

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer@uwm.edu.pl

Procedura zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych przewidziana art. 64cd ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Wstęp

Jednym z wielu obszarów procedury egzekucyjnej w administracji¹, jaki poddany został korekcie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw², była kwestia zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych. Zmianie uległa treść art. 64c u.p.e.a., a także został dodany art. 64cd u.p.e.a. Jak wskazano wprost w treści uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej³, zmiany te zmierzały do doprecyzowania procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli po pozbawieniu tych kosztów okazałoby się, że wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej było niezgodne z prawem⁴. Jak zaznaczono, projektowany

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.), dalej jako u.p.e.a.

² Dz.U. poz. 1553 z późn. zm., która weszła w życie 20 lutego 2021 r.

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379.

⁴ Na złożoność kwestii zwrotu kosztów egzekucyjnych w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację z dnia 4 lipca 2019 r. wskazał m.in. NSA w wyroku z 13 sierpnia 2014 r. sygn. akt II FSK 2025/12. „Zestawienie treści normatywnej, zawartej w § 3 i § 7 art. 64c u.p.e.a., wyraźnie wskazuje na to, że pierwszy z tych przepisów formułuje warunki obciążenia kosztami egzekucyjnymi wierzyciela, a drugi – określa proceduralne ramy rozstrzygnięcia w tej kwestii. Organ egzekucyjny rozstrzyga zatem w sprawie kosztów egzekucyjnych postanowieniem wydawanym na podstawie art. 64c § 7 u.p.e.a., w oparciu o reguły określone w art. 64c § 3 u.p.e.a. Ten ostatni przepis nie stanowi więc samodzielnej podstawy formalnej rozstrzygnięcia. Jakkolwiek zatem możliwe jest dokonanie zwrotu zobowiązanemu pobranych od niego kosztów egzekucyjnych bez wydawania

przepis (art. 64cd u.p.e.a.) rozszerzać miał dotychczasową regulację zawartą w art. 64c § 3 ustawy⁵ o możliwość zwrotu wierzycielowi kosztów egzekucyjnych w sytuacji przewidzianej w hipotezie projektowanego art. 64cd § 1 u.p.e.a. Jednocześnie wyraźnie wykluczono możliwość zwrotu kosztów egzekucyjnych wierzycielowi, jeżeli to on spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej.

W niniejszym artykule na pierwszy plan zostanie wysunięta kwestia procedury rozstrzygania w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych, jej odrębność od procedury obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi oraz kwestia zaskarżalności rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych.

Choć w orzecznictwie⁶ i w doktrynie podejmowano temat ponoszenia przez zobowiązanego lub wierzyciela kosztów egzekucyjnych, procedury ich ustalania i zaskarżalności⁷, to wobec zmian legislacyjnych niezbędna jest ponowna analiza tego zagadnienia.

Już na początku można postawić tezę badawczą, że procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie.

stosownego postanowienia (w szczególności wtedy, gdy kosztami tymi nie obciąża się wierzyciela, a organ egzekucyjny stwierdza okoliczność wszczęcia i prowadzenia egzekucji niezgodnie z prawem), w sytuacji sporu między zobowiązanym a organem egzekucyjnym, dotyczącego rozłożenia ciężaru kosztów egzekucyjnych, podstawę prawną wydawanego w tej sytuacji postanowienia stanowi art. 64c § 7 u.p.e.a.". Podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 1550/19.

⁵ Obowiązująca przed 20 lutego 2021 r. w brzmieniu: „art. 64c §3 Jeżeli po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, należności te, wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, organ egzekucyjny zwraca zobowiązanemu, a jeżeli niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodował wierzyciel, obciąża nimi wierzyciela”.

⁶ Wyroki NSA: z 18 grudnia 2023 r., sygn. akt III FSK 641/22; z 24 maja 2023 r., sygn. akt I GSK 979/19; z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt III FSK 2957/21; z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II FSK 3473/16; wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r. sygn. akt I SA/Ol 152/23.

⁷ J. Augustyn, *Niestuszenie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11, s. 6–7; W. Grześkiewicz, *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 25–36; H. Kmiecik, *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11, s. 28–33; D. Szubielska, *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5, s. 45–49; T. Lichtarski, *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 102–110; K. Żychliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; T. Majer, *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2), s. 204–222; W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 141; S. Kopacz, *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3, s. 27.

Z powyższą tezą powiązana jest kwestia zaskarżalności obu postanowień: w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych i obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami. W przypadku pierwszego z rozstrzygnięć ustawodawca wskazał jedynie, że na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie, nie wskazując wprost ograniczeń podmiotowych. W art. 64 cd § 7 *expressis verbis* wskazano natomiast, że na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami wierzycielowi przysługuje zażalenie. Legitymacja skargowa jest zatem w tym przypadku wyraźnie ograniczona. Należy zatem postawić tezę, że istnieje możliwość takiej wykładni art. 64 cd § 6 i 7, która duplikuje możliwość kwestionowania przez wierzyciela swojej odpowiedzialności za koszty egzekucyjne, zarówno na etapie wydania postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych, jak i postanowienia o obciążeniu wierzyciela. Jednocześnie możliwość taką należy jednak wykluczyć.

Jak każda teza badawcza, również ta wskazana wyżej, wymaga przeprowadzenia analiz prawnych, posługując się metodami właściwymi dla danej dyscypliny, a w przypadku niniejszego artykułu – nauk prawnych. Podstawową metodą, jaką zastosowano w niniejszym artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna. Z punktu widzenia tematu oraz postawionej tezy badawczej nie ma potrzeby posługiwania się metodą prawnoporównawczą, bowiem podejmowane zagadnienie procedury zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych jest zagadnieniem prawa krajowego. Z uwagi na ograniczenia objętości formy artykułu metodę historyczno-prawną zastosowano jedynie w niewielkim zakresie, gdy wymagało tego wykazanie kierunku zmian wprowadzonych przez ustawodawcę.

Przesłanki i procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami

Analiza prezentowanego zagadnienia zostanie rozpoczęta od krótkiej refleksji nad samą procedurą zwrotu kosztów egzekucyjnych i jej głównych przesłanek. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami u.p.e.a. zasadą jest ponoszenie kosztów egzekucyjnych przez zobowiązanego⁸. Zasada ta może jednak doznawać wyjątków. Tak należy traktować sytuacje, w której koszty egzekucyjne obciążać będą wierzyciela, co przewidziane zostało w art. 64c § 3 u.p.e.a. W każdym z powyższych przypadków, tj. obciążenia zobowiązanego-

⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 64c § 2 u.p.e.a. koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego. Pokrycie przez wierzyciela kosztów egzekucyjnych powstałych w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym z przyczyny określonej w art. 59 § 2 nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tych kosztów od zobowiązanego, na wniosek tego wierzyciela, w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej.

go, jak również wierzyciela, koszty egzekucyjne uiszczane są na rzecz organu egzekucyjnego. Prawodawca przewidział jednak sytuacje, w których ciężary te (koszty egzekucyjne) zwrócone zostaną na rzecz ich płatnika odpowiednio: zobowiązanego lub wierzyciela. Zgodnie z brzmieniem art. 64cd § 1 u.p.e.a. jeżeli po wyegzekwowaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem, w szczególności jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu, organ egzekucyjny, który zakończył postępowanie egzekucyjne, zwraca zobowiązanemu lub wierzycielowi wyegzekwowane lub uzyskane koszty egzekucyjne wraz z ustawowymi odsetkami naliczonymi od dnia ich wyegzekwowania lub uzyskania do dnia obciążenia rachunku bankowego organu egzekucyjnego przekazywanymi środkami pieniężnymi. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, warunkiem zwrotu kosztów egzekucyjnych jest pobór tych kosztów egzekucyjnych w szczególnych okolicznościach danej sprawy. Mianowicie dotyczy to sytuacji, w której „wszczęcie lub prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem”⁹. Istnieją zatem dwie pozytywne przesłanki dokonania zwrotu pobranie kosztów egzekucyjnych przez organ oraz niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego¹⁰.

Rozpoznanie przez organ egzekucyjny zasadności ewentualnego zwrotu kosztów egzekucyjnych nastąpić może zarówno na wniosek, jak i z urzędu¹¹. Należy domniemywać, że nawet w sytuacji braku wniosku uprawnionego podmiotu (zobowiązanego lub wierzyciela), w razie ziszczenia się przesłanek pozytywnych, organ egzekucyjny zobowiązany będzie zwrócić koszty egzekucyjne¹². Działanie

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2023 r., sygn. akt I SA/Gd 606/23, CBOSA.

¹⁰ WSA w Łodzi w wyroku z 26 września 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 448/24, CBOSA, dokonując wykładni art. 64cd § 1, zwrócił uwagę, że „podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Chodzi tutaj o wszelakie niezgodności z prawem. Natomiast ustawodawca jedynie po przecinku wskazuje na przykład takiej niezgodności, tzn. »jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu«. O tym, że jest to tylko jedna z możliwych niezgodności z prawem świadczy – umieszczony po przecinku – zwrot »w szczególności«, który poprzedza fragment zacytowany w poprzednim akapicie. Podstawą zwrotu wyegzekwowanych lub uzyskanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest (i musi być) każda (jakakolwiek) niezgodność z prawem dotycząca wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, która zostanie ujawniona po wyegzekwowaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych”.

¹¹ Wynika to nie tylko z brzmienia ustaw, ale i ze stanowiska WSA w Łodzi, który wprost wskazał, iż podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Zob. ibidem.

¹² R. Talaga słusznie wskazał, że ustawodawca wykreował wręcz dwa tryby zwrotu kosztów postępowania „z urzędu, jak i na wniosek podmiotu zainteresowanego uzyskaniem środków finansowych nienależnie pobranych w ramach postępowania egzekucyjnego” – zob. R. Talaga, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis, komentarz do art. 64cd.

to ma co do zasady charakter czynności materialno-technicznej¹³. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych uruchomiona przez organ egzekucyjny ma charakter etapowy¹⁴. W pierwszej kolejności organ egzekucyjny zawiadamia podmiot, na rzecz którego zostały przekazane środki finansowe, o dokonaniu tej czynności. Takie zawiadomienie wydawane jest zarówno, gdy zwrotu kosztów egzekucyjnych dokonano z urzędu, jak również wtedy, gdy zostało ono dokonane na wniosek zobowiązanego bądź wierzyciela. Obowiązek dokonania tej czynności aktualizuje się zaś niezwłocznie¹⁵ po wystąpieniu jednej z trzech wskazanych w art. 64cd § 3 u.p.e.a. okoliczności, tj. niezwłocznie po dniu:

1) w którym postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego stało się ostateczne;

2) wyegzekwowania lub wykonania obowiązku, w tym zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, a w przypadku wyegzekwowania tego obowiązku w egzekucji z nieruchomości – po dniu, w którym postanowienie o przyznaniu własności nieruchomości stało się ostateczne;

3) uzyskania przez organ egzekucyjny informacji o uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności orzeczenia stanowiącego podstawę wystawienia tytułu wykonawczego lub postanowienia o nadaniu temu orzeczeniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zwrot kosztów postępowania nastąpi zatem w razie kumulatywnego ziszczenia się przesłanek pozytywnych określonych w art. 64cd § 1 (pobrania kosztów, naruszenia zasady legalności) oraz jednego z warunków temporalnych określonego w art. 64cd § 3 u.p.e.a. Wówczas organ egzekucyjny z urzędu lub w konsekwencji rozpoznania wniosku winien niezwłocznie dokonać zwrotu kosztów egzekucyjnych¹⁶.

Biorąc pod uwagę treść art. 64cd §4 u.p.e.a., zawiadomienie doręczane jest tylko beneficjentowi zwrotu, alternatywnie wierzycielowi lub zobowiązanemu. Czynność ta otwiera bieg 14-dniowego terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych¹⁷. Należy przyjąć, że uprawnienie to dotyczyć będzie wyłącznie adresata zawiadomienia. Tylko wo-

¹³ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, Warszawa 2020, s. 78.

¹⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 4 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 196/23.

¹⁵ Już w projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw wskazano, że „zwrot kosztów egzekucyjnych nastąpi niezwłocznie na wniosek zobowiązanego, wierzyciela albo z urzędu. Za jak najszybszym zwrotem kosztów egzekucyjnych z urzędu przemawia bowiem konieczność naliczenia i wypłaty odsetek ustawowych od dnia pobrania kosztów egzekucyjnych do dnia obciążenia rachunku bankowego organu egzekucyjnego przekazywanymi środkami pieniężnymi” – druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

¹⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 6 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Lu 676/23.

¹⁷ Art. 64cd § 5 pkt 1 u.p.e.a.

bec niego, z chwilą zaistnienia skutku doręczenia zawiadomienia, rozpocznie bieg termin do złożenia żądania dotyczącego wydania postanowienia, o którym mowa w art. 64cd §6 u.p.e.a.¹⁸

Trzeba podkreślić, że wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia w przedmiocie zwrotu (ewentualnie odmowy) kosztów egzekucyjnych stanowi działanie – w pewnym stopniu ekstraordynaryjne – uzależnione od wystąpienia jednej z dwóch wskazanych przez ustawodawcę w art. 64cd § 5 u.p.e.a. przesłanek. W pierwszym przypadku organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami na wniosek adresata zawiadomienia (zobowiązany lub wierzyciel) w sytuacji, gdy ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia zakwestionuje wysokość zwróconych kosztów egzekucyjnych lub ustawowych odsetek wynikającą z zawiadomienia¹⁹. Drugą z okoliczności jest sytuacja, gdy wniosek zobowiązanego lub wierzyciela o zwrot kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami nie został przez organ zaakceptowany.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że w każdym przypadku, gdy organ odmówi zwrotu kosztów egzekucyjnych, choćby w części, zobowiązany jest z urzędu do wydania postanowienia (z pominięciem etapu zawiadomienia)²⁰. W przypadku dokonania zwrotu kosztów egzekucyjnych postanowienie

¹⁸ T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Radca Prawny ZN” 2024, nr 2, s. 32.

¹⁹ Termin jest terminem zawitym o charakterze materialnoprawnym. Bezskuteczny upływ tego terminu, wobec braku stosownego żądania uprawnionego podmiotu, powoduje niedopuszczalność rozstrzygania kwestii kosztów egzekucyjnych. Uprawnienie zobowiązanego po jego upływie wygasa, a termin nie podlega przywróceniu. Taki charakter terminu przyjąć można z uwagi na jego podobieństwo do terminu złożenia wniosku o wydanie postanowienia o kosztach egzekucyjnych przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. w brzmieniu: „Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych na wniosek wierzyciela lub zobowiązanego, złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych, o którym mowa w § 6a. Na postanowienie to przysługuje zażalenie” obowiązującym do 20 lutego 2021 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553 z późn. zm.). Charakter terminu przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. (w brzmieniu do 20 lutego 2021 r.) określił m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 17 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 1516/20. Pogląd ten *per analogiam* przenieść można na art. 64cd § 5 pkt 1.

²⁰ Pominięcie etapu zawiadomienia wydaje się zasadne wobec faktu, że w tym przypadku nie określono terminu jaki upływa między zawiadomieniem o zwrocie kosztów, a wnioskiem o wydanie postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych. W przypadku odmowy od razu materializuje się przesłanka wydania postanowienia, tj. przewidziana art. 64cd § 5 pkt 2 odmowa uwzględnienia wniosku. Ponadto w art. 64 cd § 4 jest mowa o zawiadomieniu o zwrocie kosztów, nie zaś o odmowie zwrotu. Pogląd, wskazujący, że w sytuacji gdy wniosek o zwrot kosztów egzekucyjnych nie może zostać uwzględniony, organ nie przysyła zawiadomienia, lecz od razu wydaje postanowienie przewidziane art. 64cd § 6, wyraził również Ł. Sadkowski. Patrz Ł. Sadkowski, op. cit., s. 78. Na konieczność wydania postanowienia zwrócono uwagę również w projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

wydawane jest zaś tylko na wniosek beneficjenta zwrotu (gdy ten kwestionuje wysokość zwróconych kosztów). Odnosząc się do kwestii zaskarżalności tegoż rozstrzygnięcia, prawodawca poprzestał na sformułowaniu: „na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie”, nie precyzując podmiotów, którym służy prawo złożenia tego środka zaskarżenia. Uprawnienie to winno jednak zostać zawężone do beneficjenta zwrotu. Wynika to chociażby z faktu, że zawiadomienie o zwrocie kosztów postępowania doręczane jest alternatywnie zobowiązanemu lub wierzycielowi (tj. ewentualnemu beneficjentowi zwrotu). Termin przewidziany na złożenie wniosku dotyczącego wydania postanowienia biegnie zatem tylko dla adresata zawiadomienia²¹. W konsekwencji tylko ten podmiot może wystąpić o wydanie postanowienia przewidzianego art. 64 cd § 5 pkt 1²². W przypadku odmowy zwrotu kosztów egzekucyjnych pomijany jest etap zawiadomienia, a organ stosownie do art. 64 cd § 5 pkt 2 od razu wydaje postanowienie. Podobnie jak zawiadomienie o zwrocie kosztów egzekucyjnych (przewidziane art. 64cd §4 u.p.e.a.), powinno być ono kierowane do wnioskodawcy²³. W konsekwencji również legitymacja do złożenia zażalenia dotyczyć winna alternatywnie zobowiązanego lub wierzyciela (podmiotu, na którego rzecz dokonany miał być zwrot). Nie ma bowiem racjonalnych przesłanek, aby w toku tego postępowania wypadkowego zmieniać jego zakres podmiotowy, zależnie od faktu, czy wniosek o zwrot kosztów będzie rozpoznany pozytywnie, czy negatywnie. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku pozytywnego rozpoznania wniosku jedynie beneficjent zwrotu otrzymuje zawiadomienie²⁴. Brak jest argumentów, by w sytuacji negatywnego rozpoznania wniosku o zwrot kosztów egzekucyjnych rozszerzyć zakres podmiotowy tegoż postępowania i rozstrzygnięcie doręczyć zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi, a także umożliwić obu podmiotom ewentualne zaskarżenie postanowienia²⁵.

W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na granice sprawy dotyczącej zwrotu kosztów egzekucyjnych. W ramach prowadzonego postępowania usta-

²¹ Wyrok WSA w Kielcach z 4 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 196/23, CBOSA. W przywoływanym wyroku sąd wyraźnie wskazał, że „doręczenie takiego zawiadomienia otwiera bieg terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych. Organ egzekucyjny ma obowiązek wydać stosowne postanowienie w sprawie zwrotu kosztów po złożeniu w ustawowym terminie wniosku, którym zakwestionowano wysokość zwróconych środków”.

²² Skoro bieg terminu do złożenia wniosku otworzył się i zamknął dla adresata zawiadomienia, to wniosek złożony przez każdy inny podmiot – abstrahując od prawa do jego złożenia – obciążony będzie wadą złożenia go z naruszeniem terminu.

²³ Wydaje się, że postanowienie o odmowie zwrotu kosztów egzekucyjnych nie będzie wydawane w przypadku działania organu egzekucyjnego z urzędu. Ten, nie dostrzegając przesłanek zwrotu, nie zainicjuje po prostu działań w trybie art. 64cd u.p.e.a.

²⁴ Art. 64cd § 4 u.p.e.a.: Jednocześnie ze zwrotem kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami zawiadamia się o tym zwrocie odpowiednio zobowiązanego lub wierzyciela.

²⁵ Szerzej: T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia...*, s. 32.

lone muszą być zatem kolejno następujące przesłanki: fakt pobrania przez organ kosztów egzekucyjnych, a następnie naruszenie zasady legalności wszczęcia lub prowadzenia postępowania. Dopiero kumulatywne spełnienie obu przesłanek pozwala ustalić obowiązek zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego. Samo pojęcie niezgodności z prawem nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Należy jednak przyjąć, że chodzi tu właśnie o naruszenia zasady legalizmu przez organ w stopniu mającym znaczenie dla istoty sprawy, tj. zainicjowania lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego²⁶. Z całą pewnością kryterium temu odpowiadają wady będące przesłankami: zarzutów składanych w trybie art. 33 u.p.e.a., umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 u.p.e.a), ewentualnie okoliczności, jakie objęte są obowiązkiem informacyjnym wierzyciela (art. 32aa u.p.e.a.). Przykłady te nie stanowią jednak zbioru zamkniętego, wręcz przeciwnie – orzecznictwo postuluje szeroką interpretację pojęcia „niezgodność z prawem”, o której mowa zarówno w art. 64c § 3 u.p.e.a., jak i w art. 64cd § 1 u.p.e.a. Powinno ono obejmować nie tylko ułomności czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale także wady dotyczące podstawy prawnej samej egzekucji²⁷. Istotą przepisu art. 64cd §1 w zw. z § 3 jest wykreowanie możliwości wyrównania uszczuplenia majątku zobowiązanego (wierzyciela) spowodowanego wadliwymi działaniami egzekucyjnymi państwa wobec tegoż dłużnika, zmierzającymi do wypełnienia przez niego obowiązku, który nie znajdował oparcia w przepisach

²⁶ Przez „niezgodność z prawem” należy rozumieć nie tylko czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale również podstawy prawnej egzekucji. Wprost wskazał na to WSA w Poznaniu w wyroku z 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1193/22. WSA w Łodzi, dokonując wykładni art. 64cd § 1, zwrócił natomiast uwagę, że „podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Chodzi tutaj o wszelakie niezgodności z prawem. Natomiast ustawodawca jedynie po przecinku wskazuje na przykład takiej niezgodności, tzn. »jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu«. O tym, że jest to tylko jedna z możliwych niezgodności z prawem świadczy – umieszczony po przecinku – zwrot »w szczególności«, który poprzedza fragment zacytowany w poprzednim akapicie. Podstawą zwrotu wyegzekwowanych lub uzyskanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest (i musi być) każda (jakakolwiek) niezgodność z prawem dotycząca wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, która zostanie ujawniona po wyegzekwowaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych” – zob. wyrok WSA w Łodzi z 26 września 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 448/24, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1610/16, z glosą aprobowaną K. Żychlińskiego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; a także wcześniejsze wyroki NSA: z 30 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 3282/14; z 25 maja 2017 r., sygn. akt II FSK 1178/15 i sygn. akt II FSK 1179/15; z 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II FSK 1887/15; z 20 października 2017 r., sygn. akt II FSK 2672/15; z 10 listopada 2017 r., sygn. akt II FSK 2876/15, zapadłe w realiach prawnych z przed nowelizacją 4 lipca 2019 r., a także wyroki WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Po 83/23; z 25 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1139/22; z 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1193/22, wydane już w aktualnie obowiązującym stanie prawnym i odnoszące się do art. 64cd.

prawa²⁸. Zwązająca interpretacja tego przepisu byłaby zatem niezgodna z konstytucyjnie chronionym prawem własności (art. 64 Konstytucji RP), które to prawo winno być szczególnie chronione (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Nie należy przy tym ograniczać stwierdzenia wszczęcia egzekucji z naruszeniem prawa tylko do sytuacji, w których „niezgodność z prawem” stwierdzona zostanie na podstawie zapadłego w późniejszym czasie orzeczenia eliminującego decyzję stanowiącą podstawę wystawienia tytułu wykonawczego ze skutkiem *ex tunc*, tj. decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wymiarowej. Zasadne będzie tu również stwierdzenie wydania takiego aktu z naruszeniem prawa²⁹.

Co do zasady na tym etapie postępowania (ustalania zwrotu kosztów egzekucyjnych) nie podlega analizie kwestia podmiotu powodującego to naruszenie. Wyjątek stanowi tu zasada sformułowana w art. 64cd § 2, która wyklucza zwrot kosztów egzekucyjnych wierzycielowi, jeżeli niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował ten wierzyciel. Kwestia odpowiedzialności wierzyciela za niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego inkorporowana jest wówczas (wyjątkowo) w granice postępowania dotyczącego zwrotu kosztów. W innych przypadkach kwestia odpowiedzialności za prowadzenie postępowania egzekucyjnego niejako siłą rzeczy jest obecna w toku czynienia ustaleń faktycznych i prawnych, ale nie ma znaczenia z punktu widzenia ustalenia obowiązku zwrotu kosztów egzekucyjnych. Należy powtórzyć, że ten etap postępowania zmierza do ustalenia naruszenia zasady legalności wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, a nie przypisania odpowiedzialności za ten błąd konkretnemu podmiotowi.

Powyższe stanowić będzie dodatkowy argument przemawiający za ustaleniem wąskiego katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych. Ewentualne ustalenie obowiązku zwrotu kosztów egzekucyjnych na rzecz zobowiązanego nie przesądza jeszcze o odpowiedzialności wierzyciela. Dopiero w kolejnym kroku organ egzekucyjny ustala ewentualną odpowiedzialność wierzyciela i obciąża go kosztami.

²⁸ Przepis art. 64cd § 1 u.p.e.a. należy odczytywać w ten sposób, że uchylenie decyzji będącej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji administracyjnej, skutkuje obowiązkiem zwrotu przez organ egzekucyjny wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych, jedynie w sytuacji, gdy wycofanie decyzji z obrotu prawnego jest skutkiem stwierdzenia braku jej legalności, powodującego niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie na jej podstawie postępowania egzekucyjnego – tak: wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2023 r., sygn. akt I SA/Gd 606/23, CBOSA.

²⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Ol 152/23.

Obciążenie wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi

Należy dostrzec, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją w istocie dwa odrębne tryby obciążania wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Pierwszy tryb, ogólny, mający oparcie w art. 64c u.p.e.a., przewiduje niejako „pierwotne” obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, gdy te nie mogły być ściągnięte od zobowiązanego (z przyczyn faktycznych lub prawnych)³⁰. Drugi tryb, przewidziany w art. 64cd § 7 u.p.e.a., ma charakter szczególny (wtórny) i dotyczy wyłącznie obciążenia wierzyciela zwróconymi przez organ egzekucyjny zobowiązanemu kosztami, gdy wykluczone zostanie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. W istocie, jak wskazał Andrzej Bielski, rodzi to po stronie organu egzekucyjnego quasi-roszczenie regresowe wobec wierzyciela³¹. To realizowane jest jednak w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w oparciu o jej art. 64cd § 7 u.p.e.a.

Mając na uwadze powyższe, trzeba zaznaczyć, że wstępnym warunkiem prowadzenia postępowania regulowanego art. 64cd § 7 u.p.e.a. dotyczącego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi jest właśnie dokonanie ich zwrotu. Ustawodawca przewidział zatem określoną sekwencję działań procesowych. W pierwszej kolejności ustalany jest w oparciu o odrębną podstawę prawną obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz zobowiązanego, warunkowany naruszeniem prawa które towarzyszy wszczęciu bądź prowadzeniu postępowania egzekucyjnego. Dopiero po dokonaniu tej czynności wierzyciel może zostać obciążony wyłącznie kosztami pobranymi, a następnie zwróconymi zobowiązanemu, nie zaś wszystkimi kosztami egzekucyjnymi naliczonymi w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego³². Obciążając wierzyciela kosztami egzekucyjnymi zwróconymi zobowiązanemu, nie określa się ponownie wysokości kosztów egzekucyjnych w niniejszym postępowaniu, a jedynie obciąża się wierzyciela kwotą kosztów, co ma wynikać wprost z treści art. 64cd § 7 u.p.e.a.³³

³⁰ Szerzej: H. Kmiecik, *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11, s. 28–33; P.M. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex, art. 64c.

³¹ A. Bielski, *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, Warszawa 2021, s. 231.

³² Wyrok WSA w Olsztynie z 13 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 58/24. Ponadto z treści art. 64cd § 7 u.p.e.a. wynika, że organ egzekucyjny obciąża, w formie postanowienia, wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami. Tym samym z wykładni literalnej ww. przepisu wynika, że wierzyciel może zostać obciążany kosztami postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami ustawowymi w kwocie nie wyższej niż ta, która została zwrócona zobowiązanemu. Zob. też wyrok WSA we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 r., sygn. akt I SA/Wr 113/23, CBOSA.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z 13 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 58/24, CBOSA.

Postępowanie to (dotyczące wtórnego obciążenia wierzyciela) organ egzekucyjny wszczyna z urzędu. Ma zatem możliwość – gdy odpowiedzialność za naruszenie zasady legalności prowadzenia postępowania egzekucyjnego w oczywisty sposób obciąża organ egzekucyjny – zaniechania uruchomienia tego trybu. Na tym etapie postępowania oceniana jest bowiem tylko odpowiedzialność wierzyciela za wszczęcie lub prowadzenie postępowania z naruszeniem prawa, warunkująca obciążenie go zwróconymi zobowiązanemu kwotami³⁴. Dopiero wydane w oparciu o art. 64cd § 7 postanowienie organu egzekucyjnego generuje po stronie wierzyciela odpowiedzialność finansową za zwrócone zobowiązanemu koszty egzekucyjne. Wynika to wprost z brzmienia art. 64cd § 7 zdanie pierwsze: „Organ egzekucyjny obciąża, w formie postanowienia, wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami”. To ten akt stanowić będzie przy tym podstawę egzekucji tych kwot od wierzyciela, gdyby ten nie uiścił ich dobrowolnie³⁵. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z brzmieniem art. 64cd § 8 u.p.e.a. należności te (pokryte przez wierzyciela lub od niego wyegzekwowane) przypadają na rzecz organu egzekucyjnego, który dokonał zwrotu.

W kontekście zaskarżalności postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych oraz postanowienia o obciążeniu wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi należy wskazać na pogląd Piotra Przybysza, dotyczący ustrojowo-prawnych determinantów środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Według autora charakterystyczną cechą polskiego postępowania egzekucyjnego w administracji jest zróżnicowanie na podstawie kryterium podmiotowego zakresu uprawnień do wnoszenia środków prawnych³⁶. Zdaniem autora zróżnicowanie stopnia udziału w postępowaniu egzekucyjnym (jego uczestników) jest okolicznością uzasadniającą zróżnicowanie uprawnień do wnoszenia środków prawnych. Badacz postawił tezę, że zarzut niekonstytucyjności zróżnicowania zakresu legitymacji skargowej uczestników czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego można odeprzeć, wskazując, że legitymacja skargowa jest oparta na koncepcji *gravamen*, a nie na konstrukcji interesu prawnego. Jakkolwiek wszyscy uczestnicy określonej czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyj-

³⁴ W istocie zaś badaniu podlega przesłanka negatywna, tj. wykluczone musi zostać, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny.

³⁵ Wierzyciel obciążony kosztami egzekucyjnymi zwróconymi przez organ egzekucyjny zobowiązanemu wraz z ustawowymi odsetkami jest zobowiązany do zapłaty powyższej należności pieniężnej organowi egzekucyjnemu w terminie 14 dni. Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

³⁶ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 82 i nast.

nego posiadają interes prawny w sprawie weryfikacji prawidłowości konkretnej czynności egzekucyjnej lub egzekucji, to legitymacja skargowa będzie przysługiwać jedynie tym z nich, co do których można twierdzić w sposób obiektywnie uzasadniony, że działanie organu egzekucyjnego narusza ich prawa i wyrządza im szkodę³⁷. Autor zwrócił również uwagę, że cechą obowiązującej regulacji jest także to, iż ustawodawca z góry wyklucza lub zakłada istnienie *gravamen* w stosunku do określonych podmiotów, przypisując im prawo wniesienia środka zaskarżenia (przykładem może być art. 64cd § 7 – przyp. T.M).

W powyższym kontekście należy powtórzyć, że źródłem finansowej odpowiedzialności wierzyciela za koszty postępowania egzekucyjnego zwrócone zobowiązanemu jest postanowienie wydane w oparciu o art. 64cd § 7 u.p.e.a. Ustawodawca przyznał przy tym wprost wierzycielowi możliwość kwestionowania tego aktu w drodze zażalenia (art. 64cd §7 zdanie drugie). Źródłem przypisania wierzycielowi odpowiedzialności za koszty nie jest sam zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego – ten obciąża bowiem organ egzekucyjny, który dopiero następnie weryfikuje, czy zasadne jest przeniesienie tych ciężarów na wierzyciela³⁸.

Sygnalizowana etapowość postępowania w sprawie zwrotu zobowiązanemu (wierzycielowi) kosztów egzekucyjnych sprzyja ochronie praw jego poszczególnych uczestników. Należy przyjąć, że w fazie ustalania zwrotu kosztów egzekucyjnych prawo do kwestionowania rozstrzygnięcia w tej materii przysługuje tylko potencjalnemu beneficjentowi zwrotu (zobowiązanemu lub wierzycielowi). Nie dochodzi wówczas do ustalenia ewentualnej odpowiedzialności wierzyciela za dokonany zwrot. Brak po jego stronie legitymacji skargowej nie godzi w jego możliwości obrony lub zabezpieczenia własnych interesów ekonomicznych. Dopiero w przypadku wydania postanowienia opartego o art. 64cd § 7 u.p.e.a. obciążającego wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z odsetkami ustawowymi ten zyskuje legitymację do kwestionowania ww. rozstrzygnięcia w drodze zażalenia. Rozszerzająca wykładnia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego art. 64cd § 6 (w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych) i zaliczenie doń wierzyciela prowadziłyby do zachwiania równości stron procesowych. O ile zobowiązany mógłby kwestionować negatywne dla siebie rozstrzygnięcie tylko w jednej fazie postępowania, to wierzyciel zyskiwałby szansę korzystania z środków zaskarżenia w dwóch kolejnych jego etapach.

Należy jednak dostrzec argument przemawiający za możliwością kwestionowania postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu przez wierzyciela. Brak bowiem w istocie tożsamości przedmiotowej postępowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o art. 64cd § 4 i postępo-

³⁷ Ibidem.

³⁸ T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia...*, s. 34.

wania zmierzającego do obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, tj. prowadzonego w oparciu o art. 64 cd § 7 u.p.e.a. W pierwszym oceniane jest ewentualne prowadzenie lub wszczęcie postępowania egzekucyjnego z naruszeniem prawa. Zwrot kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu potwierdza fakt naruszenia zasady legalności w postępowaniu egzekucyjnym. W postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 64 cd § 7 u.p.e.a. organ wykluczyć musi odpowiedzialność organu egzekucyjnego w tym zakresie. Wierzyciel, wnosząc zażalenie, o którym mowa w art. 64 cd § 7 zdanie drugie, nie neguje w istocie samego naruszenia prawa, jakie towarzyszyło wszczęciu lub prowadzeniu egzekucji. Ocenie podlega zatem jedynie przypisanie określonego podmiotowi odpowiedzialności za naruszenie prawa. Przesłanką negatywną obciążenia wierzyciela jest ustalenie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. Wierzyciel pozbawiony jest niejako możliwości wejścia w spor co do samej kwestii prowadzenia postępowania egzekucyjnego z naruszeniem prawa. Można jednak dążyć do takiej wykładni przepisu, która nie prowadziłaby do powstania sygnalizowanej luki³⁹. Przesłanką negatywną obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami jest ustalenie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. Należy przyjąć, że wierzyciel, ekskulpując od odpowiedzialności, negować będzie kwalifikację jego działań lub zaniechań jako naruszenia prawa. Wierzyciel nie będzie odnosił się do naruszenia zasady legalności w toku postępowania egzekucyjnego *in genere*, lecz wąsko, do takiej kwalifikacji jego aktywności. Wówczas nawet jeśli już ustalono naruszenie zasady legalności w toku postępowania egzekucyjnego, to siłą rzeczy przypisane będzie musiało zostać organowi egzekucyjnemu.

Podsumowanie

W świetle poczynionych analiz można stwierdzić, że postawiona we wstępie teza badawcza została potwierdzona. Procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie, różny jest również krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżania rozstrzygnięć w obu postępowaniach. W przypadku postanowienia o zwrocie lub odmowie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego uprawniony do wniesienia zażalenia jest tylko beneficjent zwrotu, odpowiednio zobowiązany lub wierzyciel. Różnicowanie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia nie stano-

³⁹ Zgodnie z utrwalonymi zasadami wykładni nie wolno interpretować przepisów prawa w sposób prowadzący do luk – tak: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 149.

wi jednak zabiegu wyjątkowego⁴⁰. Może być ono traktowane jako instrument sprzyjający realizacji idei sprawiedliwości proceduralnej⁴¹. W przypadku postanowienia dotyczącego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami w art. 64cd § 7 *expressis verbis* wskazano, że na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami tylko wierzycielowi przysługuje zażalenie.

Należy wskazać, że ustawodawca w sposób skuteczny doprecyzował procedurę zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych, co było sygnalizowane jako jeden z celów ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Wyrażne rozgraniczenie postępowania w zakresie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego i obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi ocenione winno być jednoznacznie pozytywnie. Przed wejściem w życie wspomnianych zmian art. 64c §3 u.p.e.a. regulował dwie instytucje: zwrot kosztów

⁴⁰ Ustalając krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego art. 64 cd § 6 i dokonując w tym zakresie interpretacji zwięzającej, korespondującej z istotą i funkcją przepisu, można odwołać się również do doświadczeń interpretacji art. 259 p.p.s.a. i kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia sprzeciwu od zarządzeń lub postanowień w sprawach z zakresu prawa pomocy wydawanych przez referendarza sądowego. Tu także poprzestanie na wykładni językowej art. 259 § 1 p.p.s.a. generować mogło wątpliwości, czy rozstrzygnięcia w zakresie prawa pomocy zaskarżane mogą być przez wnioskodawcę, czy też szerszy krąg podmiotów. Treść cytowanego przepisu „strona albo adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy mogą wnieść do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego sprzeciw w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zarządzenia lub postanowienia” nie jest bowiem jednoznaczna. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa użytego w przepisie pojęcia „strona” nie można rozciągać na wszystkie strony postępowania sądowoadministracyjnego, a słowo to należy rozumieć jako stronę postępowania w przedmiocie prawa pomocy. Sygnalizowane wątpliwości co do kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia rozstrzygnięcia referendarza w sposób ostateczny przecięte zostały dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która dodała do art. 252 p.p.s.a. § 3 w brzmieniu: „Postanowienie co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. Zażalenie na to postanowienie przysługuje wyłącznie wnioskodawcy”. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rysujące się analogie w zakresie komunikowania rozstrzygnięć dotyczących zwrotu pobranych kosztów egzekucyjnych. Postanowienie o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. O zwrocie kosztów egzekucyjnych zawiadamiany jest odpowiednio zobowiązany lub wierzyciel. Postanowienie w zakresie zwrotu kosztów wydaje się zaś na wniosek złożony nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, jeżeli zobowiązany lub wierzyciel kwestionuje wysokość zwróconych kosztów egzekucyjnych lub ustawowych odsetek wynikającą z zawiadomienia. Tym samym bieg terminu do złożenia wniosku w przedmiocie wydania postanowienia dotyczącego zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego biegnie wyłącznie wobec adresata zawiadomienia. Należy przyjąć, że przekłada się to na prawo do późniejszego zgłoszenia zażalenia.

⁴¹ Przykładem może być możliwość zaskarżenia tylko odmowy przywrócenia terminu, z pominięciem możliwości kwestionowania postanowienia o przywrócenia terminu (art. 59 § 1 k.p.a.).

egzekucyjnych zobowiązanemu oraz ewentualne obciążenie kosztami wierzyciela⁴². Lakoniczność tej regulacji prowadziła do sytuacji, w której środki zaskarżenia od rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu wywodził sam wierzyciel⁴³. Aktualne brzmienie ustawy egzekucyjnej, choć cały czas niedoskonałe, wyraźnie rozdziela oba postępowania i odrębnie reguluje tryb działania organów. Jednocześnie zasadne wydaje się doprecyzowanie wyrażonej w art. 64cd § 6 regulacji, wskazującej na zaskarżalność postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami w drodze zażalenia, tak by środki zaskarżenia dostępne były tylko potencjalnemu beneficjentowi zwrotu.

Wykaz literatury

- Augustyn J., *Niesłusznie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11.
- Bielski A., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Grześkiewicz W., *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Kmiecik H., *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11.
- Kopacz S., *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3.
- Lichtarski T., *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4.
- Majer T., *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2).
- Majer T., *Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Radca Prawny ZN” 2024, nr 2.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Piątek W., *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

⁴² Wyrok NSA z 21 grudnia 2022 r., sygn. akt III FSK 135/21; wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Ol 152/23.

⁴³ Wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Ol 152/23.

Szubielska D., *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5.

Żychliński K., *Głosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2.

Summary

The procedure for reimbursing enforcement costs to the debtor or creditor as provided in Article 64cd of the Act of 17 June 1966 on Enforcement Proceedings in administration

Keywords: administrative enforcement, procedure, creditor, costs, reimbursement of enforcement costs.

Conducting enforcement proceedings involves costs that are charged to the obligor. However, if the initiation or conduct of enforcement proceedings was unlawful, charging the costs of such proceedings is also unjustified, and the burdens already recovered should be returned. Due to the insufficient regulation regarding the procedure for reimbursement of collected enforcement costs, the legislator decided to supplement the Act of June 17, 1966, on enforcement proceedings in administration with Art. 64 cont. The new provision is an extension of the existing regulation contained in Art. 64c § 3 of the Act regarding the possibility of reimbursement of enforcement costs. The purpose of this article was, first, to discuss the current procedure for the reimbursement of enforcement costs as well as charging the creditor with the reimbursed enforcement costs to the obligor. Another, no less important, goal of the author was to demonstrate that the procedure for the reimbursement of enforcement costs and the possible charging of enforcement costs to the obligated party are separate and independent of each other. The author also sought to demonstrate that the group of entities entitled to appeal against decisions in both proceedings is different. In the event of a decision to refund or refuse to refund the costs of enforcement proceedings, only the beneficiary of the refund, the obligor or the creditor, respectively, is entitled to file a complaint. Only the creditor may appeal against the decision to charge the creditor with the costs reimbursed to the obligor. The above-mentioned theses were confirmed, and the author's basic conclusion is the need to apply a restrictive interpretation of Art. 64cd § 6.