KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Wrocław, dnia 13.04.2026 r.

Opinia Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych dotycząca rządowego projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji UD192

1. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – druk nr 2319 z dnia 27.02.2026 r., X kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotowy projekt nowelizacji u.p.e.a.[1] obejmuje wprowadzenie zmian w zakresie stosowania środków egzekucyjnych obowiązków pieniężnych w postaci wprowadzenia dodatkowej formy prowadzenia egzekucji z ruchomości, pozostałych praw majątkowych[2] oraz nieruchomości. Ma nią być elektroniczna sprzedaż ruchomości i nieruchomości przy wykorzystaniu dedykowanego „Portalu eLicytacje KAS" – systemu teleinformatycznego prowadzonego przez szefa KAS (zob. projektowany art. 67da u.p.e.a.). Ma on służyć *stricte* realizacji zadań określonych w u.p.e.a. Rozwiązanie takie ma przyczynić się do optymalizacji, automatyzacji, usprawnienia procesu egzekucji administracyjnej. W konsekwencji do większej jej skuteczności, która ma być osiągnięta dzięki uzyskiwaniu większej ceny sprzedaży. Ta z kolei ma pozwolić na lepsze zabezpieczenie interesów zobowiązanego oraz wierzyciela – im większa będzie cena sprzedaży tym większą część zobowiązania albo nawet całość uda się zaspokoić, co pozwoli na uniknięcie konieczności stosowania kolejnych środków egzekucyjnych. Założenie takie jest zgodne z zasadą ogólną stosowania środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku (art. 7 § 2 u.p.e.a.) oraz zasadą niezbędności, stosownie do której: „Stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy" (art. 7 § 3 u.p.e.a.).

Licytacja za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS ma się odbywać elektronicznie, bez osobistego (fizycznego) uczestnictwa podmiotów zainteresowanych nabyciem ruchomości, nieruchomości, pozostałych praw majątkowych.

[1] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 268).
[2] Zob. art. 96m *in fine* upea, zgodnie z którym: „w przypadku sprzedaży stosuje się przepisy dotyczące sprzedaży ruchomości".

2. Ograniczenie podmiotowe wykorzystania Portalu eLicytacje KAS

Należy zauważyć, że Portal eLicytacje KAS będzie mógł być wykorzystywany wyłącznie przez organ egzekucyjny będący naczelnikiem urzędu skarbowego, a zatem tzw. organ egzekucyjny o pełnej zdolności – mogący stosować wszystkie środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych. Warto zasygnalizować, że naczelnik urzędu skarbowego nie jest jedynym organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej obowiązków pieniężnych. Artykuł 19 u.p.e.a. wymienia również takie organy jak właściwy organ gminy o statusie miasta wymienionej w odrębnych przepisach oraz miasta stołecznego Warszawy (§ 2), Dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (§ 4), Dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego (§5). Organy te nie będą mogły wykorzystywać Portalu eLicytacje KAS. Z punktu widzenia zobowiązanych, ich pełnomocników oraz wierzycieli doprowadzi to do zróżnicowania procedury egzekucji z ruchomości. Ponadto można przewidzieć, że Portal eLicytacje KAS przyczyni się do zwiększenia skuteczności egzekucji. W zależności więc, który organ egzekucyjny będzie stosować egzekucję z ruchomości, wysokość uzyskanych ze sprzedaży kwot może być różna. Do stosowania egzekucji z nieruchomości kompetentny jest wyłącznie naczelnik urzędu skarbowego (zob. art. 19 u.p.e.a.), stąd w tym przypadku nie można mówić o takim zróżnicowaniu.

Warto wysunąć postulat, aby narzędzia wykorzystywane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym były równe dla wszystkich organów egzekucyjnych, zatem w omawianym przypadku rozszerzyć docelowo zakres podmiotowy stosowania Portalu eLicytacje KAS również na inne organy egzekucyjne. Licytanci mieliby możliwość zapoznania się ze wszystkimi ogłoszeniami w jednym miejscu, a zobowiązani nie byliby zróżnicowani na tych, którzy mają mniejsze szanse na sprzedaż ruchomości oraz uzyskanie wysokiej ceny (gdy egzekucję będzie prowadził organ nie wykorzystujący nowego portalu) oraz tych, których szanse na powyższe będą większe (gdy egzekucję będzie prowadził naczelnik urzędu skarbowego). Należy zauważyć, że zobowiązany, ani wierzyciel nie mają możliwości wyboru organu egzekucyjnego. Decydują o tym przepisy dotyczące właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 i art. 22 u.p.e.a.), a niekiedy pierwszeństwo zajęcia rzeczy lub prawa majątkowego (w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnych – art. 63 § 1 u.p.e.a.).

3. Wpływ zobowiązanego i wierzyciela na wybór formy licytacji

Licytacja ruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS nie będzie miała zastosowania do każdego przypadku. W przypadku ruchomości będzie to uwarunkowane m.in. ich rodzajem, przede wszystkim właściwościami związanymi z terminem przechowywania. Wprawdzie przepisy nowelizacji dopuszczają sprzedaż za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS ruchomości, które ulegają łatwo zepsuciu (zob. projektowany art. 105a § 3a w zw. z art. 104 § 2 pkt 1 u.p.e.a.), lecz zasady logiki i doświadczenia wskazują, że niektóre ruchomości (np. truskawki bądź inne bardzo szybko psujące się produkty) nie mogą czekać kilka dni na sprzedaż, co będzie implikowało przeprowadzenie egzekucji bez wykorzystania Portalu eLicytacje KAS. Nowelizacja zakłada, że decyzję co do formy licytacji ruchomości (tradycyjnej, elektronicznej na podstawie art. 107e u.p.e.a., za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS) będzie podejmował organ egzekucyjny.

Podobne rozwiązania projektowane są dla licytacji nieruchomości. Zobowiązany nie będzie miał wpływu na formę jej sprzedaży. Będzie jednak dysponował prawem wskazania kolejności, w jakiej ma być przeprowadzona licytacja poszczególnych nieruchomości lub ich części (zob. projektowany art. 110wa § 2 w zw. z art. 111c § 4 u.p.e.a.).

Warto rozważyć, czy wpływu na wybór formy sprzedaży nie powinny posiadać również inne podmioty postępowania egzekucyjnego – zobowiązany, wierzyciel. Warto posłużyć się analogią do zasad wyboru środka egzekucyjnego. W tym przypadku (tak jak przy wyborze formy licytacji) decydujące rozstrzygnięcie podejmuje organ egzekucyjny (zob. art. 7 § 1 i 2 u.p.e.a.), lecz zarówno zobowiązany (zob. art. 13 § 1 u.p.e.a.), jak i wierzyciel (zob. art. 28 i art. 30 u.p.e.a.) mają wpływ na wybór środka egzekucyjnego.

4. Wadium

Warto zasygnalizować odmienność terminów wpłacenia wadium, gdy wykorzystywany jest Portal eLicytacje KAS. Wadium w przypadku wykorzystania Portalu eLicytacje KAS będzie musiało być złożone wcześniej niż w przypadku licytacji bez jego wykorzystania.

W przypadku niewykorzystywania Portalu eLicytacje KAS wadium może być złożone nie później niż na godzinę przed terminem oznaczonym w obwieszczeniu o licytacji bezgotówkowo przy użyciu terminala płatniczego albo gotówką, po spełnieniu wymagań stawianych w art. 105b § 2 u.p.e.a.

Wykorzystanie Portalu eLicytacje KAS wprowadza modyfikacje w tym zakresie. Wadium wówczas uzna się za złożone, jeżeli jego wpłata zostanie uznana na rachunku organu egzekucyjnego najpóźniej na 2 dni robocze przed dniem rozpoczęcia tej licytacji" (zob. projektowany art. 105b § 1 u.p.e.a.). Co więcej – nie będzie możliwości jego złożenia ani bezgotówkowo przy użyciu terminala płatniczego, ani gotówką pracownikowi obsługującemu organ egzekucyjny (zob. projektowany art. 105b § 2a u.p.e.a.).

Zwrócenia uwagi wymaga projektowany sposób liczenia terminu złożenia wadium. Jest on odmienny reguł przewidzianych w art. 57 § 1 i 4 k.p.a.[3] w zw. z art. 18 pkt 2 u.p.e.a. Zgodnie z tymi przepisami: „Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu". „Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą". Konstrukcja tych przepisów zasadza się na liczeniu dni ciągłych. Nowelizacja przy obliczaniu terminu złożenia wadium zakłada liczenie dni roboczych. Na marginesie warto zauważyć, że nowelizacja – w zależności od czynności – przewiduje różne sposoby liczenia terminów. Z jednej strony dni robocze (jak w przykładzie powyżej). Z drugiej strony dni ciągłe (zob. np.

[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691).

art. 107i § 2 pkt 2 u.p.e.a. – wezwanie licytanta do przedłożenia dokumentów w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania).

Z punktu widzenia licytantów oraz ich pełnomocników jest to bardzo istotne rozróżnienie. Wpłacenie wadium jest bowiem warunkiem dopuszczenia do udziału w licytacji za pośrednictwem portalu eLicytacje KAS (zob. projektowany art. 107f § 2 pkt 6 oraz § 3 pkt 8 u.p.e.a.). Nieuznanie wpłaty wadium będzie skutkowało niedopuszczeniem do udziału w licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS oraz prawem wniesienia skargi na odmowę dopuszczenia do licytacji (zob. projektowany art. 107f § 4 u.p.e.a.).

5. Wybrane warunki dopuszczenia do licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS.

5.1. „Pełnomocnik w licytacji" – uwagi w zakresie terminu ustawowego

Warunki dopuszczenia do udziału w licytacji określono odrębnie dla osób, które samodzielnie będą chciały wziąć w niej udział (projektowany art. 107f § 2 u.p.e.a.) oraz dla osób, które będą chciały wziąć udział w licytacji za pośrednictwem „pełnomocnika w licytacji", tj. „pełnomocnika, przedstawiciela ustawowego lub statutowego albo opiekuna" (projektowany art. 107f § 3 u.p.e.a.). W tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie do definicji legalnej „pełnomocnika licytacji". Panuje utrwalone rozróżnienie na dwie formy reprezentacji w postępowaniu. Po pierwsze formę obligatoryjną, wynikającą z mocy ustawy, statutu – przedstawicielstwo. Pod drugie formę fakultatywną, dobrowolną – pełnomocnictwo.

Za osobę fizyczną, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, czynności procesowe podejmuje wyłącznie przedstawiciel ustawowy, tj. rodzice lub ustanowieni przez sąd opiekuńczy opiekunowie (art. 98, 175 k.r.o.[4]) lub kuratorzy (art. 181 § 1 k.r.o.) i doradca tymczasowy (art. 549 § 2 k.p.c.[5]). Osoby prawne podejmują czynności przez swoje organy. Oznaczenie organów właściwych do działania za konkretne podmioty musi opierać się na przepisach regulujących ich strukturę organizacyjną i działalność (np. Prawo spółdzielcze, Kodeks spółek handlowych, ustawa o fundacjach). Poza regulacjami zawartymi wprost w ustawach w wielu wypadkach wskazanie organów mających kompetencje do działania za poszczególne podmioty wymaga zbadania ich statutów bądź też ujawnionych w rejestrach danych na temat zasad reprezentacji tych podmiotów[6]. Pełnomocnictwo stanowi dobrowolną formę reprezentacji, jest uzależnione od woli strony wyrażonej poprzez złożenie w tym zakresie jednostronnego oświadczenia (zob. art. 32 i art. 33 § 1-3 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.).

Definicja legalna zarówno przedstawicielstwo jak i pełnomocnictwo zakwalifikowała jako pełnomocnictwo. Stąd propozycja, aby zmienić nazwę z „pełnomocnika w licytacji" na „reprezentanta w licytacji" (zob. projektowany art. 107f § 3 u.p.e.a.).

5.2. Doręczanie pism za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym

[4] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 236).
[5] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 468).
[6] M. Romańska, *Art. 30*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. 2023.

Warunek udziału w licytacji analizowany w niniejszym akapicie dotyczy doręczania pism drogą elektroniczną za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym. Należy uznać, że rozwiązanie takie stoi w zgodzie z przepisami o doręczeniach w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z art. 17c § 1 u.p.e.a.: „Organ egzekucyjny doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 3), chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo przez pracownika obsługującego organ". Konto w e-Urzędzie Skarbowym stanowi system teleinformatyczny w rozumieniu cytowanego przepisu (zob. art. 35b ust. 1 uKAS[7]). Artykuł 17c § 1 u.p.e.a. świadczy o tym, że w systemie e-doręczeń dopuszczono doręczanie pism inną drogą niż na adres do doręczeń elektronicznych. Należy jednak zauważyć, że mnogość systemów, gdzie doręcza się pisma powoduje niekiedy komplikacje. Mowa tutaj zwłaszcza o sytuacjach, kiedy do naczelnika urzędu skarbowego pismo przekazywane jest na adres do doręczeń elektronicznych, natomiast odpowiedź na takie pismo przekazywana jest za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym. Praktyka zna przypadki, w których dochodzi do sporów o skuteczność doręczania (najczęściej w trybie fikcji doręczenia). Stąd wyraźne wskazanie w projektowanym art. 107f § 2 pkt 1 oraz § 3 pkt 1 u.p.e.a., że warunkiem udziału w licytacji jest wyrażenie zgody na doręczanie pism drogą elektroniczną za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym należy uznać za dobre posunięcie. Ponadto rozwiązanie to koresponduje z art. 35d ust. 1 uKAS, stanowiącym, że: „Użytkownik konta w e-Urzędzie Skarbowym jest uprawniony do składania pism w e-Urzędzie Skarbowym w zakresie określonym w art. 35b ust. 1 pkt 2 pod warunkiem wyrażenia zgody na doręczanie pism na konto w e-Urzędzie Skarbowym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej lub obowiązek doręczania pism na to konto wynika z odrębnych przepisów" oraz art. 35e ust. 1 i 2 uKAS, zgodnie z którymi: „Użytkownik konta w e-Urzędzie Skarbowym może wyrazić zgodę na doręczanie na to konto pism wydawanych przez organy KAS w zakresie określonym w art. 35b ust. 1 pkt 2. Warunkiem wyrażenia zgody jest podanie przez użytkownika konta w e-Urzędzie Skarbowym aktualnego adresu poczty elektronicznej lub numeru telefonu w celu przekazywania powiadomień o umieszczeniu pisma organu KAS na koncie w e-Urzędzie Skarbowym".

5.3. Pojęcie kopii utrwalonych w postaci elektronicznej, pełnomocnictwo

Wydaje się, że w zakresie warunków dopuszczenia do udziału w licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS mogą powstać wątpliwości interpretacyjne co do pojęcia: „kopii utrwalonych w postaci elektronicznej". Posługują się nim projektowane art. 107f § 2 pkt 5 oraz art. 107f § 3 pkt 6 i 7 u.p.e.a. Przepisy te odnoszą się do dwóch rodzajów warunków.

Pierwszy dotyczy złożenia za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym zezwolenia, koncesji lub innego dokumentu uprawniającego do nabycia ruchomości albo ich kopii utrwalonych w postaci elektronicznej, najpóźniej na 5 dni przed dniem rozpoczęcia licytacji, a w przypadkach określonych w art. 104 § 2, najpóźniej na 2 dni robocze przed dniem

[7] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1131 ze zm.).

rozpoczęcia licytacji – w przypadku licytacji ruchomości, której sprzedaż wymaga zezwolenia, koncesji albo jest działalnością regulowaną lub wymaga spełnienia warunku określonego odrębnymi przepisami.

Drugi odnosi się do sposobu udzielenia pełnomocnictwa. Warunkiem dopuszczenia do udziału w licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS „pełnomocnika licytacji" jest m.in.: „złożenie za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym pełnomocnictwa lub innego dokumentu upoważniającego do nabycia ruchomości albo kopii utrwalonych w postaci elektronicznej pełnomocnictwa lub innego dokumentu upoważniającego do nabycia ruchomości, najpóźniej na 5 dni przed dniem rozpoczęcia licytacji, a w przypadkach określonych w art. 104 § 2, najpóźniej na 2 dni robocze przed dniem rozpoczęcia licytacji" (projektowany art. 107f § 3 pkt 6 u.p.e.a.).

Ogólne reguły składania pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wynikają z odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a. (art. 18 pkt 2 u.p.e.a. w zw. z art. 33 k.p.a.). Nie znajdują więc co do zasady odpowiedniego zastosowania w tym postępowaniu przepisy o.p.[8], co niekiedy jest mylone, głównie ze względu na zakres przedmiotowy administracyjnego postępowania egzekucyjnego (znaczną część egzekwowanych obowiązków pieniężnych stanowią podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p. – art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a.) oraz podmiot stosujący te przepisy (organem egzekucyjnym obowiązków pieniężnych o pełnej zdolności, jak również wierzycielem jest m.in. naczelnik urzędu skarbowego – art. 19 § 1 i art. 5 § 1 pkt 1, 4, 4a, 4b, 4c lit. a, 5 u.p.e.a.). Przepisy k.p.a. wskazują, że: „Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych". „Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu". „Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony". Regulacje dotyczące egzekucji z nieruchomości zawierają przepis szczególny w postaci art. 111d § 3 u.p.e.a., zgodnie z którym: „Pełnomocnictwo do udziału w licytacji stwierdzone jest dokumentem z podpisem urzędowo lub notarialnie poświadczonym. Podpisy na pełnomocnictwach udzielonych przez państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki samorządu terytorialnego oraz na pełnomocnictwach udzielonych adwokatom, radcom prawnym lub doradcom podatkowym nie wymagają poświadczenia".

Zestawienie ogólnych reguł udzielania pełnomocnictwa oraz projektowych rozwiązań szczególnych, obejmujących warunki dopuszczenia do udziału w licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS nasuwa pewne wątpliwości.

Pierwszy sposób złożenia pełnomocnictwa lub innego dokumentu upoważniającego do nabycia ruchomości wykorzystuje konto w e-Urzędzie Skarbowym. Zgodnie z art. 35e ust. 2 i 3 uKAS: „Pisma składane do organów KAS za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym są

[8] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 111 ze zm.).

opatrywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, chyba że nie jest wymagane opatrzenie podpisem lub pieczęcią pisma składanego przez uwierzytelnionego użytkownika konta w e-Urzędzie Skarbowym lub przepisy odrębne stanowią inaczej. Pismo złożone za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym przez uwierzytelnionego użytkownika konta w e-Urzędzie Skarbowym, w przypadku gdy nie jest wymagane opatrzenie podpisem lub pieczęcią pisma składanego przez tego użytkownika, wywołuje skutki prawne jak złożone przez tego użytkownika pismo opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną". Należy zatem przyjąć, że złożenie pełnomocnictwa lub innego dokumentu upoważniającego w opisany sposób jest złożeniem oryginału tych dokumentów w formie elektronicznej.

Drugi sposób polega na złożeniu za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym kopii wymienionych wyżej dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej. W tym miejscu należy złożyć postulat zawarcia w przepisach definicji legalnej pojęcia: „kopii utrwalonych w postaci elektronicznej". Rodzi się bowiem pytanie, czy wystarczy skan takich dokumentów sporządzonych w postaci papierowej z własnoręcznym podpisem? Czy taka kopia ma być uwierzytelniona? Jeśli tak, to przez kogo?

Może się wydawać, że poruszone kwestie mieszczą się w zakresie technicznym obsługi portalu eLicytacje KAS, nie stanowiąc trzonu projektowanych przepisów. Praktyka pokazuje jednak, że w zakresie pełnomocnictw można napotkać niemało problemów interpretacyjnych. Jako przykład można odnotować wątpliwości co do tzw. pełnomocnictw hybrydowych. Powstają one zwłaszcza, gdy pełnomocnictwa udziela kilka osób upoważnionych do reprezentacji podmiotu niebędącego osobą fizyczną (zob. art. 30 § 3 k.p.a.). Część podmiotów upoważnionych do reprezentacji udziela pełnomocnictwa w formie papierowej, z własnoręcznym podpisem, natomiast część z podpisem elektronicznym, przy czym podpis elektroniczny składany jest na skanie pełnomocnictwa papierowego. Organy stają wówczas przed dylematem, czy takie pełnomocnictwo jest dopuszczalne w świetle art. 33 § 3 u.p.e.a., wymagającego doręczenia oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Stąd jeszcze więcej pytań może się rodzić, jak interpretować formułowanie: „kopii utrwalonych w postaci elektronicznej". O ile adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie, a regulacja odnosząca się do egzekucji z nieruchomości zawiera własne konstrukcje dotyczące pełnomocnictwa (art. 111d § 3 u.p.e.a.) o tyle projektowane przepisy nie wymagają tzw. fachowego pełnomocnictwa do udziału w licytacji. Stąd – jak się wydaje – należy przyjąć, że obowiązywać będzie ogólna reguła wyrażona w k.p.a., że pełnomocnikiem może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 k.p.a.). Zatem również podmiot, który nie może we własnym zakresie uwierzytelnić pełnomocnictwa. Ponadto pozostaje nierozwiązany problem, czy pełnomocnikiem w rozumieniu art. 33 § 1 k.p.a. może być wyłącznie osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, czy wystarczająca jest ograniczona zdolność do czynności prawnych. Warto porównać wskazany przepis z jego odpowiednikiem w postępowaniu podatkowym (art. 138b § 1 o.p.), w którym wskazane jest *expressis verbis*, że

wymagana jest pełna zdolność do czynności prawnych. Jak zostało jednak wyżej wskazane – na podstawie art. 18 pkt 1 u.p.e.a. odpowiednie zastosowanie znajdują w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przepisy k.p.a., a nie o.p. Warto byłoby więc doprecyzować poruszane zagadnienia.

Poprawne przedłożenie dokumentów upoważniających do reprezentacji w licytacji oraz zezwolenia, koncesji lub innego dokumentu uprawniającego podmiot reprezentowany do nabycia ruchomości jest bardzo istotne z punktu widzenia dopuszczenia do udziału w licytacji. Zgodnie z projektowanym art. 107f § 4 u.p.e.a.: „Organ egzekucyjny zawiadamia o odmowie dopuszczenia do udziału w licytacji za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS podmiot, który nie spełnia warunków, o których mowa w § 2 i 3, pouczając o przysługującym mu prawie wniesienia skargi na odmowę dopuszczenia do udziału w licytacji". Projektowany art. 107f § 5 u.p.e.a. wskazuje natomiast, że: „Podmiot, który nie został dopuszczony do licytacji ruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS, może złożyć skargę w terminie 3 dni od dnia skierowania zawiadomienia, o którym mowa w § 4. Przepisy art. 107 § 2a zdanie drugie i § 2b–2d stosuje się odpowiednio". W tym miejscu zastanawiać może skuteczność obrony pełnomocników, którzy zechcieliby zakwestionować niedopuszczenie do licytacji ze względu na nienależyte wykazanie pełnomocnictwa. Rozważenia wymaga, czy nienależycie umocowany pełnomocnik (wedle oceny organu) będzie mógł złożyć skargę (zob. projektowany art. 107f § 4 i 5 w zw. z § 3 pkt 6 u.p.e.a.).

Sposób postępowania w sytuacji, gdy zostały przedłożone kopie wskazanych wyżej dokumentów utrwalone w postaci elektronicznej precyzuje projektowany art. 107i § 2-6 u.p.e.a. Zgodnie z § 2 i 4: „Jeżeli w celu dopuszczenia do udziału w licytacji ruchomości zostały przedłożone kopie utrwalone w postaci elektronicznej pełnomocnictwa lub innego dokumentu upoważniającego do nabycia ruchomości, zezwolenia, koncesji lub innego dokumentu uprawniającego do nabycia ruchomości, organ egzekucyjny: wstrzymuje udzielenie przybicia, o czym obwieszcza w Portalu eLicytacje KAS oraz wzywa licytanta do przedłożenia tych dokumentów, w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem odmowy udzielenia przybicia, utraty prawa do zwrotu wadium oraz prawa uczestniczenia w licytacji tej samej ruchomości. Zestawienie powyższych przepisów może nasuwać wątpliwość co do tego, czy przedłożone mają być oryginały dokumentów, czy ich kopie, czy uwierzytelnione kopie? Artykuł 107i § 4 u.p.e.a. odwołuje się do dokumentów, o których mowa w § 2. Paragraf 2 mówi z kolei o kopiach dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej. Warto rozważyć doprecyzowanie, czy organ będzie oczekiwał przedłożenia oryginałów, czy uwierzytelnionych kopii (jeśli tak, to w jaki sposób uwierzytelnionych), czy jeszcze innej postaci dokumentów. Ponadto warto zastanowić się, czy termin 3 dni od dnia doręczenia wezwania (projektowany art. 107i § 2 pkt 2 u.p.e.a.) będzie zachowany zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Specyfika stosowania środków egzekucyjnych przejawia się w szybkości. Stąd można przypuszczać, że wolą prawodawcy jest, aby liczył się termin wpływu dokumentów, a nie nadania. Miałoby to szczególne znaczenie w razie przyjęcia, że dopuszcza się przedłożenie dokumentów poza systemem eLicytacje KAS.

6. Skargi na niedopuszczenie do licytacji oraz na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji (art. 107f § 5 i art. 107j § 1 u.p.e.a.)

Projektowany art. 107f § 5 u.p.e.a. dotyczy skargi na niedopuszczenie do licytacji. Projektowany art. 107j § 1 u.p.e.a. zawiera regulacje z zakresu skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji ruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS. Zarówno jeden, jak i drugi przepis wskazują na odpowiednie stosowanie art. 107 § 2a zdanie drugie i § 2b-2d u.p.e.a, co oznacza, że skargi te mają podlegać rozpatrzeniu w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia. Postanowienie rozstrzygające skargi ma wydawać organ egzekucyjny. Ma przysługiwać na nie zażalenie. Wniesienie tych skarg ma wstrzymywać wydanie sprzedanej rzeczy nabywcy do czasu rozpatrzenia skargi. Nie będzie to dotyczyć rzeczy łatwo psujących się oraz rzeczy wydanych nabywcy przed wniesieniem zażalenia. Nabywca ma posiadać możliwość zrzeczenia się nabytej rzeczy i żądania zwrotu zapłaconej ceny, jeżeli w terminie, 7 dni od dnia zgłoszenia, skarga nie zostanie rozpatrzona, a nabywcy rzecz nie zostanie wydana.

Regulacje dotyczące skargi na przeprowadzenie licytacji z nieruchomości zawiera projektowany art. 110wb § 3–5 u.p.e.a.

Pewne wątpliwości interpretacyjne nasuwają się w zw. z brzmieniem art. 107j § 1 oraz art. 110wb § 3, a także art. 107f § 5 u.p.e.a. Zastrzeżenia mogą powstać wobec ograniczenia drogi składania skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji.

W pierwszej kolejności należy dokonać interpretacji przepisów i odpowiedzieć na pytanie, czy ograniczają one sposób złożenia skarg wyłącznie za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS. Projekt art. 107j § 1 u.p.e.a. stanowi, że: „Skargę na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji ruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS mogą złożyć zobowiązany, wierzyciel oraz licytant niepóźniej niż w terminie 3 dni od dnia obwieszczenia w Portalu eLicytacje KAS o udzieleniu przybicia". Projekt art. 110wb § 3 u.p.e.a. zakłada, że: „Skargę na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji nieruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS mogą złożyć zobowiązany, wierzyciel oraz licytant, niepóźniej niż w terminie 3 dni od dnia obwieszczenia w Portalu eLicytacje KAS o wyłonieniu licytanta, który zaoferował cenę najwyższą w chwili zakończenia licytacji". Może powstać niejasność, czy skargę można złożyć wyłącznie za pośrednictwem portalu eLicytacje KAS, czy również w inny sposób (zgodny z regułami ogólnymi wnoszenia pism – zob. art. 63 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.).

Sformułowanie: „za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS" pojawia się w wielu projektowanych przepisach (zob. np. 105a § 3a, 105b § 1 art. 107f § 1 u.p.e.a.), co sugeruje, że nie odnosi się ono wyłącznie do skargi, lecz do sposobu prowadzenia licytacji.

Z drugiej strony mogą pojawić się wątpliwości, czy wolą prawodawcy nie było ograniczenie sposobu składania przedmiotowej skargi wyłącznie przy wykorzystaniu Portalu eLicytacje KAS. Systemowo wydaje się to uzasadnione – skoro licytacja przebiega elektronicznie, bez osobistego (fizycznego) uczestnictwa podmiotów zainteresowanych nabyciem, to cała dokumentacja, w tym środki zaskarżenia też powinny być składane elektronicznie. Przyjęcie jednak takiego sposobu interpretacji powinno spotkać się z pewnymi uwagami.

Projektowany art. 67da § 4 i 6 u.p.e.a. wskazuje katalog czynności, dla których podjęcia będzie konieczne posiadanie konta w Portalu eLicytacje KAS oraz czynności, dla których taka konieczność nie zajdzie. Uwierzytelnienie, założenie konta oraz nadanie unikalnego identyfikatora będzie wymagane dla „udziału w sprzedaży za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS". Zapoznanie się z ogłoszeniem, obwieszczeniem i innymi dokumentami dotyczącymi sprzedaży publikowanymi w Portalu eLicytacje KAS, jak również obserwowanie przebiegu sprzedaży za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS nie będzie wymagało posiadania konta w Portalu eLicytacje KAS. Przepisy te nie wymieniają podmiotów, których obowiązek posiadania konta będzie dotyczył. W uzasadnieniu projektu w odniesieniu do art. 67da § 4 u.p.e.a. przyjęto, że: „Dotyczyć to będzie osób zainteresowanych uczestniczeniem w licytacji, zobowiązanego, przedstawiciela wierzyciela i osób biorących udział w sprzedaży z wolnej ręki za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS". Uwagi te prowadzą do dokonania analizy realizacji zasady czynnego udziału strony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (art. 18 pkt 2 u.p.e.a. w zw. z art. 10 k.p.a.).

Przyjmuje się, że administracyjne postępowanie egzekucyjne zawiera własne konstrukcje podmiotów, stąd nie powinno się posługiwać pojęciem strony, zaczerpniętym z postępowania administracyjnego. Niemniej należy zauważyć, że z procesowego punktu widzenia pewne podmioty postępowania egzekucyjnego przyjmują pozycję prawną podobną do strony postępowania administracyjnego. Mowa tutaj przede wszystkim o zobowiązanym oraz wierzycielu niebędącym jednocześnie organem egzekucyjnym, którzy posiadają szereg uprawnień procesowych, charakterystycznych dla strony postępowania. Są to przede wszystkim uprawnienia do wnoszenia środków prawnych (zob. m.in. art. 33, art. 45 § 3, art. 54a u.p.e.a.).

Projektowany art. 107j § 1 u.p.e.a. wskazuje, że legitymację do złożenia skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji będą posiadać zobowiązany, wierzyciel oraz licytant. Egzekucja z ruchomości i nieruchomości zaliczane są do środków egzekucyjnych o charakterze zaspokajającym, co oznacza, że środki te, bez udziału zobowiązanego bezpośrednio doprowadzają do realizacji obowiązku. Potwierdzają to art. 107 § 4 pkt 1 i art. 111d § 1 pkt 1 u.p.e.a., które wskazują, że zobowiązany nie może uczestniczyć w licytacji. Należy zauważyć, że uzależnienie złożenia środka prawnego od wymagań technicznych (konieczności założenia i obsługi konta w Portalu eLicytacje KAS) może być postrzegane jako ograniczenie prawa do zaskarżenia działań organów wykonujących administrację publiczną, a tym samym być uznane za niezgodne z zasadami ogólnymi administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz postępowania administracyjnego. Należy ponadto podnieść, że zobowiązany staje się zazwyczaj podmiotem postępowania egzekucyjnego nie ze swojej woli, lecz z przyczyny niewypłacalności. Nadal można się spotkać ze zjawiskiem tzw. wykluczenia cyfrowego. Osoby, które nie korzystają z komputera i Internetu mają jednak co do zasady zagwarantowane rozwiązania, które pozwalają im na tzw. analogowy kontakt z administracją. Przykładem są doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (zob. art. 2 pkt 7 u.d.e.[9] w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo pocztowe[10]). Mając powyższe na względzie należy wysunąć

[9] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 3).
[10] Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 366 ze zm.).

postulat nie wprowadzania ograniczeń w sposobach składania środków prawnych, zwłaszcza przez zobowiązanego.

Warto również wziąć pod uwagę, że wybrane projektowane przepisy uzależniają liczenie terminów od momentu zawiadomienia zobowiązanego, obwieszczenia. Tytułem przykładu – projektowany art. 110wa § 3 u.p.e.a. wskazuje, że: „Zobowiązany może zrealizować uprawnienie wynikające z art. 111c § 4 w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu zawiadomienia, o którym mowa w § 2. Po upływie tego terminu kolejność przeprowadzenia licytacji poszczególnych nieruchomości lub ich części określa organ egzekucyjny". W projektowanym art. 110wa § 2 u.p.e.a. mowa o „zawiadomieniu zobowiązanego o uprawnieniu wynikającym z art. 111c § 4 u.p.e.a.". Przepis ten nie wskazuje jednak, czy to zawiadomienie ma nastąpić za pośrednictwem portalu eLicytacje KAS, czy też w inny sposób. Innego przykładu dostarcza projektowany art. 107j § 1 u.p.e.a., wskazujący, że skarga na naruszenie przepisów o licytacji może być wniesiona nie później niż w terminie 3 dni od dnia obwieszczenia w Portalu eLicytacje KAS o udzieleniu przybicia. O ile nie można kwestionować konstrukcji polegającej na zakomunikowaniu zobowiązanemu oraz innym podmiotom o czynnościach w formie obwieszczenia a nie doręczenia indywidualnego zawiadomienia (zob. art. 49 k.p.a. w zw. z art. 18 § 1 u.p.e.a.), o tyle z punktu widzenia zobowiązanych oraz ich pełnomocników istotne będzie, aby mieli to na względzie w celu uniknięcia uchybienia terminu. Warto powtórzyć, że do zapoznania się z ogłoszeniem, obwieszczeniem i innymi dokumentami dotyczącymi sprzedaży publikowanymi w Portalu eLicytacje KAS nie będzie wymagane posiadanie konta w Portalu eLicytacje KAS (zob. projektowany art. 67da § 6 pkt 1 u.p.e.a.).

Przedstawione uwagi odnoszą się również do sprzedaży ruchomości z wolnej ręki oraz licytacji nieruchomości za pośrednictwem Portalu eLicytacje KAS ze względu na odesłanie poczynione w projektowanych art. 108 § 1h oraz art. 110wb § 5 u.p.e.a.

Przyjęcie, że skargi na niedopuszczenie do licytacji oraz na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji można wnosić nie tylko za pośrednictwem portalu eLicytacje KAS implikuje konieczność doręczania postanowień rozstrzygających takie skargi oraz zażalenia na nie poza tym portalem. Niemożliwe byłoby bowiem pogodzenie dopuszczalności wnoszenia powyższych skarg i zażaleń na nie poza Portalem eLicytacje KAS ze względu m.in. nieposiadania w nim konta przez wierzyciela lub zobowiązanego z doręczaniem na konto w tym systemie teleinformatycznym.

Podsumowanie

Kierunek zmian wprowadzający do administracyjnego postępowania egzekucyjnego szeroko rozumianą elektronizację należy uznać za prawidłowy. Rozwój społeczeństwa cyfrowego wymaga dostosowania funkcjonowania organów administracji publicznej do technologii informacyjnych. Wprowadzenie systemu, w którym zainteresowane podmioty będą mogły uczestniczyć w sprzedaży egzekucyjnej bez konieczności osobistego (fizycznego) uczestnictwa powinno zwiększyć skuteczność stosowanych środków egzekucyjnych.

Rozwój technologiczny nie może jednak odbywać się kosztem uprawnień procesowych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Stąd należy wysunąć postulat pochylenia się nad zagadnieniami poczynionymi w opinii i dokonania oceny, czy projektowane przepisy wymagają zmian, doprecyzowania, czy wystarczające będzie ich wyjaśnienie, interpretacja.

Autor opinii: dr Paweł Majczak