

Kilka refleksji nad egzekucją administracyjną

Przypadki zwrotu uiszczonej lub ściągniętej grzywny w celu przymuszenia nie są z pewnością częste, jeśli spojrzymy na nie z punktu widzenia ogólnej ilości grzywien nakładanych na zobowiązanych. Tezę tą potwierdzają niezwykle rzadkie komentarze do art. 126 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 110, poz. 968 ze zm.). Znamionym przykładem jest uwaga do tegoż artykułu zawarta w pracy Dariusza Jankowiaka „Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” wydanej przez Oficynę Wydawniczą „UNIMEX” we Wrocławiu w ramach serii KOMENTARZ 2004, która brzmi: „Przepis art.126 ustawy (...) zawiera postanowienia dotyczące trybu działania przy zwrocie uiszczonej grzywny”. Z pewnością nie jest to zbyt wyczerpujący komentarz, tym bardziej, że „nie taki jest ten koń jak każdy widzi”. Już wstępna analiza treści art. 126 w redakcji obowiązującej od 1.01.1999 r. (zmiany wprowadzono ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem **reformy ustrojowej państwa** - Dz.U.98.162.1126) wskazuje, że najprawdopodobniej mamy do czynienia z niezamierzonym błędem składni i że nie taki był cel zmiany tego artykułu. Dla zobrazowania zagadnienia niezbędne jest przytoczenie treści art. 126 sprzed zmiany i po niej. W ustawie obowiązującej do 1.01.1999 r. była ona następująca:

” **Art. 126.** Na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, mogą być w uzasadnionych przypadkach **uiszczone lub ściągnięte grzywny w celu przymuszenia** zwrócone w całości lub w części. O zwrocie grzywny postanawia organ egzekucyjny za zgodą jednostki nadrzędnej.”

Obecnie obowiązujący art.126 posiada treść:

„**Art. 126.** Na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, **grzywny uiszczone lub ściągnięte w celu przymuszenia** mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w całości lub w części. O zwrocie grzywny postanawia organ egzekucyjny. Państwowe organy egzekucyjne mogą zwrócić grzywnę po uzyskaniu zgody organu wyższego stopnia”.

Interesujące jest oczywiście zdanie pierwsze w obu przytoczonych artykułach.

Środek egzekucyjny, jakim dysponuje organ egzekucyjny nosi nazwę „grzywna w celu przymuszenia” i jako taki powinien mieć zachowany właściwy szyk w zdaniu (przepisie). Tymczasem, stosując wykładnię gramatyczną w odniesieniu do obowiązującej wersji art.126 można stwierdzić, że nie chodzi o uiszczoną lub ściągniętą grzywnę w celu przymuszenia, lecz o jakąś abstrakcyjną grzywnę, którą się **uiszcza w celu przymuszenia** lub **ściąga w celu przymuszenia**. Powie ktoś, o co kruszyć kopie, ale tworzenie prawa, jak się wydaje metodą „kopiuj-wklej” (i „wklejono nie w tym miejscu”) nie

jest chyba najszcześniejsze. Czyż nie lepiej brzmiałoby sformułowanie „**grzywny w celu przymuszenia, uiszczone lub ściągnięte.....**”?

W praktyce Okręgowego Inspektoratu Pracy w Zielonej Górze, związanej z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi zobowiązani, którzy wykonali obowiązek określony w tytułach wykonawczych, dwukrotnie składali wnioski o zwrot ściągniętych grzywien w celu przymuszenia. W obu sprawach wystąpiły problemy interpretacyjne, związane przede wszystkim z właściwością organu egzekucyjnego uprawnionego do zwrotu grzywny w celu przymuszenia, ale również z zastosowaniem art. 126 w konkretnym stanie faktycznym.

Zgodnie z treścią art. 126 u. p.e.a. o zwrocie grzywny decyduje **organ egzekucyjny**. Jednakże możemy tu mieć do czynienia z grzywną uiszczoną lub grzywną ściągniętą, a są to przecież dwa odmienne stany faktyczne. W przypadku uiszczenia grzywny w celu przymuszenia przez samego zobowiązanego, inspektor pracy byłby (określając go umownie) gospodarzem tej grzywny i wówczas za możliwe i zgodne z treścią art. 126 możnaby uznać rozstrzygnięcie, w którym o jej ewentualnym zwrocie on właśnie decydowałby w drodze postanowienia. W aspekcie drugim, organem egzekucyjnym w egzekucji należności o charakterze pieniężnym, a taką należnością jest grzywna w celu przymuszenia podlegająca ściągnięciu na podstawie wystawionego tytułu wykonawczego TYT – 1, jest bez wątpienia **naczelnik urzędu skarbowego**. Wynika to wprost, z art. 19 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Inspektor pracy, który wystawił tytuł wykonawczy na należność pieniężną staje się wierzycielem, nie przestając być jednocześnie organem egzekucyjnym w e własnej sprawie, np. wydając postanowienia w zakresie nakładania kolejnych grzywien lub wykonywania innych czynności egzekucyjnych. Który zatem organ (inspektor pracy, który grzywnę nałożył, czy naczelnik urzędu skarbowego, który ją ściągnął) będzie właściwy w sprawie ewentualnego zwrotu **ściągniętej** grzywny w celu przymuszenia (lub jej części), a co za tym idzie do którego organu zobowiązany, który wykonał obowiązek, winien złożyć stosowny wniosek.

Wobec kategorię brzmienia art. 126 w tej kwestii wydaje się, że o zwrocie **uiszczonej** grzywny w celu przymuszenia decydować winien inspektor pracy, nawet, gdyby zobowiązany uiścił grzywnę już po złożeniu przez inspektora pracy wniosku do naczelnika urzędu skarbowego wniosku o jej ściągnięcie. czy zatem w przypadku, kiedy grzywna w celu przymuszenia została ściągnięta, o jej ewentualnym zwrocie rozstrzygać winien naczelnik urzędu skarbowego?

W obu przypadkach postanowienia ostatecznie zostały wydane przez inspektora pracy, co mimo wszystko nie wydaje się tak oczywiste.

Kolejna kwestia to sprawa zastosowania art. 126 ustawy w przypadku, kiedy zobowiązany, po otrzymaniu tytułu wykonawczego i postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia **wykonał** określony w tym tytule obowiązek przed terminem jej uiszczenia, lecz mimo poinformowania o konieczności złożenia w trybie art. 125 ustawy egzekucyjnej wniosku o umorzenie grzywny w celu przymuszenia, wniosku takiego nie złożył, co w konsekwencji doprowadziło do wydania przez inspektora pracy tytułu wykonawczego i przekazania go do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. W wyniku podjętych czynności grzywna w celu przymuszenia została w całości ściągnięta. Wówczas zobowiązany złożył wniosek o jej zwrot. Zachodzi zatem pytanie, czy w sytuacji, w której sam zobowiązany przyczynił się do niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, skutkującego utratą znacznej kwoty, mamy do czynienia z przypadkiem określonym w art.126 u.p.e.a, a jeśli tak, czy byłby to „uzasadniony przypadek” zwrotu grzywny.

Sama procedura zwrotu uiszczonej lub ściągniętej grzywny w celu przymuszenia, nie jest, wbrew pozorom, taka prosta. Zakładając, że w stosunku do zobowiązanego spełnione zostały przesłanki „uzasadnionego przypadku” zwrotu całości lub części grzywny, organ egzekucyjny winien uzyskać zgodę organu wyższego stopnia, informując zobowiązanego o złożeniu stosownego wniosku. Zgoda taka wymaga wydania, na podstawie art. 106 kpa, postanowienia, na które służy zażalenie. Pamiętać przy tym należy, że postanowienie to organ wyższego stopnia wydaje jako organ I instancji. Oznacza to, zwłaszcza w przypadku wyrażenia zgody na zwrot części grzywny, że należy się liczyć z wykorzystaniem przez zobowiązanego wszystkich środków zaskarżenia z doprowadzeniem (tylko w tej sprawie!) do skargi do WSA. Po uzyskaniu zgody organ egzekucyjny wydaje postanowienie o zwrocie grzywny w celu przymuszenia, na które zażalenie nie przysługuje (art. 17 u. p.e.a).

Zażalenie nie przysługuje także w sytuacji, kiedy organ egzekucyjny odmówi zwrotu grzywny w celu przymuszenia.

Jerzy Kołodziejczyk

OIP Zielona Góra