiński, 2010, s. 160-167). Istnieje także możliwość przeprowadzenia dodatkowego opisu i oszacowania wartości nieruchomości, jeżeli w stanie nieruchomości – w okresie pomiędzy sporządzaniem opisu i oszacowania a wyznaczonym terminem licytacji – zajdą istotne zmiany. Czynność ta może być przeprowadzona tylko z urzędu, nie ma możliwości zainicjowania takiej czynności ze strony uczestników postępowania.

Trzecim etapem prowadzonego postępowania jest licytacja. Jest to jedyna możliwość sprzedaży nieruchomości określona przez ustawodawcę. Wyjątkiem od tej reguły jest możliwość skorzystania z prawa pierwokupu lub prawa przejęcia nieruchomości realizowanego w trakcie trwania postępowania przez podmioty uprawnione (Sobieralski i Kujawiński, 2010, s. 175). Ustawodawca w art. 110w u.p.e.a. wskazał, że termin licytacji nie może być wyznaczony wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia dłużnikowi opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Zostaje on wskazany przez organ egzekucyjny w obwieszczeniu o licytacji, które dodatkowo obejmuje:

- 1) oznaczenie nieruchomości, która ma być sprzedana, ze wskazaniem miejsca jej położenia i przeznaczenia gospodarczego oraz księgi wieczystej lub zbioru dokumentów ze wskazaniem sądu, w którym są prowadzone;
- 2) oszacowanie wartości nieruchomości i ceny wywoławczej;
- 3) firmę lub imię i nazwisko zobowiązanego;
- 4) wysokość wadium, jakie licytant przystępujący do przetargu powinien złożyć, z zaznaczeniem, że wadium składa się w gotówce albo w postaci czeku potwierdzonego wystawionego na organ egzekucyjny;

- 5) czas, w którym w terminie 14 dni przed dniem licytacji będzie wolno oglądać nieruchomości oraz przeglądać w urzędzie skarbowym akta postępowania egzekucyjnego;
- 6) wzmiankę, że prawa osób trzecich nie będą przeszkodą do licytacji i przyznania nabywcy własności nieruchomości bez zastrzeżeń, jeżeli osoby te nie wystąpiły wcześniej o wyłączenie nieruchomości lub jej przynależności spod egzekucji;
- 7) wyjaśnienie, że użytkowanie służebności i prawa dożywotnika, jeżeli nie są ujawnione w księdze wieczystej lub przez złożenie dokumentu do zbioru dokumentów i nie zostaną zgłoszone najpóźniej na 3 dni przed rozpoczęciem licytacji, nie będą uwzględnione w dalszym toku egzekucji i wygasną z chwilą, w której postanowienie o przyznaniu własności stanie się ostateczne.

Obwieszczenie o licytacji nieruchomości doręcza się uczestnikom postępowania, jednostce samorządu terytorialnego oraz organom ubezpieczeń społecznych z wezwaniem, aby najpóźniej w dniu licytacji zgłosiły zestawienie podatków i danin publicznych należnych na dzień licytacji, a także osobom mającym prawo pierwokupu nieruchomości, jeżeli prawo to zostało wpisane do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości.

Obwieszczenie o licytacji wywiesza się w siedzibach urzędu skarbowego oraz urzędu właściwej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej na 30 dni przed terminem licytacji, a jeżeli wartość nieruchomości została oszacowana na kwotę wyższą niż 86 300,00 zł, wówczas taką informację zamieszcza się również w gazecie lokalnej (Sobieralski i Kujawiński, 2010, s. 180).

W momencie obwieszczenia o licytacji nieruchomości, która wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, osoba, która jest współwłaścicielem tej nieruchomości (i nie jest dłużnikiem osobistym), ma prawo przejąć nieruchomość na własność za cenę nie niższą niż oszacowana wartość nieruchomości (Hauser i in., 2014, s. 485). Aby skorzystać z przysługującego prawa, osoba ta powinna złożyć wniosek nie później niż 3 dni przed dniem licytacji. Taki wniosek może złożyć każdy ze współwłaścicieli, jednak wtedy pierwszeństwo ma ten, który prowadzi gospodarstwo rolne lub pracuje na nim. Jeżeli kilku ze współwłaścicieli spełnia ten warunek, to organ egzekucyjny przyznaje pierwszeństwo, wydając postanowienie o przybiciu temu, który może dać gwarancję, że przez niego gospodarstwo będzie prowadzone najlepiej. Na takie postanowienie służy zażalenie do dyrektora izby administracji skarbowej, a w następstwie rozpatrzenia zażalenia – skarga do sądu administracyjnego. Jeżeli żaden ze współwłaścicieli nie skorzysta z przysługującego mu prawa przejęcia nieruchomości, to wtedy organ egzekucyjny, po dokonaniu obwieszczenia, przedstawia wszystkie akta organowi nadzoru, czyli dyrektorowi izby administracji skarbowej.

Osoby zainteresowane kupnem nieruchomości podczas licytacji zobowiązane są do wpłacenia wadium, w gotówce bądź w postaci czeku potwierdzonego wystawionego na organ egzekucyjny. Wadium wpłaca się w wysokości jednej dziesiątej części wartości oszacowanej nieruchomości. Wpłaca je również osoba, która składa wniosek o przejęcie nieruchomości. Wadium wniesione przez licytanta, który dostał

przybicie (wygrał licytację), zostaje zaliczone na poczet wylicytowanej kwoty, zaś pozostałym uczestnikom licytacji jest zwracane bezzwłocznie. Jeżeli kupujący nie dokona zapłaty za wylicytowaną nieruchomość w terminie, to całkowicie traci złożone przed licytacją wadium.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji licytacja odbywa się publicznie, w obecności i pod nadzorem komornika skarbowego. Licytacja rozpoczyna się w momencie podania przez poborcę skarbowego ceny wywoławczej, wysokości wadium, terminu uiszczenia nabycia oraz praw ciążących na nieruchomości, a także zmian, które zaszły w stanie faktycznym i prawnym nieruchomości, o ile zaszły po opisie i oszacowaniu jej wartości (Hauser i in., 2014, s. 490-491).

Nieruchomość w pierwszej licytacji może zostać zakupiona za cenę wywoławczą, która wynosi 75% oszacowanej wartości nieruchomości. Z każdą kolejną licytacją cena wywoławcza jest niższa. Przy drugiej licytacji wynosi ona 70%, a przy trzeciej licytacji 65% oszacowanej wartości nieruchomości. Jeżeli po trzeciej licytacji żaden z wierzycieli nie przejął nieruchomości na własność, to organ egzekucyjny uchyla zajęcie nieruchomości. Kolejne zajęcie tej samej nieruchomości może zostać ponownie wszczęte po upływie 12 miesięcy od umorzenia postępowania egzekucyjnego z nieruchomości.

Zakończenie licytacji rozpoczyna czwarty etap prowadzonej egzekucji w nieruchomości. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie o przybiciu na rzecz licytanta, który złożył ofertę z najwyższą kwotą. Przedmiotowe postanowienie zostaje ogłoszone niezwłocznie po zamknięciu licytacji. Jeżeli w trakcie prowadzenia postępowania egzekucyjnego wniesione zostały skargi lub zażalenia, organ egzekucyjny wstrzymuje wydanie postanowienia o przybiciu do czasu ich zakończenia. Jeżeli przejęcie nieruchomości na własność następuje w sytuacji, kiedy licytacja nie doszła do skutku, to organ egzekucyjny przed udzieleniem przybicia obowiązany jest wysłuchać wnioskodawcę (Hauser i in., 2014, s. 504).

W toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, już po zakończonej licytacji nieruchomości, mogą wystąpić przesłanki, ze względu na które organ egzekucyjny odmawia przybicia. Taką przesłanką jest ostateczne rozstrzygnięcie skarg lub zażeń, które potwierdzają naruszenie przepisów postępowania w toku licytacji i jeżeli wskazane uchybienia mogły mieć istotny wpływ na zakończenie licytacji. W sytuacji gdy organ egzekucyjny uzna, że wystąpiła przesłanka do odmowy przybicia, to na wniosek wierzyciela wyznacza nowy termin kolejnej licytacji.

W myśl art. 112 § 1 u.p.e.a., gdy postanowienie o przybiciu stało się ostateczne, organ egzekucyjny wzywa licytanta, który uzyskał przybicie, aby w ciągu 14 dni od otrzymania wezwania złożył do depozytu organu egzekucyjnego cenę nabycia z potrąceniem wadium złożonego w gotówce. Organ egzekucyjny na wniosek kupującego może wyznaczyć odroczony termin uiszczenia opłaty, jednak nie dłuższy niż 3 miesiące.

Przyznanie własności jest ostatnim etapem, który następuje po licytacji zakończonej przybiciem albo po udzieleniu przybicia na rzecz podmiotu przejmującego nieruchomość lub realizującego prawo pierwokupu. Kryteriami, które warunkują

wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia o przyznaniu własności, są uzyskanie przez postanowienie o przybiciu przymiotu ostateczności oraz wykonanie przez nabywcę warunków licytacyjnych co do zapłaty ceny (Sobieralski i Kujawiński, 2010, s. 229-230).

4. Sprzedaż ruchomości oraz nieruchomości w dużym urzędzie skarbowym w latach 2012-2022

Postępowania egzekucyjne prowadzone przez Dział Egzekucji Administracyjnej Urzędu Skarbowego opierają się na wystawionych i przekazanych przez Dział Spraw Wierzycielskich tytułach wykonawczych. Analizowane dane z wewnętrznego systemu urzędu skarbowego przedstawiają wystawione tytuły wykonawcze. W analizowanych latach największy odsetek tytułów wykonawczych dotyczył zobowiązań wynikających z podatku od towarów i usług (od 44% do 59%).

Zakresem analizy zostały objęte czynności organu egzekucyjnego, mające na celu zajęcie oraz sprzedaż ruchomości i nieruchomości przez organ egzekucyjny, jakim jest naczelnik urzędu skarbowego w latach 2012-2022, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego dotyczące sprzedaży ruchomości i nieruchomości w latach 2012-2022

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ogłoszenie licytacji | 4 | 1 | – | – | 1 | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Sprzedaż na licytacji | 12 | 1 | – | 1 | – | – | 1 | – | – | – | – |
| Sprzedaż z wolnej ręki | 1 | – | – | 1 | – | – | – | – | – | – | – |
| Wpis hipoteki przymusowej | 32 | 60 | 21 | 20 | 13 | 4 | 3 | – | – | – | 11 |
| Wycena rzeczoznawcy (biegłego) | 3 | 3 | 1 | – | 1 | – | 1 | – | – | 1 | – |
| Zajęcie ruchomości | 50 | 11 | 9 | 4 | 18 | 24 | 6 | 2 | 2 | 7 | 4 |
| Zajęcie nieruchomości | – | – | 1 | – | 2 | – | – | 2 | 1 | 11 | 56 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Urząd Skarbowy z systemu e-ORUS.

W badanym okresie czynności przedstawione w tabeli 1, dotyczące zajęcia nieruchomości nie były często wykorzystywane, biorąc pod uwagę, że liczba wykonanych czynności egzekucyjnych wynosiła od 24 tys. do 50 tys. rocznie. W przeciągu dziesięciu lat organ egzekucyjny ogłosił tylko 8 licytacji, sprzedał 15 nieruchomości oraz dokonał dwóch sprzedaży z wolnej ręki. Przyczyną niskiego wykorzystania tych czynności mógł być fakt, że najczęściej sprzedaży nieruchomości dokonuje komornik sądowy, a naczelnik urzędu skarbowego dołącza się do prowadzonego postępowania jako wierzyciel należności publicznoprawnych, przekazując wykaz wierzytelności wraz z odsetkami należnymi do dnia licytacji.

Powszechną praktyką w badanym okresie było wykorzystywanie czynności wpisu hipoteki, co skutkowało nieprzedawnianiem się zaległości dłużnika. Daje to wierzycielowi dłuższy czas i możliwości egzekwowania należności, jednakże może tego dokonać poprzez sprzedaż nieruchomości lub ruchomości, na których należność została zabezpieczona.

Częściej wykorzystywaną czynnością było zajmowanie ruchomości (137 razy), których w latach 2012-2017 było zdecydowanie więcej niż zajęć nieruchomości – 116 zajęć ruchomości i trzy zajęcia nieruchomości. Mogło być to spowodowane tym, że łatwiej sprzedać rzeczy ruchome aniżeli nieruchomość. W latach 2019-2022 organ egzekucyjny częściej przystępował do zajmowania nieruchomości, łącznie 70 razy. Poprzez wpis hipoteki w księgach wieczystych lub zajęcie nieruchomości łatwiej jest wierzycielowi oraz organowi egzekucyjnemu doprowadzić do wykonania obowiązku przez zobowiązanego.

5. Zakończenie

Celem badania było przedstawienie efektywności egzekucji z majątku dłużnika, która odnosi się do zajęcia i sprzedaży ruchomości lub nieruchomości będących w posiadaniu zobowiązanego. Teza pracy, potwierdzająca pytanie badawcze, brzmiała: środki egzekucyjne dotyczące zajęcia majątku dłużnika, wykorzystywane przez naczelnika urzędu skarbowego nie zawsze umożliwiają efektywne egzekwowanie należności publicznoprawnych. W celu potwierdzenia tezy zastosowano metodę studium przypadku oraz analizę literatury związaną z postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Opis oraz charakterystyka postępowania egzekucyjnego w administracji, tytułów wykonawczych i środków egzekucyjnych powstały na podstawie ustaw oraz rozporządzeń, będących podstawą ich ustanowienia oraz funkcjonowania, a także na podstawie publikacji o charakterze ekonomicznym.

Należy stwierdzić, że naczelnik urzędu skarbowego, jako szczególny wierzyciel, a zarazem organ egzekucyjny, nie może dowolnie dysponować środkami publicznymi, a tym samym rezygnować z obowiązku zapłaty należności podatkowych przez dłużników, którzy w wielu przypadkach na skutek własnych decyzji dopuścili do powstania zadłużenia. Dlatego też teza założona we wstępie pracy została zweryfikowana. Warto jednak pamiętać, że zajęcie ruchomości oraz nieruchomości są najbardziej uciążliwymi z dostępnych czynności egzekucyjnych i pomimo że mogą być wykorzystywane w każdym momencie postępowania egzekucyjnego, to organ egzekucyjny najczęściej najpierw wykorzystuje mniej dotkliwe czynności egzekucyjne, jak: zajęcie rachunku bankowego, pobranie należności przez poborcę u zobowiązanego lub zajęcie innych wierzytelności, dzięki którym o wiele szybciej można pozytywnie zakończyć postępowanie egzekucyjne. Zajęcie ruchomości oraz nieruchomości, pomimo że jest skutecznym środkiem egzekwowania należności, to nadal pozostaje ostateczną czynnością prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny.

Literatura

- Adamiak, B. i Borkowski, J. (2012). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Wolters Kluwer.
- Hauser, R., Leoński, Z., Skoczylas, A., Sawczyn, W. i Piątek, W. (2014). *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz* (wyd. 7). C.H. Beck.
- Klat-Wertelecka, L. (2013). *Egzekucja administracyjna w praktyce*. ODDK Sp. z o.o.
- Kledzik, P. (2022). Wybrane problemy dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym. *Studia Prawnoustrojowe*, 57, 277-292. <https://doi.org/10.31648/sp.8031>
- Kmieciak, Z. (2011). Zasada obligatoryjności egzekucji administracyjnej – rzeczywistość czy fikcja. *Przegląd Prawa Publicznego*, 12(37).
- Kmieciak, Z. (2022). *Postępowanie administracyjne. Postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. Wolters Kluwer.
- Łaszczycza, G., Martysz, C. i Matan, A. (2007). *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz* (t. 1 i 2). Kraków.
- Możyłowski, P. (2016). Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego. *Studia Prawnicze KUL*, (1), 107-124. <https://doi.org/10.31743/sp.4927>
- Pierzchała, E. (2007). *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Monografie prawnicze*. C.H. Beck.
- Sobieralski, K. i Kujawiński, R. (2010). *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*. PRESSCOM.
- Świerczyński, P. (2021). *Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjno-prawnych*. Difin SA.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775)
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r., poz. 479)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2651)

Enforcement Proceedings Against the Debtor's Property, Including Real Estate in Administration

Abstract: The State Treasury, as a creditor of pecuniary receivables, encounters non-payment of public law liabilities by debtors. The enforcement authority, the creditor and his actions preceding the initiation of enforcement proceedings were characterized. Premises for execution against property, including real estate, are presented. The aim of the study was to present enforcement proceedings and execution against property, including the debtor's property. An analysis of the effectiveness of enforcement proceedings was carried out. The method used in the work is a case study. The thesis was verified that enforcement measures used by the head of the tax office enable effective enforcement of public law liabilities. The main conclusion of the study is that, despite the many enforcement measures available, the seizure of movable and immovable property to recover unpaid public debts is the last step in enforcement proceedings.

Keywords: creditor, enforcement authority, administrative enforcement proceedings, real estate enforcement