

Przemysław OSTOJSKI*

POZYSKIWANIE PRZEZ WIERZycIELA INFORMACJI O MAJĄTKU ZOBOWIĄZANEGO W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ OBOWIĄZKÓW PIENIĘŻNYCH

(Streszczenie)

Artykuł dotyczy jednego z najistotniejszych zagadnień związanych z przygotowaniem egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych, jakim jest pozyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego. Z obowiązujących przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy wyprowadzić normę nakazującą wierzycielowi pozyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego, zwłaszcza w fazie przedegzekucyjnej, ale również w toku postępowania egzekucyjnego oraz po jego (nieefektywnym) zakończeniu. Ustawodawca powinien zaś stworzyć precyzyjną i skuteczną regulację ustawową umożliwiającą wierzycielowi wypełnianie tego obowiązku. *De lege lata* obowiązuje regulacja niepełna i wzbudzająca wątpliwości co do jej zgodności z konstytucyjnymi zasadami określoności i proporcjonalności. Z kolei orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje na istnienie licznych barier oraz sytuacji prawnych skutkujących zaistnieniem podstaw odmowy udzielenia informacji wierzycielom na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy.

Słowa kluczowe: wierzyciel; zobowiązany; postępowanie egzekucyjne w administracji; egzekucja należności pieniężnych; przygotowanie egzekucji administracyjnej

Klasyfikacja JEL: K34, K42, H21, H83

1. Wstęp

W toku podejmowanych czynności zmierzających do zastosowania egzekucji wierzyciele powinni podejmować działania mające na celu ustalenie pełnego obrazu stosunków prawnomajątkowych (finansowych) zobowiązanego, o któ-

* Dr hab., profesor Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu; e-mail: przemyslaw.ostojski@gmail.com

rym mowa w art. 1a pkt 20 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹. Obowiązek pozyskiwania informacji na temat majątku zobowiązanego należy objąć zakresem stosowania normy-zasady z art. 6 § 1 u.p.e.a., w myśl którego w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Czynnościami tymi są również działania polegające na zbieraniu wspomnianych informacji. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia efektywności egzekucji rozumianej jako podejmowanie czynności przez wierzyciela i organ egzekucyjny prowadzących do rezultatu ocenianego pozytywnie z punktu widzenia celowości egzekucji (zaspokojenia wierzyciela). W przypadku stwierdzenia przez wierzyciela lub organ egzekucyjny, że pomimo istnienia zaległości strona nie posiada żadnych aktywów majątkowych, nie powinno dojść do zastosowania środków egzekucyjnych². Wierzyciel jednak powinien ograniczyć się do okresowego podejmowania czynności – w zależności od okoliczności, procesowych lub pozaprosesowych – polegających na poszukiwaniu składników majątkowych zobowiązanego, z których mogłoby dojść do zaspokojenia zaległości³. Jeżeli organ nie podejmuje działań w tym względzie, należy rozważyć pozostawanie przezeń w bezczynności – ze wszelkimi konsekwencjami wypływającymi z tego faktu⁴.

Według ustaleń Najwyższej Izby Kontroli⁵, pomimo znacznej poprawy w latach 2016 i 2017, w dalszym ciągu większość egzekucji administracyjnych kończy się w sposób nieefektywny, tzn. w związku z nieściągnięciem ze składników majątkowych zobowiązanego należności poddanych egzekucji, a także powstałych w tej drodze (niejednokrotnie redundantnych) kosztów egzekucyj-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.; dalej: u.p.e.a. lub „ustawa egzekucyjna”. Zob. **L. Klat-Wertelecka**, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 111 i n.; **R. Suwaj**, w: **J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj**, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Presscom, Wrocław 2008, s. 119.

² Podobnie w orzecznictwie NSA wskazano, że każdorazowe wszczęcie postępowania egzekucyjnego powinno zostać poprzedzone kalkulacją dającą podstawę do udzielania odpowiedzi na pytanie, czy uzyska się w nim kwotę przewyższającą wydatki egzekucyjne – zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2373/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

³ Chodzi o aktywa przewyższające wydatki egzekucyjne – art. 59 § 2 u.p.e.a.

⁴ Zob. **L. Klat-Wertelecka**, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, w: **Z. Janku** (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 491.

⁵ Zob. raport NIK o poszanowaniu interesów podatników i zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa przy egzekucji administracyjnej, <https://www.nik.gov.pl>; stan na 14.05.2018 r.

nych⁶. W moim przekonaniu efektywna egzekucja administracyjna jest możliwa dzięki skutecznemu pozyskiwaniu informacji o majątku zobowiązanego. *De lege lata* wierzyciele, o których mowa w art. 5 u.p.e.a. – w świetle normy-zasady z art. 6 § 1 tej ustawy – powinni co do zasady pozyskiwać informacje w tym przedmiocie nie tylko w toku, ale przede wszystkim przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Celem niniejszego opracowania jest, po pierwsze, weryfikacja tezy, w myśl której pozyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego jest przede wszystkim obowiązkiem wierzycieli kierujących sprawą zaległości publicznoprawnych na drogę postępowań egzekucyjnych w administracji. Po drugie, nie można uznać za wystarczające, dla skutecznego pozyskiwania informacji o majątku zobowiązanego, podstaw prawnych przewidzianych wyłącznie w aktualnie obowiązującej u.p.e.a. oraz ustawie z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁷.

W przeważającej liczbie przypadków w praktyce postępowania egzekucyjnego w administracji wierzyciel jest równocześnie organem egzekucyjnym. Nie oznacza to jednak, że nie jest uzasadnione i potrzebne rozróżnienie uprawnień i obowiązków wierzyciela oraz organu egzekucyjnego w toku tego postępowania. Podmiotem obciążonym obowiązkiem przygotowania egzekucji administracyjnej jest w zasadniczej mierze wierzyciel. Obowiązek ten dotyczy zarówno sfery faktycznej, jak i prawnej (materialnej i procesowej), w ramach których możliwe będzie – w bliższej albo dalszej przyszłości – wdrożenie środków zabezpieczających lub egzekucyjnych⁸. Chodzi zatem o ustalenie lub określenie wysokości obowiązku podlegającego egzekucji, ewentualne spowodowanie wymagalności obowiązku poprzez nadanie decyzji rygору natychmiastowej wykonalności, zabezpieczenie należności oraz ustalenie sytuacji majątkowej zobowiązanego.

⁶ Na temat pojęcia oraz przyczyn nieefektywności egzekucji obowiązków pieniężnych zob. **P. Ostojki**, *Czynniki wywołujące nieefektywność egzekucji należności publicznoprawnych w Polsce*, *Annales UMCS. Sectio H. Oeconomia* 2016/50/1, s. 245 i n.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 425; dalej: „ustawa o wzajemnej pomocy”.

⁸ Szerzej: **P. Ostojki**, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015, *passim*.

2. Pozyskiwanie informacji przez wierzycieli i ich przekazywanie organowi egzekucyjnemu

2.1. Pojęcie informacji dotyczących majątku zobowiązanego

Znaczenie informacji dla działań organów administracji publicznej jest fundamentalne, ponieważ jest ona związana ze stwierdzeniem ich legitymacji do podejmowania działań władczych⁹. Na potrzeby analizowanej problematyki pojęcie informacji należy utożsamiać z wiedzą, której pozyskanie ma służyć wierzycielowi lub organowi egzekucyjnemu za podstawę dokonywania – odpowiednio – czynności zabezpieczających lub egzekucyjnych. Wiedza ta jest przetwarzana przez wierzyciela lub organ egzekucyjny, tzn. prócz gromadzenia podlega ona ocenie organu, który ją porządkuje i odpowiednio klasyfikuje. Informacje pozyskane przez wierzyciela (komórkę wierzycielską właściwego urzędu) powinny być przekazane wraz z tytułem wykonawczym organowi egzekucyjnemu (komórce egzekucyjnej właściwego urzędu). Podobnie jak w postępowaniu jurysdykcyjnym (administracyjnym, podatkowym), jakość informacji gwarantuje „jakość” rozstrzygnięcia, tak też w postępowaniu egzekucyjnym jakość informacji gwarantuje „jakość” (efektywność) zastosowanych środków egzekucyjnych. Bez znajomości faktów dotyczących majątku zobowiązanego wierzyciel lub organ administracyjny nie może działać ani prewencyjnie – dokonując zabezpieczenia składników majątkowych zobowiązanego, ani reagować poprzez podjęcie czynności procesowych mających na celu wdrożenie efektywnej egzekucji.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków pieniężnych gromadzenie, przetwarzanie, przekazywanie i wykorzystywanie informacji ma szczególne znaczenie. W postępowaniu tym zakres wykorzystywanych informacji jest szeroki. Obejmuje on nie tylko informacje identyfikujące podmiot zobowiązany, ale inne dane dotyczące m.in. jego stanu majątkowego, dochodów, zatrudnienia osób fizycznych itd.¹⁰ Dysponowanie przez administracyjny organ egzekucyjny różnymi informacjami jest niezbęd-

⁹ Zob. E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul (Minnesota) 1997, s. 121; M. Kloepfer, *Staatliche Informationen als Lenkungsmittel*, Berlin –New York 1998, s. 7.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 21 marca 2002 r., II SA 1854/01; wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1146/06; wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt I OSK 2125/10; wyrok WSA w Opolu z 5 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/OI 312/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; ponadto zob.: L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 113.

ne do sprawnego prowadzenia postępowania egzekucyjnego¹¹. Wierzyciel odpowiada za dostarczenie organowi egzekucyjnemu możliwie obszernej gamy informacji na temat majątku zobowiązanego, co powinno pozwolić temu organowi na skuteczne zastosowanie środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku.

Ze względu na cel oraz przedmiot egzekucji wierzyciele powinni gromadzić informacje o różnorodnych zjawiskach prawno-gospodarczych. Dla efektywnego zastosowania środków egzekucyjnych należności pieniężnych niezbędne są takie informacje, jak:

- dane identyfikujące zobowiązanego, w tym forma prowadzenia działalności gospodarczej,
- adres zobowiązanego lub adres prowadzonej działalności,
- określenie przedmiotów wykonywanej działalności gospodarczej (PKD),
- informacje o istnieniu lub ustaniu wspólności majątkowych zobowiązanego (wspólności małżeńskiej lub wspólności w ramach spółek prawa cywilnego),
- informacje o przekształceniach przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną w inną formę prowadzenia działalności gospodarczej,
- prawa majątkowe przysługujące zobowiązanemu, w tym: udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego, wierzytelności, prawa rzeczowe, w tym własność ruchomości lub nieruchomości,
- wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia zobowiązanego lub pracowników zobowiązanego,
- strony stosunków zobowiązaniowych, których podmiotem jest zobowiązany (kontrahenci zobowiązanego) – w tym jego dłużnicy, wspólnicy spółek prawa cywilnego,
- długi zobowiązanego, w tym zaległości podatkowe,
- przedsiębiorstwo zobowiązanego, w tym jego struktura i obroty,
- obciążenia majątku zobowiązanego, w tym hipoteką lub zastawem,
- informacje na temat egzekucji prowadzonej do majątku zobowiązanego lub jego upadłości,
- informacje o postępowaniu naprawczym,
- informacje o uzyskaniu lub utracie koncesji, zezwoleń lub licencji zobowiązanego, uprawnień zawodowych lub wpisaniu go do rejestru działalności regulowanej.

¹¹ P. Fajgielski, *Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w egzekucji administracyjnej*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 146.

2.2. Prawny obowiązek wierzycieli pozyskiwania informacji

W moim przekonaniu, wierzyciele powinni gromadzić – i w zdecydowanej większości przypadków gromadzą – we własnym zakresie informacje na temat majątku zobowiązanych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji. Skuteczne pozyskiwanie tych informacji na wczesnym etapie powstawania obowiązków mogących podlegać egzekucji umożliwia ich ewentualne zabezpieczenie, a przez to zapobiega usuwaniu przez zobowiązanych majątków przed egzekucją. Ponadto posiadanie takich informacji umożliwia podejmowanie efektywnych działań związanych z mediatyzacją lub działaniami informacyjnymi względem zobowiązanego (art. 15 § 1, art. 6 § 1b u.p.e.a.)¹². Finalnie zaś pozyskanie takich informacji urealnia przymusowe wykonanie obowiązków. Z powyższych względów ustawodawca zakazuje organowi egzekucyjnemu wszczęcia postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy wierzyciel nie przekaze mu informacji o majątku zobowiązanego, a ze zgromadzonych przez organ egzekucyjny danych wynika, że majątek zobowiązanego nie pozwoli na zaspokojenie wydatków egzekucyjnych. W takiej sytuacji organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji (art. 29 § 2 pkt 2 u.p.e.a.). Wierzyciel może odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli nie upłynęło dwanaście miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyskana kwota przewyższającej wydatki egzekucyjne – wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela, na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego inne należności pieniężne zobowiązanego. Nie dotyczy to przy-

¹² Mediatyzacja jest immanentnie związana z zasadami: przekonywania z art. 11 k.p.a. oraz zagrożenia indywidualnego, o której stanowi wskazany art. 15 § 1 u.p.e.a. W aktualnym stanie prawnym wierzyciel jest upoważniony do podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanego, zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku. W przypadku podjęcia działań informacyjnych wierzyciel powinien przesłać zobowiązanemu upomnienie nie wcześniej aniżeli po upływie 7 dni i nie później aniżeli po 21 dniach od dnia, w którym podjęto tę aktywność. Z kolei działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks – zob. art. 6 § 1b u.p.e.a. oraz § 4 ust. 2 i § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1483. Zob. **R. Hauser, A. Skoczylas** (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji, Komentarz do art. 6*, wyd. 9, Legalis 2018, zwłaszcza pkt 1, 10 i 12.

padku wcześniejszego ujawnienia majątku lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższającego kwotę wydatków egzekucyjnych (art. 6 § 1c u.p.e.a.). Jeżeli jednak nie ujawniono takiego majątku, wierzyciel – przed wszczęciem postępowania w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej – wzywa zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu¹³, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku gdy w wyniku wezwania nie zostanie złożone oświadczenie lub w złożonym oświadczeniu nie zostanie wykazany majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych, z którego możliwe jest prowadzenie egzekucji administracyjnej, za dzień odstąpienia od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych przyjmuje się dzień doręczenia tego wezwania. Wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić wówczas, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych (art. 6 § 1d w zw. z art. 61 u.p.e.a.).

Powyższe regulacje należy uznać za w pełni racjonalne i odpowiadające potrzebom praktyki. Jeżeli jednak dojdzie do skierowania przez wierzyciela do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego, pomimo że nie przemawiały za tym okoliczności dotyczące sytuacji majątkowej i finansowej zobowiązanego, wierzyciel powinien poinformować organ egzekucyjny o ewentualnym zaistnieniu podstawy do umorzenia postępowania egzekucyjnego, zanim dojdzie do zastosowania środków egzekucyjnych i powstania z tego tytułu opłat. O ile wierzyciel złoży taki wniosek, organ egzekucyjny będzie obowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z uwagi na treść art. 7, 77 i 80 k.p.a. mających odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym na mocy art. 18 u.p.e.a. Niezbędne jest uprzednie przeprowadzenie przez organ kalkulacji stanowiącej podstawę stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym uzyska się kwoty przewyższające wydatki egzekucyjne. Tryb ten powinien uchronić wierzyciela przed ponoszeniem kosztów egzekucyjnych, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego¹⁴. Z tego samego powodu konieczne jest to, by wierzyciel, który skierował do organu egzekucyjnego

¹³ Szczegółowe elementy wezwania zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu oraz samego oświadczenia wyznaczają przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia MF z dnia 30 grudnia 2015 r.

¹⁴ Zob. wspomniany już wyżej wyrok NSA z 13 marca 2013 r., II GSK 2373/11, cyt. jw. Zob. także: **P. Ostojski**, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej...*, s. 92–93. W. Piątek wskazał w tym kontekście na konieczność odpowiedzialnego podejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, zob. **W. Piątek**, *Obowiązkowe a odpowiedzialne wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, *Przegląd Podatkowy* 2016/9, s. 38 i n.

tytuł wykonawczy, informował organ egzekucyjny o każdej zmianie wysokości zaległości (art. 28b i art. 66 § 4 pkt 1 u.p.e.a.).

2.3. Sposoby przekazywania informacji przez wierzycieli organom egzekucyjnym

Pozyskane informacje wierzyciel powinien przekazywać organowi egzekucyjnemu w każdym czasie, o ile zostało już wszczęte postępowanie egzekucyjne, chyba że uprzednio wszczęto postępowanie zabezpieczające – wówczas wierzyciel zamieszcza w treści formularza zarządzenia zabezpieczenia (ZZ-1) informacje na temat majątku zobowiązanego¹⁵. W pozostałych wypadkach prawodawca nakazuje wierzycielowi niezwłocznie zawiadomić organ egzekucyjny o uzyskanej informacji o zobowiązanym i jego majątku w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej (§ 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MF z dnia 30 grudnia 2015 r.). Jeżeli wierzyciel posiada informacje o majątku zobowiązanego na etapie kierowania do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, informacje te powinien zawrzeć w tym wniosku (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Jeśli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, wskazane dane przekazywane są wewnątrz struktury organizacyjnej urzędu obsługującego organ administracji publicznej; z reguły chodzi o korespondencję pomiędzy komórkami wierzycielskimi i komórkami egzekucyjnymi właściwego urzędu (art. 26 § 4 u.p.e.a.).

3. Mechanizmy, stadia oraz formy pozyskiwania informacji

Mechanizmy pozyskiwania i przepływu informacji dla potrzeb prawa publicznego, w tym prawa o egzekucji administracyjnej, można klasyfikować różnorodnie. Po pierwsze, w doktrynie prawa podatkowego wskazuje się na wielopłaszczyznowość tworzenia i przepływu informacji związanych z opodatkowaniem¹⁶. Po drugie, inną propozycją klasyfikacji sposobów pozyskiwania i przepływu informacji może być podział oparty na wyodrębnieniu kolejnych etapów realizacji zobowiązań podatkowych powstałych z mocy prawa. W ostatnim etapie realizacji zobowiązań podatkowych powstałych *ex lege*, niewykonanych w sposób

¹⁵ Część D poz. 6 formularza zarządzenia zabezpieczenia stosowanego przy zabezpieczeniu należności pieniężnych. Formularz ten jest aktualnie określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzoru zarządzenia zabezpieczenia, Dz.U. poz. 645, wydany na podstawie art. 156 § 2 u.p.e.a.

¹⁶ Zob. **B. Brzeziński**, *Informacje i dokumentacja w prawie podatkowym*, w: **idem** (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2009, s. 295–296.

dobrowolny, dochodzi do wdrożenia egzekucji administracyjnej, która z kolei stanowi etap postępowania egzekucyjnego w administracji¹⁷. W fazie przedegzekucyjnej tego postępowania wierzyciel i organ egzekucyjny gromadzą, przetwarzają i wykorzystują informacje niezbędne dla efektywnego wdrożenia środków egzekucyjnych. Po trzecie, moim zdaniem właściwe jest zaproponowanie podziału na pozaprosesowe oraz procesowe sposoby poszukiwania informacji o dochodach i majątku zobowiązanego¹⁸. Podział ten jest związany z problematyką rozróżnienia pojęć: „pozyskiwania informacji” oraz „ustalenia stanu faktycznego sprawy”. Należy stwierdzić, że pojęcie pozyskiwania informacji jest szersze aniżeli pojęcie ustaleń faktycznych, które powszechnie ogranicza się i odnosi do procesowego postępowania dowodowego¹⁹.

Do pozyskiwania przez wierzyciela informacji o majątku zobowiązanego może dochodzić w różnych momentach związanych z powstaniem, konkretyzacją i wykonaniem (w tym przymusowym) obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Dotyczy to: stadium powstania stosunku materialnoprawnego, z którego wynika obowiązek, stadium czynności sprawdzających lub kontroli – poprzedzających wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego, stadium postępowania jurysdykcyjnego, stadium mediatyzacji – o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., stadium postępowania egzekucyjnego w administracji, stadium po zakończeniu (z reguły nieefektywnym) administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W każdym z wymienionych stadiów wierzyciel posiada instrumenty pozwalające mu uzyskać informacje umożliwiające poznanie sytuacji majątkowej zobowiązanego. Ujmując w sposób generalny te formy, uzasadnione jest zaproponowanie dwóch zbiorczych określeń teoretycznych, obejmujących czynności wierzyciela mające na celu pozyskanie wspomnianych informacji. Po pierwsze, wspomniane formy działań mogą być utożsamiane z węższą kategorią – czynności faktycznych wierzyciela, to znaczy czynności nieskierowanych na wywołanie bezpośrednio skutków prawnych, ale które mogą wywoływać takie skutki pośrednio²⁰. Po drugie, formy działania wierzycieli obejmujące pozyskiwanie

¹⁷ P. Ostojki, *Wyświetlenie tytułu wykonawczego w polskim prawie o egzekucji administracyjnej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012/2, s. 43–52.

¹⁸ Szerzej: P. Ostojki, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej...*, s. 24 i n.

¹⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 189 i n.; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 329 i n.; A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kraków 2006, s. 17 i n.; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, *passim*.

²⁰ Zob. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 126–127; R. Bulejak, *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działa-*

informacji na temat majątku zobowiązanego można zakwalifikować do szczególnej prawnej formy działania administracji, określanej w doktrynie mianem „aktów informacji”²¹. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w doktrynie wyróżnia się, jako szczególne prawne formy działania administracji – odrębne od aktów informacji – akty kontroli. Czynności podejmowane w ramach kontroli stanowią częstokroć istotny instrument pozyskiwania przez wierzycieli wiedzy na temat sytuacji zobowiązanego, w tym posiadanych lub zbywanych przezeń składników majątkowych. Obok powyższych propozycji kategoryzacji prawnych form działania administracji należy również wskazać na czynności proceduralnoprawne jako możliwe formy działań wierzycieli, związane z pozyskiwaniem informacji na temat majątku zobowiązanego.

4. Podstawy pozyskiwania informacji na gruncie ustawy egzekucyjnej oraz ustawy o wzajemnej pomocy

4.1. Podstawy działań wierzycieli

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz komplementarna doń ustawa o wzajemnej pomocy ustanawiają instytucje prawne umożliwiające gromadzenie informacji na temat przysługujących zobowiązanemu składników majątkowych. Do instytucji tych należy zaliczyć: żądanie informacji i wyjaśnień (art. 36 § 1–2 u.p.e.a.), sądowe wyjawienie majątku (art. 71 u.p.e.a.), wezwanie zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu przed wszczęciem postępowania w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej (art. 6 § 1d u.p.e.a.), otwarcie i przeszukanie rzeczy, środków transportu, lokali i innych pomieszczeń oraz schowków (art. 47 u.p.e.a.), przeszukanie odzieży (art. 48 u.p.e.a.) oraz inne czynności terenowe egzekutora (poborcy skarbowego) lub innego upoważnionego pracownika, w rezultacie których może dojść do spisania protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego

nia administracji publicznej, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3508, Prawo CCCXV/1, Wrocław 2013, s. 61.

²¹ Szerzej zob.: **W. Berka**, *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, w: **I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga** (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 33 i n.; **M. Stahl**, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel** (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 377 i n.

(arg. z art. 64 § 1 pkt 14 oraz § 9 pkt 11 u.p.e.a.). Ustawa o wzajemnej pomocy przewiduje instytucję występowania do państwa członkowskiego UE, a także do państwa trzeciego na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska – w przypadku potrzeby uzyskania informacji istotnych dla powiadomienia, dochodzenia lub zabezpieczenia należności pieniężnych dotyczących podmiotu lub jego majątku z wnioskiem o udzielenie informacji w przypadku potrzeby uzyskania danych istotnych dla powiadomienia, dochodzenia lub zabezpieczenia należności pieniężnych dotyczących podmiotu lub jego majątku (art. 37 i art. 87 tego aktu).

Należy zwrócić uwagę, że jedynie instytucje określające żądanie informacji i wyjaśnień (art. 36 u.p.e.a.), skierowanie do państwa członkowskiego UE lub państwa trzeciego wniosku o udzielenie informacji (art. 37 i art. 87 ustawy o wzajemnej pomocy) oraz wezwanie zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu (art. 6 § 1d u.p.e.a.) kształtują uprawnienie przysługujące wierzycielowi w celu pozyskania danych na temat majątku zobowiązanego. *Prima facie* wierzyciel posiada instrumenty do obszernego gromadzenia informacji zarówno w obrocie krajowym, jak i wewnątrzunijnym oraz prawnomiędzynarodowym. Trzeba jednak stwierdzić, że wskazane instytucje nie tworzą wystarczających i precyzyjnych podstaw dla skutecznego pozyskiwania tych informacji.

4.2. Ograniczona skuteczność form działania na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy

W odniesieniu do form prawnych pozyskiwania informacji w obrocie wewnątrzunijnym oraz międzynarodowym wskazuje się, że efektywność współpracy organów administracyjnych jest wysoce niezadowolająca – poziom efektywności egzekwowanych należności pieniężnych przy wykorzystaniu wskazanych form współpracy nie przekracza kilku procent²². Przede wszystkim państwo wnioskujące o udzielenie informacji nie ma wpływu na realizację złożonego wniosku. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 16 maja 2017 r. w sprawie C-682/15 podkreślił, że organy podatkowe z uprawnień muszą korzystać z rozważą, a wnioski z innych państw o przekazanie informacji muszą być weryfikowane. Także podmioty zobowiązane do przekazywania określonych informacji mogą odmówić ich udzielenia. Instytucje finansowe mogą uznać, że przekaza-

²² Zob. J. Olszanowski, W. Piątek, *Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych*, Warszawa 2016, s. 194.

nie żądanych informacji lub części z nich nie jest konieczne. Konieczne jest zapewnienie tajemnicy uzyskiwanych i przekazywanych informacji. Przekazywanie informacji w omawianym trybie powinno następować tylko w koniecznym zakresie i jedynie, gdy wnioskujące organy państwa nie mają innej możliwości uzyskania informacji²³. Z kolei w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie C-34/17 *Donnellan v The Revenue Commissioners* Trybunał wskazał, iż artykuł 14 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby organ państwa członkowskiego odmówił wykonania wniosku o odzyskanie wierzytelności z tytułu kary pieniężnej nałożonej w innym państwie członkowskim, takiego jak w postępowaniu głównym, ze względu na to, że decyzja o nałożeniu tej sankcji nie została właściwie doręczona zainteresowanemu przed złożeniem wniosku o odzyskanie należności do wspomnianego organu na podstawie tej dyrektywy. Powyższe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE wskazują na istnienie licznych barier oraz sytuacji prawnych skutkujących zaistnieniem podstaw odmowy udzielenia informacji wierzycielom na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy²⁴.

4.3. Wadliwość podstaw prawnych żądania informacji i wyjaśnień w oparciu o art. 36 § 1 u.p.e.a.

W myśl art. 36 § 1 u.p.e.a., w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz udzielania pomocy na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy organ egzekucyjny lub wierzyciel, o którym mowa w art. 5, może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów. Brzmienie wskazanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że żądanie składania wyjaśnień odnosi się w pierwszej kolejności do uczestników postępowania, czyli przede wszystkim do zobowiązanego. Gdy wezwanie skierowane do zobowiązanego nie przyniesie oczekiwanego rezultatu, tzn. jeśli podmiot ten nie udzieli organowi wyjaśnień albo jego wyjaśnienia nie pozwalają na skuteczne zastosowanie środka egzekucyjnego, wierzyciel może

²³ Publ.: www.eur-lex.europa.eu

²⁴ Publ.: <http://curia.europa.eu>

żądać udzielenia informacji od innych uczestników postępowania egzekucyjnego (zwłaszcza dłużnika zajętej wierzytelności, o ile doszło w postępowaniu do zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego), od organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także od innych podmiotów. Istotne – i znamienne w skutkach – wątpliwości budzi wyrażenie: „innych podmiotów”, zawarte *in fine* wskazanego przepisu. Ustawodawca nie sprecyzował, od jakich „innych podmiotów” wierzyciel może żądać informacji i wyjaśnień. W literaturze wskazuje się, że obowiązek złożenia wyjaśnień w omawianym trybie może być nałożony na osoby trzecie czy na domowników, jeśli są uczestnikami postępowania, a ich wyjaśnienia są niezbędne dla prowadzonego postępowania²⁵. W moim przekonaniu obecne brzmienie wskazanego przepisu nie pozwala na kierowanie wspomnianego żądania do osób trzecich – niebędących uczestnikami postępowania egzekucyjnego. Enigmatyczne wyrażenie zawarte na końcu przepisu art. 36 § 1 u.p.e.a. nie może stanowić swoistej klauzuli generalnej lub zwrotu niedookreślonego, który umożliwiłby kierowanie do (bliżej niesprecyzowanego) „każdego” – żądania udzielenia informacji na temat majątku zobowiązanego – w postępowaniu, w którym owy „każdy” nie bierze udziału. Takie rozwiązanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, w którym – z jednej strony – istotną wartością prawnie chronioną jest prawo do prywatności, z drugiej zaś strony obowiązuje zasada prawidłowej legislacji, obejmująca m.in. zasadę określoności prawa, a także zasad proporcjonalności²⁶.

Wymóg określoności bez żadnej wątpliwości i w sposób kategoryczny odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami danej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z intencjami prawodawcy²⁷. Stąd wszelkie przepisy ograniczające realizację wolności i praw jednostki muszą być dostatecznie określone, zaś ich należyta precyzja ma znaczenie

²⁵ C. Kulesza, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 482.

²⁶ Zob.: I. Wróblewska, *Zasady państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 150 i n.; G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 238 i n.; O. Bogucki, A. Choduń, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, J. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014, s. 45 i n.; wyrok TK z dnia z 13 marca 2006 r., P 8/05, OTK-A 2006/3/28.

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3/29.

szczególnie²⁸. Dotyczy to w szczególności prawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Konstruując przepisy ingerujące głęboko w sferę prywatności jednostki, ustawodawca musi jednak uwzględnić nie tylko zasady poprawnej legislacji i określoności prawa, ale przede wszystkim zasadę proporcjonalności umocowaną obecnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁹. Za niezgodną z tą zasadą należy uznać zbyt dużą swobodę żądania przez organy władzy publicznej od jednostek określonego zachowania – w tym wypadku żądania udzielenia informacji i wyjaśnień – oraz brak efektywnych mechanizmów kontroli podejmowania tych działań oraz sposobu wykorzystania uzyskanych informacji³⁰.

Należy wyrazić również zastrzeżenia dotyczące braku ochrony praw jednostek, na zasadach wynikających z k.p.a., na etapie przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, co do których kierowane jest żądanie na podstawie art. 36 § 1 u.p.e.a. Istotne zagrożenie z punktu widzenia interesu zobowiązanego niesie ze sobą m.in. brak gwarancji dostępu do akt egzekucyjnych na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania egzekucyjnego – i w efekcie niemożność na tym etapie uzyskiwania przezeń wiedzy o pozyskiwanych przez wierzyciela informacjach na temat jego majątku.

5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza wykazała, że – po pierwsze – z obowiązujących przepisów ustawy egzekucyjnej należy wyprowadzić normę nakazującą wierzycielowi pozyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego, zwłaszcza w fazie przedegzekucyjnej, ale również w toku postępowania egzekucyjnego oraz po jego (nieefektywnym) zakończeniu. Czynnościami zmierzającymi do zastosowania środków egzekucyjnych, o których mowa w art. 6 § 1 u.p.e.a., są również działania polegające na pozyskiwaniu informacji o majątku zobowiązanego. Niepodejmowanie przez wierzyciela czynności w tym względzie należy postrzegać w kategoriach bezczynności, o której mowa w art. 6 § 1a u.p.e.a. Wniosek ten pozostaje w immanentnym związku z przyjętym założeniem, że

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK 1997/5-6/67; wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998/6/99.

²⁹ **W. Sokolewicz**, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, w: **L. Garlicki, M. Zubik** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex 2016, pkt 41 – i powołane tam orzecznictwo TK. Zob. ponadto: **D.R. Kijowski**, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 216–218.

³⁰ Por. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004/4/30.

obowiązkiem wierzyciela jest przygotowanie egzekucji administracyjnej. Po drugie, nie można uznać za wystarczające, dla skutecznego pozyskiwania informacji o majątku zobowiązanego, podstaw prawnych przewidzianych w aktualnie obowiązującej u.p.e.a. oraz ustawie o wzajemnej pomocy.

W płaszczyźnie faktycznej wierzyciel odpowiada za dostarczenie organowi egzekucyjnemu możliwie obszernej gamy informacji na temat majątku zobowiązanego, co powinno pozwolić organowi na skuteczne zastosowanie środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku. Tendencję tę, zauważalną w obowiązującym stanie prawnym, umocowuje przede wszystkim treść art. 6 § 1c i 1d oraz art. 29 § 2 pkt 2 u.p.e.a., który z jednej strony umożliwia wierzycielowi w określonych okolicznościach na odstępianie od czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a z drugiej strony zakazuje organowi egzekucyjnemu przystąpienia do egzekucji w przypadku, gdy nie posiada wiedzy na temat majątku zobowiązanego, którego wartość nie przekraczałaby kwoty wydatków egzekucyjnych. Interes faktyczny (finansowy) wierzyciela w efektywnym wdrożeniu egzekucji dotyczy nie tylko kwoty głównej, która ma podlegać egzekucji, lecz także sumy odpowiadającej kosztom egzekucyjnym. Wynika to z treści przepisów ustawy egzekucyjnej regulujących kwestię ciężaru zapłaty tych kosztów (art. 64c §4, art. 66 § 3–4 u.p.e.a.). Jeśli wierzyciel spowoduje dokonanie czynności egzekucyjnych, które nie doprowadzą do ściągnięcia należności w kwocie przewyższającej koszty egzekucyjne, zostanie zobligowany nie tylko do pokrycia tych kosztów.

W powyższej perspektywie posiadanie informacji o istniejących składnikach zobowiązanego jawi się jako najistotniejszy warunek efektywności egzekucji obowiązków pieniężnych. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje jednak na istnienie licznych barier oraz sytuacji prawnych skutkujących zaistnieniem podstaw odmowy udzielenia informacji wierzycielom na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy. Z kolei treść art. 36 § 1 u.p.e.a. wskazuje, że podstawa żądania informacji od podmiotów prawa krajowego jest niepełna i wzbudzająca wątpliwości co do jej zgodności z konstytucyjnymi zasadami określoności i proporcjonalności.

De lege ferenda należy oczekiwać od ustawodawcy ustanowienia precyzyjnych i skutecznych regulacji prawnych, umożliwiających każdemu wierzycielowi publicznoprawnemu na pozyskiwanie informacji o majątku zobowiązanego w zakresie, w jakim jest to niezbędne do przeprowadzenia efektywnej egzekucji. Istniejące regulacje, upoważniające do podejmowania czynności związanych z: mediatyzacją (art. 15 § 1 u.p.e.a.), działaniami informacyjnymi wobec zobowiązanego (art. 6 § 1b u.p.e.a.) czy wezwaniem zobowiązanego do

złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu (wyłącznie w sytuacji wskazanej w art. 6 § 1d u.p.e.a.) – są niezadowalające. Najlepszym dowodem na prawdziwość tej tezy jest niska efektywność egzekucji administracyjnej, na którą wskazują zwłaszcza wyniki kontroli podejmowanych periodycznie przez NIK.

Natomiast odnośnie do przepisu art. 36 § 1 u.p.e.a., uprawniającego wierzyciela do występowania z żądaniem udzielenia informacji lub wyjaśnień dotyczących składników majątkowych zobowiązanego, należy stwierdzić, iż powinien być także na tyle precyzyjny, by uzasadnione było uznanie jego treści za zgodną ze standardami konstytucyjnymi, zwłaszcza z zasadą określoności (będącą pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego) oraz zasadą proporcjonalności. W moim przekonaniu regulacja powyższa powinna upoważniać wierzyciela do żądania takich informacji od wszelkich podmiotów – nie tylko od uczestników postępowania egzekucyjnego i organów administracji publicznej – lecz od wszelkich podmiotów dysponujących władztwem publicznoprawnym, a także od wszelkich podmiotów pozostających ze zobowiązanym w stosunku prawnomajątkowym. Regulacje takie przewidują porządki prawne innych państw niż Polska, na przykład przepisy obowiązujące w Konfederacji Szwajcarskiej. Zgodnie z art. 91 ust. 1 pkt 2, ust. 4–6 szwajcarskiej federalnej ustawy z 11 kwietnia 1889 r. o egzekucji zaległości oraz upadłości³¹, w toku postępowania w sprawie ściągnięcia należności dłużnik jest zobowiązany pod rygorem odpowiedzialności karnej do wskazania organowi egzekucyjnemu należących do niego przedmiotów majątkowych, włącznie z tymi, które nie znajdują się w jego posiadaniu, jak i przysługujących mu wierzycielności i praw względem osób trzecich w zakresie, w jakim jest to konieczne do dokonania skutecznego zajęcia. W jednakowym zakresie obowiązek udzielenia informacji obciąża osoby trzecie, które są w posiadaniu przedmiotów majątkowych lub środków finansowych dłużnika. To samo dotyczy organów władzy publicznej. Szwajcarski organ egzekucyjny ma obowiązek poinformowania wspomnianych podmiotów i organów o ich obowiązkach oraz o skutkach prawnokarnych uchylania się od ich spełnienia³².

³¹ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889, SR 281.1.

³² Zob. **A. E. Lebrecht**, w: **A. Staehelin, T. Bauer, D. Staehelin**, *Basler Kommentar Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz*, Basel 2010, s. 852; **C. Jaeger**, *Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Erläutert für den praktischen Gebrauch. Band I Art. 1–158*, Zürich 1997, s. 432; **K. Spühler**, *Schuldbetreibungs- und Konkursrecht I*, Zürich–Basel–Genf 2014, s. 22 i n. Ponadto zob.: **P. Ostojki**, *Kilka uwag na temat efektywności polskiej egzekucji za-*

De lege ferenda ustawodawca polski powinien sprecyzować regulację przepisów u.p.e.a. – w zakresie pozyskiwania informacji o majątku zobowiązanego – w ten sposób, by przewidywała ona wyraźne podstawy do żądania informacji od każdego podmiotu wykonującego zadania publiczne, w tym od komorników sądowych i notariuszy, a także od osób trzecich pozostających ze zobowiązanym w stosunku prawnomajątkowym (kontrahentów zobowiązanego, podmiotów powiązanych kapitałowo ze zobowiązanym, współwłaścicieli rzeczy należących do zobowiązanego) – tak, by informacje te umożliwiały skuteczne zajęcie praw majątkowych i zaspokojenie wierzyciela. Warte przemyślenia jest obwarowanie wskazanej podstawy żądania informacji sankcją prawnokarną na wzór wspomnianego rozwiązania przyjętego w szwajcarskim prawie federalnym.

Bibliografia

Akty prawne

- Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889, SR 281.1.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzoru zarządzenia zabezpieczenia, Dz.U. poz. 645.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1483.
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.
Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 425.

Opracowania

- Adamiak Barbara**, w: Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
Berka Walter, *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, w: Iwona Skrzydło-Niżnik, Piotr Dobosz, Dorota Dąbek, Marcin Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
Bogucki Olgierd, Choduń Agnieszka, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego*, w: Maciej Aleksandrowicz, Adam Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014.
Brzeziński Bogumił, *Informacje i dokumentacja w prawie podatkowym*, w: idem (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, TNOiK, Toruń 2009.

- Bulejak Radosław**, *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 3508, Prawo CCCXV/1, Wrocław 2013.
- Daniel Paweł**, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Fajgielski Paweł**, *Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w egzekucji administracyjnej*, w: Janusz Niczyporuk, Sławomir Fundowicz, Joanna Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Gellhorn Ernest, Levin Ronald M.**, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul (Minnesota) 1997.
- Hanusz Antoni**, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kraków 2006.
- Hauser Roman, Skoczylas Andrzej** (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji, Komentarz do art. 6*, Wyd. 9, Legalis 2018.
- Jaeger Carl**, *Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Erläutert für den praktischen Gebrauch. Band I Art. 1–158*, Zürich 1997.
- Janowicz Zbigniew**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Kijowski Dariusz R.**, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Klat-Wertelecka Lidia**, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, w: Zbigniew Janku (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Klat-Wertelecka Lidia**, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013.
- Kloepfer Michael**, *Staatliche Informationen als Lenkungsmittel*, Berlin–New York 1998.
- Kryseń Grzegorz, Prokop Krzysztof**, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Kulesza Cezary**, w: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Lebrecht André E.**, w: Adrian Staehelin, Thomas Bauer, Daniel Staehelin, *Basler Kommentar Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz*, Basel 2010.
- Olszanowski Jan, Piątek Wojciech**, *Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych*, Warszawa 2016.
- Ostojski Przemysław**, *Czynniki wywołujące nieefektywność egzekucji należności publicznoprawnych w Polsce*, Annales UMCS. Sectio H. Oeconomia 2016/50/1.
- Ostojski Przemysław**, *Kilka uwag na temat efektywności polskiej egzekucji zaległości podatkowych na tle rozwiązań prawa egzekucyjnego w Szwajcarii*, Toruński Rocznik Podatkowy 2015.
- Ostojski Przemysław**, *Przygotowanie egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych*, Wrocław 2015.
- Ostojski Przemysław**, *Wystawienie tytułu wykonawczego w polskim prawie o egzekucji administracyjnej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012/2.
- Piątek Wojciech**, *Obowiązkowe a odpowiedzialne wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Przegląd Podatkowy 2016/9.
- Sokolewicz Wojciech**, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, w: Leszek Garlicki, Marek Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex 2016.
- Spühler Karl**, *Schuldbetreibungs- und Konkursrecht I*, Zürich–Basel–Genf 2014.
- Stahl Malgorzata**, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

Suwaj Robert, w: Joanna Dembczyńska, Piotr Pietrasz, Krzysztof Sobieralski, Robert Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Presscom, Wrocław 2008.

Ura Elżbieta, Ura Edward, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Wróblewska Iwona, *Zasady państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.

Orzeczenia

Wyrok NSA z 21 marca 2002 r., II SA 1854/01; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1146/06; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok NSA z 27 października 2011 r., sygn. akt I OSK 2125/10; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2373/11, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok TK z 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK 1997/5-6/67.

Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998/6/99.

Wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004/4/30.

Wyrok TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3/29.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 maja 2017 r. w sprawie C-682/15, publ.: www.eur-lex.europa.eu

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 kwietnia 2018 r. w sprawie C-34/17, publ.: <http://curia.europa.eu>

Wyrok WSA w Opolu z 5 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/OI 312/14; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Przemysław OSTOJSKI

OBTAINING INFORMATION ON THE ASSETS OF THE DEBTOR'S ASSETS IN ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT OF MONETARY LIABILITIES

(Summary)

The article regards one of the most important issues related to preparation of administrative enforcement of monetary liabilities, i.e. obtaining information on the assets of the debtor's assets. From the governing provisions of the act on enforcement proceedings in administration, one must derive a standard imposing on the creditor the obligation to obtain information on the debtor's assets, especially in the pre-enforcement phase, but also in the course of the enforcement proceedings as well as upon its (ineffective completion). Whereas, the legislator should create a precise and effective statutory regulation allowing the creditor to fulfil this obligation. The current statutory regulation is incomplete and gives rise to doubts as regards its compliance with the constitutional principles of specificity and proportionality. On the other hand, the judicial practice of the Court of Justice of the European Union demonstrates, however, existence of multiple barriers and legal situations resulting in occurrence of bases to refuse provision of information to creditors under the act on mutual assistance.

Keywords: creditor; obligee; administrative enforcement proceedings; administrative enforcement of monetary liabilities; preparation of administrative enforcement