

ROMAN HAUSER

OCHRONA INTERESÓW OBYWATELA W POSTĘPOWANIU PRZYMUSOWYM W WYBRANYCH PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

I. Zagadnienia sankcji administracyjnej, a w szczególności przymusu administracyjnego, nie są zbyt często podejmowane w literaturze państw socjalistycznych. Sytuacja taka może dziwić zważywszy, że chodzi tu o najbardziej „zapalne” stosunki na linii obywatel — administracja. Warto stwierdzić, że zagadnieniom o podobnym charakterze w cywilistyce poświęca się niezmiennie wiele miejsca i uwagi.

W opracowaniu poddano analizie ustawodawstwo wybranych państw socjalistycznych, przy czym główna uwaga zwrócona jest na te kraje, w których postępowanie przymusowe doczekało się pełniejszych regulacji prawnych (Bułgaria, Jugosławia, Czechosłowacja, Węgry, Polska).

Najpełniejsze regulacje postępowania egzekucyjnego w administracji (postępowania przymusowego) spotykamy w tych krajach, które z różnych względów pozostawały w zasięgu oddziaływania prawa austriackiego¹. Chodzi tu w szczególności o Czechosłowację, Jugosławię i Polskę. Historycznie też w tych krajach stosunkowo wcześniej wydano przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji².

II. Ogólnie można stwierdzić, że we wszystkich państwach socjalistycznych postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym w stosunku do administracyjnego postępowania orzekającego. Pojawiają

¹ Szerzej ideę skodyfikowania postępowania administracyjnego omawia Z. Janowicz, *O kodyfikacji postępowania administracyjnego (Kilka uwag i refleksji na tle porównawczym)*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra M. Zimmermanna*, Warszawa—Poznań, 1973. Por. też Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa—Poznań 1976, s. 13 i nast. Por. też J. Starościan, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 247 i nast.

² Por. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 5-8. Por. też K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *Instytucje postępowania wykonawczego w administracji*, w: *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 395 - 396.

się tu pewne odrębności polegające na przykład na tym, że w trybie egzekucji administracyjnej będzie się niekiedy egzekwować obowiązki wynikające z tytułów cywilnoprawnych czy też wynikające wprost z aktu ustawodawczego (tak jest np. w ustawie polskiej) — nie zmienia to jednakże zasadniczego charakteru tego postępowania. W związku z powyższym stwierdza się, że postępowanie egzekucyjne stanowi dopełnienie postępowania orzekającego, niejako jego drugą część i że oba postępowania zmierzają do tego samego celu, tzn. realizacji norm prawa materialnego³. Podobne założenie tkwi w procedurach sądowych i z tych głównie względów przepisy o postępowaniu egzekucyjnym unormowane są tym samym aktem prawnym co postępowanie orzekające⁴.

Ustawodawstwo państw socjalistycznych w różny sposób konstruuje postępowanie zmierzające do wykonania aktu administracyjnego. W sposób zdecydowany przeważa koncepcja ujęcia tego postępowania w ramach ustaw o postępowaniu administracyjnym (orzekającym). Realizuje się tu zasadę jednolitości całego postępowania administracyjnego (postępowanie egzekucyjne jest jednym z jego elementów)⁵. Wyjątkowo (ZSRR, NRD, Rumunia) postępowanie przymusowe pozostawione jest zasadniczo do regulacji w przepisach materialnego prawa administracyjnego, które przewidują określone sankcje za niepoddanie się obowiązkom wynikającym z aktów administracyjnych. Uwaga powyższa dotyczy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W przypadku egzekucji należności pieniężnych we wszystkich państwach socjalistycznych, z wyłączeniem Polski, postępowanie wykonawcze unormowane jest odrębnie (realizuje się zasadę dwutorowości egzekucji administracyjnej)⁶. W regulacjach dotyczących tych kwestii w poszczególnych państwach socjalistycznych

³ Por. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, s. 48 - 49. Por. też J. Borkowski, *Niektóre zagadnienia prawnego systemu postępowania w administracji*. Studia Prawnicze 1970, z. 24, s. 65 i nast.; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 150 i nast.

⁴ Por. E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 34-35.

⁵ Szerzej por. np. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *Instytucje postępowania*, s. 404 i nast. Warto wskazać, że w Polsce w toku prac nad nowelizacją k.p.a. rozważano także problem rozciągnięcia zakresu stosowania k.p.a. na postępowanie egzekucyjne. Przeważał jednak pogląd, że takie działanie byłoby przedwczesne i wymagałoby przedtem podjęcia szeregu problemów organizacyjnych a także uproszczenia procedury egzekucyjnej. Problematyka ta została podjęta m. in. przez J. Świątkiewicza w: *O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 6, s. 12. Por. też uwagi S. Zawadzkiego, *Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 11.

⁶ Szerzej por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *Instytucje postępowania*, s. 405 i nast. Por. też J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 82 i nast.

występują dość istotne różnice. Analiza ustawodawstw tych państw pozwala na wyodrębnienie trzech różnych modeli legislacyjnych:

a) postępowanie egzekucyjne jest integralną częścią ogólnego postępowania administracyjnego i jest unormowane wspólnym z nim aktem prawnym (np. Węgry, Jugosławia, Czechosłowacja, Bułgaria),

b) postępowanie egzekucyjne jest wyodrębnione z ogólnego postępowania administracyjnego i uregulowane jest odrębnym aktem prawnym (np. Polska),

c) postępowanie egzekucyjne stoi niejako na uboczu i unormowane jest w różnych aktach prawnych regulujących zagadnienia szczegółowe z zakresu administracji państwowej (np. ZSRR, NRD, Rumunia).

W trzecim z wyodrębnionych modeli rysuje się najwięcej różnic, gdy chodzi o regulacje zagadnień szczegółowych. W ustawodawstwie radzieckim różnica między sankcją typu karnego a sankcją administracyjną (w postaci możliwości zastosowania środka egzekucyjnego) nie rysuje się wyraźnie. Opracowania autorów radzieckich także nie dają pełnej odpowiedzi na pytanie o istotę sankcji administracyjnej⁷. Zagadnienia te nie są zresztą podejmowane szerzej. Tradycyjnie w nauce radzieckiej najwięcej uwagi poświęca się zagadnieniom dobrowolnego wykonania aktu administracyjnego⁸.

W ustawodawstwie NRD uprawnienia organów administracji państwowej do stosowania sankcji administracyjnej zawarte są w szczegółowych przepisach prawa materialnego⁹. Warto podkreślić, na co zwraca uwagę literatura, że duże znaczenie gdy chodzi o egzekucję administracyjną mają w NRD przepisy wykonawcze¹⁰.

Ustawodawstwo państw socjalistycznych w sposób bardzo syntetyczny normuje postępowanie przymusowe. Ciężar działania administracji przeniesiony jest niejako na postępowanie orzekające. W postępowaniu przymusowym normuje się tylko kwestie zupełnie zasadnicze. Można wnioskować, że u podstaw takiego rozwiązania stoi przekonanie, że w postępowaniu administracyjnym — orzekającym — strona wyczerpie wszystkie możliwości ochrony swych praw, a niewykonywanie orzeczeń administracyjnych jest już tylko wyrazem złej woli adresata aktu administracyjnego. Można tu postawić ogólniejszą tezę, że w systemie prawnym państw socjalistycznych (z wyłączeniem Polski), w swoistej kolizji interesów państwa i jego jednostek organizacyjnych a innych podmio-

⁷ Por. G. I. Pietrow, *Sovnetskoje administratiwnoje prawo — Czast' obszczaja*, Leningrad 1960, s. 261 - 266 i 299 i nast. Por. też S. S. Studienikin, W. A. Własow, I. I. Jewtichiew, *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953, s. 218 i nast.

⁸ Por. np. N. G. Saliszczewa i N. T. Sawienkow w pracy zbiorowej *Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR*, Warszawa 1971, s. 315 - 316.

⁹ Por. uwagi H. Hchbauma w pracy H. Bartz, R. Hieblinger, H. Hochbaum, W. Menzel, *Staatsrecht der DDR, Allgemeiner Teil*, H. 6, Berlin 1965, s. 52 i nast.

¹⁰ Por. praca zbiorowa, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1979, s. 272 i nast.

tów, z którą mamy do czynienia w postępowaniu przymusowym, prymat daje się zabezpieczeniu interesów państwa i jego jednostek organizacyjnych. Mówiąc o kolizji interesów w postępowaniu przymusowym, chodzi o rysującą się tu sprzeczność między dążeniami organów administracji państwowej do wykonania wydanych przez siebie nakazów i zakazów (możliwie w sposób pełny i sprawnie) a odmiennymi interesami adresata aktu administracyjnego, który na ogół nie jest zainteresowany wykonaniem nałożonych na niego obowiązków czy też poddaniem się zakazom stanowionym przez administrację (stanowią one dla niego pewną dolegliwość, ograniczają jego uprawnienia itd.). Jednocześnie przy przymusowym wykonywaniu tych obowiązków zainteresowany jest on w tym, aby przebieg postępowania egzekucyjnego był stosunkowo łagodny, by nie przeradzał się w swoiste sankcje typu karnego.

Wydaje się, że dążeniem ustawodawcy powinno być takie unormowanie postępowania egzekucyjnego, które zapewni w równym stopniu ochronę praw podmiotów w nim występujących. Należy pamiętać, że w postępowaniu przymusowym dochodzi do kolizji interesów dwóch podmiotów o nierównej sytuacji. Z jednej strony będą to wyspecjalizowane organy wraz z ich aparatem, powołane do prowadzenia postępowania, z drugiej zaś, obywatel (inny podmiot będący zobowiązanym), który najczęściej nie jest zorientowany w swoich prawach i obowiązkach i któremu w tym postępowaniu należy raczej pomagać niż wykorzystywać swoistą nadrzędność. Nie zmienia tej sytuacji fakt, że do postępowania przymusowego by nie doszło, gdyby zobowiązany dobrowolnie poddał się obowiązkowi wynikającemu z aktu administracyjnego. Fakt niewykonania przez zobowiązanego obowiązków sam przez się nie może stanowić, że jedyną przyczyną tego jest wynikająca z woli zobowiązanego niechęć poddania się aktowi.

III. Porównując przepisy regulujące egzekucję administracyjną w poszczególnych państwach socjalistycznych, już na pierwszy rzut oka rysują się znaczne różnice w obszerności regulacji. Patrząc z tego punktu widzenia, najobszerniejsza i najpełniejsza jest regulacja polska. Przyczyn tego stanu rzeczy w naszym ustawodawstwie należy szukać przede wszystkim w znacznym zbliżeniu postępowania egzekucyjnego w administracji do sądowego postępowania egzekucyjnego. Przy oczywistych różnicach w obu tych procedurach występują znaczne podobieństwa tak ca do samego trybu postępowania, jak i przewidywanych środków egzekucyjnych¹¹.

Zupełnie odmiennie problem ten wygląda w ustawodawstwie innych

¹¹ Por. E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, s. 34. Por. też Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie*, s. 41.

państw socjalistycznych. W ustawie czechosłowackiej egzekucji administracyjnej poświęcono 10 paragrafów¹², w ustawie węgierskiej — 8 paragrafów¹³, w ustawie bułgarskiej — 10 artykułów¹⁴ itd. Tak daleko idące różnice w objętości regulacji prawnych regulujących zagadnienie wykonania aktów administracyjnych są przede wszystkim następstwem różnego zakresu przedmiotowego tych aktów (następstwo realizacji koncepcji dwutorowej egzekucji administracyjnej).

Uregulowanie postępowania egzekucyjnego a dalej ogólnikowość regulacji czy też jej szczegółowość mają określone znaczenie¹⁵. Rozpatrując ten problem z punktu widzenia interesów administracji, korzystniejsza jest regulacja bardziej skondensowana, bowiem nie krępuje ona organów administracji w egzekwowaniu nałożonych obowiązków, pozwala też zapewnić znaczną szybkość postępowania, ponadto w większym stopniu pozwala realizować określoną politykę administracyjną. Patrząc z tego punktu widzenia sformalizowane postępowanie egzekucyjne jest dość niewygodne — wymaga też dobrze przygotowanego aparatu administracyjnego. Można jednakże na ten problem patrzeć z innej strony, a mianowicie, który ze sposobów regulacji pełniej zabezpiecza prawnie chronione interesy adresata aktu w postępowaniu egzekucyjnym. Co prawda dla pełnej odpowiedzi należy dokonać szczegółowej analizy aktów prawnych regulujących to postępowanie, ale można już w samym fakcie skodyfikowania widzieć zabezpieczenie interesów obywatela. Wynika to przede wszystkim z tego, że szczegółowe unormowanie postępowania nie pozwala organowi prowadzącemu egzekucję na dowolność tak w stosowaniu środków egzekucyjnych, jak i w sposobie prowadzenia egzekucji.

Można tu przykładowo porównać regulacje dotyczące wykonania zastępczego, „dość powszechnego środka egzekucyjnego obowiązków o charakterze niepieniężnym. W ustawie polskiej w bardzo szczegółowy sposób określono charakter tego środka egzekucyjnego, przebieg postępowania, prawa i obowiązki zobowiązanego, organu egzekucyjnego i pod-

¹² Chodzi tu o ustawę z 29 VI 1967 r. o postępowaniu administracyjnym (*Kodeks administracyjny*). Korzystam tu z tekstu ustawy zamieszczonego w pracy J. Starościaka i M. Wierzbowskiego, *Ustawodawstwo o postępowaniu administracyjnym europejskich krajów socjalistycznych*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974.

¹³ Chodzi tu o ustawę IV z roku 1957 o ogólnych zasadach postępowania administracji państwowej. Korzystam z tekstu zamieszczonego w pracy J. Starościaka i M. Wierzbowskiego, por. przypis 12.

¹⁴ Chodzi tu o ustawę z dnia 24 VI 1970 r. o postępowaniu administracyjnym. Korzystam z tekstu zamieszczonego w pracy J. Starościaka i M. Wierzbowskiego, por. przypis 12.

¹⁵ Zagadnienia te w ogólniejszym kontekście podnosi H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 4 i nast.

miotu wykonującego obowiązek za zobowiązanego oraz skutki wykonania zastępczego¹⁶.

W ustawie jugosłowiańskiej ograniczono się do wskazania na czym wykonanie zastępcze polega (ustawodawca nazywa ten środek egzekucyjny przeprowadzeniem egzekucji za pośrednictwem innych osób) oraz możliwości żądania od zobowiązanego wpłacenia sumy potrzebnej na pokrycie kosztów wykonania zastępczego (art. 284 (2))¹⁷. Bardzo podobne rozwiązanie znalazło się w ustawie węgierskiej (§ 75).

W ustawie czechosłowackiej stwierdza się tylko, że wykonanie zastępcze polega na tym, że ustalone prace i czynności zostaną wykonane na koszt i ryzyko zobowiązanego, jeżeli prace te lub czynności może wykonać ktoś inny za zobowiązanego (§ 79 (2))¹⁸.

Z powyższego wynika znacznie większy zakres możliwości dowolności w stosowaniu tego środka egzekucyjnego w innych państwach niż w polskiej egzekucji administracyjnej¹⁹.

Do podobnego wniosku prowadzi analiza innych środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W szczególności jest to widoczne przy odpowiednikach naszego przymusu bezpośredniego. Środek *ten*, na co wskazywano już w literaturze, trudno poddaje się regulacji, bowiem, jeśli ma spełniać swoje funkcje, to nie nadaje się do szczegółowego unormowania (muszą tu być pewne „luzy”, gdyż nie sposób przewidzieć różne sytuacje, jakie mogą wystąpić w praktyce)²⁰. Niemniej z ustawy polskiej wynikają w sposób w miarę określony sytuacje, w jakich organ egzekucyjny może stosować przymus bezpośredni, wyjaśnia się ponadto, na czym ten środek egzekucyjny polega²¹. W ustawie jugosłowiańskiej mówi się tylko ogólnie, że jeżeli egzekucji świadczeń niepieniężnych nie można przeprowadzić stosując inne środki egzekucyjne (egzekucja za pośrednictwem innych osób, przymuszenie do wykonania obowiązku przez nałożenie grzywny), egzekucję przeprowadza się, jeśli pozwala na to charakter świadczenia, a przepisy nie stanowią inaczej

¹⁶ Por. art. 124 - 132 ustawy z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151 z późniejszymi zmianami).

¹⁷ Chodzi tu o ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Korzystam z tekstu zamieszczonego w pracy J. Starościana i M. Wierzbowskiego, por. przypis 12, Środek ten szeroko omawia B. Majstrowie, *Komentář zakona o opštem upravnom postupku*, Belgrad 1978. s. 462 i nast.

¹⁸ Bardzo skrótowo wyjaśnia się istotę tego środka egzekucyjnego w pracy zbiorowej *Sprãvni fizeni. Komentãř ke sprãvnimu radu*, Praga 1961, s. 172.

¹⁹ Por. B. Majstrovic, *Komentãř zakona*, s. 463, który w szczególności wskazuje na brak uregulowania w ustawie, komu można powierzyć funkcję zastępczego wykonawcy (wiąże się z tym kwestia kosztów wykonania zastępczego).

²⁰ Por. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, s. 84.

²¹ Por. art. 145 - 150. Por. też uwagi Z. Leońskiego, *Egzekucja administracyjna*, s. 119 i nast.; por. K. Jandy-Jendroška, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 271 i nast.

stosując bezpośredni (art. 286). Nie wskazuje się zatem na czym stosowanie przymusu bezpośredniego ma polegać, ani też w jakich sytuacjach środek ten można stosować (zorientowanie się w tych sytuacjach wymaga analizy jeszcze innych aktów prawnych — chodzić tu będzie o przepisy materialnego prawa administracyjnego)²².

W ustawie czechosłowackiej odpowiednim środkiem egzekucyjnym do przymusu bezpośredniego jest bezpośrednio wymuszenie nałożonego obowiązku, które przeprowadza się przede wszystkim przez opróżnienie mieszkania, powierzchni niemieszkalnej, (nieruchomości lub jej części), odebranie rzeczy lub dokumentu oraz doprowadzenie osoby (§ 79 (4)). Już z samego przepisu wynika, że wskazane w nim formy bezpośredniego wymuszenia nałożonego obowiązku nie są wyliczeniem pełnym, bowiem ustawodawca mówi tu, że są to przede wszystkim formy wskazane w ustawie, nie wyklucza zatem innych form, przy czym nie wiadomo na czym te inne formy mają polegać²³. W praktyce może prowadzić to do znacznej dowolności organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne.

IV. Inny problem dotyczy zasad postępowania egzekucyjnego. Chodzi tu jednak wyłącznie o spojrzenie na te zasady jako elementy mające wpływ na zabezpieczenie prawnie chronionych interesów obywatela w postępowaniu egzekucyjnym. Ograniczam się wyłącznie do zasad charakterystycznych dla postępowania egzekucyjnego, abstrahując od zagadnienia posiłkowego stosowania w tym postępowaniu zasad przejętych z postępowania orzekającego²⁴.

Najpełniejszy katalog tych zasad znajduje się w ustawie polskiej. Ustawodawca nie wyodrębnia tych zasad w odrębnym rozdziale ustawy, ale można je wyinterpretować z szeregu przepisów ustawy. W literaturze wyodrębnia się różne zasady i stosuje różne nazewnictwo²⁵. W opracowaniu tym opieram się na katalogu zasad wyodrębnionych przez Z. Leońskiego. Nie wszystkie z zasad postępowania będą przedmiotem porównania z zasadami formułowanymi w ustawodawstwie innych państw — ograniczam się do analizowania unormowań podobnych i oceny ich wpływu na sytuację obywatela w postępowaniu. Podkreślić jednak należy, że już samo unormowanie pewnych zasad ogólnych postępowania sta-

²² B. Majstrovic w: *Komentâr zakona*, s. 465-466 wskazuje, że szczegółowe postępowanie przy stosowaniu tego środka egzekucyjnego regulowane jest przepisami republikańskimi (np. zasady wzywania organów do przeprowadzenia przymusu).

²³ We wskazanym wyżej komentarzu do ustawy czechosłowackiej podaje się przykłady sposobów wymuszenia wykonania obowiązku, wynikające z przepisów szczegółowych prawa administracyjnego i przepisów wykonawczych (np. przepisy o odstrzale zwierzyny), s. 174.

²⁴ Por. np. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, s. 119 i nast.

²⁵ Przeglądu literatury dokonuje K. Jandy-Jendroška, *System administracyjnego*, s. 273 i nast.

nowi swoiste zabezpieczenie prawnie chronionych interesów obywatela, ale poszczególne z zasad będą miały inny „ciężar gatunkowy”.

Na szczególnie uwzględnienie zasługuje zasada zagrożenia (mediaty-zacji), której znaczenie polega na tym, że jest to swoisty ostatni sygnał dla zobowiązanego wzywający go do dobrowolnego wykonania obo-wiązku, a więc do takiego działania, które z punktu widzenia admini-stracji jest najbardziej oczekiwane. Przystąpienie do egzekucji jest moż-liwe dopiero wówczas, gdy upomnienie nie odniosło pożądanego skutku.

Ustawodawca polski wskazuje, że postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, w którym wzywa się zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obo-wiązku z zagrożeniem, iż w przypadku niewykonania obowiązku zosta-nie wszczęta egzekucja administracyjna²⁶.

W sposób zbliżony zagadnienie to unormowane jest w ustawach państw socjalistycznych. Należy wskazać jednak pojawiające się różni-ce w sformalizowaniu tej zasady. W bułgarskiej ustawie mówi się o obo-wiązku zawiadomienia na piśmie osób zobowiązanych, przed przystąpie-niem do czynności wykonywania, o dniu i sposobie wykonania. Zasad-niczo wykonywanie aktu administracyjnego będzie mogło nastąpić po upływie 7-dniowego terminu od zawiadomienia strony, którą obciąża obowiązek (art. 63).

W ustawie czechosłowackiej charakter podobny ma instytucja za-wiadomienia strony, której decyzja dotyczy, o wszczęciu wykonania de-cyzji (§ 74). W ustawie węgierskiej nakłada się na organ administracji państwowej obowiązek (przed zarządzeniem wykonania) usiłowania skłoni-nienia zobowiązanego do spełnienia lub poniesienia skutków postano-wień decyzji (§ 73 (3)).

Ta zasadnicza zgodność ustawodawstw państw socjalistycznych w uregulowaniu zasady zagrożenia jest następstwem dążenia do skłonienia zobowiązanego do dobrowolnego poddania się aktowi administracyjne-mu. Idea jest taka sama — traktowanie uruchomienia postępowania przymusowego jako ostateczności²⁷.

Wyrazem ochrony interesów zobowiązanego w postępowaniu egze-kucyjnym jest też zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egze-kucyjnego. Zasada ta sformułowana jest wprost w ustawie polskiej (art. 7 § 2), bułgarskiej (art. 67), czechosłowackiej (§ 77), jugosłowiańskiej (art. 272 (1)). Ustawodawcy państw socjalistycznych formułując zasadę stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego konsekwentnie realizują zasadniczy cel egzekucji, którym jest wykonanie przez zobo-wiązanego obowiązku. Egzekucja, która sama przez się jest dolegliwoś-cią dla zobowiązanego, nie może przemieniać się w swoiste postępowanie

²⁶ Art. 14 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

²⁷ Por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jędrośka, *Instytucje postępowania*, s. 411.

typu karnego. Stosowane środki egzekucyjne nie mają mieć charakteru sankcji karnej przez piętzenie dolegliwości, a zmierzać do wykonania (wyegzekwowania) obowiązku.

Istotne znaczenie dla zobowiązanego ma formułowana w niektórych ustawach zasada stosowania środków przewidzianych tylko w ustawie. Zasada taka sformułowana jest wprost w ustawie polskiej (art. 7 § 1) i czechosłowackiej (§ 77). Zasada ta ogranicza organy wykonujące akty administracyjne do stosowania wyłącznie tych środków egzekucyjnych, które zostały przewidziane w ustawie. Obowiązywanie takiej zasady chroni zobowiązanego przed dowolnością organu egzekucyjnego w sposobie prowadzenia egzekucji. W konsekwencji obowiązywania tej zasady występuje ograniczenie administracji, ale przecież zobowiązany powinien być świadomy tego, jakie środki egzekucyjne mogą być w stosunku do niego zastosowane w postępowaniu egzekucyjnym. Świadomość ta, a także znajomość poszczególnych możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych, może w szczególności doprowadzić do tego, że zobowiązany chcąc uniknąć dolegliwości egzekucji sam wykona nałożony na niego obowiązek.

Warto wspomnieć, że w niektórych ustawach wyodrębniono jeszcze inne zasady, np. w ustawie jugosłowiańskiej, podobnie jak w polskiej, zasadę poszanowania pewnych względów wobec strony, z której wynika zakaz prowadzenia egzekucji w dni wolne od pracy i w porze nocnej²⁸ (art. 272 (2)). Zasady te nie mają już jednak tak istotnego znaczenia dla zobowiązanego, tym bardziej że przepisy w szczególnych przypadkach zezwalają na odstępianie od reguł w nich wyrażonych.

Sformułowanie w przepisach prawnych zasad postępowania egzekucyjnego ma bardzo istotne znaczenie dla zobowiązanego. Zasady te z formalnoprawnego punktu widzenia mają taki sam charakter prawny, jak wszystkie inne, postanowienia zawarte w ustawie. Stąd naruszenie zasad traktowane jest tak, jak naruszenie prawa, z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. W szczególności naruszenie zasad postępowania może być podstawą skorzystania przez zobowiązanego ze środków obrony przewidzianych w poszczególnych ustawodawstwach²⁹.

V. Niezwykle istotne znaczenie dla zabezpieczenia prawnie chronionych interesów zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym ma system środków zaskarżania. Ustawodawstwo państw socjalistycznych nie

²⁸ B. Majstrowić w: *Komentář zakona*, s. 453, silnie podkreśla związek zasad postępowania egzekucyjnego z zasadami ogólnego postępowania administracyjnego i widzi w nich przede wszystkim konkretyzację wyrażonej w art. 5 zasady ochrony praw obywatela.

²⁹ Por. też K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *Instytucje postępowania*, s. 412 - 413.

jest tu jednolite. Można wyodrębnić różne systemy przyjęte w poszczególnych ustawach. Ogólnie można stwierdzić, iż zagadnienie to traktowane jest raczej w sposób marginesowy. Wskazuje się w związku z tym w literaturze, że w państwach socjalistycznych dąży się przede wszystkim do pełnego zabezpieczenia interesów strony w postępowaniu orzekającym, gdzie system środków zaskarżania jest rozbudowany³⁰. Natomiast w postępowaniu wykonawczym, prowadzonym w związku z niewykonaniem prawnie nałożonych obowiązków, chodzi już raczej o szybkość postępowania i zagadnienia innego rodzaju nie są już tak istotne.

Na tle ustawodawstw państw socjalistycznych wyróżnia się ustawa polska, która przewiduje szereg środków zaskarżania (system administracyjnych środków zaskarżania i sądowe środki zaskarżania)³¹.

Charakterystycznym środkiem zaskarżania w postępowaniu egzekucyjnym są zarzuty. (Abstrahuję tu od innych środków zaskarżania, w szczególności przejmowanych z postępowania orzekającego. Chodzi tu wyłącznie o środki typowe dla egzekucji administracyjnej). Środek ten, różnie nazywany, przewidziany jest w ustawodawstwie prawie wszystkich państw socjalistycznych. Jak wiadomo, w ustawie polskiej służy on wyłącznie zobowiązanemu, który może go wnieść w ściśle w ustawie określonych przypadkach.

W ustawie czechosłowackiej charakter zbliżony do zarzutów mają zastrzeżenia, które można przedstawić w stosunku do poszczególnych czynności i posunięć związanych z wykonaniem decyzji (§ 76). Częściowo podobny charakter będzie też miał wniosek strony skierowany do organu administracyjnego prowadzącego wykonanie decyzji o odstąpieniu od wykonania (§ 75). Charakterystyczne jest tu, że z wnioskiem o odstąpienie może wystąpić strona (i w tym przypadku można ten wniosek traktować jako środek prawny), jak i sam organ z urzędu może odstąpić od wykonania. Natomiast prawo przedstawienia zastrzeżenia służy także innym podmiotom nie będącym zobowiązanymi w postępowaniu egzekucyjnym. Znamienne jest także, iż o zastrzeżeniach rozstrzyga organ przeprowadzający wykonanie i od jego decyzji nie można się odwołać.

W ustawie jugosłowiańskiej w postępowaniu egzekucyjnym można wnieść skargę, która może dotyczyć wyłącznie egzekucji (art. 279). Skarga ta jest zbliżona w swoim charakterze do zarzutów w postępowaniu innych państw, w szczególności wniesienie jej może spowodować takie skutki prawne, jak wniesienie zarzutów w innych ustawodawstwach (zawierzenie, umorzenie postępowania). Zakres skargi jest szeroki, bo-

³⁰ Por. K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *Instytucje postępowania*, s. 426 - 427.

³¹ Środki te szeroko omawia Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, s. 155 i nast.

wiem można ją wnosić nie w, określonych przypadkach, a w ogóle może ona dotyczyć egzekucji³².

Ustawa węgierska mówi wprost o zarzucie przeciwko wykonaniu. Zarzut służy osobie (a więc nie tylko zobowiązanemu), której prawo narusza postępowanie przymusowe (§ 78). Odmienne niż w ustawie czechosłowackiej od decyzji wydanej w związku z wniesieniem zarzutu służy odwołanie.

W ustawie bułgarskiej przewiduje się skargę, którą można wnieść na sprzeczne z prawem czynności związane z wykonaniem aktu administracyjnego. Od decyzji wydanej w związku z rozpatrzeniem skargi nie przysługuje odwołanie (art. 68).

Podstawowe różnice jakie tu występują w porównaniu z ustawą polską to różny zakres podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżania, a także w różny sposób konstruowane przesłanki wniesienia tego środka. Odmienności te są następstwem przede wszystkim przyjętego sposobu regulacji. W ustawie polskiej zarzuty są jednym ze środków zaskarżania, w pozostałych krajach jest to zasadniczo jedyny środek zaskarżania. Stąd zakres zarzutów w tych ustawodawstwach musi być szerszy. Nie sposób stwierdzać, które z rozwiązań pełniej zabezpiecza interesy zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym. Niezbędne byłyby tu badania funkcjonowania tej instytucji w praktyce. Zastanawiające jest natomiast to, że w niektórych ustawach rozstrzygnięcia organów administracji w sprawie wniesienia zarzutów są niezaskarżalne. Jak się zdaje jest to następstwem dążenia do realizacji zasady szybkości postępowania. Wniosek taki płynie także z powszechnie formułowanej reguły, że wniesienie zarzutu nie powoduje zawieszenia czy wstrzymania egzekucji.

Nie ma wystarczających przesłanek, aby spośród różnych elementów; wpływających na pozycję prawną zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym wybierać jeden i przypisywać mu wiodące znaczenie. Jednakże należy wskazać na istotne znaczenie dla zabezpieczenia prawnie chronionych interesów zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym instytucji środków zaskarżania. Jest oczywiście kwestią dyskusji czy ma to być system sformalizowanych środków, czy też środek zbliżony w swym charakterze do *actio popularis*. Konkretnie rozwiązania zależeć będą od wielu czynników, np. stopnia przygotowania fachowego aparatu administracyjnego, a także od nieostrych kategorii pojęciowych, jak świadomość i kultura prawna obywateli, wieloletnie przyzwyczajenia itd.

Na gruncie naszego postępowania egzekucyjnego pojawia się także

³² Wskazuje się, że przykładowo podstawą skargi może być: zastosowanie środka egzekucyjnego nie przewidzianego przez ustawę, zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, wykonanie obowiązku, niedopuszczalność egzekucji. Por. B. Majstrovic, *Komentâr zakona*, s. 459.

wiele istotnych problemów związanych z systemem środków zaskarżenia. Przyjmując, że zakres i ilość występujących w ustawie egzekucyjnej środków jest wystarczająca, należy zastanowić się czy ich uruchomienie, a w następstwie wydanie rozstrzygnięcia przez uprawniony organ, w zupełności zabezpiecza prawnie chronione interesy obywatela. Uznaję, że z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązany (w przypadku powództwa opozycyjnego) i osoba trzecia, nie będąca zobowiązanym (w przypadku powództwa ekscydencyjnego) występują do sądu i „spór” rozstrzygany jest przez sądy. W najbliższym czasie powstanie konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie czy w naszym systemie prawnym dopuścić sądową kontrolę (przez Naczelny Sąd Administracyjny) aktów wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym. Powstaje tu do rozstrzygnięcia wiele istotnych z teoretycznego i prawnego punktu widzenia kwestii, przekraczają one już jednak zakres tego opracowania.

PROTECTION OF CITIZEN'S INTEREST IN EXECUTION PROCEEDINGS OF THE SELECTED EUROPEAN SOCIALIST STATES

Summary

The article describes the regulation of execution proceedings in administration of the selected European socialist States. The analysis is limited to the legislations of those States, where the execution proceedings has been more completely regulated. It is the case of Bulgaria, Czechoslovakia, Yugoslavia, Poland and Hungary. In the remaining States the execution proceedings occupies a secondary position and is fragmentarily regulated in various legislations of detailed problems of state's administration. Various normative models adopted in the socialist States can be specified on the grounds of varying modes of regulating the procedure.

The author focused on the problem of safeguarding legally protected interests of citizens in the execution proceedings in the compared legislations. The very fact of legislating the proceedings by means of parliamentary acts has the essential effect upon the protection of citizen's interest. Out of detailed questions the following were analysed: mode of regulating some execution means (substituted execution, immediate enforcement), principles of execution proceedings and the system of appeals.

The author concludes that the priority is attributed to the protection of State's interest in the specific collision of State's and citizen's interest which is observed in legislations of execution proceedings in the socialist States. Polish legislation however, can effectively protect the interest of citizens in the execution proceedings. The author indicates at the necessity of further actions aiming at more effective citizen's interest protection by means of submitting decisions given in the execution proceedings under judicial control of administrative decisions.