

ZBIGNIEW LEOŃSKI

ISTOTA ADMINISTRACYJNYCH CZYNNOŚCI EGZEKUCYJNYCH W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY Z 17 CZERWCA 1966 ROKU

1. W każdej zorganizowanej zbiorowości istotnym elementem skuteczności działania władzy, porządku i ładu są sankcje przewidziane w przypadku nieposłuszeństwa. Tym bardziej odnosi się to do administracji państwa. Skuteczność nakazów i zakazów wydawanych przez organy administracji w poważnym stopniu zależy od ich wykonania. Jak pisze M. Zimmermann, „Akty administracyjne, jeśli mają być rzeczywiście skuteczne, muszą posiadać sankcję. Jeżeli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”¹. Wynika z tego praktyczne znaczenie czynności egzekucyjnych.

Z teoretycznego punktu widzenia natomiast problem polega na tym, czy czynności typu egzekucyjnego stanowią co do swej istoty odrębne rodzaje czynności, a w szczególności, czym się różnią czynności egzekucyjne podejmowane przez organ administracji od innych form działania tego organu. To też zagadnienie będzie przedmiotem naszych rozważań.

Punktem wyjściowym będą ustalenia polskiej literatury w interesującym nas zakresie. Ze zrozumiałych względów (z uwagi na szczupłe ramy artykułu) ograniczymy się jednak do zarysowania różnych stanowisk w interesującej nas kwestii; natomiast szczegółowiej zajmiemy się istotą czynności egzekucyjnych dokonywanych przez organy administracji na podstawie obowiązujących przepisów, a przede wszystkim przepisów ustawy z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji².

2. W literaturze naszej czynnościami egzekucyjnymi zajmowali się reprezentanci różnych dyscyplin. Teoretycy prawa traktują o problemie

¹ W pracy zbiorowej: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*. Część ogólna, Warszawa 1956, s. 400.

² Dz. U. nr 24, poz. 15. Cytowane w dalszym ciągu bez bliższego określenia artykuły oznaczać będą właśnie artykuły ustawy z 17 VI 1966 r. Jeśli w dalszym

czynności egzekucyjnych zazwyczaj przy okazji omawiania sposobów zabezpieczenia realizacji normy prawnej. Wówczas egzekucję ujmuje się jako jedną z możliwych sankcji zabezpieczenia przestrzegania norm prawnych³. Cywiliści - procesualiści z natury rzeczy zajmują się czynnościami egzekucyjnymi na tle procedury sądowej⁴. Można się też spotkać z problematyką egzekucji w prawie karnym, w zakresie wykonywania kar⁵. Nas jednak, z uwagi na temat artykułu, interesują głównie poglądy na istotę czynności egzekucyjnych w administracji, a więc wypowiedziane z reguły przez teoretyków prawa administracyjnego.

Teoretycy prawa administracyjnego zajmują się problematyką czynności egzekucyjnych zazwyczaj przy okazji omawiania albo różnic występujących między sankcją egzekucyjną a sankcją karno-administracyjną⁶, albo przy okazji wyodrębniania i klasyfikowania różnych form działania administracji. Punktem wyjściowym będą dla nas te drugie rozważania, aczkolwiek problematykę różnicy między sankcją egzekucyjną a karą administracyjną można również ujmować na płaszczyźnie form działania administracji.

Autorzy omawiający problematykę czynności podejmowanych przez organy administracji, różnią się w swych poglądach co do tego, czy czynności egzekucyjne są rodzajowo odmiennymi formami działania administracji. Do autorów, którzy stoją na stanowisku, że czynności egzekucyjne stanowią odrębną formę działania administracji, należy przede wszystkim M. Zimmermann. Dzieli on⁷ wszystkie czynności administracji

ciągu będzie mowa o ustawie bez bliższego jej określenia, oznaczać to będzie cytowaną ustawę.

³ W tym zakresie np. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, s. 186, pisze: „Sankcja egzekucji występuje wtedy, gdy państwo zmusza adresata normy, który jej nie przestrzega do realizowania takiego stanu rzeczy, jaki powinien powstać w wyniku dobrowolnego przestrzegania normy”. Dalej czytamy: „Sankcja egzekucji może mieć zastosowanie tylko tam, gdzie mimo nieprzestrzegania normy możliwe jest doprowadzenie do takiego stanu rzeczy, jaki powinien powstać w rezultacie jej dobrowolnego przestrzegania. Dla sankcji egzekucji również jest obojętne, jaki organ państwa będzie zmuszał adresata do zrealizowania pożądanego przez normę stanu rzeczy. Państwu nie zależy tutaj, jak przy karze, na zadaniu adresatowi normy określonej przykrości. Zależy mu jedynie, aby stan rzeczy pożądaný przez normę został zrealizowany”.

⁴ Por. w tym zakresie W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, rozdz. XIV, pt. Postępowanie egzekucyjne, a zwłaszcza E. Wengerek, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1961.

⁵ Por. w tym zakresie np. E. Merz, *Zarys postępowania karno-wykonawczego*, Warszawa 1966; S. Paweła, *Wykonanie orzeczeń w sprawach karnych*. Komentarz, Warszawa 1965; J. Sliwowski, *Sądowy nadzór penitencjarny*, Warszawa 1965.

⁶ Por. w szczególności M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, zwłaszcza s. 49 i n.; por. też Z. Leoński, *Sanckje karno-administracyjne a środki egzekucji administracyjnej*, *Zagadnienia Karno-Administracyjne* 1963, nr 6.

⁷ W cytowanej pracy zbiorowej: *Polskie prawo administracyjne*, s. 320 i n. Por.

państwowej na dwie grupy: działania faktyczne i czynności (akty) prawne. Wśród działań prawnych, obok aktów administracyjnych, wyodrębnia też czynności egzekucyjne, o których pisze: „Szczególną formę działalności administracji państwowej stanowią wreszcie czynności egzekucyjne. Różnią się one od aktów administracyjnych tym, że celem ich jest nie utworzenie czy zmiana stosunku prawnego, ale właśnie wykonanie aktu administracyjnego, tzn. doprowadzenie do takiego stanu, który na podstawie aktu administracyjnego powinien zaistnieć (np. przymusowe sprowadzenie do urzędu obywatela, który, mimo wezwania, nie stawiał się w nim w określonym terminie); chodzi tu zatem o spowodowanie określonego stanu faktycznego. Działanie takie stanowi ostatnie ogniwo czynności prawnej i dlatego podlega pewnym odrębnym przepisom”⁸.

Na innym stanowisku stoi J. Starościak. Według niego odpada racja wyodrębniania czynności egzekucyjnych jako odrębnych rodzajowo czynności, gdyż czynności te nie są jednolite. Pisze on: „Pozostałaby do rozważenia kwestia, czy nie należy wydzielić jako odrębnej formy działania czynności egzekucyjnych. Wydzielenie takie nie wydaje się uzasadnione. Działalność egzekucyjna jest to wykonywanie pewnej funkcji aparatu państwowego, dla której zrealizowania używane są rozmaite formy. W związku z tym czynności egzekucyjne nie mogą być ujmowane jako jednolita grupa form działania administracji. Poszczególne fragmenty działalności egzekucyjnej mieszczą się w rozmaitych formach działania administracji. Tak np. decyzja o przeprowadzeniu egzekucji wydana przez tzw. władzę egzekucyjną jest swoistym typem aktu administracyjnego. Między wydaniem decyzji o przeprowadzeniu egzekucji a samą czynnością egzekucyjną, którą zaliczyć należy do czynności materialno-technicznych, czynnością dokonywaną przez tzw. organ egzekucyjny. z reguły powinna następować czynność przekonywania i wyjaśniania, którą znów należałoby zaliczyć do czynności społeczno-organizacyjnych”⁹. J. Starościak konkluduje dalej: „Inaczej mówiąc, całość działalności egzekucyjnej zamyka się w zasadzie w kilku formach prawnych. Najistotniejsze wśród nich to: a. stworzenie prawnej podstawy egzekucji (np. wydanie aktu administracyjnego — jest to etap tworzenia aktu administracyjnego tylko szczególnej treści) i b. faktyczne wykonanie decyzji egzekucyjnej (np. przeprowadzenie przymusowe omlotu, przymusowe odwiezienie zakaźnie chorego do szpitala), które to czynności są czynnościami techniczno-administracyjnymi, również nie wyróżniającymi się jako typ od innych czynności materialno-technicznych o tyle, aby można było tworzyć z nich osobną, prawną kategorię czynności administracyjnych”¹⁰.

też pracę zbiorową pod red. M. Jaroszyńskiego, *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 91 - 92.

⁸ Ibidem, s. 322 - 323.

⁹ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 24-25.

¹⁰ Ibidem, s. 25. Stanowisko J. Starościaka podziela też W. Dawidowicz (*Nauka*

Warto jeszcze zwrócić uwagę na stanowisko J. Jendrośki¹¹. Poglądy jego, w omawianej kwestii, sprowadzają się do następujących tez: Należy odróżnić czynności administracyjno-prawne (czynności, na podstawie których z autorytetu państwa zostają ustanowione powinności lub uprawnienia) i fakty administracyjno-prawne (mają one na celu przygotowanie lub wykonanie tych powinności i uprawnień). Wykonanie aktu administracyjnego, należy do kategorii faktów administracyjno-prawnych¹². Ujmując wykonanie aktu administracyjnego, jako fakt administracyjno-prawny, autor uważa, że jest on nie tylko zjawiskiem faktycznym, ale „[...] również zjawiskiem prawnym o złożonej problematyce. Prawny charakter tego zjawiska widzimy w tym, że jest ono przewidziane przez prawo, nieraz szczegółowo uregulowane prawem, oraz wywołuje skutki prawne. Wbrew, bowiem, rozpowszechnionym w nauce tradycyjnej poglądom, nie tylko akt administracyjny wywołuje skutki prawne, ale także wykonanie aktu. Skutki te występują zarówno w sferze prawa administracyjnego, jak i karnego, cywilnego, finansowego itd. Skutkiem wykonania aktu administracyjnego jest powstanie jakiejś nowej sytuacji w życiu prawnym, która z kolei może wywoływać różnorodne konsekwencje, bądź z mocy prawa, bądź z mocy zdarzeń prawnych”¹³.

W świetle przedstawionych wyżej poglądów, rysują się różne ujęcia interesujących nas czynności egzekucyjnych:

a. potraktowania czynności egzekucyjnych jako czynności o różnym charakterze, dla których nie ma uzasadnienia wyodrębnienia ich w osobną grupę form działania, gdyż występują i w innych dziedzinach działania organu administracji (pogląd J. Starościaka);

b. potraktowania czynności egzekucyjnych jako swoistych form działania, dla których charakterystyczne jest to, że są to formy działania, których celem jest spowodowanie stanu faktycznego wymaganego przez normę prawną (pogląd M. Zimmermanna), — są to fakty administracyjno-

prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Warszawa 1965, s. 247-248). Uważa on, że „ze względu na stwierdzoną zarówno w literaturze, jak i w praktyce możliwość występowania w obrębie czynności egzekucyjnych różnych form działania — nie wydaje się, by wyodrębnienie czynności egzekucyjnych jako odrębnego rodzaju (typu) działalności administracyjnej było produktywne dla naszych rozważań”.

¹¹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, por. zwłaszcza s. 32 i n.

¹² Jednak, jak pisze autor w innym miejscu (op. cit., s. 39), „moim zdaniem czynności organów administracyjnych w zakresie egzekucji administracyjnej należy podzielić na dwie kategorie. Wydanie zarządzenia egzekucyjnego, zagrożenia, wymierzenie np. kary egzekucyjnej — to czynności administracyjno-prawne. Natomiast stosowanie w konkretnym przypadku np. przymusu bezpośredniego, to fakt administracyjno-prawny”. Zatem pogląd ten zbliża J. Jendrośkę do stanowiska J. Starościaka.

¹³ J. Jendrośka, op. cit., s. 39. Por. też konkluzje na s. 127-123.

-prawne, uregulowane przez prawo i wywołujące skutki prawne (pogląd J. Jendroński).

Skonfrontujmy teraz powyższe poglądy z przepisami prawa, aby na tej podstawie dokonać ich weryfikacji. Postępowanie takie jest tym bardziej uzasadnione, iż powyższe poglądy były formułowane w okresie obowiązywania jeszcze przepisów z 1928 r., dziś, jak wiemy, obowiązują przepisy nowe.

3. Postanowienia typu egzekucyjnego można spotkać w różnych ustawach (np. w art. 81 k.p.a. czy art. 25 ust. 3 ustawy z 15 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym)¹⁴. Podstawowe jednak znaczenie będzie miała dla nas ustawa z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ona bowiem stanowi swego rodzaju kodeks w zakresie egzekucji administracyjnej. Pomijamy tu też analizę zabiegów, jakie powinny mieć miejsce między wydaniem aktu administracyjnego a jego przymusową realizacją, tj. przekonywania adresata aktu o potrzebie jego realizacji (por. art. 9 k.p.a.). Są to wprowadzić bardzo ważne czynności w państwie socjalistycznym (wynikają one z zasady, że organ państwa socjalistycznego najpierw działa za pomocą perswazji, a dopiero w ostateczności sięga do przymusu), wszakże ich analiza wykracza poza ramy artykułu (artykuł dotyczy przecież tylko tematyki ustawy z 17 VI 1966 r.).

Ustawa z 17 VI 1966 r. używa różnych określeń dla oznaczenia czynności podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego. A więc, będą to postanowienia, środki egzekucyjne, zarządzenia, polecenia, upomnienia itd. Są to terminy określające, bądź to określone akty prawne, bądź czynności innego rodzaju. Celem zrozumienia ich istoty należy je uporządkować i w oparciu o przeprowadzoną klasyfikację dokonać ich przeglądu.

Wśród czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne na plan pierwszy wysuwają się te, które ustawa nazywa *postanowieniami*. Są to rozstrzygnięcia „wydawane w toku egzekucji administracyjnej lub dotyczące postępowania egzekucyjnego” (art. 16 § 1). Wprowadzić są one wydawane „w toku postępowania egzekucyjnego”, nie zawsze przypominają postanowienia z k.p.a., choć i one są też wydawane „w toku postępowania” (art. 106 § 1 k.p.a.). Dla zorientowania się w tematyce postanowień, wskażemy na różne ich typy.

Jedną grupę postanowień stanowić będą te, które traktują o zastosowaniu środka egzekucyjnego (art. 30, 119, 125, 136, 140 i 147). Treścią takiego postanowienia jest wezwanie zobowiązanego do wykonania obowiązku i wskazanie, iż w przypadku niewykonania obowiązku zostanie zastosowany określony środek egzekucyjny. Akty takie nie tworzą ani nie zmieniają istniejącego stosunku prawnego, a istota ich polega na za-

¹⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 1966 r., nr 39, poz. 233.

stosowaniu do danego stanu faktycznego określonej formy przymusu państwowego (środka egzekucyjnego). Podobny charakter będą miały postanowienia w sprawie zabezpieczenia należności pieniężnej, lub wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 154). Podobieństwo polega na tym, że i tu postanowienie stanowi o wszczęciu swego rodzaju postępowania egzekucyjnego, w formie zastosowania przymusu państwowego.

Jako drugą grupę można wyodrębnić postanowienia rozstrzygające o środkach odwoławczych. Zaliczymy tu postanowienia w sprawie rozpatrzenia zarzutów (art. 33 ust. 2), czy postanowienia rozstrzygające o słuszności wniosku osoby trzeciej o wyłączeniu rzeczy czy prawa majątkowego spod egzekucji (art. 35 § 2). Są to wprawdzie rozstrzygnięcia incydentalne, mają jednak istotne znaczenie dla zobowiązanego lub osoby trzeciej składającej wniosek o wyłączenie.

Podobny charakter do postanowień rozstrzygających o środkach odwoławczych będą miały postanowienia rozstrzygające pewne wnioski uczestników postępowania egzekucyjnego. Jednak nie zawsze będą miały one tylko znaczenie procesowe, mogą bowiem wkraczać w sferę praw i obowiązków uczestników postępowania egzekucyjnego. Do grupy tej zaliczymy: postanowienia wydawane na wniosek zobowiązanego o zwolnieniu spod egzekucji określonych praw lub rzeczy (art. 12); postanowienia o umorzeniu grzywny w celu przymuszenia, jeśli zobowiązany wykonał obowiązek (art. 122 § 2); postanowienia w sprawie zaniechania wykonania zastępczego, jeśli zobowiązany złożył oświadczenie, iż wykona obowiązek sam (art. 129 § 3); postanowienia wydawane na wniosek wierzyciela w sprawie przedłużenia terminu zabezpieczenia (art. 157 § 2); postanowienia wydawane albo na wniosek wierzyciela, albo zobowiązanego w sprawie zmiany lub sprostowania wezwania skierowanego do zakładu pracy zobowiązanego o wpłaceniu określonych kwot wierzycielom (art. 71); postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych (art. 62 § 4); postanowienia wydane na wniosek dozorca w sprawie zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz w sprawie wynagrodzenia za dozór (art. 98 § 2 i § 4).

W toku postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny wydaje też postanowienia w innych sprawach. Będą to np, postanowienia wzywające zobowiązanego do wpłacenia zaliczki na koszty wykonania zastępczego oraz w sprawie dostarczenia dokumentacji, materiałów itp. (art. 126); postanowienia o nałożeniu grzywny na zakład pracy lub pracownika zakładu pracy, który nie wykonał obowiązków wynikających z art. 69 § 3, art. 70, 71 § 3, art. 72 § 1 i § 2 (art. 73 § 3), czy postanowienia o wyłączeniu spod egzekucji praw lub rzeczy objętych środkiem egzekucyjnym (art. 36). W postępowaniu egzekucyjnym wydaje się wreszcie postanowienia o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych, zawieszeniu i umorzeniu postępowania.

Postanowienia o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych (art. 22, 23, art. 16 § 2, art. 34 § 2, art. 52 § 4, art. 60)¹⁵ lub zawieszeniu postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 3), mają charakter ściśle procesowy. Celem ich jest wstrzymanie samego postępowania z powodu pewnych przeszkód, które dadzą się usunąć (zawieszenie postępowania), lub celem uniknięcia tych czynności egzekucyjnych, które mogłyby okazać się zbędne (wstrzymanie czynności egzekucyjnych). Z punktu widzenia interesów zobowiązanego, postanowienia takie mogą mieć duże znaczenie: ustają bowiem czasowo pewne ujemne dla niego działania organu egzekucyjnego czy egzekutora.

Jako ostatnią grupę postanowień, możemy wreszcie wymienić postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego (art. 57 § 2). Wydaje się je wówczas, kiedy wyjdą na jaw takie przeszkody, okoliczności, lub wady postępowania, których nie da się usunąć, lub naprawić w ogóle w danym postępowaniu. Postanowienia takie przypominają decyzje z k.p.a., które wprowadzie nie rozstrzygają o istocie sprawy, lecz kończą ją w danej instancji. Z punktu widzenia interesów prawnych zobowiązanego, postanowienia takie posiadać mogą duże znaczenie, powodują bowiem ustanie przymusu państwowego na określony czas lub w ogóle.

W toku postępowania egzekucyjnego wydaje się też inne akty prawne niż postanowienia. Noszą one różne nazwy, takie jak zarządzenia, wezwania itd. Kierowane są też do różnych podmiotów przez różne organy.

Pewną odrębną grupę będą tu stanowiły akty wydawane w Loku egzekucji świadczeń pieniężnych, zwane przez przepisy „wezwaniami”, „zawiadomieniami” czy „pouczeniami”. Organ egzekucyjny kieruje je do różnych podmiotów. I tak organ egzekucyjny „wzywa” zakład pracy, w którym pracuje zobowiązany do złożenia wykazu jego zarobków za okres trzech miesięcy (art. 69 § 3), oraz by wypłacił potrącone z wynagrodzenia zobowiązanego kwoty wierzycielowi (art. 71 § 1), „wzywa” dłużnika zajętej wierzytelności lub prawa, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie wypłacił zobowiązanemu jego należności (art. 85 § 2 pkt 1, por. też art. 86 § 1). Podobny charakter do tych „wezwań” mają pewne nakazy czy zakazy organu egzekucyjnego, które ustawa nazywa zawiadomieniami czy pouczeniami. I tak organ egzekucyjny „zawiadamia” i „poucza” zobowiązanego, że nie może pobrać zajętego wynagrodzenia za pracę, „zawiadamia” oddział banku, że zajął wierzytelności zobowiązanego i że wobec tego nie może bank dokonywać wypłat z rachunku zobowiązanego bez zgody organu egzekucyjnego (art. 76 § 1), „zawiadamia” też zobowiązanego, że nie może dysponować świadczeniami zajętymi u jego dłużnika (art. 85 § 2 pkt 2) itd. Tego typu „wezwania”, „zawia-

¹⁵ Cytowane artykuły nie przewidują wprowadzie, że w tych przypadkach organ skorzysta z formy postanowienia, wynika to jednak pośrednio z art. 16 § 1 i art 17 w związku z art. 106 k.p.a.

domienia" i „pouczenia” przypominają swą istotą postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w sprawie świadczeń niepieniężnych (w egzekucji świadczeń pieniężnych nie wydaje się postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego — art. 31 § 2 oraz art. 69a, 76 i 85). W sumie jednak te „pouczenia”, „zawiadomienia” i „wezwania” składają się z reguły na treść czynności egzekucyjnej zwanej zajęciem prawa, wierzytelności itd.¹⁶

Możemy też wyodrębnić akty, które kieruje egzekutor do zobowiązanego lub innych podmiotów. Egzekutor „zarządza” otwarcie lokali i pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego (art. 44), „zarządza” otwarcie lokali podlegających opróżnieniu (art. 142), „ustnie uprzedza” zobowiązanego, iż zastosuje wobec niego przymus bezpośredni (art. 148), „upomina” każdą osobę, która przeszkadza w wykonywaniu czynności egzekucyjnych (art. 47), „wzywa” osoby znajdujące się na nieruchomości lub w lokalu podlegającym opróżnieniu do ich opuszczenia, pod groźbą zastosowania przymusu bezpośredniego (art. 141), „przywołuje” świadków do czynności egzekucyjnych (art. 49), „wzywa” pomocy organu MO lub wojskowego, jeśli natrafia na opór w prowadzeniu egzekucji (art. 43) itd. Tego typu akty mają charakter aktów pomocniczych, zmierzających do zrealizowania innych aktów — głównie postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

Możemy też wyodrębnić akty kierowane przez organ egzekucyjny do egzekutora. Tu zaliczymy pisemne polecenie (art. 45 § 2) o przeszukaniu przez egzekutora odzieży na osobie zobowiązanego, jego przedmiotów itp., pisemne zezwolenie egzekutorowi na prowadzenie egzekucji w porze nocnej lub w dni wolne od pracy (art. 50 § 4); tu też możemy zaliczyć „niezbędne zarządzenia” (art. 52 § 4), które wydaje organ egzekucyjny po rozpatrzeniu skargi na czynności egzekutora (mogą być one również kierowane do egzekutora). Wymienione wyżej akty, to akty typu wewnętrznego, posiadające charakter polecenia służbowego.

W toku postępowania egzekucyjnego dokonuje się też czynności, które można zaliczyć do poświadczeń. Taki charakter będzie miał protokół odbioru dokumentu, będącego podstawą podjęcia wierzytelności z rachunku bankowego (art. 80 § 2), protokół zajęcia ruchomości (art. 94), pokwitowanie pieniędzy wpłaconych egzekutorowi lub odebranych w wyniku przeszukania pomieszczeń, schowków, teczek itp. należących do zobowiązanego (art. 65 i 66), lub inne protokoły ze sporządzonych przez egzekutora czynności (art. 51). Charakter poświadczenia będzie też miała klauzula o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej (art. 31 § 1). Tu bowiem organ tylko „poświadcza”, że istnieją wa-

¹⁶ Jednak zajęcie rzeczy ruchomych odbywa się nie poprzez „wezwania”, „pouczenia”, czy „zawiadomienia”, lecz w formie „protokołu zajęcia”, którego odpis doręcza się zobowiązanemu.

runki do wszczęcia egzekucji administracyjnej¹⁷. Można również przyjąć, iż charakter poświadczenia na tytuł wykonawczy, wystawiony przez wierzyciela oraz klauzula wykonalności na orzeczeniu sądowym lub zarządzenie egzekucyjne prezesa komisji arbitrażowej, jeśli wyrok sądu i orzeczenie komisji arbitrażowej podlegają egzekucji administracyjnej (art. 25). Jednak, jak wiemy, różnice między aktem deklaratoryjnym a poświadczeniem są niekiedy trudne do uchwycenia¹⁸ i wobec tego można też doszukiwać się w wymienionych klauzulach charakteru aktu deklaratoryjnego.

Wreszcie wiele czynności podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego miało charakter czynności faktycznych (materialno-technicznych). Czynnością faktyczną będzie stosowanie przymusu bezpośredniego, który polega na użyciu „bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej” (art. 145 § 1). Zaliczamy tu otwieranie lokali, pomieszczeń, schowków itp. zobowiązanego (art. 44), wydalenie z miejsca egzekucji osób przeszkadzających w jej prowadzeniu (art. 47), przeszukiwanie odzieży zobowiązanego, jego waliz, teczek itp. (art. 45). Charakter czynności materialno-technicznej będzie też miało przesłanie zawiadomienia do organu państwowego, iż na jego terenie będzie się dokonywać czynności egzekucyjnych (art. 48), zwracanie się organu egzekucyjnego do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku (art. 68), przesłanie upomnienia zobowiązanemu (art. 14), które zawiera groźbę zastosowania środka egzekucyjnego na przypadek niewykonania obowiązku w określonym terminie. Wszystko to są czynności faktyczne, tym niemniej uregulowane przepisami prawa administracyjnego.

W toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego będziemy też mieli do czynienia z umowami cywilnoprawnymi. Taki charakter będzie miała sprzedaż zajętych ruchomości (art. 100 i n.), czy umowa z przedsiębiorstwem wykonującym czynności zlecone mu w ramach wykonania zastępczego (art. 124 i n.)¹⁹.

¹⁷ Por. też W. Kubiak, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 1968, s. 72 - 73.

¹⁸ Por. w tym zakresie M. Zimmermann w pracy zbiorowej *Polskie prawo administracyjne*, s. 321 - 322.

¹⁹ W rozważaniach naszych pominięto omówienie czynności, które zostały nazwane środkami egzekucyjnymi. Uczyniono to jednak celowo, gdyż to, co ustawa nazywa środkiem egzekucyjnym, jest zazwyczaj całym zespołem aktów i czynności materialno-technicznych (a więc w rachubę wchodzi tu wydanie postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, zakazu dysponowania przez zobowiązanego zajęta wierzytelnością, zastosowanie siły fizycznej dla złamania oporu zobowiązanego, przeszukiwanie pomieszczeń itd.), które omówiliśmy już wyżej. Jedynie gdy chodzi o środek egzekucyjny, zwany grzywną, w celu przymuszenia, zasługuje on o tyle na wzmiankę, iż postanowienie o jego zastosowaniu nakłada nowy obowiązek — zapłaty określonej kwoty pieniężnej. Por. też Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 60 i n.

4. Przejdźmy teraz do odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie: czy czynności egzekucyjne stanowią jakąś swoistą formę działania administracji, czy też nie.

Przeprowadzona analiza wykazała, że w toku postępowania egzekucyjnego w administracji mogą występować różnorodne działania uregulowane prawem. Obok czynności czysto faktycznych, czynności typu poświadczeń, wystąpiła grupa dość różnorodnych aktów prawnych, działających w sferze prawa administracyjnego, skierowanych do różnych adresatów i wywołujących rozmaite skutki prawne. Spotkaliśmy się wreszcie z umowami cywilnoprawnymi. Wśród tych działań spotykamy formy, które występują w różnych innych sferach działania administracji państwowej, ale spotykamy też formy, które są charakterystyczne tylko dla egzekucji administracyjnej.

I tak już wśród czynności faktycznych (materialno-technicznych) występuje grupa czynności typu kancelaryjnego (np. przesłanie zawiadomienia do organu państwowego, że na jego terenie dokonywać się będzie czynności egzekucyjnych), które występują w każdym działaniu organów państwowych; w postępowaniu egzekucyjnym wystąpią wszakże i czynności faktyczne charakterystyczne tylko dla egzekucji (np. odebranie rzeczy od zobowiązanego, doprowadzenie zobowiązanego do organu itd.). Ten typ czynności faktycznych zmierza do wykonania obowiązku ciążącego na zobowiązanym. Charakterystyczne jest tu to, że przez tego typu czynności faktyczne wygasa stosunek administracyjno-prawny, jaki powstał w wyniku wydania aktu administracyjnego, nakładającego obowiązek.

Co się dotyczy działań typu poświadczeń, występujących w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, to tylko z uwagi na ich treść można by uznać, iż pewne z nich są charakterystyczne dla postępowania egzekucyjnego (np. klauzula o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji); pozostałe natomiast czynności typu poświadczeń (np. protokoły z czynności egzekucyjnych dokonanych przez egzekutora) występują również w innych dziedzinach działalności administracyjnej.

Co się dotyczy aktów prawnych wydawanych w toku postępowania egzekucyjnego, to z reguły są to akty procesowe. Wydawane są one na różnych etapach postępowania egzekucyjnego (np. postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego, postanowienie o zawieszeniu postępowania, polecenie skierowane do egzekutora nakazujące przeszukanie odzieży zobowiązanego itd.). Akty te to jakieś incydentalne rozstrzygnięcia, które zmierzają do realizacji głównego celu — wykonania aktu administracyjnego. Charakterystyczne dla nich jako całości jest to, iż końcowym ich efektem ma być wykonanie czynności faktycznej (wpłaty określonej kwoty pieniężnej, opróżnienia nielegalnie zajętego mieszkania, poddanie się danej osoby szczepieniom ochronnym itd.), które stanowi o wykonaniu aktu administracyjnego. Wynika z tego jednocześnie, iż

w postępowaniu egzekucyjnym nie dąży się — tak jak w postępowaniu orzekającym — do wydania aktu administracyjnego sensu stricto, tj. aktu, który by wywierał skutki prawne w obrębie prawa materialnego, znosił, tworzył lub zmieniał prawa i obowiązki adresata.

W toku postępowania egzekucyjnego w zasadzie nie wydaje się aktów, które by wywierały wpływ w sferze prawa materialnego, tym niemniej pewne rozstrzygnięcia, niejako ubocznie, mogą dotyczyć sfery obowiązków zobowiązanego lub innych podmiotów. Na przykład, postanowienie o nieuwzględnieniu wniosku osoby trzeciej o wyłączenie jej prawa spod egzekucji jest dla niej równoznaczne z odebraniem jej tego prawa (oczywiście, jeśli prawo takie osoba ta posiadała). Postanowieniu o umorzeniu postępowania są wprowadzanie aktami procesowymi, niekiedy jednak wywierać będą wpływ na treść obowiązku nałożonego decyzją będącą podstawą egzekucji. Jeśli np. następuje umorzenie postępowania na skutek niewykonalności obowiązku w toku egzekucji, to dla zobowiązanego może to być równoznaczne z uchyleniem obowiązku nałożonego decyzją (por. też art. 137 § 1 pkt 5 k.p.a.). Skutki materialne może też wywierać postanowienie o nałożeniu grzywny celem przymuszenia lub nałożenie grzywny w oparciu o art. 73 ustawy. Wówczas z mocy takich postanowień powstaje nowy obowiązek finansowy uiszczenia określonej kwoty pieniężnej. Jednak akty tego typu nie są celem postępowania egzekucyjnego, ale niejako jego ubocznym produktem.

W toku postępowania egzekucyjnego występuje niekiedy umowa cywilnoprawna (głównie w ramach wykonania zastępczego, umowa o dzieło i umowa sprzedaży ruchomości w zakresie egzekucji z ruchomości). Nie są to jakieś typowe umowy dla postępowania egzekucyjnego, należy jednak je tu traktować jako pewien etap w realizacji głównego celu egzekucji — wykonania aktu administracyjnego. Faktyczna realizacja umowy doprowadza bowiem jednocześnie do wykonania obowiązku, jaki płynie z aktu administracyjnego, będącego podstawą egzekucji.

Sumując, dochodzimy do wniosku, że istota tych działań, które występują w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego, jest złożona. Z jednej strony mamy do czynienia z formami działania, które występują w innych działach administracji, z drugiej zaś — z formami charakterystycznymi dla egzekucji. Charakterystyczne dla postępowania egzekucyjnego będą te czynności faktyczne, których wykonanie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku będącego przedmiotem egzekucji. Nadto, charakterystyczne dla aktów prawnych wydawanych w toku postępowania egzekucyjnego, jest to, iż z reguły są to akty procesowe, zmierzające do wykonania faktycznego aktu administracyjnego, czyli do podjęcia pewnych czynności faktycznych. Przy tym, zarówno akty prawne, jak działania faktyczne, stanowią jedną całość wzajemnie się dopełniającą.

LE FOND DES ACTIONS ADMINISTRATIVES EXECUTIVES EN FONCTION
DES PRESCRIPTIONS DE LA LOI DU 17 JUIN 1966

R é s u m é

Dans la littérature du domaine du droit administratif on peut trouver des opinions selon lesquelles les fonctions du type exécutif sont des activités uniformes. L'analyse de la loi polonaise du 17 juin 1966 sur la procédure exécutive dans l'administration ne confirme qu'en partie cette thèse. Il s'avère que dans la procédure exécutive administrative, nous avons les affaires à divers types d'actions. D'une part, on rencontre ici des formes caractéristiques non seulement à la procédure exécutive. D'autre part, dans la loi du 17 juin 1966 on trouve des formes propres à l'exécutif.

Ce qui est caractéristique de la procédure exécutive ce sont les actions effectives dont la réalisation mène à l'abolition de l'obligation constituant l'objet de l'exécutif. En plus, ce qu'il y a de caractéristique dans les actes juridiques émis durant la procédure exécutive, c'est qu'en règle générale, ce sont des actes procéduraux tendant à la réalisation d'un acte administratif effectif, c'est à dire tendant à entreprendre certaines actions effectives. Il convient d'ajouter qu'aussi bien les actes juridiques que les actions effectives forment un seul tout et se complètent.