

Marian Masternak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

master@ukw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2671-9158>

Ochrona praw małżonka zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2022.017>

Małżonek zobowiązanego może wystąpić w postępowaniu egzekucyjnym w administracji w dwojakiej roli: jako współzobowiązany oraz jako uczestnik postępowania egzekucyjnego, w którym jest prowadzona egzekucja należności pieniężnej z majątku osobistego zobowiązanego oraz majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka. Pierwsza sytuacja ma miejsce wtedy, gdy egzekwowany obowiązek spoczywa jednocześnie na zobowiązanym i jego małżonku (obowiązek wspólny). Z uwagi na to, że w tym przypadku odpowiedzialność za wykonanie określonego obowiązku w pełnym zakresie obciąża oboje małżonków (odpowiedzialność solidarna), każde z nich posiada status zobowiązanego w rozumieniu art. 1a pkt 20 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹. Administracyjne postępowanie egzekucyjne jest prowadzone wobec małżonków na zasadach ogólnych. Natomiast druga sytuacja zachodzi wtedy, gdy przedmiotem egzekucji administracyjnej jest obowiązek spoczywający tylko na jednym z małżonków, który zgodnie z obowiązującymi przepisami odpo-

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 479, dalej: ustawa egzekucyjna lub u.p.e.a.

wiada za egzekwowaną należność pieniężną majątkiem osobistym i majątkiem wspólnym jego i współmałżonka. Jako przykład można tu wskazać prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnej z tytułu podatku wobec podatnika pozostającego w związku małżeńskim. W myśl art. 29 § 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa² odpowiedzialność takiego podatnika za zobowiązania podatkowe obejmuje jego majątek osobisty oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka. W postępowaniu egzekucyjnym wszczętym wobec podatnika jego małżonek nie posiada statusu zobowiązanego, gdyż nie na nim spoczywa powinność wykonania obowiązku, jednak egzekucja administracyjna w zakresie obejmującym majątek wspólny w istocie rzeczy będzie skierowana również przeciwko małżonkowi zobowiązanego. Nie ulega wątpliwości, że środki egzekucyjne stosowane wobec zobowiązanego będą jednocześnie stanowiły ingerencję w prawo własności przysługujące jego małżonkowi. Rodzi to konieczność zagwarantowania temu podmiotowi odpowiedniej ochrony prawnej.

Przedmiotem tego opracowania jest analiza pozycji prawnej małżonka zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym, w którym prowadzona jest egzekucja należności pieniężnej z majątku osobistego zobowiązanego oraz z majątku wspólnego małżonków. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące przepisy w wystarczającym stopniu gwarantują małżonkowi zobowiązanego ochronę jego praw. Istotnym argumentem przemawiającym za podjęciem tej problematyki jest wejście w życie w niedalekiej przeszłości nowych przepisów regulujących zasady prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa lub o.p.

1. Tytuł wykonawczy stanowiący podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego małżonków

Do 30 lipca 2020 r., tj. do dnia wejścia w życie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw³, przepisem regulującym wymogi formalne tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka był art. 27c u.p.e.a., który stanowił, że w przypadku gdy egzekucja ma być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych, tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków. W doktrynie i orzecznictwie przepis ten był interpretowany w dwojaki sposób. Według pierwszego poglądu wymóg wystawienia tytułu wykonawczego na oboje małżonków obejmował jedynie przypadki, w których małżonek zobowiązanego występował w roli współzobowiązanego. Chodziło zatem tylko o takie sytuacje, w których egzekucja administracyjna miała być prowadzona z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka oraz z majątków osobistych obojga małżonków⁴. Natomiast według drugiego, dominującego w orzecznictwie sądowym stanowiska wskazanie w tytule wykonawczym małżonka zobowiązanego było obligatoryjne nie tylko wtedy, gdy miał on status współzobowiązanego, ale również w przypadku, gdy nie występował on w tej roli, lecz obowiązek ciążył wyłącznie na zobowiązanym, który ponosił odpowiedzialność majątkiem osobistym oraz majątkiem wspólnym⁵.

Powyższe wątpliwości interpretacyjne stały się bezprzedmiotowe wraz z wejściem w życie wspomnianej noweli z 11 września 2019 r., która uchyliła art. 27c u.p.e.a. i wprowadziła zasadę, że w przypadku gdy obowiązujące przepisy przewidują prowadzenie egzekucji

³ Dz.U. poz. 2070, dalej: nowela z 11.09.2019 r.

⁴ Uchwała SN z dnia 18 września 2002 r., III CZ 49/02, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2003, nr 9, poz. 115.

⁵ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 174.

administracyjnej zarówno z majątku osobistego, jak i wspólnego zobowiązanego oraz jego małżonka, nie wystawia się tytułu wykonawczego na oboje małżonków, a podstawę prowadzenia egzekucji stanowi tytuł wykonawczy wystawiony tylko na zobowiązanego. Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca wychodził z założenia, że w powyższej sytuacji małżonek zobowiązanego nie posiada statusu zobowiązanego w rozumieniu art. 1a pkt 20 u.p.e.a., a tym samym nie powinien być na niego wystawiany tytuł wykonawczy. Takie podejście należy uznać za słuszne, co nie zmienia faktu, że egzekucja administracyjna skierowana do majątku wspólnego małżonków w rzeczywistości prowadzona jest również przeciwko małżonkowi zobowiązanego.

Wskazana wyżej zasada prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego tylko na zobowiązanego ulega modyfikacji w przypadku prowadzenia egzekucji z nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka. W myśl art. 27e § 1 pkt 2 u.p.e.a. w takiej sytuacji egzekucja administracyjna jest prowadzona w oparciu o ustanowiony nowelą z 11 września 2019 r. nowy rodzaj tytułu wykonawczego, jakim jest kolejny tytuł wykonawczy, sporządzany zgodnie z art. 26ca § 1 pkt 1 u.p.e.a. Jest on wystawiany nie na oboje małżonków, lecz tylko na zobowiązanego⁶, jednak w jego treści, oprócz typowych składników zwykłego tytułu wykonawczego, uwzględnia się dane małżonka zobowiązanego, któremu przysługuje prawo własności do nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego będącej przedmiotem egzekucji administracyjnej. Należy przy tym zaznaczyć, że umieszczenie danych małżonka zobowiązanego w kolejnym tytule wykonawczym nie powoduje nabycia przez niego statusu zobowiązanego⁷. Małżonek zobowiązanego, nie będąc zobowiązanym, nabywa prawa zobowiązanego dopiero z chwilą wniesienia do organu egzekucyjnego sprzeciwu albo wniosku o udzielenie informacji, o którym mowa w art. 27e § 4 u.p.e.a. W uzasadnieniu projektu

⁶ Sejm VIII kadencji, druk 3753, sejm.gov.pl (dostęp: 30.01.2022 r.).

⁷ Zob. M. Masternak, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 224.

noweli do ustawy egzekucyjnej z 11 września 2019 r. nie podano motywów wprowadzenia wymogu wystawiania w analizowanym przypadku kolejnego tytułu wykonawczego, lecz jedynie wskazano, że dzięki temu rozwiązaniu w tytule wykonawczym będzie mogła być „w razie potrzeby” uwidoczniiona odpowiedzialność małżonka zobowiązanego za należność pieniężną majątkiem wspólnym⁸. Wydaje się, że wystawienie tytułu wykonawczego zawierającego takie dane w istocie rzeczy ma służyć uniknięciu ewentualnej odmowy respektowania przez sądy powszechne skutków egzekucji administracyjnej z nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na samego zobowiązanego.

Wprowadzenie odmiennych reguł wystawiania tytułu wykonawczego w zależności od tego, czy w skład majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, z którego ma być prowadzona egzekucja, wchodzi nieruchomość, czy też nie, należy ocenić krytycznie. Nie ma żadnych racjonalnych argumentów usprawiedliwiających obniżenie standardów ochrony praw małżonka zobowiązanego w sytuacji, gdy w skład majątku wspólnego nie wchodzi nieruchomość. W każdym przypadku prowadzenia egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka dochodzi do ingerencji w sferę prawa własności małżonka zobowiązanego, stąd też tytuł wykonawczy stanowiący podstawę prowadzenia egzekucji obejmującej majątek wspólny zawsze powinien zawierać dane małżonka zobowiązanego, a nie tylko „w razie potrzeby”, jak to wskazano w uzasadnieniu projektu noweli z 11 września 2019 r.

2. Zakres egzekucji administracyjnej prowadzonej z majątku wspólnego małżonków

Prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnej z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka możliwe jest w przypadku, gdy przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę nałożenia na zobowiązanego pozostającego w związku

⁸ Sejm VIII kadencji, druk 3753, sejm.gov.pl (dostęp: 30.01.2022 r.).

małżeńskim określonego obowiązku przewidują jego odpowiedzialność za ten obowiązek nie tylko majątkiem osobistym, lecz również majątkiem wspólnym małżonków. Typowym przykładem takiej sytuacji jest przewidziana w cytowanym wcześniej art. 29 § 1 o.p. odpowiedzialność podatnika pozostającego w związku małżeńskim za należności podatkowe. Odpowiedzialność, o której mowa, istnieje od momentu powstania obowiązku i nie może zostać zniesiona w drodze modyfikacji ustroju majątkowego między małżonkami. Wynika to z art. 29 § 2 o.p., który stanowi, że skutki prawne ograniczenia, zniesienia, wyłączenia lub ustania wspólności majątkowej nie odnoszą się do zobowiązań podatkowych powstałych przed dniem zawarcia umowy o ograniczeniu lub wyłączeniu ustawowej wspólności majątkowej, zniesienia wspólności majątkowej prawomocnym orzeczeniem sądu, ustania wspólności majątkowej w przypadku ubezwłasnowolnienia małżonka lub uprawomocnienia się orzeczenia sądu o separacji. Podobną regulację zawiera art. 26ca § 3 u.p.e.a., który wprowadza zasadę, że zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej lub wystąpienie innego zdarzenia skutkującego ograniczeniem, zniesieniem, wyłączeniem lub ustaniem odpowiedzialności zobowiązanego majątkiem wspólnym uznaje się za bezskuteczne do składnika majątkowego, który wchodziłby w skład majątku wspólnego, gdyby nie zawarto tej umowy majątkowej małżeńskiej lub nie wystąpiło takie zdarzenie prawne. Jednocześnie powołany przepis przesądza o tym, że składnik ten uznaje się za wchodzący w skład majątku wspólnego, z którego można prowadzić egzekucję. Nie ulega wątpliwości, że analizowane unormowania wprowadzono do ustawy egzekucyjnej w celu wyeliminowania możliwości podjęcia przez zobowiązanego i jego małżonka działań mających na celu uniemożliwienie przeprowadzenia egzekucji administracyjnej z ich majątku wspólnego przez zawarcie umowy małżeńskiej lub doprowadzenie do innych zdarzeń skutkujących ograniczeniem, zniesieniem, wyłączeniem lub ustaniem odpowiedzialności zobowiązanego majątkiem wspólnym. Należy zauważyć, że regulacja ta ma w istocie rzeczy charakter materialnoprawny, gdyż normuje zasady odpowiedzialności majątkiem wspólnym zobowiązanego i jego małżonka za należności dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej. Nie negując potrzeby obowiązywania

takich rozwiązań prawnych, należałoby postulować wprowadzenie ich w przepisach prawa materialnego, regulujących odpowiedzialność majątkową małżonków za poszczególne należności pieniężne, tak jak w odniesieniu do zobowiązań podatkowych.

Inną wadą analizowanego przepisu art. 26ca § 3 u.p.e.a. jest to, że w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w Ordynacji podatkowej nie wskazuje on momentu, w którym zawarcie umowy lub zaistnienie zdarzenia powodującego modyfikację odpowiedzialności majątkiem wspólnym będzie uznane za bezskuteczne. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że moment ten nie ma znaczenia, jednak wydaje się, że nie taki zamysł miał ustawodawca, a wadliwość tej regulacji wynika z braku precyzji w formułowaniu treści przepisu. Należałoby przyjąć, że chodzi tu wyłącznie o przypadki, w których zawarcie umowy lub zaistnienie zdarzenia powodującego modyfikację odpowiedzialności majątkiem wspólnym nastąpiło po powstaniu odpowiedzialności majątkiem wspólnym za egzekwowaną należność pieniężną.

Warto dodać, że według art. 26ca § 2 u.p.e.a. egzekucja administracyjna z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego obejmuje nie tylko należność główną, lecz również koszty upomnienia oraz koszty egzekucyjne powstałe w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie tytułu wykonawczego. W uzasadnieniu projektu noweli do ustawy egzekucyjnej z 11 września 2019 r. wyjaśniono, że przepis ten „ma charakter doprecyzowujący regulacje ujęte w § 1”⁹. Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić, gdyż przepis § 1 wskazuje na tytuł wykonawczy jako podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego, natomiast analizowany § 2 wcale go nie doprecyzowuje, lecz w istocie rzeczy rozciąga odpowiedzialność małżonka zobowiązanego na koszty postępowania egzekucyjnego. Taka regulacja ma charakter materialnoprawny i powinna zostać wprowadzona nie w ustawie egzekucyjnej regulującej tryb przymusowego wykonywania obowiązków, lecz w przepisach normujących odpowiedzialność zobowiązanego za określone należności pieniężne majątkiem wspól-

⁹ Sejm VIII kadencji, druk 3753, sejm.gov.pl (dostęp: 30.01.2022 r.).

nym. Nie jest przy tym przekonujący podany w uzasadnieniu wspomnianej noweli argument, że ograniczenie egzekucji do należności niepieniężnej z wyłączeniem kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych stałoby w sprzeczności z przepisem art. 115 § 1 u.p.e.a., który nakazuje rozliczać kwoty uzyskane w egzekucji na koszty egzekucyjne i koszty upomnienia. Ustalony tym przepisem wymóg rozliczania kwot uzyskanych w egzekucji stanowi konsekwencję zasady odpowiedzialności zobowiązanego za te koszty, a nie na odwrót. Ponadto „sprzeczność” tę ustawodawca mógłby łatwo usunąć, wprowadzając w art. 115 u.p.e.a. wyjątek od uregulowanego w nim sposobu rozliczania kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia, tak jak to uczynił w odniesieniu do należności celnych stanowiących dochód Unii Europejskiej.

3. Prawo małżonka zobowiązanego do informacji o egzekucji administracyjnej skierowanej do majątku wspólnego małżonków

Jednym z podstawowych warunków zagwarantowania małżonkowi zobowiązanego ochrony jego praw w postępowaniu egzekucyjnym, w którym prowadzi się egzekucję administracyjną z majątku wspólnego, jest poinformowanie go o podjęciu czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej, o wszczęciu postępowania egzekucyjnego oraz o przysługujących mu w tym postępowaniu środkach zaskarżenia. Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że ten warunek ochrony praw małżonka zobowiązanego nie został w sposób wystarczający spełniony. Ustawa egzekucyjna w brzmieniu nadanym jej nowelą z 11 września 2019 r. nie przewiduje ani wymogu doręczenia małżonkowi upomnienia, ani zawiadomienia go o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, ani też informowania o przysługujących mu prawach. Z całą pewnością nie jest wystarczająca w tym względzie regulacja zawarta w art. 26ca § 4 u.p.e.a., z której wynika obowiązek zawiadomienia przez organ egzekucyjny małżonka zobowiązanego, na jego wniosek, o aktualnej wysokości egzekwowanej należności pieniężnej, odsetek z tytułu

niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych oraz pouczenia go o zakazie rozporządzania uprzednio zajętą rzeczą lub prawem majątkowym wchodzącym w skład majątku wspólnego oraz zakazie realizacji tego prawa majątkowego poza częścią wolną od zajęcia. Podstawową wadą powyższej regulacji jest to, że udzielanie wskazanych w niej informacji następuje dopiero w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, a ponadto nie z urzędu, lecz na wniosek małżonka zobowiązanego¹⁰. Ten ostatni, aby wystąpić z takim wnioskiem, musiałby mieć wiedzę o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, w którym ma być prowadzona egzekucja z majątku wspólnego. Nie ma on jednak takiej wiedzy, gdyż nie doręcza mu się ani upomnienia, ani odpisu tytułu wykonawczego¹¹.

Wystarczającej ochrony praw małżonka zobowiązanego nie zapewnia też przewidziany w art. 110c § 2a u.p.e.a. wymóg doręczenia małżonkowi zobowiązanego wezwania skierowanego do zobowiązanego, aby zapłacił egzekwowaną należność pieniężną wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztami egzekucyjnymi w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania wartości nieruchomości. W tym przypadku małżonek zobowiązanego wprowadzić się o prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym z nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego, jednak nie uzyska on pełnej wiedzy o wszczęciu postępowania egzekucyjnego oraz o przysługujących mu prawach, w tym o prawie do wniesienia sprzeciwu. Pouczenie o możliwości wniesienia tego środka prawnego zamieszcza się w tytule wykonawczym, jednak – jak już wyżej zaznaczono – według rozwiązań wprowadzonych nowelą z 11 września 2019 r. organ egzekucyjny nie doręcza małżonkowi zobowiązanego odpisu tego dokumentu. Nie kieruje też do niego odrębnego zawiadomienia o prawie do wniesienia sprzeciwu. Małżonek zobowiązanego może dowiedzieć się o nim jedynie od zobowiązanego, któremu doręcza się odpis tytułu wykonawczego zawierający

¹⁰ Zob. W. Morawski, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 257.

¹¹ Zob. M. Masternak, w: *Postępowanie egzekucyjne*, s. 245.

stosowne pouczenie w tej kwestii. Paradoksalnie z treści dodanego art. 27 § 1 pkt 9a u.p.e.a. wynika, że pouczenie to skierowane jest nie do podmiotu uprawnionego do skorzystania z tego środka prawnego, jakim jest małżonek zobowiązanego, lecz do zobowiązanego. Możliwość skorzystania z prawa do wniesienia sprzeciwu przez jego małżonka zależy zatem od dobrej woli zobowiązanego, który może, lecz nie musi przekazać stosownej informacji małżonkowi¹². Taka regulacja w żadnym razie nie zapewnia małżonkowi zobowiązanego praw procesowych niezbędnych do ochrony przed nieuzasadnionym pozbawieniem go prawa własności w drodze egzekucji prowadzonej z majątku wspólnego.

4. Prawo małżonka zobowiązanego do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym

Podstawowym środkiem ochrony praw małżonka zobowiązanego wprowadzonym do ustawy egzekucyjnej nowelą z 11 września 2019 r. ma być w zamyśle twórców tych zmian sprzeciw w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym. W świetle art. 27f § 1 u.p.e.a. legitymacja do jego wniesienia przysługuje wyłącznie małżonkowi zobowiązanego. Nie posiada jej natomiast zobowiązany, co nie jest rozwiązaniem prawidłowym, gdyż również ten podmiot powinien mieć zagwarantowane prawo do kwestionowania w drodze sprzeciwu odpowiedzialności za egzekwowaną należność majątkiem wspólnym. Zobowiązany może wprawdzie bronić się przed czynnościami egzekucyjnymi skierowanymi do majątku wspólnego w drodze skargi na czynności egzekucyjne, jednak skoro ustawodawca wprowadził odrębny środek prawny umożliwiający kwestionowanie istnienia odpowiedzialności majątkiem wspólnym, to powinien przysługiwać on jednolicie małżonkowi i zobowiązanemu.

W myśl powołanego przepisu podstawą sprzeciwu może być ograniczenie, zniesienie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności całością albo częścią majątku wspólnego. Podstawy te zostały okre-

¹² Zob. *ibidem*, s. 225.

ślone wyczerpująco, co oznacza, że wymieniony środek prawny nie może zostać wniesiony z innych przyczyn niż wskazane w ustawie. W szczególności podstawą sprzeciwu nie może być skierowanie egzekucji administracyjnej do majątku osobistego małżonka zobowiązanego. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, w takiej sytuacji małżonkowi zobowiązanemu przysługuje prawo żądania wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji w oparciu o art. 38 § 1 u.p.e.a.¹³ Podstawą sprzeciwu nie mogą też być okoliczności uzasadniające wnoszenie innych środków zaskarżenia, takich jak zarzut czy skarga na czynności egzekucyjne. Wnosząc sprzeciw, małżonek zobowiązanego może podnosić jedynie okoliczności dotyczące istnienia odpowiedzialności majątkiem wspólnym.

Od strony formalnej sprzeciw należy traktować jako podanie w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴. Powinien zatem zawierać składniki wymienione w art. 63 § 2 k.p.a., tj. wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie, podpis osoby wnoszącej, jeśli zaś wniesiono ustnie do protokołu, to również podpis pracownika, który go sporządził, w przypadku nadania mu formy dokumentu elektronicznego – opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, oraz czynić zadość innym wymaganiom określonym w przepisach szczególnych. W świetle art. 27f § 1 zd. 3 u.p.e.a. do takich szczególnych wymagań sprzeciwu należy określenie istoty i zakresu żądania oraz wskazanie dowodów uzasadniających żądanie. W przypadku wniesienia sprzeciwu niespełniającego tych wymogów odpowiednie zastosowanie będzie miał art. 64 § 2 k.p.a. nakładający na organ administracji obowiązek wezwania wnoszącego podanie do usunięcia jego wad w terminie nie krótszym niż 7 dni pod rygorem pozostawienia sprzeciwu bez rozpoznania.

Jeśli chodzi o termin do wniesienia sprzeciwu, to jest on określony jedynie w przypadku, gdy prowadzona jest egzekucja

¹³ Zob. T. Grossmann, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 259–260.

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: Kodeks postępowania administracyjnego lub k.p.a.

administracyjna z majątku wspólnego, w skład którego wchodzi nieruchomość. W tej sytuacji analizowany środek prawny może zostać wniesiony w terminie 14 dni od dnia doręczenia małżonkowi zobowiązanego wezwania, o którym mowa w art. 110c § 2a u.p.e.a. Sprzeciw wniesiony po upływie tego terminu nie podlega rozpatrzeniu, a organ egzekucyjny wydaje na podstawie art. 17 § 1c u.p.e.a. postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia tego środka prawnego¹⁵. Natomiast w pozostałych sytuacjach małżonek zobowiązanego ma prawo złożyć analizowany środek zaskarżenia w dowolnym czasie¹⁶, jednak – jak wskazano w uzasadnieniu projektu noweli z 11 września 2019 r. – nie później niż do zakończenia egzekucji z majątku wspólnego¹⁷. Od tego momentu wniesienie sprzeciwu byłoby bezprzedmiotowe.

W myśl art. 27f § 3 zd. 2 u.p.e.a. sprzeciw może być wniesiony przez małżonka zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym tylko jeden raz. Tym samym ustawa jednoznacznie wyklucza możliwość wielokrotnego składania sprzeciwu, co – jak trafnie wskazuje się w literaturze – ma na celu zapobieżenie paraliżowaniu postępowania egzekucyjnego w drodze wnoszenia kolejnych sprzeciwów¹⁸.

Sprzeciw jest środkiem prawnym wnoszonym do wierzyciela za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Warto podkreślić, że w myśl art. 27f § 3 u.p.e.a. podmiotem właściwym do rozpoznania sprzeciwu jest nie organ egzekucyjny, lecz wierzyciel. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż przyznanie organowi egzekucyjnemu kompetencji w tym zakresie oznaczałoby konieczność badania przez ten organ zasadności prowadzenia egzekucji z majątku

¹⁵ Zob. T. Grossmann, w: *Postępowanie egzekucyjne*, s. 262.

¹⁶ Zob. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, w: *System administracyjnego prawa procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. 3, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 669.

¹⁷ Sejm VIII kadencji, druk 3753, sejm.gov.pl (dostęp: 30.01.2022 r.).

¹⁸ Zob. T. Grossmann, w: *Postępowanie egzekucyjne*, s. 263 oraz M. Wdzięczna, *Małżonek zobowiązanego – podmiot z uprawnieniami w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wymiar praktyczny*, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji – teraźniejszość i perspektywy*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2020, s. 184.

wspólnego, co naruszałoby dyspozycję art. 29 § 1 u.p.e.a. uprawniającego organ egzekucyjny wyłącznie do badania dopuszczalności egzekucji administracyjnej.

Z dniem wniesienia sprzeciwu następuje wszczęcie w obrębie szeroko rozumianego administracyjnego postępowania egzekucyjnego postępowania posiłkowego prowadzonego przez wierzyciela. Stroną w tym postępowaniu jest niewątpliwie małżonek zobowiązanego, ale należy przyjąć, że przymiot strony posiada też zobowiązany, gdyż postępowanie to dotyczy również jego interesu prawnego. Ustawodawca zdaje się respektować status zobowiązanego jako strony tego postępowania, nakładając na wierzyciela obowiązek zawiadomienia go o wniesionym sprzeciwie (art. 27f § 4 u.p.e.a.) oraz doręczenia mu postanowienia w sprawie sprzeciwu małżonka. Z drugiej jednak strony zobowiązany został pozbawiony prawa do wniesienia zażalenia na to postanowienie, co z kolei mogłoby świadczyć o pozbawieniu tego podmiotu przymiotu strony postępowania.

Wniesienie sprzeciwu nie wstrzymuje biegu postępowania egzekucyjnego, jednak w myśl art. 27g § 2 u.p.e.a. do momentu zawiadomienia organu egzekucyjnego o sposobie i dacie ostatecznego rozpatrzenia przez wierzyciela sprzeciwu zajęta rzecz wchodząca w skład majątku wspólnego nie może być sprzedana, a prawo majątkowe wchodzące w skład tego majątku wykonywane. Rozwiązanie to ma na celu zapobieżenie rozporządzeniu przez organ egzekucyjny składnikami majątkowymi wchodzącymi w skład majątku wspólnego przed podjęciem ostatecznego postanowienia w sprawie wniesionego sprzeciwu.

Ustawa egzekucyjna nie normuje trybu rozpoznania przez wierzyciela sprzeciwu, stąd też należy przyjąć, że stosuje się w tym zakresie odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Na ich podstawie wierzyciel przeprowadza postępowanie wyjaśniające, którego przedmiotem są powołane w sprzeciwie okoliczności wskazujące na ograniczenie, zniesienie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności całością albo częścią majątku wspólnego. Ustalenie tych okoliczności będzie się opierało przede wszystkim na dowodach wskazanych przez małżonka zobowiązanego w sprzeciwie. Nie wyklucza to wykorzystania innych środków dowodowych, zarówno przedstawionych w toku rozpoznawania

sprzeciwu przez strony postępowania, jak i przeprowadzonych przez wierzyciela z urzędu. Wymaga tego zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a., która niewątpliwie będzie miała w tym postępowaniu zastosowanie.

Po wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla ustalenia odpowiedzialności majątkiem wspólnym wierzyciel wydaje jedno z postanowień wymienionych w art. 27f § 5 u.p.e.a. Jeśli wierzyciel stwierdzi, że sprzeciw w całości jest bezzasadny, wydaje postanowienie oddalające sprzeciw. Natomiast jeśli okaże się, że sprzeciw w całości lub w części jest zasadny, wierzyciel w drodze postanowienia odpowiednio uwzględnia go w całości albo w części, a w pozostałym zakresie sprzeciw oddala. Spośród postanowień wydawanych przez wierzyciela w sprawie sprzeciwu małżonka zobowiązanego tylko postanowienie o oddaleniu sprzeciwu może zostać zaskarżone w drodze zażalenia, przy czym legitymacja do wniesienia tego środka zaskarżenia przysługuje wyłącznie małżonkowi zobowiązanego. Legitymacji takiej nie posiada zobowiązany, co należy ocenić krytycznie, gdyż ewidentnie akt ten dotyczy również jego interesu prawnego.

W przypadku gdy postanowienie wierzyciela o uznaniu sprzeciwu małżonka zobowiązanego w całości albo w części stanie się ostateczne, organ egzekucyjny, po zawiadomieniu go o tym przez wierzyciela, wydaje postanowienie, w którym uchyla czynność egzekucyjną odpowiednio w całości albo w części, jeśli osoba trzecia nie nabyła rzeczy lub prawa majątkowego w egzekucji z majątku wspólnego, lub usuwa stwierdzoną wadę czynności egzekucyjnej.

5. Inne prawa małżonka zobowiązanego

W świetle art. 27g § 1 u.p.e.a. małżonek zobowiązanego z chwilą wniesienia do organu egzekucyjnego sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym lub wniosku o udzielenie informacji nabywa prawa zobowiązanego. Wprowadzenie takiej regulacji należy ocenić pozytywnie, jednak treść tego przepisu nie jest precyzyjna, przez co może budzić wątpliwości. Po pierwsze, nie jest jednoznacznie określony moment, od którego małżonek

nabywa prawa zobowiązanego. Ustawodawca wskazuje na chwilę „wniesienia” sprzeciwu lub wniosku o udzielenie informacji do organu egzekucyjnego, tymczasem podania te wnosi się nie do organu egzekucyjnego, lecz do wierzyciela za pośrednictwem tego pierwszego. Termin „wniesienie” może być różnie rozumiany, np. jako doręczenie pisma wierzycielowi bądź organowi egzekucyjnemu, który pośredniczy w jego przekazaniu wierzycielowi. Prawdopodobnie twórcom tej regulacji chodziło o moment doręczenia sprzeciwu organowi egzekucyjnemu. Wydaje się, że przepis ten wymaga doprecyzowania przez wyraźne wskazanie, że właśnie w tym momencie małżonek zobowiązanego nabywa prawa zobowiązanego.

Wątpliwość budzi również sposób określenia zakresu praw przyznanych małżonkowi zobowiązanego. Należałoby postulować, aby w postępowaniu egzekucyjnym, w którym prowadzona jest egzekucja z majątku wspólnego, posiadał on takie same prawa, jakimi dysponuje zobowiązany. Jednak ustawa egzekucyjna tego mu nie gwarantuje. Z art. 27g § 1 u.p.e.a. wynika, że prawa zobowiązanego przysługują jego małżonkowi „w egzekucji z majątku wspólnego”, co można odczytywać w ten sposób, że podmiot ten korzysta z praw zobowiązanego jedynie w toku prowadzenia egzekucji administracyjnej skierowanej do majątku wspólnego, a nie w całym postępowaniu egzekucyjnym, w którym egzekucja taka jest stosowana. Taka interpretacja znajduje uzasadnienie w tym, że inne znaczenie należy nadawać pojęciu egzekucji administracyjnej, a inne pojęciu administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Egzekucja polega na stosowaniu środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym i stanowi stadium postępowania egzekucyjnego¹⁹. Z uzasadnienia projektu noweli wynika, że twórcy zmian ustawy egzekucyjnej mieli na względzie to rozróżnienie i świadomie ograniczyli prawa małżonka do stadium egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego. W taki też sposób przepis

¹⁹ Zob. M. Masternak, *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, w: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 14.

ten jest rozumiany w piśmiennictwie²⁰. W świetle tych rozwiązań małżonkowi zobowiązanego, który wniósł sprzeciw lub wystąpił z wnioskiem o udzielenie informacji, przysługuje prawo do wniesienia skargi z art. 54 u.p.e.a.²¹, przy czym jej przedmiotem nie mogą być wszelkie czynności egzekucyjne podejmowane przez organ egzekucyjny w danym postępowaniu, lecz tylko czynności skierowane do składników majątku wspólnego. Przyjęcie takiego rozwiązania należy ocenić krytycznie, małżonek zobowiązanego powinien bowiem korzystać z praw zobowiązanego w toku całego postępowania egzekucyjnego, w którym prowadzi się egzekucję z majątku wspólnego, i dysponować w nim wszystkimi środkami prawnymi przysługującymi zobowiązanemu, włącznie z prawem do wnoszenia zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej. Biorąc pod uwagę zasadę niekonkurencyjności środków prawnych²², należałoby jedynie wyłączyć możliwość wnoszenia środków prawnych w sprawach będących przedmiotem sprzeciwu.

Nie ulega wątpliwości, że ochrona praw małżonka zobowiązanego nie może ograniczać się do możliwości kwestionowania odpowiedzialności majątkiem wspólnym za dochodzoną należność oraz zaskarżania czynności skierowanych do tego majątku. Małżonek zobowiązanego powinien przede wszystkim móc się bronić przed egzekucją administracyjną, kwestionując istnienie obowiązku, jego wysokość, wymagalność czy też dopuszczalność egzekucji danego obowiązku.

6. Podsumowanie

Wprowadzenie do ustawy egzekucyjnej nowelą z 11 września 2019 r. nowych rozwiązań prawnych normujących pozycję prawną

²⁰ Zob. T. Grossmann, w: *Postępowanie egzekucyjne*, s. 272 oraz T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, op.cit., s. 668.

²¹ Zob. T. Grossmann, w: *Postępowanie egzekucyjne*, s. 272.

²² Zob. M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość postępowania egzekucyjnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 536.

małżonka zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, w którym prowadzi się egzekucję z majątku wspólnego, stanowiło próbę wypełnienia luki w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dobrze się stało, że ustawodawca w końcu dostrzegł potrzebę wprowadzenia w tym zakresie prawnej regulacji, jednak wydaje się, że przyjęte rozwiązania nie są w pełni zadowalające. Pomijając zasygnalizowane w tym artykule niedociągnięcia legislacyjne, można zauważyć, że przyjęta przez ustawodawcę koncepcja uregulowania tych zagadnień, w tym instytucja sprzeciwu jako środka ochrony praw małżonka, wydaje się chybiona. Wprowadzenie tej regulacji spowodowało dalsze rozbudowanie i tak już obszernych i kazuistycznych przepisów ustawy egzekucyjnej, nie gwarantując jednak małżonkowi zobowiązanego wystarczającej ochrony praw. Wydaje się, że prostym rozwiązaniem zapewniającym temu podmiotowi pełną ochronę w przypadku prowadzenia egzekucji administracyjnej z majątku wspólnego byłoby przyznanie małżonkowi zobowiązanego wszystkich praw zobowiązanego od pierwszego stadium szeroko rozumianego postępowania egzekucyjnego, tj. od momentu podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Ustawodawca powinien wprowadzić wymóg doręczenia małżonkowi zobowiązanego upomnienia, dzięki czemu podmiot ten miałby możliwość podjęcia działań zmierzających do wykonania obowiązku i tym samym uniknięcia egzekucji administracyjnej. W toku postępowania prowadzonego z majątku wspólnego małżonek zobowiązanego powinien mieć prawo do korzystania ze wszystkich środków zaskarżenia przysługujących zobowiązanemu, przy czym katalog podstaw zarzutów powinien obejmować również ograniczenie, zniesienie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności całością albo częścią majątku wspólnego. Prawo do wnoszenia zarzutu z tej przyczyny powinno przysługiwać zarówno zobowiązanemu, jak i jego małżonkowi. Tytuł wykonawczy powinien zawierać w tej kwestii stosowne pouczenie. Ponadto podstawę egzekucji administracyjnej z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego powinien zawsze stanowić tytuł wykonawczy wystawiony na zobowiązanego, zawierający dane jego małżonka – tak jak jest obecnie w przypadku prowadzenia egzekucji z nieruchomości wchodzącej w skład

majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka. Konieczne jest również wprowadzenie wymogu doręczenia odpisu tytułu wykonawczego wystawionego w celu egzekucji obowiązku, za który odpowiada zobowiązany majątkiem osobistym i wspólnym, zarówno zobowiązanemu, jak i jego małżonkowi. Dzięki temu małżonek zobowiązanego uzyskiwałby informację o wszczęciu egzekucji i przysługującym mu prawie do wniesienia zarzutu.

STRESZCZENIE

Ochrona praw małżonka zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Przedmiotem artykułu jest pozycja prawna małżonka zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w którym prowadzona jest egzekucja należności pieniężnej z majątku osobistego zobowiązanego oraz majątku wspólnego małżonków. Rozważania zawierają krytyczną analizę normujących to zagadnienie nowych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz próbę odpowiedzi na pytanie, czy gwarantują one małżonkowi zobowiązanego wystarczającą ochronę jego praw. W artykule sformułowano też wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: postępowanie egzekucyjne w administracji; egzekucja administracyjna z majątku wspólnego małżonków; prawa małżonka zobowiązanego w egzekucji administracyjnej prowadzonej z majątku wspólnego małżonków

SUMMARY

Protection of the rights of the spouse of the obligated in administrative enforcement proceedings

The subject of the article is the legal position of the debtor's spouse in administrative enforcement proceedings, in which the enforcement of a pecuniary claim is carried out against the obligated personal property and joint property of spouses. The considerations include a critical analysis of the new provisions of the Act on enforcement proceedings in administration

regulating this issue and an attempt to answer the question whether they guarantee the spouse of the obligated sufficient protection of his rights. The article also formulates *de lege ferenda* conclusions.

Keywords: enforcement proceedings in administration; administrative enforcement against the joint property of the spouses; the debtor's spouse in administrative enforcement

BIBLIOGRAFIA

- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*, w: *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. 3, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, w: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017.
- Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Romańska M., *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość postępowania egzekucyjnego*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Wdzięczna M., *Małżonek zobowiązanego – podmiot z uprawnieniami w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wymiar praktyczny*, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji – teraźniejszość i perspektywy*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2020.

