

# ZMIANA WŁAŚCIWOŚCI ORGANÓW EGZEKUCYJNYCH W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH Z TYTUŁU OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI A DZIAŁANIE RACJONALNEGO PRAWODAWCY

KRZYSZTOF TESZNER<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Realizacja obowiązku z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o przymus administracyjny, z zastosowaniem określonych w art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup> środków egzekucyjnych powoduje, że w poszczególnych fazach postępowania egzekucyjnego może wystąpić wielu uczestników pełniących różne funkcje i mających odmienne uprawnienia. Co do zasady uczestnikami tymi są wyłącznie wierzyciel, organ egzekucyjny oraz zobowiązany właściciel nieruchomości.

W piśmiennictwie zgodnie przyjęto klasyfikację podmiotów postępowania egzekucyjnego na podmioty czynne i podmioty bierne.<sup>3</sup> Do pierwszej kategorii zaliczono: wierzyciela (podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku i jego zabezpieczenia), organ egzekucyjny (organ uprawniony do stosowania środków egzekucyjnych służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków pieniężnych bądź o charakterze niepieniężnym), egzekutora (pracownika obsługującego organ egzekucyjny uprawnionego do dokonywania czynności egzekucyjnych – zwanego również poborcą skarbowym w przypadku, gdy chodzi o egzekucję obowiązków pieniężnych), a także organ rekwizycyjny (któremu zostały zlecone czynności egzekucyjne). Ponadto zdaniem M. Masternaka do podmiotów czynnych postępowania egzekucyjnego należy zaliczyć dłużnika zajętej wierzytelności. W tej roli może wystąpić np. pracodawca zobowiązanego bądź

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm. – powoływana jako u.p.e.a.

3 M. Masternak, *Egzekucja podatkowa, (w:) System prawa finansowego, t. III, Prawo daninowe*, red. L. Eteł, Warszawa 2010, s. 821; G. Liszewski, *Egzekucja zobowiązań podatkowych, (w:) Prawo podatkowe*, L. Eteł red., R. Dowgier, G. Liszewski, M. Popławski, S. Presnarowicz, Warszawa 2008, s. 289.

bank, dokonując na wezwanie organu egzekucyjnego ściśle określonych w u.p.e.a. czynności związanych ze stosowaniem zajęcia wierzytelności lub prawa majątkowego (określani mianem quasi-egzekutorów).<sup>4</sup> Wśród podmiotów czynnych należy wreszcie wskazać organy udzielające pomocy organowi egzekucyjnemu, które mogą być wezwane przez niego (bądź przez egzekutora albo poborcę) w przypadku natrafienia ze strony zobowiązanego na opór uniemożliwiający lub utrudniający przeprowadzenie egzekucji (zajęcie ruchomości). Mogą to być organy Policji, Straży Granicznej, ABW bądź organy wojskowe.

Podmiotem biernym w postępowaniu egzekucyjnym jest zobowiązany, którym w przypadku egzekucji opłaty za śmieci jest właściciel nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Bezsprzecznie jest to główna postać postępowania egzekucyjnego, bez którego egzekucja nie może być prowadzona. Konsekwencją braku osoby zobowiązanej, np. w wyniku śmierci zobowiązanego (w sytuacji, gdy obowiązek był ściśle związany z jego osobą), czy też błędu co do osoby zobowiązanego (polegającego na skierowaniu tytułu wykonawczego do niewłaściwego podmiotu, na którym nie ciąży obowiązek świadczenia) będzie zawsze umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 u.p.e.a.

Nowelizacja przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, doprowadziła wprawdzie do usunięcia wątpliwości, doprecyzowując kategorię podmiotów, na których ciąży obowiązek właściciela nieruchomości (lokalu). Jednak zmiana przepisów dotyczących organów egzekucyjnych właściwych z tytułu opłat za śmieci nie rozwiązała problemów związanych z ich określeniem oraz z modyfikacją właściwości organu egzekucyjnego, gdy właściciel nieruchomości nie zamieszkuje na obszarze gminy. Dodatkowo wprowadzono możliwość zawierania między właściwym organem gminy a naczelnikiem urzędu skarbowego porozumień dotyczących przekazywania do wykonania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolejne nowelizacje przepisów u.c.p.g. od 2013 r. do chwili obecnej wskazują, że problematyka gminnych organów egzekucyjnych pozostaje kontrowersyjna i wciąż aktualna. W niniejszym opracowaniu poddano analizie wdrażane w tym zakresie normatywne regulacje oraz dokonano ich oceny przez pryzmat działań racjonalnego prawodawcy. W doktrynie i orzecznictwie zakłada się bowiem istnienie takiego prawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze

4 Zob. M. Masternak, Dlužnik zajętej wierzytelności w egzekucji administracyjnej, (w:) System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153.

takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań.<sup>5</sup> Jeżeli więc u podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwi założenie racjonalności ustawodawcy, to należy dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by stworzyły spójny z prakseologicznego punktu widzenia system.<sup>6</sup>

## 1. Organ egzekucyjny należności z tytułu opłaty za śmieci

Problematyka organów egzekucyjnych w zakresie windykacji opłat za śmieci została wywołana wprowadzeniem w u.c.p.g. regulacji nieprecyzyjnych, a wskutek nowelizacji tej ustawy z 25 stycznia 2013 r.<sup>7</sup> unormowań wysoce kontrowersyjnych, które poddają w wątpliwość skuteczność prowadzenia egzekucji tych opłat zwłaszcza w gminach, które dotąd w żaden sposób nie zajmowały się egzekucją podatków i opłat lokalnych. W kolejnej nowelizacji u.c.p.g. z 28 listopada 2014 r.<sup>8</sup> przyjęto diametralnie odmienne regulacje, pozbawiające wójta, burmistrza (prezydenta miasta) statusu organów egzekucyjnych w egzekucji opłaty za śmieci, a także kompromisowe rozwiązanie znane w prawodawstwie samorządowym polegające na możliwości wykonywania przez niego zadań z zakresu egzekucji administracyjnej na podstawie porozumienia zawartego z organem egzekucyjnym (zmiana art. 6q a u.c.p.g.). Powyższe zmiany nie wpływają pozytywnie na stabilność i pewność systemu prawa. Powodują liczne wątpliwości dotyczące właściwości organów egzekucyjnych w egzekucji opłat za śmieci, związane z tym problemy stosowania przepisów przejściowych do postępowań wszczętych, a niezakończonych, a także procedury i trybu zawierania porozumień o przejęciu zadań z zakresu egzekucji administracyjnej. Obecnie można wyodrębnić przynajmniej trzy fazy obowiązywania odmiennych regulacji dotyczących organów egzekucyjnych w egzekucji opłaty za śmieci:

1) Pierwsza obejmuje koniec 2012 i początek 2013 r., gdy przepisy u.c.p.g. były na tyle nieprecyzyjne, że nie wskazywały, jakie organy administracji publicznej są uprawnione do egzekucji opłat za odpady komunalne. Jakkolwiek nie było wątpliwości, że opłaty za śmieci stanowią dochody gmin, z których pokrywają one koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1 i 2 u.c.p.g.), a wierzycielem z tytułu tych opłat jest wójt lub prezydent miasta, którym na podstawie art. 6q u.c.p.g. przysługują uprawnienia organów podatkowych, tak odnośnie do identyfikacji podmiotu będącego organem egzekucyjnym odwoły-

5 Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978, s. 106 i nast.; postanowienie SN z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt I KZP 19/99, OSNKW 1999/7-8/42.

6 Por. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 28 maja 2007 r., I FPS 5/06, ONSAiWSA 2007, nr 5, poz. 108 (w zakresie interpretacji przepisów ustawy o VAT).

7 Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. poz. 228.

8 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

wano się (z uwagi na brak w u.c.p.g. regulacji szczególnych) do art. 19 u.p.e.a., zawierającego katalog organów egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych, wskazując na naczelnika urzędu skarbowego. Także minister środowiska w odpowiedzi na jedną interpelacji poselskich wskazywał wówczas, że zasadniczo organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (a więc także opłat za śmieci) jest naczelnik urzędu skarbowego. Ponadto funkcję organów egzekucyjnych na podstawie art. 19 § 2 u.p.e.a. pełniły już właściwe organy gmin o statusie miasta (tj. miast na prawach powiatu) oraz gmin wchodzących w skład powiatu warszawskiego, jako organy egzekucyjne uprawnione do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania są właściwe.

2) Druga faza – od wspomnianej nowelizacji u.c.p.g. z 25 stycznia 2013 r. (weszła w życie od 6 marca 2013 r.) zapoczątkowana wprowadzeniem przepisu art. 6qα, który ustanowił wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta organem egzekucyjnym z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto dodano do u.c.p.g. art. 6r ust. 1b, zgodnie z którym w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i w efekcie przejęcia również dochodów z tytułu pobieranych opłat, organem egzekucyjnym jest zarząd związku międzygminnego. Uzasadniając zmiany, podnoszono, że dodanie art. 6qα ułatwi gminom egzekucję należności pieniężnych z tytułu opłaty za śmieci, gdyż poprzez nadanie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta uprawnień organu egzekucyjnego nie będą one już musiały wystawiania tytułów wykonawczych, a następnie uczestniczenia w postępowaniach prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych. Nie sposób odmówić temu pogładowi racji, gdyż gminy (związki międzygminne) są szczególnie zainteresowane i zmotywowane do skutecznego prowadzenia egzekucji i to w znacznie większym stopniu niż urzędy skarbowe. Z drugiej strony ustawodawca powiększył tym samym i tak już liczną grupę organów egzekucyjnych wymienionych w art. 19 i 20 u.p.e.a. Oczywiście mógł tak zrobić, skoro w ust. 8 art. 19 u.p.e.a. zastrzeżono, że organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych może być ponadto inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami. W tej sytuacji rozwiązania wprowadzone w art. 6qα i art. 6r ust. 1b u.c.p.g. stanowiły *lex specialis* względem art. 19 u.p.e.a. Oznaczało to, że na wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w związku z przyznaniem uprawnieniem został nałożony obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W postępowaniu egzekucyjnym w administracji obowiązuje jednak zasada wyrażona w art. 26 § 1 u.p.e.a., zgodnie z którą organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonaw-

czego, sporządzonego według wzoru ustalonego przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia. Przyjęte rozwiązania powodowały, że w postępowaniu w przedmiocie egzekucji opłat za śmieci wierzyciel stał się jednocześnie organem egzekucyjnym. Powinien więc przystąpić do egzekucji z urzędu na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego, a przy tym zadbać, by był on wystawiony w sposób prawidłowy i kompletny. Nie ma bowiem możliwości skutecznego prowadzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wadliwego i niezawierającego wszystkich wymaganych elementów określonych przepisami prawa.<sup>9</sup> W praktyce wójt nie miał innej możliwości niż skierować tytuł wykonawczy „do siebie”, a następnie przekazać go do realizacji innej komórce organizacyjnej urzędu. Stanowiło to duże wyzwanie organizacyjne dla gmin (poza największymi jednostkami, które dla windykacji podatków i opłat miały już doświadczoną kadre urzędniczą), których pracownicy poza określaniem zaległości z tytułu opłaty za śmieci, w razie ich nieuiszczenia, prowadzili czynności egzekucyjne. Oprócz niezbędnych zmian w strukturze organizacyjnej urzędów (wydzielenie komórek egzekucyjnych) dla skutecznego prowadzenia egzekucji niezbędne było zwiększenie etatów (zatrudnienie poborcy gminnego), a przede wszystkim wdrożenie mechanizmów uzyskiwania informacji o zobowiązanych (właścicielach nieruchomości) oraz ich stanie majątkowym.<sup>10</sup> Takich informacji gminy nie posiadają, więc poszukiwanie majątku zobowiązanego odbywało się za pośrednictwem urzędów skarbowych czy ZUS, a przy tym generowało dla gmin wydatki. Ostatecznie faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny koszty prowadzenia egzekucji (w tym koszty związane z poszukiwaniem składników majątkowych zobowiązanego) stanowiły wydatki egzekucyjne, którymi obciążano zobowiązanego.

3) Trzecia faza, od 18 kwietnia 2015 r. do chwili obecnej, związana z nowelizacją u.c.p.g. z 28 listopada 2014 r., zmieniającą art. 6q a oraz uchylającą art. 6r ust. 2 u.c.p.g. Wskutek przyjętych zmian nastąpił powrót do regulacji ogólnych wynikających z art. 19 § 1 i 2 u.p.e.a. Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest naczelnik urzędu skarbowego (z możliwością stosowania wszystkich środków egzekucyjnych), a także właściwy organ gminy o statusie miasta (wymienionej w odrębnych przepisach<sup>11</sup>) oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego (dzielnic Miasta Stołecznego Warszawa). Pozostałe organy wykonawcze gminy (wójtów, burmistrzów), jak też zarządy związków międzygminnych pozbawiono funkcji organu egzekucyjnego. Ozna-

9 Zob. A. Skoczylas, (w:) Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas red., System prawa administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 324.

10 Problematykę tę porusza A. Krukowski, Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, PPLiFS 2013, nr 6.

11 Por. art. 87 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

cza to wyraźne rozgraniczenie funkcji wierzyciela i organu egzekucyjnego. Wprowadzane zmiany po 2 latach funkcjonowania poprzednich rozwiązań uzasadniono obawą o brak skuteczności egzekucji opłat za śmieci realizowanej przez organy gminy bez uwzględnienia wdrożonych już przez gminy działań organizacyjno-finansowych. W efekcie wskutek akceptacji przez Sejm propozycji zawartej w uchwale Senatu<sup>12</sup> stworzono możliwość wykonywania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej przez dotychczas realizujące je organy gmin (a także tych związków międzygminnych, które przejęły od gmin wykonywanie zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi), ale wyłącznie na podstawie porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego. Takie porozumienie o przekazaniu zadań, w myśl art. 7 ustawy nowelizującej u.c.p.g., powinno zostać zawarte na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup> przed 18 kwietnia 2015 r., tj. przed dniem wejścia w życie art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej u.c.p.g. – zmieniającego art. 6qa u.c.p.g.). W razie braku porozumienia, dotychczasowe organy, tracące funkcje organów egzekucyjnych w egzekucji opłaty za śmieci, zobowiązane zostały do przekazania na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego akt spraw w toczących się postępowaniach egzekucyjnych w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie zmienionego art. 6qa u.c.p.g. (art. 6 ustawy nowelizującej u.c.p.g.).

Wchodzące w życie z dniem 18 kwietnia 2015 r. przepisy art. 1 pkt 20 i pkt 21 lit. b), art. 6 oraz art. 7 ustawy z 28 listopada 2015 r. nowelizującej u.c.p.g. zgodnie z propozycjami senackimi zostały przyjęte w pośpiechu i miały „ratować sytuację”, w której zgodnie z pierwotnym projektem nowelizacji u.c.p.g. właściwe organy gminy całkowicie i bezpowrotnie traciłyby kompetencje w zakresie prowadzenia egzekucji opłat za śmieci. W efekcie do przeniesienia kompetencji organu egzekucyjnego, przez odwołanie się do art. 8 ust. 2 u.s.g., przyjęto odpowiednio konstrukcję prawną służącą w ustawie o samorządzie gminnym zupełnie innym celom, tj. przekazaniu gminie w trybie porozumienia zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Można w tym przypadku podnieść kwestie racjonalności działań ustawodawcy.

Pojawiają się kolejne wątpliwości, czy wraz z przekazaniem do realizacji zadań z zakresu egzekucji opłaty za śmieci mogą być przeniesione w drodze porozumienia (którego zawarcie ma charakter dobrowolny) kompetencje organu egzekucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że kompetencje organu administracji publicznej (w tym organu egzekucyjnego) powinny być określone w ustawie, tym bardziej że na podstawie art. 19 § 8 u.p.e.a. organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej na-

12 Uchwała Senatu RP z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/uchwaly/page,4.html> [dostęp 7.08.2015].

13 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. – powoływana jako u.s.g.

leżności pieniężnych może być inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami. Z pewnością także użyty zwrot w „starym” brzmieniu art. 6qa ust. 1 u.c.p.g. „jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych [...]” nie jest tożsamy z aktualnie obowiązującym „może wykonywać zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych [...] na podstawie porozumienia”. Uprawnione jest przyjęcie, że poza przypadkami wynikającymi z art. 12 ust. 2 u.p.e.a., właściwe organy gminy nie są samoistnymi organami egzekucyjnymi. Należy je traktować jako organy wykonujące czynności egzekucyjne „z powierzenia” naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego w ramach przejętych zadań administracji rządowej z zakresu egzekucji administracyjnej opłaty za śmieci. Tylko tak można uzasadnić nowy art. 6qa ust. 3 u.c.p.g. odsyłający do odpowiedniego stosowania do tych porozumień przepisów art. 8 ust. 2b-5 u.s.g., uprawniających gminę do otrzymania od środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania zadań egzekucyjnych (zasady i termin ich przekazania powinny być określone w porozumieniu), a także odsetek w wysokości odsetek od zaległości podatkowych w przypadku niedotrzymania terminów ich przekazania gminie. Tu jednak można ponownie podnieść kwestię tworzenia prawa w sposób racjonalny, skoro z dniem 1 stycznia 2016 r. przepis art. 6a ust. 3 u.c.p.g. (znów wskutek przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu) ma zostać uchylony.<sup>14</sup> Można to tłumaczyć prawdopodobnie niechęcią ze strony naczelników urzędów skarbowych do zawierania takich porozumień, które przyznawałyby gminie prawo do wszelkich środków niezbędnych do wykonywania zadań egzekucyjnych, w tym tworzenia komórek egzekucyjnych i utrzymania etatów.

Kolejne wątpliwości dotyczą podstawy prawnej zawarcia porozumienia o przekazaniu zadań gminom z zakresu egzekucji opłaty za śmieci. W mojej ocenie przepis art. 7 ustawy nowelizującej u.c.p.g. w zakresie, w jakim uzależnia wyłączenie stosowania art. 6 tej ustawy od zawarcia porozumienia na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.g. o przekazaniu zadań organom wykonawczym gminy z zakresu egzekucji administracyjnej opłat za śmieci przed dniem wejścia w życie art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej u.c.p.g., uchybia zasadzie *lex retro non agit*. Jak już wskazano, wymienione przepisy weszły w życie z dniem 18 kwietnia 2015 r., formalnoprawną podstawę zawierania porozumień stanowi znowelizowany przepis art. 6qa ust. 1 u.c.p.g., a wymienienie jako podstawy prawnej zawarcia porozumienia art. 8 ust. 2 u.s.g. stanowi obejście prawa, które ma umożliwić zawieranie porozumień jeszcze przed wejściem w życie przepisów nowelizacji. Nie może być jednak wątpliwości, że po tej dacie nadal możliwe będzie zawieranie porozumień dotyczących przekazania gminie zadań z zakresu egzekucji administracyjnej opłat za śmieci na podstawie nowego art. 6qa ust. 1 u.c.p.g. Pojawiają się natomiast kontrowersje dotyczące tego, czy takie po-

14 Por. art. 43 ustawy z dnia 10 lipca 2005 r. o administracji podatkowej ([http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3320\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3320_u.htm) – oczekuje na publikację w Dz.U.).

rozumienie może mieć charakter czasowy oraz czy naczelnikowi urzędu skarbowego, jako podstawowemu organowi egzekucyjnemu oraz organowi administracji rządowej niezespólonej, przysługują względem gmin uprawnienia kontrolne w zakresie realizacji porozumienia. Wydaje się, że można je raczej przypisać wojewodzie na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.<sup>15</sup> Nadzór nad egzekucją należności będą natomiast pełniły samorządowe kolegia odwoławcze na podstawie art. 23 § 3 u.p.e.a.

Mogą także pojawić się uzasadnione wątpliwości, czy zawarcie przez wójta, burmistrza (prezydenta) porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego w sprawie przekazania organom gminy zadań z zakresu egzekucji administracyjnej opłaty za śmieci jest uwarunkowane podjęciem przez radę gminy uchwały. Mając na względzie, że art. 7 ustawy nowelizującej u.c.p.g. odwołuje się do art. 8 ust. 2 u.s.g., należy przyjąć, że w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w tym przepisie, wymagana jest zgoda rady gminy podjęta w formie uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w doktrynie prawa samorządowego.<sup>16</sup> Na marginesie należy zauważyć, że wskazane wyżej porozumienie, analogicznie do innych porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.<sup>17</sup>

## 2. Problematyka związana z właściwością organu egzekucyjnego

Wyżej sygnalizowane problemy wynikające z fatalnej legislacji zwiększają wątpliwości związane z określeniem właściwości organów egzekucyjnych. Od 18 kwietnia 2015 r. można mówić przynajmniej o trzech kategoriach organów egzekucyjnych, realizujących egzekucję administracyjną należności z tytułu opłaty za śmieci, tj.:

- 1) naczelnik urzędu skarbowego – jako podstawowy organ uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych (art. 19 § 1 u.p.e.a.),
- 2) właściwy organ gminy, w rozumieniu art. 19 § 2 u.p.e.a. – jako organ uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, za wyjątkiem egzekucji z nieruchomości,
- 3) właściwy organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent) w rozumieniu art. 6q u.c.p.g. – wykonujący zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należno-

15 Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

16 A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 122.

17 Zob. art. 13 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1192 z późn. zm.

ści pieniężnych z tytułu opłaty za śmieci na podstawie porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego.

Właściwy naczelnik urzędu skarbowego będzie uprawniony do wszczęcia i prowadzenia nowych postępowań egzekucyjnych należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a ponadto – w przypadku niezawarcia porozumienia przez organ gminy – przejmie do prowadzenia akta toczących się postępowań egzekucyjnych od wójta, burmistrza prezydenta czy zarządu związku międzygminnego. Wydane w tych postępowaniach postanowienia oraz czynności egzekucyjne dokonane przed dniem wejścia w życie zmienionego art. 6qa u.c.p.g. są skuteczne. Jednocześnie wprowadzono zasadę, że na podstawie dotychczasowych przepisów podlegają rozpatrzeniu podania zobowiązanych wniesione w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 18 kwietnia 2015 r., a sprawy, w których je wniesiono, nie podlegają przekazaniu właściwym organom egzekucyjnym (art. 6 ust. 3, 5-6 ustawy nowelizującej u.c.p.g.). Oznacza to, że sprawy w toczących się postępowaniach egzekucyjnych, w toku których zobowiązani właściciele nieruchomości wnieśli podania pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, nie podlegają przekazaniu do czasu ich rozpatrzenia przez dotychczasowe organy egzekucyjne gminy.

Właściwy organ gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego (art. 19 § 2 u.p.e.a.) pozostaje natomiast organem uprawnionym do wszczęcia i prowadzenia egzekucji opłaty za śmieci, łącząc uprawnienia wierzyciela oraz organu egzekucyjnego.

Największe wątpliwości w zakresie właściwości dotyczą tych organów gminy, które zawarły porozumienie z naczelnikiem urzędu skarbowego o przekazaniu zadań z zakresu egzekucji administracyjnej opłaty za śmieci. W art. 6qa ust. 1 u.c.p.g. nie określono zakresu tych porozumień, ograniczono je wyłącznie stwierdzeniem, że nie mogą one dotyczyć prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości. W ust. 4 tego przepisu zawarto zasadę ciągłości właściwości organu egzekucyjnego. W myśl przyjętych regulacji organy egzekucyjne właściwe w dniu wszczęcia postępowania egzekucyjnego pozostają właściwe do czasu zakończenia postępowania. Łączna interpretacja art. 6qa ust. 1 i ust. 4 u.c.p.g. oraz użycie przez prawodawcę pojęcia „organy egzekucyjne” w liczbie mnogiej pozwala przyjąć, że istnieją 2 kategorie tych organów – uprawnione do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych (naczelnicy urzędów skarbowych) oraz ograniczonych przez zakaz prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości (organy wykonawcze gmin). Wszczęcie zatem egzekucji przez wójta, burmistrza (prezydenta) sprawiałoby, że byłby organem właściwym do czasu zakończenia postępowania i odwrotnie, wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego przez naczelnika urzędu skarbowego z zastosowaniem środka egzekucyjnego w postaci egzeku-

cji z nieruchomości wyłączałyby właściwość organu wykonawczego gminy (nawet w razie poprzednio zawartego porozumienia).

Uznanie powyższej interpretacji za prawidłową pozostaje wbrew dotychczasowym ustaleniom. Możliwość przeniesienia na właściwy organ gminy kompetencji organu egzekucyjnego na podstawie porozumienia (a nie tylko powierzenia zadań z zakresu egzekucji) skutkowałaby powrotem do regulacji sprzed 18 kwietnia 2015 r. i uznaniem, że łączy on uprawnienia wierzyciela i organu egzekucyjnego. Taki zamysł prawodawcy nie do końca znajduje jednak potwierdzenie w przepisach u.c.p.g. W przypadku jego trafności należałoby zwrócić uwagę na aktualność problemów w egzekucji opłaty za śmieci powstających jeszcze przed nowelizacją art. 6qa u.c.p.g., a związanych z ustaleniem właściwości miejscowej organów egzekucyjnych.

Przepisy art. 22 § 1-§ 3a u.p.e.a. określają właściwość miejscową organów egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych. W przypadku gdy właściciel nieruchomości na której wytwarzanie są odpady komunalne, nie jest mieszkańcem gminy, w której znajduje się nieruchomość (np. jest właścicielem niezabudowanej działki rekreacyjnej, na której przebywa kilka razy w roku, a żaden inny majątek nie jest znany), może powstać problem, do którego wójta gminy należy przekazać tytuł wykonawczy (właściwego wg miejsca położenia nieruchomości, czy właściwego wg miejsca zamieszkania zobowiązanego). Przepisy u.c.p.g. kwestii tej nie regulują, również art. 22 § 1 u.p.e.a. nie znajduje zastosowania, ponieważ wójt jako organ egzekucyjny nie może prowadzić egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości. Wydaje się, że zastosowanie znajduje art. 22 § 2 u.p.e.a. wskazujący, że co do zasady właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości ustala się według miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego. Wyjątki od tej zasady dotyczą sytuacji, gdy zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego lub państwa trzeciego. Wówczas organem egzekucyjnym w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości jest organ będący jednocześnie wierzycielem. W przypadku egzekucji opłat za śmieci byłby nim stosownie do art. 6qa u.c.p.g. wójt (burmistrz, prezydent). Wprowadzenie z dniem 21 listopada 2013 r. § 2a do art. 22 u.p.e.a. umożliwiło także dochodzenie należności z tytułu tych opłat w ramach współpracy administracyjnej prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych.<sup>18</sup>

Kolejna wyjątkowa sytuacja dotyczy przypadku, gdy właściwość organu egzekucyjnego została wprawdzie ustalona zgodnie z art. 22 § 2 albo 2a u.p.e.a., ale oka-

18 Dz.U. poz. 1289.

zuje się, że znany przed wszczęciem egzekucji majątek zobowiązanego lub większa jego część nie znajduje się na terenie działania tego organu egzekucyjnego. Wówczas właściwość miejscową ustala się według miejsca położenia składników tego majątku (art. 22 § 3 u.p.e.a.). W stosunku do obowiązujących przed 21 listopada 2013 r. regulacji z art. 22 u.p.e.a. należy również odnotować doprecyzowanie tych sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie organu egzekucyjnego zgodnie z § 2-3 (dodanie § 3a). Wówczas właściwość tego organu ustala się według siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego.

Rozwiązanie powyższych problemów nie jest możliwe na podstawie przepisów obowiązującego od 21 maja 2014 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.<sup>19</sup> Do wszczynanych i prowadzonych egzekucji opłat za śmieci może być stosowany wyłącznie § 8 rozporządzenia, dotyczący wierzyciela będącego jednocześnie organem egzekucyjnym, o którym mowa w art. 19 § 2 u.p.e.a. Jeżeli nie jest on właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zobowiązanego, przekazuje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wprowadzone rozwiązanie nie usunęło obowiązujących przed jego wejściem w życie wątpliwości, a stało się źródłem nowych problemów interpretacyjnych. Odnosi się bowiem wyłącznie do gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu oraz gmin (dzielnic) wchodzących w skład powiatu warszawskiego. Co zatem z pozostałymi gminami (wierzycielami) i związkami międzygminnymi, których organy wykonawcze (i odpowiednio zarządy związków międzygminnych) były, a od 18 kwietnia 2015 r. są w myśl rozwiązań przyjętych w u.c.p.g. organami wykonującymi czynności egzekucyjne na podstawie porozumień? Czy możliwa jest zmiana właściwości organu egzekucyjnego w sytuacji, gdy prowadzona przez nie egzekucja z tytułu opłat za śmieci okazała się bezskuteczna? Wyżej wskazane rozporządzenie nie daje odpowiedzi na tak postawione pytania. Wydaje się, że z uwagi na nowy art. 6qa ust. 4 u.c.p.g. taka możliwość nie istnieje.

Poprzednio kwestie te mogły zostać rozwiązane na podstawie przepisów w § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541), które określało tryb postępowania w sytuacji, gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, co jak wyżej wskazano, może mieć miejsce w przypadku egzekucji opłaty za śmieci. Odwołując się do przepisów przejściowych zawartych w art. 123 ust 1 i art. 127 ustawy z dnia 11 października

19 Dz.U. poz. 656.

2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, należy stwierdzić, że do postępowań egzekucyjnych w administracji wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, mają zastosowanie (z określonymi w art. 123 wyjątkami) przepisy dotychczasowe. Przepisy wykonawcze (w tym wydane na podstawie art. 6 § 2 u.p.e.a.) pozostawały w mocy do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Możliwość stosowania przepisów § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego do u.p.e.a. z 2001 r. istniała w okresie od 21 listopada 2013 r. do 21 maja 2014 r., tj. do dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. W sytuacji, gdy właściciel nieruchomości na której wytwarzanie są odpady komunalne, nie był mieszkańcem gminy, w której znajduje się nieruchomość i wątpliwości, do którego wójta gminy należy przekazać tytuł wykonawczy (właściwego wg miejsca położenia nieruchomości, czy właściwego wg miejsca zamieszkania zobowiązanego), wierzyciel dotychczas był obligowany bezzwłocznie zastosować środek egzekucyjny, ale jeżeli nie był mu znany znajdujący się na terenie jego działania majątek zobowiązanego, z którego mógł prowadzić egzekucję, skierować tytuł wykonawczy do organu egzekucyjnego uprawnionego do dochodzenia tego samego rodzaju należności pieniężnych, na którego terenie znajduje się majątek zobowiązanego. Powinien był zatem po wystawieniu tytułu wykonawczego skierować go do tego wójta gminy, na terenie którego znajduje się majątek właściciela nieruchomości zobowiązanego do uiszczenia opłaty za śmieci, domniemując, że w miejscu zamieszkania znajduje się majątek dłużnika.<sup>20</sup> Istniało ryzyko, że takie postępowanie może być kwestionowane przez sądy administracyjne. W orzecznictwie zostało bowiem zajęte stanowisko, że skorzystanie z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia powodującego zmianę właściwości miejscowej organu egzekucyjnego uzależnione jest od posiadania wiedzy o rzeczywistym istnieniu majątku na obszarze działania innego organu egzekucyjnego.<sup>21</sup> Skierowanie tytułu wykonawczego do innego tożsamego rzeczowo wójta gminy będzie musiało być oparte nie tyle na domniemaniu posiadania przez zobowiązanego majątku na terytorium właściwym dla innego organu egzekucyjnego, ale na rozpoznaniu i wiedzy o rzeczywistym istnieniu składników majątku z których egzekucja może być prowadzona.

20 Zob. H. Kmieciak, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – naliczanie i egzekwowanie opłaty śmieciowej, <http://www.ekspertbeck.pl/oplata-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-naliczanie-i-egzekwowanie-oplata-smieciowej> [dostęp 7.08.2015].

21 Wyroki WSA w Kielcach z dnia 31 lipca 2008 r., I SA/Ke 256/08, Lex nr 513193 oraz wyrok z dnia 30 października 2008 r., I SA/Ke 347/08, Lex nr 471038.

Nie można było również wykluczyć sytuacji, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji opłaty za śmieci skieruje tytuł wykonawczy nie do organu egzekucyjnego uprawnionego do dochodzenia tego samego rodzaju należności pieniężnych, na którego terenie znajduje się majątek zobowiązanego właściciela nieruchomości, ale do naczelnika urzędu skarbowego. Na podstawie obecnie obowiązujących regulacji ryzyko takiego postępowania jest wprawdzie znikome, jednak w praktyce wystąpiły przypadki, gdy prezydent miasta jako wierzyciel z tytułu podatku od nieruchomości wystawiał tytuł wykonawczy na podmiot zobowiązany mający siedzibę w innej miejscowości, a następnie przekazywał go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji do naczelnika urzędu skarbowego w tej miejscowości. W tej sytuacji naczelnik urzędu skarbowego postanowieniem wydanym na podstawie art. 29 § 2 u.p.e.a. zwracał tytuł wykonawczy wierzycielowi i wskazywał jako organ właściwy do prowadzenia egzekucji innego prezydenta miasta.

Prawidłowość tego postępowania została potwierdzona w orzecznictwie sądów administracyjnych, które uznały za przedwczesne przekazanie tytułów egzekucyjnych naczelnikowi urzędu skarbowego. NSA w wyroku z 18 maja 2012 r.<sup>22</sup> stwierdził, że organem egzekucyjnym wskazanym w art. 19 § 2 u.p.e.a. jest właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego, posiadający właściwość rzeczową do ustalania lub określania wysokości i pobierania podlegających egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. W jego ocenie z treści tego przepisu nie wynika, że organ ten jest właściwy tylko w tych sprawach, w których orzekł o ustaleniu lub określeniu wysokości egzekwowanej następnie należności pieniężnej albo też był właściwy miejscowo do orzeczenia w tym przedmiocie. Powyższy przepis art. 19 § 2 u.p.e.a. nie wypowiedzi się w formie dokonanej o zrealizowanym odpowiednim aktem administracyjnym ustaleniu lub określeniu wysokości należności pieniężnych, tak więc burmistrz albo prezydent miasta nie musi wydać decyzji o ustaleniu bądź określeniu wysokości zobowiązania, aby móc być w tym zakresie następnie organem prowadzącym egzekucję administracyjną. W efekcie, jeżeli zobowiązany nie posiada majątku ani miejsca zamieszkania na terenie objętym właściwością prezydenta miasta M., to organ ten stosownie do art. 22 § 2 u.p.e.a. winien przekazać przedmiotowe tytuły wykonawcze do realizacji określönemu prezydentowi miasta G. jako organowi egzekucyjnemu uprawnionemu do dochodzenia tego samego rodzaju należności pieniężnych. Dopiero gdy wszczęta przez ten organ egzekucja okaże się w całości lub w części bezskuteczna, z mocy § 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia wykonawczego, wierzyciel winien skierować tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem przeprowadzenia egzekucji. Trze-

22 Sygn. II FSK 2309/10, Lex nr 1165458.

ba jednak zaznaczyć, że przeprowadzone czynności nie mogą budzić wątpliwości, że egzekwowane wierzytelności nie mogą być zaspokojone z jakiegokolwiek części majątku dłużnika. Brak klauzuli organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji (pole G) świadczy, że w sprawie trudno mówić o bezskuteczności egzekucji, skoro w ogóle jej nie wszczęto. Tym samym z mocy art. 29 § 2 i art. 27 § 1 pkt 10 u.p.e.a. brak klauzuli stanowi podstawę do zwrotu tytułu wykonawczego.<sup>23</sup>

Obecnie skutek zmiany rozporządzenia wykonawczego nie można mówić już o prymacie w przekazywaniu tytułów egzekucyjnych samorządowemu organowi egzekucyjnemu uprawnionemu do dochodzenia tego samego rodzaju należności pieniężnych. Potwierdził to NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 18 grudnia 2014 r.,<sup>24</sup> podkreślając, że w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych art. 19 § 2 u.p.e.a. nie określa w sposób wyłączny właściwości organu egzekucyjnego, będącego właściwym organem gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego. W ocenie NSA, na podstawie art. 19 w związku z art. 22 § 2 i 3 u.p.e.a., do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych określonych w art. 19 § 2 u.p.e.a. właściwym organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego, o ile zobowiązany zamieszkuje lub ma siedzibę bądź też znany przed wszczęciem egzekucji majątek zobowiązanego lub większa jego część znajduje się na terenie działania innej gminy niż ta jednostka samorządu terytorialnego, która ustaliła lub określiła dochodzoną należność.

Wydaje się, że uchwała NSA tylko częściowo wyjaśnia wątpliwości. Nie dotyczy bowiem wszystkich samorządowych organów realizujących egzekucję administracyjną na podstawie art. 6qa u.c.p.g. Wyżej rozważane problemy z pewnością znajdują implikacje w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym opłaty za śmieci, co więcej, mogą zostać spotęgowane wskutek odstąpienia od rozwiązań przyjętych w § 6 „starego” rozporządzenia wykonawczego do u.p.e.a. Dlatego też nie sposób uniknąć pytania, czy istnieją inne przypadki, gdy prowadzenie egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za śmieci może być przejęte przez naczelnika urzędu skarbowego? Niewątpliwie w kontekście art. 6qa ust. 1 u.c.p.g. organem wykonującym zadania z zakresu egzekucji przedmiotowych opłat jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (albo zarząd związku międzygminnego w przypadku przejęcia zadań od gmin, które go utworzyły) i ustawowe zadania powinny być realizowane samodzielnie, bez możliwości ich powierzenia innym organom administracji, czy też firmom windykacyjnym. Możliwe są natomiast następujące sytuacje wynikające z przepisów u.p.e.a., gdy egzekucja zostanie przekazana do urzędu skarbowego.

23 Zob. wyrok WSA z dnia 24 czerwca 2010 r., I SA/Gd 225/10, Lex nr 648109.

24 Sygn. II FPS 5/14, ONSAIWSA 2015, nr 2, poz. 16.

Pierwsza dotyczy zbiegu egzekucji administracyjnych do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego. Wówczas, zgodnie z art. 63 u.p.e.a., łączne prowadzenie egzekucji przejmuje naczelnik urzędu skarbowego, który pierwszy zastosował środek egzekucyjny, a jeżeli naczelnik urzędu skarbowego nie dokonał takiej czynności lub nie dokonał jej jako pierwszy – łączne prowadzenie egzekucji przejmuje naczelnik urzędu skarbowego właściwy według siedziby lub miejsca zamieszkania zobowiązanego. Wyjątkiem jest tu przypadek, gdy środek egzekucyjny zastosował naczelnik urzędu skarbowego właściwy według miejsca położenia majątku zobowiązanego, ponieważ to on wówczas przejmuje łączne prowadzenie egzekucji.

Druga sytuacja dotyczy bezskuteczności egzekucji prowadzonej przez gminny organ egzekucyjny. Według odpowiedzi ministra środowiska na interpelację poselską nr 18021 naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym także w egzekucji z nieruchomości prowadzonej na wniosek wierzyciela w oparciu o art. 110 i nast. u.p.e.a. Zgodnie z art. 110 § 1 i § 2 u.p.e.a. egzekucja administracyjna mogła być przeprowadzona z nieruchomości, jeżeli zastosowanie środków egzekucyjnych, o których mowa w rozdziałach 2-6 u.p.e.a., nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne. Można ją było prowadzić tylko w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Z dniem 21 listopada 2013 r. przepisy art. 110 § 1 i § 2 u.p.e.a. zostały uchylone. Znowelizowany § 3a umożliwiał natomiast podjęcie czynności egzekucyjnych po otrzymaniu zaliczki na pokrycie przewidywanych wydatków m.in. od wierzyciela niebędącego naczelnikiem urzędu skarbowego. Nie polemizując ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska, należy podkreślić dyskusyjność wprowadzonych rozwiązań. Przede wszystkim nie dają odpowiedzi, czy wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym jest nadal zobowiązany wszcząć i prowadzić egzekucję, a dopiero gdy okaże się ona bezskuteczna skierować tytuł wykonawczy do właściwego naczelnika urzędu skarbowego celem dalszego prowadzenia egzekucji (z nieruchomości).

Do dnia 21 maja 2014 r. uprawnione było zajęcie stanowiska, że naczelnik urzędu skarbowego staje się organem egzekucyjnym w przypadku wystąpienia przesłanek zawartych w § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 2001 r. Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych w ograniczonym zakresie, ale prowadzona przez niego egzekucja okazała się w całości lub w części bezskuteczna, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego. W praktyce na gruncie przepisów u.c.p.g. taka sytuacja miała miejsce, gdyż wójt, burmistrz lub prezydent miasta był jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym, a przy tym stosował środki egzekucyjne w ograniczonym zakresie, ponieważ nie został uprawniony do stosowania egzekucji z nieruchomości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowano zgodne stanowisko, że aby stwierdzić, czy egzekucja okazała się w całości lub części bezskuteczna, należało ją uprzednio wszcząć i przeprowadzić. Nie można mówić o bezskuteczności, gdy postępowanie w ogóle nie zostało wszczęte. Dla skorzystania z uprawnienia wynikającego z § 6 ust. 5 rozporządzenia konieczne było formalne prowadzenie postępowania egzekucyjnego, a przeprowadzone w jego toku czynności nie mogły pozostawiać wątpliwości, że egzekwowane wierzytelności nie mogą być zaspokojone z jakichkolwiek części majątku dłużnika. Jedynie bowiem rezultaty działania organu egzekucyjnego – wierzyciela, w wyniku których oczywistym stało się, że w danym stanie faktycznym brak jest majątku dłużnika pozwalającego na zaspokojenie wierzyciela, pozwalają na uznanie, iż prowadzona egzekucja jest bezskuteczna.<sup>25</sup>

Podobny pogląd wyraził NSA w kilku orzeczeniach dotyczących Prezesa ZUS, wskazując, że ma on obowiązek prowadzenia egzekucji i bezwłocznego stosowania środka egzekucyjnego i dopiero po jego wypełnieniu i bezskuteczności egzekucji organ ten może skierować podanie i tytuł wykonawczy do naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego.<sup>26</sup> Na podstawie tych rozstrzygnięć można było sformułować pogląd, że analogiczny tryb postępowania zmuszone były przyjmując gminne organy egzekucyjne właściwe w zakresie opłat za śmieci, zanim zdecydowały się skierować podanie wraz tytułem egzekucyjnym do właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

W praktyce, rezygnując w sposób niezrozumiały z umieszczenia w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, przepisu opowiadającego treści § 6 ust. 5 rozporządzenia z 22 listopada 2001 r., dokonano przysłowiowego „wylania dziecka z kąpielą”. Zastój i zwiększenie problemów z egzekucją opłaty za śmieci zwłaszcza w małych społecznościach samorządowych<sup>27</sup> może zostać wprawdzie złagodzony przekazaniem spraw w toczących się postępowaniach egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za śmieci naczelnikom urzędów skarbowych. Po 21 maja 2014 r. nie istnieje bowiem w przepisach wykonawczych podstawa normatywna, która wskazywałaby, kiedy gminny organ egzekucyjny może przekazać tytuł wykonawczy naczelnikowi urzędu skarbowego do prowadzenia egzekucji.

25 Wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2011 r., I SA/Bd 47/11, Lex nr 1127138.

26 Wyroki NSA z dnia 13 października 2010 r., II FSK 1001/09, Lex nr 745414; z dnia 17 marca 2010 r., II GSK 485/09, Lex nr 596869; z dnia 18 marca 2009 r., II FSK 1782/07, Lex nr 526576.

27 A. Pichet, *Małe samorzady bardzo słabo egzekwują opłatę śmieciową*, Wspólnota/el, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosci/male-samorzady-bardzo-slabo-egzekwuja-oplate-smieciowa/> [dostęp 7.08.2015].

## Podsumowanie

Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przysparzała wiele problemów gminom, zwłaszcza tym, które dotąd nie zajmowały się egzekucją podatków i opłat lokalnych na rzecz własnych budżetów. Powierzenie wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) funkcji organu egzekucyjnego wraz z obowiązkiem prowadzenia egzekucji administracyjnej należności za śmieci pozornie upraszczało sytuację w dochodzeniu wierzytelności. Wiele jednostek samorządu terytorialnego „z przyzwyczajenia” kierujących dotąd tytuły egzekucyjne do urzędów skarbowych, mogła sobie organizacyjnie i finansowo z samodzielnie prowadzoną egzekucją nie poradzić. Okres 2 lat obowiązywania art. 6qa u.c.p.g. oraz przeprowadzone czynności organizacyjne, a także poniesione środki finansowe sprawiły, że część wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (także niektórych zarządów związków międzygminnych) po prostu przywykła do roli organów egzekucyjnych i nie wyobraża sobie pozbawienia ich tych kompetencji. Można jednak przyjąć, że w związku z nową treścią art. 6qa u.c.p.g. znaczna ilość tytułów egzekucyjnych wskutek bezskutecznie prowadzonych egzekucji, a także wskutek niezawarcia porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego zostanie przekazywana do realizacji tymże naczelnikom, jako organom egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych w pełnym zakresie. Aktualnie wydaje się być wątpliwe wdrożenie zgłoszonej w literaturze koncepcji łączenia się gmin w związki międzygminne, które jako większe jednostki nie tylko realizowałyby gospodarkę odpadami, ale także specjalizowały się w poborze i egzekucji opłat za śmieci.<sup>28</sup>

Sprawy dotyczące egzekucji administracyjnej opłaty za śmieci coraz częściej trafiają do sądów administracyjnych, podobnie do pokażnej ilości spraw dotyczących egzekucji opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień w przypadkach, gdy zobowiązany ma inne miejsce zamieszkania niż siedziba tej jednostki podporządkowanej gminie. Problematyka związana z właściwością organów egzekucyjnych jest tu bowiem analogiczna. W procesie sądowej wykładni prawa można spodziewać się powoływania składów orzekających na domniemanie racjonalności prawodawcy, jak też reguł bardziej szczegółowych, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych; założenie, że prawodawca dąży do społecznie aprobowanych celów; wreszcie założenie, że to prawodawca dysponuje najlepszą wiedzą empiryczną.<sup>29</sup>

Wydaje się jednakże, odkodowanie treści norm u.c.p.g., a zwłaszcza art. 6qa tej ustawy w brzmieniu ustalonym kolejnymi nowelizacjami, z wykorzystaniem nie tylko wykładni językowej, ale także celowościowej i funkcjonalnej, prowadzi do

28 A. Krukowski, *Egzekucja...*, *op. cit.*, s. 23.

29 L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń, 2002, s. 231 i n.

wzruszenia tego domniemania. Wyżej wskazane praktyczne konsekwencje stosowania tych przepisów, w tym kontrowersje związane ze zmianą właściwości organów egzekucyjnych, pozostają bowiem w oczywistej sprzeczności z zamierzeniem prawodawcy. Trafnie wskazuje L. Morawski, że zasadność domniemania racjonalnego prawodawcy trudno pogodzić z logiką tworzenia prawa w społeczeństwach demokratycznych, będącego często rezultatem kompromisów, w których strony nie zawsze mogą wybrać rozwiązanie najbardziej koherentne, zgodne z dostępnymi faktami i z ich punktu widzenia najlepiej uzasadnione aksjologicznie, i w tym sensie najbardziej racjonalne. Często są bowiem zmuszone wybrać takie rozwiązanie, na które inni będą gotowi wyrazić zgodę.<sup>30</sup> Można odnieść wrażenie, że wprowadzenie możliwości przekazania wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) zadań z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego stanowi wręcz rozwiązanie kompromisowe wywołane poprzednim nieprzemysłanym działaniem ustawodawcy. Przyjęcie z punktu widzenia prawodawcy rozwiązania najbardziej racjonalnego będącego przejawem jego woli (pomijając sygnalizowaną wyżej jakość postępowania prawodawczego) może w praktyce prowadzić do braku kompromisu między państwowymi i samorządowymi organami egzekucyjnymi z uwagi na konieczność przekazywania środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań z zakresu egzekucji opłat śmieciowych.

---

30 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 161.