

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers

E-administracja

Krakow Jean Monnet Research Papers

1

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2022

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja: dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiZ

Opracowanie redakcyjne: Patrycjusz Piławski, Piotr Art

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-673-9
<https://doi.org/10.12797/9788381386739>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO

SŁAWOMIR DUDZIK

Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych	13
--	----

MAGDALENA FEDOROWICZ

E-administracja nadzorcza na rynku finansowym UE a stabilność finansowa z perspektywy projektów rozporządzeń DORA i MiCA.....	29
--	----

MONIKA NIEDŹWIEDŹ

Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy	49
---	----

DAMIAN SZULC

Is the Central Register of Beneficial Owners a Reliable and Independent Source of Information? Different ways of Implementing the 4th and 5th AML Directives in Poland and Germany	69
--	----

CZĘŚĆ II

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU

ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI

DLA OBYWATELI

INGA KAWKA

Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast.....	91
--	----

ADAM J. JAROSZ

Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej	111
--	-----

ALICJA SIKORA

Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym	127
--	-----

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

E-procurement and the Principle of Transparency in Public Procurement in the European Union	147
--	-----

RENATA ŚLIWA

Regulatory Impact Assessment –

Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA..... 165

CZĘŚĆ III

AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI

MARIUSZ GODLEWSKI

E-administracja w procesie inwestycyjnym. Elektroniczna forma składania wniosków
w postępowaniu budowlanym – uwagi na tle ostatnich nowelizacji prawa
budowlanego..... 185

TOMASZ GRZYBOWSKI

Granice cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT 203

MAŁGORZATA KOŻUCH

Czy e-postępowanie mediacyjne zwiększa odpowiedzialność administracji?..... 221

ELŻBIETA MAŁECKA

Wybrane aspekty wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce na przykładzie
Urzędu Transportu Kolejowego 237

PIOTR RUCZKOWSKI

Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 255

CZĘŚĆ IV

E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY POTENCJAŁ ADMINISTRACJI

PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

ITAI APTER

International and EU E-Norm and Decision Making (E-Governance):
Lessons for Public Administrations for the COVID-19 Era and Beyond..... 269

MIOMIRA P. KOSTIĆ

E-Public Policies and the Issue of Gender Equality..... 287

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Migration et e-administration en France..... 305

ONDREJ MITAL

The Impact of Social Media Use on E-communication Between Government
and Public: The Case of Slovakia 315

Indeks osobowy 337

PIOTR RUCZKOWSKI¹

ELEKTRONICZNY TYTUŁ WYKONAWCZY W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

ABSTRAKT: Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi konsekwencję realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i ma na celu poprawę efektywności (szybkości, skuteczności, sprawności) egzekucji administracyjnej. Wspomnianym celom służy wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych elektronicznego tytułu wykonawczego. W opracowaniu dokonano rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych), wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania, które odnoszą się do elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznym efektem przeprowadzonej analizy jest potwierdzenie hipotezy o efektywności i właściwym uregulowaniu tego instrumentu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w wyniku korzystania z nowoczesnych urządzeń i odpowiedniego oprogramowania zapewnia względne bezpieczeństwo przetwarzanych danych, jednakże pewne ryzyko ich ujawnienia i wykorzystania przez osoby nieuprawnione nadal istnieje. Dlatego systemy informatyczne i stosowane w tym zakresie procedury powinny być przez administrację stale udoskonalane.

SŁOWA KLUCZOWE: elektroniczny tytuł wykonawczy, postępowanie egzekucyjne w administracji, zasada sprawiedliwości proceduralnej, cyfryzacja administracji, e-administracja

¹ Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, radca prawny, <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>.

AN ELECTRONIC ENFORCEMENT TITLE IN THE ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS

ABSTRACT: The digitalization process of administrative enforcement proceedings is a consequence of the strategy aimed at developing a digital society and digital administration, and its main objective is to improve efficiency (speed, effectiveness) of the administrative enforcement proceedings. This is the reason why an electronic enforcement title has been introduced into the national regulations. This study is devoted to the analysis of the rules of action (legal norms) and interactions between the rules of action related to an administrative enforcement title in electronic form.

Digitalization of enforcement proceedings ensures the security of data due to the use of modern equipment and software; however, there still exists a risk of data disclosure and their use by unauthorized persons. Therefore, IT systems and procedures should be constantly monitored and improved by public administration.

KEYWORDS: electronic enforcement title, administrative enforcement proceedings, the principle of procedural justice, digitalization of administration, e-administration

1. Uwagi wprowadzające, cele, metodyka badań

Rozwój sieci teleinformatycznej zrewolucjonizował sposób komunikowania się między ludźmi. Co warto podkreślić, stale poszerza się zakres komunikacji elektronicznej również w kontaktach obywatela z organami władzy publicznej, co stanowi element procesu informatyzacji państwa². Wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie administrowania państwem powoduje, że mamy do czynienia ze swoistą transformacją administracji w tzw. e-administrację³.

Wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych może skutecznie usprawnić wykonywanie zadań państwa⁴. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych różnych form komunikacji elektronicznej między obywatelami a administracją oraz pomiędzy podmiotami publicznymi dokumentów elektronicz-

² P. Ruczkowski, *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 149; zob. także: idem, *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014, s. 290-307.

³ K. Ziółkowska, *Transformacja administracji w e-administrację* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 576 i n.

⁴ T. Groß, *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, Bd. 54, H. 4, s. 159 i n.

nych, w tym tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego, jest nie tylko konsekwencją realizacji, przewidzianej w różnych dokumentach na poziomie narodowym i ponadnarodowym, strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania, lecz także ma na celu urzeczywistnienie zasady efektywności (sprawności, szybkości, skuteczności) egzekucji administracyjnej⁵.

Celem niniejszego opracowania jest analiza instytucji tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wśród szczegółowych celów badawczych należy wymienić: a) dokonanie rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych), w tym właściwości organów i trybu postępowania; b) poszukiwanie wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania; c) obserwację praktyki administracyjnej; d) sformułowanie zasad odnoszących się do elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznym efektem przeprowadzonej analizy ma być potwierdzenie hipotezy o prawidłowej regulacji oraz o wysokiej efektywności i bezpieczeństwie tego instrumentu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wybór problematyki badawczej nie jest przypadkowy, z uwagi chociażby na znaczenie skutecznej egzekucji w procesie administrowania, w szczególności w zakresie skutecznego zapewnienia wykonania obowiązków podmiotów administrowanych⁶. Ponadto warto podkreślić, że wspomniany elektroniczny tytuł wykonawczy jest stosunkowo nową instytucją prawa egzekucyjnego i dlatego nadal odczuwalny jest brak opracowań poświęconych tej problematyce. O ile informatyzacja postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego jest przedmiotem szerszych analiz w piśmiennictwie prawniczym⁷, o tyle wykorzystywanie technologii informatycznych w postępowaniu egzekucyjnym wymaga pogłębionych badań. Mimo zauważalnych

⁵ Na temat sprawności egzekucji administracyjnej zob. szerzej: J. Supernat, *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004; K. Celińska-Grzegorzczak et al., *Ochrona jednostki a efektywność administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Toruń 2018, s. 229-250.

⁶ A. Skoczylas, *Zagadnienie administracyjnoprawnych metod zapewnienia wykonania obowiązków* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017, s. 452-468, M. App, A. Wettlaufer, R. Klomfaß, *Praxisbandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 2018, s. 3 i n.; W. Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014, s. 282 i n.; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 505 i n.; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 353 i n.

⁷ Zob. np. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.

w ciągu ostatnich kilku lat zmian nadal postępowanie egzekucyjne w doktrynie prawa administracyjnego nie budzi aż tak dużego zainteresowania jak wspomniane chociażby postępowanie administracyjne ogólne.

Co warto zasygnalizować, analizowane zagadnienie może być interesujące nie tylko z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, lecz także może mieć znaczenie dla praktyki działania administracji oraz ustawodawcy projektującego przyszłe zmiany w prawie. Zdecydowanie jest więc miejsce na pogłębioną refleksję naukową w tym obszarze badawczym.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która uznawana jest nie bez przyczyny za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Metoda ta polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji (*ratio legis*) przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego. W procesie egzegezy (również poszukiwania właściwego, innego niż literalnego/dosłownego sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych) konieczne będzie także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Natomiast z uwagi na przyjęte założenia metodologiczne oraz ograniczoną objętość opracowania pominięte zostaną metody: historyczna i prawnoporównawcza.

2. Koncepcja elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających do niniejszego opracowania, wdrożenie do krajowych regulacji prawnych tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego jest konsekwencją realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania i ma na celu przede wszystkim skuteczną ochronę interesu publicznego, a także może służyć ochronie interesu indywidualnego, poprzez poprawę efektywności (szybkości, skuteczności) egzekucji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatycznych może przyczynić się do szybkości i sprawności wykonania decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych. Obowiązek ochrony zarówno interesu publicznego, jak i inte-

resu indywidualnego, a także szybkość i sprawność należą do kluczowych dyrektyw postępowania egzekucyjnego w administracji.

Proces informatyzacji administracji publicznej jest wdrażany etapami i obejmuje różne obszary aktywności organów władzy publicznej⁸. Znajduje on odzwierciedlenie w regulacjach prawa międzynarodowego i ponadnarodowego oraz prawa krajowego, zarówno w przepisach prawa ustrojowego, materialnego, jak i procesowego, w tym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uregulowanym ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ (dalej: u.p.e.a.). Jak się wydaje, to właśnie w przepisach procesowych komunikacja elektroniczna odgrywa szczególną rolę, mając bezpośredni wpływ na przebieg postępowania.

W prawie krajowym szczególne znaczenie dla rozwoju komunikacji elektronicznej w administracji publicznej ma ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰, natomiast jeśli chodzi o postępowanie egzekucyjne, to z punktu widzenia zagadnień analizowanych w niniejszym opracowaniu istotna jest nowelizacja u.p.e.a. przeprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹¹, która wprowadziła jako zasadę przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Kolejnych zmian dokonano na mocy ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹², która w znacznej części weszła w życie 1 lipca 2021 r. i którą wprowadza się liczne zmiany w wielu aktach prawnych, w tym w u.p.e.a.

Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru¹³. Tytuł wykonawczy jest to wystawiony przez wierzyciela dokument urzędowy, stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku. Zakresem tytułu wykonawczego objęte są jednolity tytuł wykonawczy oraz zagraniczny tytuł wykonawczy. Jak trafnie podkreślono w literaturze, „prawidłowe wystawienie tytułu wykonawczego ma niezwykle istotne znaczenie, ponieważ nie ma możliwości

⁸ Zob. B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 69 i n.

⁹ T.j. Dz.U. 2022, poz. 479.

¹⁰ T.j. Dz.U. 2021, poz. 2070.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 2070.

¹² T.j. Dz.U. 2022, poz. 569.

¹³ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 293 i n.

skutecznego prowadzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wadliwego lub niezawierającego wszystkich wymaganych przez prawo elementów”¹⁴.

W postępowaniu egzekucyjnym często wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, wówczas przystępuje on do egzekucji na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego¹⁵. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Stosownie do treści art. 26 § 3a u.p.e.a. wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą: 1) doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 2) nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 3) wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne.

Co warto podkreślić, stosownie do treści art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a. zasadą jest przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast jeżeli droga elektroniczna nie jest możliwa z przyczyn technicznych, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁶, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy.

Drogą elektroniczną przekazywane są także informacje, o których mowa w art. 26 § 1e pkt 1–8 u.p.e.a., np. informacje dotyczące: 1) posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi; 2) majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3 u.p.e.a.; 3) siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3a u.p.e.a.

W przypadku gdy tytuł wykonawczy przekazany za pośrednictwem systemu teleinformatycznego: 1) zawiera dane zobowiązanego niezgodne z danymi zawartymi

¹⁴ A. Skoczylas, *Wszczęcie i tok postępowania* [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 9, s. 473.

¹⁵ Zob. M. Masternak, *Wszczęcie oraz przebieg postępowania egzekucyjnego* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009, s. 96 i n.

¹⁶ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1041.

w: a) rejestrze PESEL, b) Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; 2) zawiera dane wierzyciela i podstawę prawną, niezgodne ze słownikami referencyjnymi zamieszczonymi na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych; 3) nie zawiera danych, innych niż określone w pkt 1 i 2, wymaganych przepisami art. 27 u.p.e.a. – wierzyciel jest zawiadamiany o nieprzyjęciu tytułu wykonawczego wraz z podaniem przyczyny jego nieprzyjęcia również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

W tym kontekście warto zauważyć, że tytuł wykonawczy, aby mógł wywołać skutek przewidziany prawem, powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 27, 27a i 27c u.p.e.a. Brak któregoś z elementów wskazanych w przepisach powoduje, że dany tytuł wykonawczy nie może stanowić podstawy egzekucji¹⁷.

Trzeba także przypomnieć, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie oznacza wszczęcia samej egzekucji. Jak podkreśla się w literaturze,

przez egzekucję należy rozumieć zespół działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, podejmowanych w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku, a przez postępowanie egzekucyjne – prowadzone przez organ egzekucyjny postępowanie, w ramach którego dochodzi do zastosowania czynności egzekucyjnych¹⁸. [...]

Postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte z chwilą złożenia przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji, a jeżeli organ egzekucyjny jest jednocześnie wierzycielem, to dniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest dzień wystawienia przezeń tytułu wykonawczego¹⁹.

Wszczęcie egzekucji następuje z chwilą: 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręčeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręčeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia

¹⁷ A. Skoczylas, *Wszczęcie i tok postępowania*, s. 473; A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, s. 248; A. Skóra, Głosa do wyroku WSA w Warszawie z 6.01.2004 r., I SA 2394/03, s. 20; wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2005 r., III SA/Wa 613/05, CBOSA (publikowany także w ZNSA 2006, nr 1, s. 122); wyrok WSA w Łodzi z 11.05.2004 r., I SA/Łd 992/03, CBOSA; wyrok NSA z 6.05.1998 r. Sa/Sz 1477/97, CBOSA.

¹⁸ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 207–208.

¹⁹ *Ibidem*, s. 208.

wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego²⁰.

Jeżeli zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego, to w przypadkach, o których mowa wyżej, zamiast odpisu tytułu wykonawczego można doręczyć odpis tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej kopii dokumentu.

Co warto podkreślić, 1 lipca 2021 r. weszły w życie przepisy art. 26 § 5c i 5d u.p.e.a. dodane przez art. 64 pkt 2 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którymi za doręczenie odpisu tytułu wykonawczego otrzymanego przez organ egzekucyjny przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej uznaje się doręczenie tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej, jeżeli takie doręczenie umożliwia zapoznanie się z treścią tytułu wykonawczego, a gdy nie jest to możliwe – w postaci papierowej. Zasady te będą stosowane odpowiednio do innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu egzekucyjnym.

Co warto podkreślić, w dniu 1 lipca 2021 r. wszedł w życie art. 17c u.p.e.a., również dodany wspomnianą wyżej ustawą o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którym organ egzekucyjny doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje przez pracownika obsługującego ten organ. W przypadku braku możliwości doręczenia w ten sposób organ egzekucyjny doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Publiczna usługa hybrydowa jest to usługa pocztowa świadczona przez operatora wyznaczonego, polegająca na przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa wyżej, organ egzekucyjny doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy – Prawo pocztowe.

Zgodnie z art. 26aa u.p.e.a., system teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze roz-

²⁰ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 23.06.2021 r., I SA/Sz 228/21, CBOSA.

porządzenia, inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu, w tym przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego będącemu organem egzekucyjnym wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. Minister skorzystał z tego upoważnienia, wyznaczając Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie jako prowadzącego system informatyczny²¹. Organ prowadzący system teleinformatyczny, o którym mowa wyżej, na wniosek wierzyciela, nadaje temu wierzycielowi dostęp do tego systemu w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Pismo sporządzone przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej opatruje się: 1) kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo 2) podpisem zaufanym, albo 3) podpisem osobistym, albo 4) zaawansowaną pieczęcią elektroniczną, albo 5) kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 26e § 1 u.p.e.a.).

Treść tytułu wykonawczego została określona w art. 27 u.p.e.a., natomiast jego wzór określa minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, mając na względzie jednoznaczną identyfikację odpowiednio zobowiązanego, małżonka zobowiązanego oraz podmiotu innego niż zobowiązany, o którym mowa w art. 26ca § 1 pkt 2 u.p.e.a., możliwość elektronicznego przetwarzania danych zawartych w tych tytułach oraz sprawne przeprowadzenie egzekucji administracyjnej (art. 26 § 2 u.p.e.a.). Na tej podstawie wydane zostało w dniu 12 stycznia 2021 r. rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej²². W załącznikach do tego rozporządzenia określono wzory tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych (załącznik nr 1); tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (załącznik nr 2) oraz kolejnego tytułu wykonawczego (załącznik nr 3).

Jak widać, zapewnienie możliwości elektronicznego przetwarzania danych zawartych w tytułach wykonawczych oraz sprawnego przeprowadzenia egzekucji administracyjnej (zasada sprawności, efektywności postępowania egzekucyjnego) należą do fundamentalnych determinant, którymi mają się kierować organy określające wzór tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych lub wymaganych informacji, Dz.U. 2020, poz. 1072.

²² Dz.U. 2021, poz. 176.

3. Rekapitulacje

Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi konsekwencję realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania i ma na celu poprawę efektywności (szybkości, skuteczności, sprawności) egzekucji administracyjnej. Z jednej strony może mieć znaczenie dla ochrony interesu publicznego, z drugiej zaś może pełnić funkcję gwarancyjną jako element sprawiedliwej i skutecznej procedury egzekucyjnej, a tym samym chronić interes indywidualny. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ochrony zarówno interesu publicznego, jak i interesu indywidualnego, a także szybkość i sprawność należą do kluczowych dyrektyw postępowania egzekucyjnego w administracji. Wspomnianym celom służy wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą przekazywanie wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i innych informacji do organu egzekucyjnego następuje drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast na zasadzie wyjątku, jeżeli droga elektroniczna nie jest możliwa z przyczyn technicznych, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przez operatora pocztowego, przez pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy.

System teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub inne informacje są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, przy czym może wyznaczyć inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie przede wszystkim konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu. Korzystając z tego upoważnienia, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do prowadzenia systemu teleinformatycznego.

Do kluczowych determinant procesu informatyzacji postępowania egzekucyjnego i samej egzekucji administracyjnej należą zatem bezpieczeństwo i sprawność systemu informatycznego.

Nie ulega wątpliwości, że kierunek wprowadzanych zmian należy uznać za słuszny, niemniej jednak poszczególne rozwiązania mogą budzić pewne wątpliwości, dotyczące chociażby interpretacji używanej przez ustawodawcę terminologii informatycznej czy też stwarzać zagrożenie ujawnienia danych i wykorzystania ich przez osoby nieuprawnione, co – mimo wykorzystywania odpowiedniego oprogramowania i nowoczesnych środków technicznych – nadal towarzyszy wykorzystywaniu nowoczesnych technologii informatycznych.

Bibliografia

- App M., Wettlaufer A., Klomfaß R., *Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 2018.
- Celińska-Grzegorzczak K., Olszanowski J., Piątek W., Skoczylas A., *Ochrona jednostki a efektywność administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Toruń 2018.
- Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008.
- Erbguth W., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014.
- Groß T., *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, Bd. 54, H. 4.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Kwiatkiewicz B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Wszczęcie oraz przebieg postępowania egzekucyjnego* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004.
- Miruć A., Maćkowiak A., *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Przybylski P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ruczkowski P., *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Skoczylas A., *Wszczęcie i tok postępowania* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017.
- Skoczylas A., *Zagadnienie administracyjnoprawnych metod zapewnienia wykonania obowiązków* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017.
- Skóra A., Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 6.01.2004 r., I SA 2394/03.
- Supernat J., *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004.
- Ziółkowska K., *Transformacja administracji w e-administrację* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020.

Książka powstała w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego i koordynowanego przez prof. Sławomira Dudzika i dr hab. Ingę Kawkę projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Zebrane w monografii artykuły naukowe dotyczą szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Pierwsza część książki została poświęcona analizie e-administracji z perspektywy prawa europejskiego. Następnie cyfryzację administracji przedstawiono jako katalizator transformacji administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Książka ukazuje również wpływ digitalizacji na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów i doktorantów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-673-9

