

ZBIGNIEW LEOŃSKI

ŚRODKI PRAWNE W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

I

Ustawa z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ zna szereg środków prawnych (środków odwoławczych, środków zaskarżenia)². Inaczej niż w postępowaniu unormowanym k.p.a., gdzie środki prawne służą w zasadzie stronie, ustawa z 17 VI 1966 r. przyznaje je różnym uczestnikom tego postępowania: zobowiązanemu, wierzycielowi, a niekiedy także — osobom trzecim. Środki te mają na celu uruchomienie kontroli i ponowne zbadanie sprawy przez właściwy organ, by sprawdzić, czy w toku postępowania egzekucyjnego nie naruszono podstawowych reguł tego postępowania i w konsekwencji — interesów podmiotów składających te środki.

Ustawa z 17 VI 1966 r. zna zarówno administracyjne środki prawne, jak też środki ochrony sądowej. Gdy chodzi o administracyjne środki prawne, ustawa wymienia ich wiele. Można by je z kolei podzielić na dwie grupy: środki prawne wprowadzone przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym oraz środki prawne przewidziane w k.p.a. i dopuszczone w postępowaniu egzekucyjnym przez ustawę z 17 VI 1966 r., choć niekiedy na zmodyfikowanych zasadach.

Do odrębnych środków wprowadzonych ustawą z 17 VI 1966 r. zaliczymy zarzuty, wnioski o wyłączenie prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego spod egzekucji, kwestionowanie istnienia lub wysokości

¹ Dz. U. nr 24, poz. 151. Ogólną charakterystykę tej ustawy, a w tym także środków prawnych w niej przewidzianych, znajdzie czytelnik w następujących opracowaniach: W. Kubiak, *O postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Rada Narodowa 1966, nr 31, 38, 40, 42; J. Służewski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1967, nr 1 — wkładka; J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1966, nr 7—8 — wkładka.

² Co się tyczy pojęcia środka odwoławczego (środka prawnego), por. M. Zimmermann w pracy zbiorowej: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* Warszawa 1956; s. 377; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 152; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 152—153.

określonych należności oraz skargę na czynności egzekucyjne. Środków tych nie zna k.p.a., tym niemniej pewne zasady stosowania środków odwoławczych przewidziane w k.p.a. będą również miały posiłkowo zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym z mocy art. 17 ustawy z 17 VI 1966 r. (np. przepisy o tym, że środki odwoławcze można składać zarówno na piśmie, jak i ustnie do protokołu).

Do drugiej grupy administracyjnych środków prawnych, tj. przewidzianych w k.p.a. i mających zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, zaliczymy zażalenia na postanowienia, wniosek o przywrócenie terminu oraz skargi i wnioski.

Jeśli chodzi o środki ochrony sądowej, to w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wystąpią dwa powództwa przeciwegzekucyjne. Należy tu powództwo (wniosek do komisji arbitrażowej) zobowiązanego o ustalenie nieistnienia należności lub kwestionujące wysokość należności zobowiązanego oraz powództwo osoby trzeciej o zwolnienie spod egzekucji. Są one rozstrzygane w trybie k.p.c. (przepisów obowiązujących przed komisją arbitrażową), a interesująca nas ustawa z 17 VI 1966 r. przewiduje tylko ich istnienie oraz pewne skutki, jakie pociąga wniesienie tych środków do sądu dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

II

Spośród administracyjnych środków prawnych występujących w postępowaniu egzekucyjnym zajmiemy się przede wszystkim wprowadzonymi ustawą z 17 VI 1966 r. odrębnymi środkami prawnymi, których nie znają przepisy k.p.a. Zaczniemy od omówienia środka nazywanego przez ustawę zarzutami.

Środek ten służy tylko zobowiązanemu, tj. temu, przeciwko komu toczy się egzekucja. Zobowiązany może go złożyć po doręczeniu mu odpisu tytułu wykonawczego oraz postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego (art. 31). Wynika z tego, że zarzuty są środkiem służącym w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego; nie służą zaś w toku samego postępowania egzekucyjnego (por. też art. 119 § 3, art. 125 § 4, art. 136 § 2, art. 140 § 2, art. 147 § 2). Tym niemniej można je składać jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego od postanowienia w sprawie zabezpieczenia (art. 155 § 3).

Środek ten należy złożyć w terminie siedmiu dni od doręczenia odpisu tytułu wykonawczego (od doręczenia postanowienia o zabezpieczeniu). O możliwości skorzystania z tego środka musi pouczyć zobowiązanego organ egzekucyjny lub egzekutor. W braku pouczenia lub w przypadku mylnego pouczenia będą tu miały zastosowanie przepisy art. 103 i art. 14 k.p.a.

Zarzuty można składać tylko w przypadkach taksatywnie wymienionych w art. 32. Jeżeli zobowiązany złoży je w innych przypadkach (np. kwestionując prawidłowość decyzji, która ma być wykonana przymusowo w postępowaniu egzekucyjnym), to organ egzekucyjny nie ma obowiązku, a nawet nie może merytorycznie rozpatrywać takich zarzutów. Uzasadnieniem jest tu to, że w postępowaniu egzekucyjnym nie powinno się rozstrzygać spraw ostatecznie już rozstrzygniętych przed wydaniem decyzji (orzeczenia, postanowienia, wyroku itp.) stanowiących podstawę egzekucji, ale rozstrzygać kwestie wyłaniające się w toku samego postępowania egzekucyjnego. W przeciwnym przypadku organ rozpatrujący zarzuty zmieniłby się w trzecią instancję, a samo postępowanie egzekucyjne byłoby kontynuacją postępowania, w którym wydano decyzję będącą podstawą postępowania egzekucyjnego.

Art. 32 wylicza następujące przyczyny, uzasadniające złożenie zarzutów:

1. wykonanie, umorzenie, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku;
2. odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej;
3. określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego lub bezpośrednio z przepisu prawa, a w przypadkach określonych w art. 25 § 3 (chodzi tu o orzeczenia sądowe i komisji arbitrażowych — uwaga moja Z. L.) — z orzeczenia sądowego lub arbitrażowego;
4. błąd co do osoby zobowiązanego;
5. niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym;
6. niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowania środka egzekucyjnego, brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia;
7. zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego (art. 7).

Z wyliczenia powyższego wynika, że głównymi przyczynami uzasadniającymi złożenie zarzutów są przypadki niedopuszczalności egzekucji. Przy tym niedopuszczalność tę mogą uzasadniać względy merytoryczne (por. art. 32 pkt 1 i 2) lub też formalnoprawne (por. art. 32 pkt 6). Wystąpią tu też takie sytuacje, że egzekucja jako taka będzie w danym przypadku uzasadniona, lecz zastosowano niedopuszczalny środek egzekucyjny (por. np. art. 150), jak wreszcie mogą wystąpić sytuacje czasowej niedopuszczalności egzekucji (np. w przypadku odroczenia wymagalności obowiązku).

Zarzuty służą również w sytuacjach, kiedy egzekucja jest wprawdzie dopuszczalna, lecz w toku postępowania dopuszczono się określonych w ustawie, istotnych naruszeń przepisów egzekucyjnych. Chodzi tu o naruszenie zasady stosowania najłagodniejszego środka (art. 32 pkt 7) oraz

błąd co do przedmiotu egzekucji lub osoby zobowiązanego (art. 32 pkt 3 i 4). Art. 32 pkt 5 przewiduje wreszcie możliwość składania zarzutów, jeżeli obowiązek o charakterze niepieniężnym jest niewykonalny. Jeżeli jednak decyzja z chwilą jej wydania nie była wykonalna, a w danej sprawie obowiązywały przepisy k.p.a., to taka decyzja była nieważna (art. 137 § 1 pkt 5 k.p.a.). Zatem wystąpiła tu niedopuszczalność egzekucji i podstawą zarzutów będzie pkt 6 art. 32, a nie pkt 5.

Co się tyczy trybu rozpatrywania zarzutów, to z art. 33 wynika, że rozpatruje je organ pierwszej instancji. Niekiedy jednak organ egzekucyjny musi badać zasadność lub wymagalność obowiązku będącego podstawą egzekucji, a przeto badać zasadność rozstrzygnięcia czy pretensji wierzyciela. Jak wynika jednak z art. 28 § 1, organ egzekucyjny „nie jest [...] uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym”. Kwestie te może badać i ewentualnie korygować swe rozstrzygnięcia sam wierzyciel, dlatego też organ egzekucyjny rozpatrując zarzuty zobowiązanego czynić to powinien w porozumieniu z wierzycielem (art. 33 § 1).

Od tej reguły są dwa wyjątki. Otóż w przypadku gdy podstawą zarzutu jest twierdzenie, że organ egzekucyjny zastosował zbyt uciążliwy środek w sprawach obowiązków o charakterze pieniężnym, zarzuty rozstrzyga sam organ egzekucyjny. Dzieje się to dlatego, że wówczas o zastosowaniu środka egzekucyjnego decydował sam organ egzekucyjny, a ewentualny wniosek wierzyciela był tylko niewiążącą sugestią (art. 27 § 1). Obowiązek rozpatrywania zarzutów przez organ egzekucyjny w porozumieniu z wierzycielem stanie się bezprzedmiotowy również wówczas, gdy organ egzekucyjny będzie przymusowo wykonywał swą własną decyzję; wtedy będzie on jednocześnie i organem egzekucyjnym, i wierzycielem, przeto sam może decydować o zasadności zarzutów skierowanych przeciwko aktom prawnym przez niego wydanym.

Organ egzekucyjny rozpatrując zarzuty może postąpić następująco:

1. odrzucić zarzuty jako nieuzasadnione;
2. uznać zarzuty za uzasadnione i a) zawiesić postępowanie egzekucyjne w przypadkach przewidzianych w art. 54, b) umorzyć postępowanie, jeśli wystąpi jedna z przyczyn przewidzianych w art. 57, c) zastosować środek egzekucyjny mniej uciążliwy, gdy środek poprzednio zastosowany był sprzeczny z zasadą wyrażoną w art. 7 § 2.

Organ egzekucyjny rozstrzygając zarzuty wydaje postanowienie. Od postanowienia tego służy zażalenie zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi (art. 33 § 2 i 3). Zgodnie z przepisami k.p.a., zażalenie na postanowienie rozpatruje organ wyższego stopnia.

Właściwością administracyjnych środków prawnych wprowadzonych przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym z 1966 r. jest to, że nie wstrzymują one automatycznie czynności egzekucyjnych. Podobnie się rzecz ma z zarzutami, jednak zarówno złożenie zarzutów, jak i zażalenie

w przedmiocie postanowienia o załatwieniu zarzutów może dać impuls do wstrzymania czynności egzekucyjnych z urzędu (art. 34).

Innym środkiem zaskarżenia służącym tylko zobowiązanemu będzie zakwestionowanie przez niego istnienia lub wysokości należności objętej postępowaniem egzekucyjnym. Środek ten został wprowadzony przez przepisy wykonawcze do ustawy z 17 VI 1966 r. i dotyczy tylko nielicznych przypadków prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie świadczeń pieniężnych. Otóż z środka tego można korzystać tylko w trzech przypadkach, a mianowicie gdy prowadzi się egzekucję z wynagrodzenia za pracę należności „1. z tytułu przeterminowanych kredytów, udzielonych przez państwowe przedsiębiorstwo „Obsługa Ratalnej Sprzedaży”; 2. z tytułu podlegających zwrotowi stypendiów, zasiłków, kosztów wykształcenia i innych kosztów związanych ze szkoleniem, chyba że podlegają one egzekucji administracyjnej z mocy przepisów szczególnych; 3. z tytułu świadczeń państwowych zakładów i urzędów opieki nad dzieckiem i młodzieżą”³. W tych przypadkach zobowiązany może w terminie siedmiu dni od otrzymania upomnienia zakwestionować samo istnienie lub wysokość należności. Wywiera to ten skutek prawny, że już złożenie zakwestionowania powoduje wyłączenie danej należności spod egzekucji administracyjnej, a w konsekwencji — umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Dalszym, charakterystycznym dla postępowania egzekucyjnego środkiem prawnym, jest wniosek o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego (art. 35—41). Jest to środek prawny przysługujący osobie trzeciej⁴.

Ma on na celu zabezpieczenie tej osoby przed pomyłkowym zajęciem jej prawa majątkowego. Zdarza się bowiem niekiedy (najczęściej, gdy chodzi o rodzinę zobowiązanego i jego domowników), że dokonując zajęcia egzekutor obejmuje nim praw innych osób (np. zajmuje meble dzieci zobowiązanego wspólnie z nim zamieszkujących). Osoby te muszą więc mieć w takich przypadkach jakieś środki ochrony. Środkiem takim w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest przede wszystkim żądanie skierowane do organu egzekucyjnego o wyłączenie spod egzekucji danego prawa, a następnie — powództwo o zwolnienie spod egzekucji.

Mogą jednak zaistnieć i takie sytuacje, że zobowiązany będzie dążył do wyłączenia pewnych rzeczy czy praw spod egzekucji, aby egzekucję utrudnić lub ją udaremnić. W tym celu np. rodzina zobowiązanego, będąc

³ § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 IX 1966 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 45, poz. 279).

⁴ Nie należy utożsamiać tego środka prawnego z żądaniem zobowiązanego o zwolnienie spod egzekucji wartości majątkowych przewidzianych w art. 8—9 ustawy i § 3—4 cytowanego w przypisie 3 rozporządzeń. Żądanie zobowiązanego jest tu oparte na podstawie art. 12 ustawy.

z nim w zмовie i chcąc ratować jego mienie spod egzekucji, może bezpodstawnie twierdzić, iż w trakcie egzekucji bezpodstawnie zajęto jej prawa majątkowe. W takich przypadkach mogą zostać naruszone interesy wierzyciela, przeto i on powinien mieć wówczas pewne środki ochrony. Ustawa z 17 VI 1966 r. daje wierzycielowi prawo składania zażalenia na postanowienia organu egzekucyjnego o wyłączeniu prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego. Jednak służy ono wierzycielowi tylko wtedy, „jeśli przy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym rzecz lub prawo majątkowe, których wyłączenia żądano, zostały również objęte środkiem egzekucyjnym wskazanym przez wierzyciela” (art. 36).

Żądanie wyłączenia spod egzekucji osoba trzecia powinna skierować do organu egzekucyjnego w terminie 14 dni od uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do rzeczy lub prawa (art. 35 § 1). Jeżeli jednak osoba trzecia dowie się o tym już po zakończeniu egzekucji, to nie może zgłosić takiego żądania do organu egzekucyjnego, a jedynie może dochodzić roszczeń od zobowiązanego na drodze sądowej (art. 41).

Kierując do organu egzekucyjnego żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego, osoba trzecia musi przedstawić lub powołać się na odpowiednie dowody (art. 35 § 1). Organ egzekucyjny powinien je zbadać stosując odpowiednie przepisy k.p.a (tj. art. 70—8 k.p.a.). Osoba trzecia składając żądanie z wyłączenie spod egzekucji jej prawa, jeżeli postępowanie dotyczy należności pieniężnej, może wpłacić do depozytu organu egzekucyjnego odpowiednią kwotę, a „organ egzekucyjny uchyli wówczas czynności egzekucyjne odnośnie do rzeczy lub prawa, których żądania wyłączenie dotyczy” (art. 39).

Organ egzekucyjny powinien rozpoznać żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego w terminie 14 dni od złożenia żądania. Termin ten może być przedłużony o dalszych dni 14, jeżeli organ egzekucyjny nie mógł zbadać dowodów w terminie pierwszym (art. 35 § 2). Do czasu rozstrzygnięcia sprawy „organ egzekucyjny zaniecha dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, których wyłączenia żądano; jednakże dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy” (art. 35 § 3). Na postanowienie organu egzekucyjnego odmawiające wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego służy zażalenie (art. 37 §1). W założeniu zażalenia zainteresowana będzie przede wszystkim osoba trzecia, która poza tym może jeszcze skorzystać ze środka ochrony sądowej (powództwa przeciwegzekucyjnego), o czym napiszemy jeszcze w punkcie IV.

Omawiając sprawę ochrony interesów osoby trzeciej, prawnie chronionych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, należy choćby zasygnalizować jeszcze jeden problem natury ogólnej. Mianowicie powstaje tu kwestia, czy osoba trzecia żądając wyłączenia spod egzekucji swych praw majątkowych i posiadając ku temu specjalne środki ochrony prawnej staje się stroną w ujęciu administracyjnego postępowania, czy

też jest nadal „osobą trzecią”. Chyba staje się ona swoistym uczestnikiem postępowania egzekucyjnego, któremu służą określone prawem uprawnienia dla ochrony własnych praw. Pozycja tej osoby przypomina też pod pewnymi względami, choć analogia nie jest pełna, sytuację „osoby interesowanej” w ujęciu dotąd obowiązującego rozporządzenia z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵.

Charakterystyczny dla postępowania egzekucyjnego środek prawny — Skarga na czynności egzekucyjne, został unormowany przez art. 52 ustawy z 17 VI 1966 r. w sposób dość ogólny i wobec tego nasuwa szereg wątpliwości. Okazuje się, że art. 52 nie precyzuje dokładnie sytuacji, w których można składać skargę, niemniej daje on pewne wskazówki w tym zakresie. Wynika z niego, że skarga służy na „czynności egzekucyjne”, a więc czynności podejmowane już po rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego. Z porównania art. 52 z treścią art. 30 nasuwa się wniosek, że użyty w ustawie termin „czynności egzekucyjne” oznacza czynności typu wykonawczego. Do realizacji tych czynności została bowiem powołana przez art. 30 ustawy instytucja egzekutora. Wprawdzie art. 52 § 1 mówi także o skardze na czynności organu egzekucyjnego, jednak z art. 30 wiemy, że i organ ten sam może dokonywać czynności egzekucyjnych bez pomocy egzekutora; skarga na ten organ będzie przeto uzasadniona tylko w sytuacjach, kiedy organ egzekucyjny podejmie czynności wykonawcze. Skarga nie dotyczy natomiast aktów prawnych (aktów administracyjnych) wydawanych w toku postępowania egzekucyjnego, gdyż nie będą to już „czynności egzekucyjne”. W szczególności skarga nie służy na postanowienia i zarządzenia organu egzekucyjnego. Nie służy też ona w sytuacjach, w których przewiduje się inne środki prawne (zarzuty, zażalenia na postanowienia, żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa, wniesienia pozwu do sądu lub wniosku do komisji arbitrażowej).

Przepisy ustawy z 17 VI 1966 r. nie określają też, kto jest legitymowany do złożenia skargi na czynności egzekucyjne. Niewątpliwie osobą taką będzie sam zobowiązany. Czy jednak inne podmioty, a więc wierzyciel i osoby trzecie również mogą korzystać z tego środka? Wydaje się, że na to pytanie należy dać odpowiedź pozytywną. A oto argumenty, które przemawiają za takim rozwiązaniem.

Czynności egzekucyjne podejmowane przez egzekutora mogą naruszać nie tylko interesy zobowiązanego, lecz również innych uczestników postępowania egzekucyjnego. W takich sytuacjach należy zapewnić ochronę słusznym interesów tych podmiotów. Celowi zaś temu może służyć skarga na czynności egzekucyjne. Ponadto można wnosić, iż milczenie art. 52 w interesującej nas kwestii oznacza właśnie to, że ustawodawca nie chciał pochopnie zamykać kręgu podmiotów legitymowanych do złożenia skargi na czynności egzekucyjne; zakładał więc, że będzie z niej mógł korzystać

⁵ Dz. U. nr 36, poz. 341. Por. art. 9 tego rozporządzenia.

szerszy krąg podmiotów, a nie tylko zobowiązany. Wreszcie inne przepisy egzekucyjne w podobnych sytuacjach legitymują do złożenia skargi dość szerokie grono osób⁶.

Skargę na czynności egzekutora wnosi się do organu egzekucyjnego (art. 52 § 2). Z przepisów nie wynika jednak, kto ma rozpatrywać skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego. Można tu przyjąć, że skargę w takim przypadku będzie rozpatrywał organ wyższego stopnia. Przemawia za tym art. 17 ustawy, nakazujący posiłkowe stosowanie k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym. Z przepisów k.p.a. wynika zaś, że środki prawne rozpatruje zawsze organ wyższego stopnia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponadto za rozwiązaniem takim przemawia i to, że organ egzekucyjny rozpatrując skargę na swe własne czynności, nie czyniłby tego w sposób obiektywny.

Przepis art. 52 zawiera także inne niedomówienia. Mianowicie nie podaje też terminu, w jakim należy składać skargi na czynności egzekucyjne. Nie można tu posiłkowo stosować k.p.a., gdyż k.p.a. przewiduje różne terminy wnoszenia środków prawnych w zależności od ich charakteru, a nie przewiduje środka prawnego zbliżonego do skargi na czynności egzekucyjne. Nie możemy natomiast przyjąć, iż jest to skarga w rozumieniu art. 157 k.p.a. i wobec tego można ją składać w każdym terminie. Takie rozwiązanie prowadziłoby do pewnej dezorganizacji w postępowaniu egzekucyjnym, a nadto byłoby sprzeczne z założeniami ustawy z 17 VI 1966 r., która czyni ze skargi na czynności egzekucyjne odrębny środek od skarg i wniosków w ujęciu k.p.a. (por. art. 16 § 3 ustawy egzekucyjnej). Wydaje się, że w tej sytuacji jest luka w przepisie, którą można usunąć w drodze nowelizacji ustawy.

Art. 52 § 2 interesującej nas ustawy egzekucyjnej utrzymuje zasadę charakterystyczną dla postępowania egzekucyjnego, że wniesienie środka prawnego nie wstrzymuje prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może jednak w uzasadnionych przypadkach wstrzymać prowadzenie postępowania egzekucyjnego (art. 52 § 4).

Gdy chodzi o inne uprawnienia organu egzekucyjnego rozpatrującego skargę na czynności egzekucyjne, to art. 52 § 4 określa je ogólnie w ten sposób, że organ ten po otrzymaniu skargi wyda niezwłocznie niezbędne zarządzenia. Oczywiście dotyczy to sytuacji, gdy skarga jest zasadna. W przeciwnym przypadku skarga załatwiona zostanie negatywnie, tj. wskaże się osobie skarżącej, iż podniesione przez nią zarzuty są bezpodstawne. Na czym jednak będą polegały „niezbędne zarządzenia” w przypadku uznania zasadności skargi? Otóż treść ich będzie zależna od okoliczności sprawy. Jeżeli np. zobowiązany będący członkiem MO skarży

⁶ Por. W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 513, oraz E. Wengerek, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1961, s. 164.

się, że w trakcie egzekucji egzekutor przeszukiwał na nim odzież, takie zarządzenie wskazywać będzie egzekutorowi na treść art. 45 § 5; jeżeli wierzyciel skarży się na opieszałe prowadzenie egzekucji, organ egzekucyjny w zarządzeniu egzekucyjnym nakaze egzekutorowi podjęcie odpowiednich kroków celem przyspieszenia egzekucji itd.

III

Przejdźmy teraz do omówienia tych środków odwoławczych, które zostały przewidziane w k.p.a. i stosuje się je w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym bądź wprost, bądź w formie zmodyfikowanej.

Zacznijmy od omówienia zażaleń na postanowienia organu egzekucyjnego. Podstawowym problemem, jaki się tu nasuwa, jest to, czy zażalenie przewidziane w ustawie z 17 VI 1966 r. jest środkiem prawnym zbliżonym do zażalenia z k.p.a., czy też nie. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma bowiem nie tylko znaczenie teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne. Chodzi bowiem o to, czy możemy tu, zgodnie z art. 17 ustawy o egzekucji administracyjnej, stosować posiłkowo przepisy k.p.a. dotyczące zażaleń, czy też jest to niedopuszczalne.

Ustawodawca wprowadzając zażalenie do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nawiązał tu do odpowiednich przepisów k.p.a. Tam bowiem art. 123 ujmuje zażalenie jako środek prawny służący do postanowień w przypadkach przewidzianych w kodeksie. Podobnie ujmuje to zagadnienie interesująca nas ustawa. W art. 16 § 1 czytamy bowiem: „Na postanowienia wydane w toku egzekucji administracyjnej lub dotyczące postępowania egzekucyjnego służy zażalenie, jeżeli niniejsza ustawa tak stanowi”. K.p.a. przewiduje, że zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni i że nie wstrzymuje ono wykonania postanowienia, wszakże organ administracji może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać jego wykonanie (art. 123 § 2 i art. 125 k.p.a.). W ustawie z 17 VI 1966 r. również spotykamy się ze zbliżonymi sformułowaniami. W art. 16 § 1 czytamy, że „zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia”, a w art. 16 § 2: „Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny lub jego organ nadrzędny może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne”.

Jednak obok tych podobieństw, występują także pewne różnice między zażaleniami z k.p.a. i zażaleniami przewidzianymi ustawą egzekucyjną. Zażalenia przewidziane w ustawie z 17 VI 1966 r. służą wprawdzie na postanowienia, jednak postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym przypominają niekiedy decyzje w ujęciu k.p.a. Z art. 106 § 2 k.p.a. wynika, że postanowienia „dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy”. Wprawdzie postano-

wienia w postępowaniu egzekucyjnym nie rozstrzygają o „istocie sprawy w tym znaczeniu, że chodzi tu o rozstrzygnięcie o istnieniu praw czy obowiązków stron, jednak — podobnie jak niektóre decyzje z k.p.a. — rozstrzygają kwestie, które „ w inny sposób kończą sprawę w danej instancji” (art. 97 § 2 k.p.a.). Zażalenie spełnia więc niekiedy w postępowaniu egzekucyjnym tę funkcję, jaką w k.p.a. odwołanie. Ponadto w k.p.a. zażalenie służy tylko stronie, w ustawie egzekucyjnej — także innym uczestnikom postępowania. Na innych też zasadach można zmieniać postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, gdy wpłyną skargi i wnioski (art. 16 § 3 ustawy egzekucyjnej).

Mimo tych odrębności wydaje się jednak, że zażalenie przewidziane w ustawie egzekucyjnej jest co do istoty podobne do zażalenia z k.p.a. Możemy przeto w postępowaniu egzekucyjnym posiłkowo stosować przepisy o zażaleniach z k.p.a., jednak musimy pamiętać, iż to „posiłkowe” stosowanie k.p.a., musi uwzględniać swoiste właściwości postępowania egzekucyjnego i zatem nie można tu przenosić postanowień k.p.a., jeśli nie odpowiadają one naturze prawnych środków w postępowaniu egzekucyjnym. Z tych względów nie można tu będzie np. stosować przepisu art. 124 k.p.a., który mówi, że „postanowienia, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji” itp. Ważne dla praktyki będzie natomiast posiłkowe stosowanie art. 126 k.p.a. Według tego przepisu, „w sprawach nie uregulowanych w niniejszym rozdziale [tj. rozdziale o zażaleniach — Z. L.] do zażeń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań”. Rozpatrując przeto zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym wypadnie w sprawach nie unormowanych ustawą z 17 VI 1966 r. sięgnąć do przepisów k.p.a. traktujących o odwołaniach.

Przejdźmy teraz do omówienia podstawowych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w przedmiocie zażeń. Jak wiemy już z tej ustawy, zażalenia są środkiem prawnym służącym od postanowień, które wydaje organ egzekucyjny. Od tej reguły ustawa zna jednak wyjątki. Mianowicie art. 104 § 2 przewiduje zażalenia na „naruszenia przepisów o prowadzeniu licytacji”, a art. 95 § 1 — zażalenia na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego.

Jeśli chodzi o problem podmiotów legitymowanych do złożenia zażenia, to jest on inaczej uregulowany niż w k.p.a. Tłumaczy się to tym, że w postępowaniu egzekucyjnym inny krąg podmiotów ma prawnie chronione interesy w takim czy innym rozstrzygnięciu zawartym w postanowieniu. Z jednej strony mamy tu do czynienia z przypadkami, gdy ustawa określa wyraźnie, jakie podmioty mogą składać zażalenia, z drugiej zaś strony ustawa mówi o możliwości złożenia zażenia na postanowienie nie wskazując osób uprawnionych do złożenia zażenia (por. np. art. 37 § 1, art. 54 § 4, art. 56 § 3). Wówczas należy w każdym przypadku badać, jaki uczestnik postępowania egzekucyjnego miałby interes praw-

ny w złożeniu zażalenia. W przypadkach gdy ustawa wymienia wyraźnie uczestników postępowania legitymowanych do złożenia zażalenia, przewiduje szereg sytuacji, w których coraz to inne grupy podmiotów mogą składać zażalenia. I tak mamy tu do czynienia z postanowieniami, od których zażalenie służy tylko wierzycielowi (art. 36), z zażaleniami, od których może składać zażalenie tylko zobowiązany (por. np. art. 12 § 2, art. 95 § 1), jak też z zażaleniami, od których może jednocześnie składać zażalenie i zobowiązany, i wierzyciel (por. np. art. 33 § 3, art. 71 § 2). Ustawa zna także przypadki, gdy obok wierzyciela i zobowiązanego w danej sytuacji zażalenie przysługuje jeszcze innym podmiotom (por. np. art. 98 § 2 czy art. 104 § 2).

Zażalenie składa się w terminie siedmiu dni licząc od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia (art. 16 § 1). Wyjątkowo przewidując zażalenie od innych czynności niż postanowienie, ustawa wprowadza odrębne terminy. Art. 95 § 1 stanowi, że termin do złożenia zażalenia na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego wynosi 5 dni licząc od daty zajęcia nieruchomości, a art. 104 § 2 przewiduje trzydniowy termin zażalenia na przeprowadzenie licytacji sprzeczne z przepisami, a termin oblicza się wówczas od daty licytacji.

Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje automatycznie postępowania egzekucyjnego. Jednak zarówno organ egzekucyjny, jak i organ nadrzędny mogą w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne (art. 16 § 2). Od tej reguły wystąpią niekiedy wyjątki, np. z art. 34 wynika, że uprawnienie do wstrzymywania postępowania posiada sam egzekutor i że istnieje tu możliwość wstrzymania nie całego postępowania, lecz tylko „czynności egzekucyjnych”. Wniesienie zażalenia ma niekiedy ten skutek, że do czasu jego rozstrzygnięcia „dokonane czynności pozostają w mocy” (art. 36, art. 168 § 3). Oznacza to, że w przypadku pozytywnego załatwienia zażalenia, czynności te się uchyla.

Zażalenie z art. 104 § 2 wstrzymuje wydanie rzeczy sprzedanej w drodze licytacji, a zażalenie z art. 95 na oszacowanie dokonane przez poborcę licytacji, a zażalenie z art. 95 na oszacowanie dokonane przez poborcę skarbowego wywołuje obowiązek powołania przez organ egzekucyjny biegłego dla dokonania oznaczenia wartości zajętej nieruchomości.

Podstawą uchylenia postanowienia jest nie tylko zażalenie. Jak to niebawem zobaczymy (por. niżej), również skargi stanowić mogą podstawę dla uchylenia postanowienia. Poza tym w postępowaniu zabezpieczającym organ egzekucyjny może uchylić lub zmienić w każdym czasie postanowienie o zabezpieczeniu (art. 154 § 3).

Z przedstawionego materiału nasuwa się też wniosek, że zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym nie mają jednolitego charakteru. Niekiedy przepisy szczegółowe dotyczące zażeń wykazują pewne odrębności w stosunku do zasad ogólnych wyrażonych w art. 16 ustawy egzekucyjnej.

W postępowaniu egzekucyjnym unormowanym omawianą ustawą stosuje się odpowiednio również przepisy o skargach i wnioskach zawarte w k.p.a. Możliwość stosowania przepisów o skargach i wnioskach w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wynika już z samej Konstytucji PRL (art. 73), przepisów k.p.a. (art. 3), jak też ustawy z 17 VI 1966 r. (art. 16 § 3 i art. 17). Jednak przepisy te będą tu miały ograniczony zasięg stosowania i ulegają pewnym modyfikacjom.

Ograniczony zasięg stosowania przepisów o skargach i wnioskach wynika z faktu, że mamy tu do czynienia ze „sformalizowanym” postępowaniem administracyjnym, w którym są już przewidziane odrębne środki ochrony, dostosowane do tego postępowania. Przeto należy tu odpowiednio stosować art. 168 i art. 163—164 k.p.a. Ponadto przepisy o skargach i wnioskach ulegają w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym modyfikacji przewidzianej w art. 16 § 3 ustawy z 17 VI 1966 r. Zgodnie z tym przepisem, „postanowienia rozstrzygające wnioski i skargi zgłoszone w toku postępowania egzekucyjnego przez zobowiązanego, wierzyciela i osoby trzecie mogą być uchylone lub zmienione przy zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania administracyjnego oraz o uchylaniu i zmianie decyzji”. Może to nastąpić wtedy, gdy zaistnieje jeden z warunków uzasadniających uchylenie decyzji w trybie art. 127, art. 135, art. 137 i art. 141 k.p.a.

W toku postępowania egzekucyjnego mogą być składane skargi i wnioski za pośrednictwem redakcji prasowych, organizacji społecznych itd. Także wiadomości zawarte w prasie, podane w radiu, audycjach telewizyjnych czy w kronice filmowej mogą zawierać znamiona skarg i wniosków. Wówczas stosuje się odpowiednio art. 175—179 k.p.a. w związku z art. 17 ustawy z 17 VI 1966 r.

W postępowaniu egzekucyjnym, unormowanym ustawą z 17 VI 1966 r. mogą mieć zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące jeszcze innych środków prawnych. Przede wszystkim w postępowaniu egzekucyjnym będą miały zastosowanie przepisy k.p.a. o przywróceniu terminu (art. 54—56 k.p.a. w związku z art. 17 ustawy egzekucyjnej). Sytuacje, w których te przepisy mogą mieć zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, będą rozmaite. Przede wszystkim jednak przepisy o przywróceniu terminu mogą mieć zastosowanie w przypadkach niedotrzymania terminów co do złożenia środków prawnych (np. siedmiodniowego terminu do złożenia zarzutów czy czternastodniowego terminu do złożenia żądania wyłączenia rzeczy spod egzekucji). Oczywiście, że i w innych przypadkach mogą wystąpić sytuacje uzasadniające złożenie wniosku o przywrócenie terminu (np. zobowiązany może prosić o przywrócenie terminu wyznaczonego przez organ egzekucyjny do wpłacenia kwoty pieniężnej będącej zaliczką na koszty wykonania zastępczego — art. 125 § 1). Skoro w zakresie przywracania terminów stosuje się w całym zakresie normy k.p.a. i ustawa

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewiduje tu żadnych modyfikacji, to nie ma potrzeby omawiania tu odpowiednich przepisów k.p.a.

IV

W postępowaniu egzekucyjnym unormowanym ustawą z 17 VI 1986 r. służą też zobowiązanemu, jak i — w określonej sytuacji — osobie trzeciej środki sądowej ochrony. Chodzi tu o możliwość złożenia do sądu pozwu lub wniosku do komisji arbitrażowej. Nie są to wprawdzie środki odwoławcze sensu stricto (środkiem takim będzie dopiero rewizja od wyroku sądu), niemniej już samo wniesienie powództwa, jeszcze przed wydaniem wyroku przez sąd (wydaniem orzeczenia przez komisję arbitrażową), wywołuje określone skutki w zakresie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, chroniąc przez to interesy osoby składającej powództwo; dlatego można je traktować jako swego rodzaju środki prawne w tym postępowaniu.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zna dwa przypadki, kiedy złożony do sądu pozew (wniosek do komisji arbitrażowej) wywołuje skutki w postępowaniu egzekucyjnym i służy jako środek ochrony w tym postępowaniu. Są to: powództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego (powództwo opozycyjne) oraz powództwo przeciwegzekucyjne osoby trzeciej (powództwo ekscydencyjne). Oba powództwa będą miały zastosowanie głównie w zakresie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

Zacznijmy od charakterystyki powództwa przeciwegzekucyjnego zobowiązanego⁷. W trybie egzekucji administracyjnej mogą być egzekwowane świadczenia pieniężne natury cywilnoprawnej przypadające skarbowi państwa lub innej państwowej jednostce organizacyjnej⁸. „Podanie tych należności egzekucji administracyjnej nie przesądza o wyłączeniu sporu o ich istnienie lub wysokość spod rozpoznania przez sąd lub komisję arbitrażową, jeżeli z charakteru należności wynika, że do rozpoznania takiego sporu właściwy jest sąd lub komisja arbitrażowa” (art. 2 § 2). Może się bowiem okazać, iż przekazane do egzekucji należności w ogóle nie istnieją lub istnieją, lecz w wysokości niższej od egzekwowanej. Złożenie w takim przypadku pozwu do sądu lub wniosku do komisji arbitrażowej spełnia podobną funkcję do złożenia zarzutów z art. 32. W obu przypadkach chodzi bowiem głównie o zakwestionowanie samej podstawy prawnej wymaganego w egzekucji obowiązku (art. 32 przewiduje nadto inne przypadki uzasadniające zarzuty). Podstawa ta ma jednak charakter cywilnoprawny, a więc rozstrzygnięcie w tym zakresie

⁷ Por. w tym zakresie E. Wengerek, *Przeciwegzekucyjne powództwa dłużnika*, Warszawa 1967, s. 171 i n.

⁸ Por. § 1 cytowanego już rozporządzenia Rady Ministrów z 27 IX 1966 r.

może wydać nie organ administracyjny, lecz sąd lub komisja arbitrażowa. To właśnie uzasadnia możliwość korzystania z drogi sądowej lub arbitrażowej niezależnie od istnienia zarzutów.

Gdy chodzi o skutki prawne, jakie wywołuje w takich przypadkach złożenie pozwu do sądu lub wniosku do komisji arbitrażowej, to określają je przepisy wykonawcze do ustawy. Przepisy te stanowią: „Jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu (komisji arbitrażowej), to wierzyciel powinien zawiadomić o tym organ egzekucyjny — pod rygorem określonym w art. 53 ustawy, i wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (komisję arbitrażową)”⁹.

Możliwość złożenia powództwa do sądu jako środka ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przysługuje również osobie trzeciej¹⁰, która żądała wyłączenia prawa do rzeczy lub innego prawa majątkowego spod egzekucji i żądania tego, organ egzekucyjny nie uwzględnił (art. 37 § 2). Do przepisu art. 37 § 2 ustawy egzekucyjnej nawiązuje art. 842 k.p.c., który postanawia: „§ 1. Dopuszczalne jest również powództwo o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej. Do pozwu należy dołączyć postanowienie administracyjnego organu egzekucyjnego odmawiające żądaniu wyłączenia przedmiotu spod egzekucji. [...] § 2. Powództwo można wnieść w ciągu dni czterech od doręczenia postanowienia administracyjnego organu egzekucyjnego, a jeżeli zainteresowany wniósł zażalenie na to postanowienie — w ciągu dni czterech od doręczenia postanowienia wydanego na skutek zażalenia”.

Co się tyczy skutków prawnych złożenia takiego pozwu do sądu, to art. 38 ustawy z 17 VI 1966 r. podaje, że „do czasu prawomocnego orzeczenia sądu w sprawie wyłączenia spod egzekucji, rzeczy objęte żądaniem wyłączenia nie mogą być sprzedane w trybie przewidzianym dla sprzedaży ruchomości w przepisach o egzekucji należności pieniężnych”. Oczywiście, w przypadkach gdy sąd orzeknie, iż prawo należy do osoby trzeciej, a nie do zobowiązanego, to administracyjny organ egzekucyjny wyłączy je spod egzekucji; w przeciwnym razie obejmie je egzekucją.

Od przypadków wyżej wymienionych trzeba odróżnić sytuację, kiedy przepis ustawy z 17 VI 1966 r. dopuszcza możliwość dochodzenia na drodze sądowej roszczeń cywilnoprawnych wynikłych z przeprowadzonej już egzekucji administracyjnej. Możliwość taką przewidują art. 41 i art. 53 ustawy. Przypadki te nie interesują nas w tym miejscu, gdyż nie mają one charakteru środka prawnego w postępowaniu egzekucyjnym.

⁹ § 2 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 27 IX 1966 r.

¹⁰ Por. też W. Siedlecki, op. cit., s. 521—512.

MESURES LÉGISLATIVES DANS LA PROCÉDURE EXECUTIVE
ADMINISTRATIVE

R é s u m é

Le 1 janvier 1967 entra en vie le décret du 17 VI 1966 concernant la procédure exécutive administrative. Ce décret introduisit parmi beaucoup de modifications également celles qui concernent la sphère des mesures législatives (mesures d'appellation).

Le décret du 17 VI 1966 a en vue autant les mesures législatives administratives, que les mesures de protection juridique. Ce décret, s'il s'agit de mesures législatives administratives, en énumère toute une liste. On peut les partager en deux groupes: les mesures législatives introduites par le décret concernant la procédure exécutive et les mesures législatives prévues par le code de procédure administrative et admises dans la procédure exécutive par le décret du 17 VI 1966, quoique en certains cas en appui à des principes modifiés.

Nous comptons parmi les mesures particulières introduites par le décret du 17 VI 1966 les objections qui servent au parti tenu d'obligations contre les dispositions concernant l'application de la mesure exécutive, la requête d'un tiers d'exempter le droit à un objet ou un autre titre de propriété de sous l'exécution, ainsi que la plainte portée contre les actes exécutifs, à laquelle ont droit différents participants de la procédure exécutive. Ces mesures ne font pas partie du code de procédure administrative, certains principes prévus dans ce code et concernant les mesures d'appellation trouveront néanmoins leur application dans la procédure exécutive.

Dans le second groupe de mesures législatives administratives se trouvent celles qu'introduit le code de procédure administrative, mais qui auront aussi leur application dans la procédure exécutive. Parmi les mesures connues par le code de procédure administrative, mais qui ne seront pas appliquées dans la procédure exécutive, nous comptons une réclamation contre la procédure, une pétition concernant le rétablissement du terme, ainsi que les plaintes et pétitions.

S'il s'agit de mesures de protection juridique, dans la procédure exécutive administrative apparaissent deux plaintes antiexécutives. Ce sont une requête (pétition à la commission d'arbitrage) du parti responsable quêtant de constater la non-existence de la redevance ou bien mettant en question la somme redevable. Cette dernière est admissible uniquement au cas, où exceptionnellement l'exécution administrative concerne une redevance du domaine du droit civil. La requête d'un tiers visant à l'exemption de sous l'exécution est admissible après avoir épuisé les mesures administratives de défense.