

ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA FINANSÓW¹⁾

z dnia 2014 r.

**w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez
uprzedniego doręczenia upomnienia**

Na podstawie art. 15 § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn. zm.²⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa należności pieniężne, inne niż określone w art. 15 § 3a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zwanej dalej "ustawą", których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

§ 2. Egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy:

- 1) należności pieniężnych, w przypadku których, na podstawie przepisów szczególnych, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty;
- 2) należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym przepis prawa wiąże powstanie takiego obowiązku, a wysokość tej należności została określona w ostatecznym orzeczeniu;
- 3) należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności;
- 4) należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej w przypadku, o którym mowa w art. 61 ustawy;
- 5) należności pieniężnych państw członkowskich Unii Europejskiej/Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, o których mowa w dochodzonych na podstawie art.

¹⁾ Minister Finansów kieruje działem administracji rządowej – finanse publiczne, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 248, poz. 1481).

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 1166, 1342 i 1529, z 2013 r. poz. 1289 oraz z 2014 r. poz. 379, 567 i 897.

84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE. L 166 z dnia 30.04.2004 r., str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, tom 5, str. 72);

- 6) kosztów upomnienia;
- 7) kosztów egzekucyjnych;
- 8) grzywien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym;
- 9) odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych.

§ 3. Do dnia 31 grudnia 2015 r. egzekucja administracyjna może być również wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy:

- 1) grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 2) grzywien wymierzonych mandatem karnym i innych należności pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym skarbowym.

§ 4. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.³⁾

MINISTER FINANSÓW

³⁾ Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, z 2003 r. Nr 9, poz. 106, oraz z 2004 r. Nr 10, poz. 79), które w części dotyczącej określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia utraciło moc z dniem 22 maja 2014 r. na podstawie art. 127 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289).

Uzasadnienie

Ustawą z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289), zwanej dalej „ustawą o wzajemnej pomocy”, zmieniona została ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”. Zgodnie z art. 127 ustawy o wzajemnej pomocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 15 § 5 ustawy pozostają w mocy do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tego przepisu, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych. Dotychczas przepis art. 15 § 5 ustawy wykonywany był przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wykonania ustawy”, które utraciło moc z dniem 22 maja 2014 r. na podstawie art. 127 ustawy o wzajemnej pomocy.

Jedną z podstawowych zasad postępowania egzekucyjnego jest zasada zagrożenia zawarta w art. 15 § 1 ustawy, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero wówczas, gdy upłynął termin do wykonania obowiązku i wierzyciel przesłał zobowiązanemu pisemne upomnienie, w którym wezwał go do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Przesłanie upomnienia ma na celu przypomnienie zobowiązanemu o ciążyącym na nim obowiązku, a tym samym umożliwienie mu wykonania obowiązku w sposób dobrowolny bez konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego, które jest dla zobowiązanego uciążliwe i powoduje powstanie obowiązku ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem tego postępowania.

Ustawą o wzajemnej pomocy zostało zmienione brzmienie art. 15 § 5 ustawy. Zgodnie z delegacją zawartą w tym przepisie minister właściwy do spraw finansów publicznych, 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. W świetle powołanych wyżej przepisów zwolnienie wierzyciela z obowiązku doręczenia zobowiązanemu upomnienia winno być wyjątkiem od ustawowej zasady zagrożenia, zatem winno być stosowane w wyjątkowych sprawach.

Mając na uwadze, że w przypadku niektórych należności odrębne przepisy prawa, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, nakładają na wierzyciela obowiązek doręczenia zobowiązanemu wezwania do zapłaty uznano, że w takich przypadkach nieracjonalne oraz niecelowe jest zobowiązywanie wierzyciela do wysyłania zobowiązanemu upomnienia. Należy bowiem zauważyć, że wezwanie do zapłaty pełni tę samą funkcję, co upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy, tj. przypomnienia o obowiązku, którego termin wykonania upłynął oraz poinformowania o możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego, którego celem jest doprowadzenie do przymusowego wykonania obowiązku. W związku z powyższym w rozporządzeniu zwolniono wierzyciela z obowiązku wysyłania upomnienia w takich przypadkach.

W rozporządzeniu pozostawiono rozwiązanie wyłączające stosowanie zasady zagrożenia w przypadku należności pieniężnych, których wysokość została określona w orzeczeniu. Przepis § 2 pkt 2 ma charakter doprecyzowujący, zezwala bowiem wierzycielowi na odstępnie od obowiązku doręczania upomnienia w przypadku należności pieniężnych, których obowiązek

uiszczenia powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym przepis prawa wiąże powstanie takiego obowiązku, a wysokość tej należności została określona w ostatecznym orzeczeniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane były rozbieżne stanowiska w zakresie stosowania § 13 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy, zgodnie z którym postępowanie egzekucyjne mogło być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy należność pieniężna została określona w orzeczeniu. Z jednej strony prezentowano stanowisko, że przepis ten ma zastosowanie zarówno do decyzji ustalających, jak i określających wysokość należności pieniężnych, z drugiej zaś strony – wyłącznie do decyzji o charakterze deklaratoryjnym. Kierując się rozróżnieniem pojęć „należności pieniężnej określonej w orzeczeniu”, jak i „należności pieniężnej ustalonej w orzeczeniu” występującym w art. 1a pkt 20, art. 19 § 2, art. 34 § 1a oraz art. 110 § 2 ustawy przyjęto, że zasada zagrożenia, podobnie jak w dotychczasowym stanie prawnym, realizowana będzie wyłącznie w przypadku orzeczeń ustalających wysokość należności pieniężnej. W przypadku należności pieniężnych, których wysokość została określona w ostatecznym orzeczeniu, zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia, na wierzycielu nie będzie spoczywać obowiązek doręczenia upomnienia. Tym samym dyspozycją tego przepisu, objęto należności pieniężne wynikające z ostatecznych decyzji, o których mowa w art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), czy też decyzje określające wysokość należności pieniężnych z tytułu m. in. ubezpieczeń społecznych, należności celnych czy opłat za korzystanie ze środowiska.

Jednocześnie uznano, że deklaratoryjne decyzje określające wysokość należności pieniężnych nie tworzą nowych sytuacji w zakresie powstania stosunku prawnego, lecz stwierdzają ich powstanie z mocy samego prawa, ze stosunkiem *ex tunc*, czyli od momentu, w jakim dane zdarzenie prawne zaistniało. Należności pieniężne nie powstają w tych sytuacjach z momentem wydania i doręczenia takiej decyzji określającej należności pieniężne, lecz z momentem, kiedy podmiot zobowiązany powinien najpóźniej prawidłowo dokonać samoobliczenia wymaganej należności pieniężnej.

Kolejną kategorią należności pieniężnych, które mogą być dochodzone w egzekucji bez konieczności uprzedniego doręczenia upomnienia są należności pieniężne wynikające z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Celem rygoru jest bowiem doprowadzenie do natychmiastowego wykonania obowiązku. Doręczenie upomnienia i możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia niweczyłoby cel wynikający z tej instytucji.

W rozporządzeniu zawarto zwolnienie z obowiązku kierowania upomnienia w przypadku należności pieniężnych, które dochodzone będą w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej. Ponowne kierowanie upomnienia przed wszczęciem egzekucji na podstawie art. 61 ustawy opóźni egzekucję z ujawnionych składników majątkowych zobowiązanego. Analogiczne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z dnia 8.07.2009 r. sygn. akt II FSK 316/08 Naczelny Sąd Administracyjny sformułował tezę, zgodnie z którą jeżeli w danym przedmiocie uprawniającym do egzekucji administracyjnej w stosunku do określonego, nie zmienianego następnie podmiotu, na podstawie art. 15 § 1 ustawy, przesłane i doręczone zostanie upomnienie, brak jest podstaw do występowania przez wierzyciela z kolejnymi upomnieniami, także w przypadkach ponownego wszczynania postępowania egzekucyjnego w tym samym obszarze. Upomnienie przypomina bowiem zobowiązanemu o powinności wykonania danego obowiązku pod rygorem przymusowego prawnego wyegzekwowania, niezależnie od tego ile razy w danej sprawie wystawiane będą tytuły wykonawcze i wszczynane

będzie postępowanie egzekucyjne. Upomnienie, zgodnie z art. 15 § 1 ustawy, przesyła się nie przed każdorazowym wystawieniem tytułu wykonawczego, ale po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku.

Przyjęto również, że upomnienie nie będzie wymagane w przypadku należności pieniężnych, dochodzonych w ramach przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE/EFTA. Rezygnacja z obowiązku doręczania upomnień w odniesieniu do przedmiotowych należności wynika z art. 78 ust. 3 lit. e rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L z dnia 16 września 2009 r. Nr 284, str. 1). Przepis ten zobowiązuje instytucje zwracające się o udzielenie pomocy do podania we wniosku o odzyskanie należności daty powiadomienia zobowiązanego o dołączonym tytule wykonawczym. Oznacza to, iż jednym z warunków wszczęcia postępowania zmierzającego do odzyskania należności na terytorium innego państwa członkowskiego UE/EFTA jest uprzednie poinformowanie dłużnika o istnieniu należności. Tym samym bezcelowe byłoby ponowne kierowanie powyższej informacji do zobowiązanego przez polskie instytucje ubezpieczeniowe, do których zwrócono się o dochodzenie należności. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje również w art. 15 § 3a ustawy, który wyłącza obowiązek kierowania do zobowiązanych upomnień zawierających wezwanie do zapłaty należności pieniężnych państw członkowskich lub państw trzecich.

Egzekucja administracyjna będzie mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia również, gdy będzie dotyczyła kosztów upomnienia oraz kosztów egzekucyjnych, gdyż są konsekwencją prowadzonej uprzednio egzekucji należności pieniężnych. Ponadto doręczanie upomnienia z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego prowadziłoby do ponownego obowiązku uiszczenia kosztów upomnienia.

Celem umieszczenia grzywien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym w katalogu należności, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, jest zapewnienie szybkości działań wierzyciela zmierzających do egzekucji administracyjnej tych należności, w ramach której możliwe jest zastosowanie środków egzekucyjnych zmierzających do wykonania obowiązku.

W przypadku natomiast odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych doręczanie upomnienia skazanemu, o którym mowa w art. 120 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) jest niecelowe, skoro skazany odbywa karę pozbawienia wolności.

W § 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia wymieniono grzywny nałożone w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz grzywny wymierzone mandatem karnym i inne należności pieniężne orzeczone w postępowaniu karnym skarbowym, na wzór dotychczasowych regulacji zawartych w § 13 pkt 3 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy. W celu stosowania zasady zagrożenia w szerszym zakresie proponowane regulacje zawarte w § 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia mają jednak charakter czasowy. Zaproponowano, że z dniem 1 stycznia 2016 r. wierzyciele grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz grzywien wymierzonych mandatem karnym i innych należności pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym skarbowym obowiązani będą do doręczenia zobowiązanemu upomnienia przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Kierowano się bowiem wysokim wskaźnikiem dobrowolnych wpłat należności pieniężnych po doręczeniu

upomnienia (ok. 45%) w zakresie należności pieniężnych, w odniesieniu do których obowiązek doręczenia upomnienia spoczywa obecnie na naczelnikach urzędów skarbowych. Uzasadnieniem nowych rozwiązań prawnych jest prognoza zmniejszenia liczby spraw kierowanych do egzekucji administracyjnej, tym samym odciążenie wierzycieli od wystawiania tytułów wykonawczych, uczestniczenia w postępowaniu egzekucyjnym oraz pokrywania opłaty komorniczej w wysokości 5% kwot przekazywanych wierzycielowi przez organ egzekucyjny.

Okres ten umożliwi dostosowania systemów informatycznych wierzycieli do realizacji przez nich zadań polegających na sporządzaniu i doręczaniu zobowiązanemu upomnienia. Ponadto do tego czasu planowane jest przejęcie przez naczelników urzędów skarbowych od wojewodów funkcji wierzycielskich w zakresie grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy Policji.

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Proponuje się, żeby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Termin ten jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) i zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.

Stosownie do treści art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.