

## Uzasadnienie

Podstawą przygotowania projektu rozporządzenia jest delegacja zawarta w art. 15 § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą”. Obecnie obowiązuje, wydane na podstawie tej delegacji, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia<sup>2</sup>, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 30 października 2014 r.”.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonując tą delegację ustawową, i określając należności pieniężne, inne niż określone w art. 15 ust. 3a ustawy, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, powinien kierować się celowością doręczenia upomnienia oraz potrzebą zapewnienia efektywności czynności wierzyciela zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Zwolnienie wierzyciela z obowiązku doręczenia zobowiązanemu upomnienia winno być wyjątkiem od ustawowej zasady zagrożenia.

Zgodnie z powyższą zasadą, wyrażoną w art. 15 § 1 ustawy, postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero wówczas, gdy upłynął termin do wykonania obowiązku, a wierzyciel przesłał zobowiązanemu pisemne upomnienie. Zawiera ono wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Upomnienie ma na celu przypomnieć zobowiązanemu o ciążyącym na nim obowiązku, a tym samym umożliwić wykonanie obowiązku w sposób dobrowolny bez konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego i ponoszenia kosztów egzekucyjnych.

W § 2 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r. zawarty jest katalog przypadków, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Przepis ten wymienia należności pieniężne wynikające z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Nie odnosi się jednak do należności wynikających z orzeczeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Mamy zatem do czynienia z odmiennym traktowaniem należności pieniężnych ze względu na podstawę natychmiastowego wykonania orzeczenia, z którego wynikają.

Powyższe oznacza, że w przypadku decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, egzekucja administracyjna nie może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Zasadne jest ujednoczenie sposobu dochodzenia należności podlegających natychmiastowemu wykonaniu, czy to z uwagi na nadany decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności, np. w trybie art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, czy też decyzji których natychmiastowe wykonanie wynika z mocy ustawy. Bez wątpliwości rygor natychmiastowej wykonalności, czy też natychmiastowa wykonalność z mocy ustawy, mają ten sam cel: natychmiastowe wykonanie albo dochodzenie obowiązku.

Podkreślenia wymaga, że celem decyzji z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, jak i decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, jest doprowadzenie do natychmiastowego wykonania obowiązku. Doręczenie upomnienia i możliwość wszczęcia

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 131

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.

postępowania egzekucyjnego dopiero po upływie 7 dni od dnia jego doręczenia, niweczy cel wynikający z instytucji natychmiastowego wykonania decyzji z mocy ustawy.

W art. 130 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego określono wyjątki od zasady wykonalności decyzji ostatecznych. Zgodnie z tym przepisem decyzje, wobec których nie upłynął termin do wniesienia odwołania, oraz te w przypadku których odwołanie zostało wniesione mogą być wykonane w przypadku, gdy został im nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108), bądź gdy podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, jeżeli przepis ustawy wyraźnie wskazuje, że decyzja taka podlega „natychmiastowemu wykonaniu” lub „natychmiastowej wykonalności”, albo że wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania takiej decyzji. Przykładem są decyzje wydawane w oparciu o: art. 51 i 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>4</sup>, art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>5</sup>, art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, w § 1 projektu rozporządzenia zaproponowano dodatkowo pkt 3a do katalogu przesłanek zawartych w § 2 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r. Tym samym dołączono do przesłanek, określających przypadki w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, należności pieniężne wynikające z orzeczeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Przesłankę umiejscowiono w § 2 po pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r., tj. po przypadku w którym egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia jeżeli dotyczy należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Zmiana zapewni jednolity sposób postępowania wierzycieli należności pieniężnych, przy podejmowaniu czynności mających na celu wykonanie orzeczeń natychmiast wykonalnych, czy to z mocy ustawy, czy też na podstawie nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności.

Konieczność dokonania proponowanej zmiany przepisów dostrzegła również Najwyższa Izba Kontroli. NIK oceniając działania Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (PSSE), jak i Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska (WIOŚ), wskazała na nieprawidłowe realizowanie obowiązków, polegające na zaniechaniu podejmowania wymaganych działań, jak też na nierzetelnym ich wykonaniu. Skutkiem tego było ograniczenie skuteczności dochodzenia należności Skarbu Państwa w dochodzeniu należności z tytułu kar administracyjnych nałożonych przez skontrolowane jednostki PSSE i WIOŚ.<sup>7</sup> Jest to istotne z uwagi na stwierdzoną w toku kontroli nieprawidłowość, polegającą na wszczynaniu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, wynikających z decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, bez uprzedniego doręczenia zobowiązanym upomnień.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2171, z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 734

<sup>7</sup> Informacja o wynikach kontroli „Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej (P/21/082)”

W wyniku ustaleń kontroli, NIK sformułował *wniosek de lege ferenda* o podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do zmiany § 2 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 roku.

Warto wskazać na decyzje wydawane w oparciu o art. 48a ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>8</sup>, których wykonanie było przedmiotem kontroli NIK. Decyzje w sprawie kary pieniężnej nakładane na tej podstawie podlegają natychmiastowemu wykonaniu z dniem ich doręczenia, a doręcza się je niezwłocznie.

Słusznie zatem stwierdziła NIK<sup>9</sup>, że w procesie dochodzenia należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych po upływie terminu zapłaty kary, wierzyciel powinien podjąć działania zmierzające do realizacji obowiązku zapłaty. W przypadku wniesienia odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną, nieposiadającej rygoru natychmiastowej wykonalności, następuje wstrzymanie wykonania takiej decyzji do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia (decyzja ostateczna). Z kolei w przypadku decyzji z rygiorem natychmiastowej wykonalności (z mocy ustawy lub nadanego na podstawie art. 108 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego), decyzja nieostateczna od której przysługuje odwołanie, staje się wykonalna i może stanowić podstawę do egzekwowania obowiązku zapłaty. Wierzyciel w przypadku braku zapłaty w stosunku do ostatecznych decyzji nakładających karę pieniężną oraz decyzji natychmiast wykonalnych z mocy ustawy jest zobowiązany przestać niezwłocznie ukaranym upomnienie. Po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, wystawić i przekazać do organu egzekucyjnego tytuł wykonawczy w celu wszczęcia egzekucji administracyjnej. Natomiast w przypadku decyzji z nadanym rygiorem w oparciu o przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, wszczęcie egzekucji może nastąpić bez uprzedniego doręczenia upomnienia, na mocy § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 roku.

Nieprawidłowe działania wierzycieli, stwierdzone w ramach kontroli NIK, polegały na działaniu niezgodnym z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadkach, gdy na wierzycielu ciążył obowiązek uprzedniego doręczenia upomnienia, wystawiano i przekazywano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze, pomimo niespełnienia tego obowiązku. W tytułach wykonawczych podawano podstawę braku obowiązku doręczenia upomnienia określoną w § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r. Działania te uzasadniano wystąpieniem wskazanej przesłanki. Uznano bowiem, że przepis ten znajduje zastosowanie również do egzekucji kary pieniężnej wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Konsekwencją tego było umieszczenie w tytułach wykonawczych, nieprawidłowej w tym przypadku, podstawy prawnej odstąpienia od doręczania zobowiązanemu upomnienia.

Zgodnie z projektowanym § 2 nowe regulacje nie znajdą zastosowania do decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, do których wierzyciel wystąpił zobowiązanemu upomnienie. W upomnieniu jest zawarte wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Otrzymując upomnienie zobowiązany zostaje poinformowany o konsekwencjach niewykonania obowiązku wskazanego w upomnieniu, czyli o możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Poza tym, zobowiązany

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, z późn zm.

<sup>9</sup> Informacja o wynikach kontroli „Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej (P/21/082)”

ma możliwość dobrowolnego wykonania, a jednocześnie gwarancję, że w przypadku niezastosowania się do upomnienia, dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, może zostać wszczęte postępowanie egzekucyjne. Zastosowanie § 2 pkt 3a rozporządzenia z dnia 30 października 2014 r., w brzmieniu nadanym niniejszym projektem, do wskazanej sytuacji niweczyłoby cel wysłanego do zobowiązanego upomnienia. Tym samym, w wielu przypadkach uniemożliwiając zobowiązanym dobrowolne wykonanie obowiązku w terminie wskazanym w upomnieniu. Jeżeli zatem upomnienie zostanie wysłane przed dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia, wszczęcie egzekucji będzie mogło nastąpić wyłącznie po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w upomnieniu, czyli po 7 dniach od dnia jego doręczenia.

Natomiast *a contrario* norma umożliwiająca zwolnienie wierzyciela z obowiązku wysłania zobowiązanemu upomnienia znajdzie zastosowanie do decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, również wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, do których wierzyciel nie skierował jeszcze do zobowiązanego upomnienia.

Proponuje się, aby rozporządzenie weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wejścia w życie rozporządzenia, w terminie krótszym niż 14 dni od jego ogłoszenia, wymaga ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Na podstawie obowiązujących przepisów prawa organy administracji publicznej wydają decyzje podlegające natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Obowiązki nałożone tymi decyzjami, w przypadku braku dobrowolnej realizacji, są przymusowo wykonywane. Aby ograniczyć nieprawidłowości w zakresie przymusowego wykonywania tych obowiązków, usprawnić proces ich dochodzenia, zasadne staje się zastosowanie projektowanej normy prawnej również do decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, wobec których wierzyciel nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, wysyłając do zobowiązanego upomnienie. Pozwoli to, w stosunku do tych, jak i przyszłych obowiązków, na prawidłowe, zgodne z celem, zastosowanie instytucji natychmiastowego wykonania decyzji z mocy ustawy.

Przepisy rozporządzenia dotyczą wierzycieli należności publicznoprawnych. Nie mają natomiast wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców (w tym mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców). Wobec przedsiębiorców, na których nałożone zostaną obowiązki na podstawie decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, będzie możliwe niezwłoczne wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Niemniej jednak dobrowolne wykonanie przez przedsiębiorców obowiązków wynikających ze wskazanych decyzji spowoduje, że nie znajdą się oni w powyższej sytuacji. Wykonanie obowiązku nie narazi przedsiębiorców na dolegliwości związane z przymusową jego realizacją w drodze egzekucji administracyjnej. Obecnie natychmiast kierowane do egzekucji administracyjnej (bez uprzedniego doręczenia upomnienia), mogą już być np. obowiązki wynikające z decyzji wydanych wobec przedsiębiorców, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Zatem świadomość opłacalności wykonywania obowiązków publicznoprawnych i nieuchronność ich przymusowego wykonania winna być, już obecnie, gwarancją rzetelnego funkcjonowania przedsiębiorców. Warto dodać, że rozporządzenie z dnia 30 października 2014 r. zawiera katalog przypadków, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Przypadki tam wskazane nie obligują wierzyciela do rezygnacji z wysłania zobowiązanemu upomnienia.

Dają natomiast możliwość wcześniejszego wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Do wierzyciela należy bowiem decyzja, czy zasadne jest zastosowanie wskazanej regulacji. Przepisy rozporządzenia dotyczą zobowiązanych. Na mocy projektowanego rozporządzenia nie będą oni ponosili kosztów upomnienia, skoro egzekucja będzie mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w projektowanym § 2).

Projektowana regulacja nie wpływa również na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, w szczególności na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

Projekt rozporządzenia dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego i zostanie przedłożony do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Nie istnieje również konieczność przedstawiania projektowanego rozporządzenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>10</sup>.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>11</sup> oraz § 80 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

---

<sup>10</sup> M. P. z 2022 r. poz. 348

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 248