

Dr hab., prof. UJK Piotr Ruczkowski

(Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; radca prawny)

Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji *An Electronic Enforcement Title in the Administrative Enforcement Proceedings*

1. Cele, metodyka badań

Rozwój sieci teleinformatycznej zrewolucjonizował sposób komunikowania się między ludźmi. Co warto podkreślić, stale poszerza się zakres wykorzystania komunikacji elektronicznej również w kontaktach obywatela z organami władzy publicznej, co stanowi element procesu informatyzacji państwa i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wykorzystywanie sieci teleinformatycznej może skutecznie usprawnić wykonywanie zadań państwa¹.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych różnych form komunikacji elektronicznej między obywatelami a administracją oraz pomiędzy podmiotami publicznymi, dokumentów elektronicznych, w tym tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego, jest nie tylko konsekwencją realizacji, przewidzianej w różnych dokumentach na poziomie narodowym i ponadnarodowym, strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania, lecz także ma na celu urzeczywistnienie zasady efektywności (szybkości, sprawności, skuteczności) egzekucji administracyjnej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza instytucji tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wśród szczegółowych celów badawczych należy wymienić: a) dokonanie rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych), w tym właściwości organów i trybu postępowania; b) poszukiwanie wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania; c) obserwację praktyki administracyjnej; d) sformułowanie zasad odnoszących się do ww. instytucji w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznym efektem przeprowadzonej analizy mam być potwierdzenie hipotezy o

¹ T. Groß, *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, z. 4, s. 159 i n.

prawidłowej regulacji oraz o wysokiej efektywności i bezpieczeństwie tego instrumentu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wybór problematyki badawczej nie jest przypadkowy, z uwagi chociażby na znaczenie skutecznej egzekucji w procesie administrowania. Ponadto warto podkreślić, że wspomniany elektroniczny tytuł wykonawczy jest stosunkowo nową instytucją prawa egzekucyjnego i dlatego nadal odczuwalny jest brak opracowań poświęconych tej problematyce.

O ile informatyzacja postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego jest przedmiotem szerszych analiz w literaturze, o tyle wykorzystywanie technologii informatycznych w postępowaniu egzekucyjnym nadal wymaga pogłębionych analiz. Niezależnie od powyższego, należy pamiętać, że stale wprowadzane są nowe regulacje prawne, które - ze zrozumiałych względów - nie są omawiane w dotychczasowym piśmiennictwie.

Co warto zasygnalizować, analizowane zagadnienie może być interesujące nie tylko z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, lecz także może mieć znaczenie dla praktyki działania administracji. Zdecydowanie jest więc miejsce na pogłębioną refleksję naukową w tym obszarze badawczym.

W celu realizacji zamierzeń autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która uznawana jest nie bez przyczyny za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Metoda ta polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji (*ratio legis*) przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego. W procesie egzegezy (również poszukiwania właściwego, innego niż literalnego/dosłownego sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych) konieczne będzie także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Natomiast z uwagi na przyjęte założenia metodologiczne oraz ograniczoną objętość opracowania, pominięte zostaną metody: historyczna i prawnoporównawcza.

2. Rekapitulacje

Proces informatyzacji administracji publicznej jest wdrażany etapami i obejmuje różne obszary aktywności organów władzy publicznej. Znajduje on odzwierciedlenie w regulacjach prawa międzynarodowego i ponadnarodowego oraz prawa krajowego, zarówno w przepisach prawa ustrojowego, materialnego, jak i procesowego, w tym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uregulowanym ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji² (dalej w skrócie u.p.e.a.). Jak się wydaje, to właśnie w przepisach procesowych, formalnych, komunikacja elektroniczna odgrywa szczególną rolę, mając bezpośredni wpływ na przebieg postępowania.

W prawie krajowym szczególne znaczenie dla rozwoju komunikacji elektronicznej w administracji publicznej ma ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³, natomiast jeśli chodzi o postępowanie egzekucyjne, to z punktu widzenia zagadnień analizowanych w niniejszym opracowaniu, istotna jest nowelizacja u.p.e.a. przeprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴, która wprowadziła jako zasadę przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Kolejnych zmian dokonano na mocy ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁵, która w znacznej części wejdzie w życie 1 lipca 2021 r. i która wprowadza się szereg zmian w wielu aktach prawnych, w tym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶.

Co warto podkreślić, stosownie do treści art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a. zasadą jest przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast jeżeli droga elektroniczna nie jest możliwa z przyczyn technicznych, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23

² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 670.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2070.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁷, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy.

Drogą elektroniczną przekazywane są także informacje, o których mowa w art. 26 § 1e pkt 1-8 u.p.e.a., np. informacje dotyczące: 1) posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi; 2) majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3 u.p.e.a.; 3) siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3a u.p.e.a.

W przypadku gdy tytuł wykonawczy przekazany za pośrednictwem systemu teleinformatycznego: 1) zawiera dane zobowiązanego niezgodne z danymi zawartymi w: a) rejestrze PESEL, b) Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; 2) zawiera dane wierzyciela i podstawę prawną, niezgodne ze słownikami referencyjnymi zamieszczonymi na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych; 3) nie zawiera danych, innych niż określone w pkt 1 i 2, wymaganych przepisami art. 27 u.p.e.a. – wierzyciel jest zawiadamiany o nieprzyjęciu tytułu wykonawczego wraz z podaniem przyczyny jego nieprzyjęcia również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

System teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub inne informacje są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, przy czym może wyznaczyć inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie przede wszystkim konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu. Korzystając z tego upoważnienia, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do prowadzenia systemu teleinformatycznego.

Do kluczowych determinant procesu informatyzacji postępowania egzekucyjnego i samej egzekucji administracyjnej należą zatem bezpieczeństwo i sprawność systemu informatycznego.

Nie ulega wątpliwości, że kierunek wprowadzanych zmian należy uznać za słuszny, niemniej jednak poszczególne rozwiązania mogą budzić pewne wątpliwości, dotyczące

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041.

choćby interpretacji używanej przez ustawodawcę terminologii informatycznej, czy też stwarzać zagrożenie ujawnienia danych i wykorzystania ich przez osoby nieuprawnione, co - mimo stosowania odpowiedniego oprogramowania i nowoczesnych środków technicznych, nadal towarzyszy procesowi cyfryzacji.

Pewne obawy może także budzić sprawność systemu informatycznego oraz ryzyko nieprawidłowego wykorzystania określonych funkcjonalności systemu, zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania nowych rozwiązań informatycznych.