

Erwin MELICHAR

**Prawa i obowiązki stron w administracyjnym postępowaniu
egzekucyjnym**

Права и обязанности сторон в административном исполнительном производстве

Die Rechte und Pflichten der Parteien im Verwaltungsvollstreckungsverfahren

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Egzekucja jest ostatnim stadium w toku postępowania administracyjnego. W trakcie jej trwania powstają niemal wyłącznie problemy prawnoprocesowe, kwestie materialnoprawne zostały bowiem rozstrzygnięte wcześniej, przed wydaniem tytułu egzekucyjnego. Dlatego też austriacka ustawa o egzekucji administracyjnej (VVG)¹ mogła skoncentrować egzekucję w rękach określonych organów egzekucyjnych. Organami tymi są w pierwszej instancji organy administracyjne szczebla okręgowego (Bezirk), oraz — w zakresie swej szczególnej kompetencji — federalne organy policji. W drugiej instancji egzekucję w sprawach mających znaczenie dla całej federacji przeprowadza naczelnik kraju oraz — w zakresie swej szczególnej kompetencji — dykcja bezpieczeństwa. Natomiast egzekucję w sprawach leżących w gestii poszczególnych landów wykonują rządy krajowe. Zadaniem wymienionych organów jest egzekwowanie wykonania wszelkich decyzji — zarówno wydanych przez organy federalne, jak i przez organy poszczególnych krajów. Ponadto na prośbę władz gminnych organy egzekucyjne obowiązane są egzekwować

¹ Ustawa związkowa ogłoszona w organie urzędowym BGBl nr 276/1925, ponownie ogłoszona w BGBl nr 172/1950 jako ustawa o egzekucji administracyjnej (VVG) z r. 1950; w dalszym ciągu podaje się bez dodatkowych określeń paragrafy z tej właśnie ustawy VVG.

wszelkie decyzje wydane na szczeblu gminy.² Niezależnie od tego wymienione organy powołane są do ściągania niektórych świadczeń pieniężnych, tych mianowicie, które według przepisów szczególnych objęte są egzekucją administracyjną (tzw. egzekucją polityczną).³ Nie dotyczy to jednak egzekucji w sprawach podatkowych.

Jeżeli jednak w toku postępowania egzekucyjnego⁴ wyłoniłyby się problemy materialnoprawne, do ich rozstrzygnięcia powołany jest ten organ, który wydał tytuł.⁵

2. Z przedstawionych powodów ustawa o egzekucji administracyjnej jest aktem normatywnym stosunkowo krótkim, zawierającym zaledwie 13 paragrafów treści merytorycznej. Ta okoliczność nie powinna jednak prowadzić do błędnych wniosków. Ustawa egzekucyjna przewiduje bowiem odnośnie ściągania świadczeń pieniężnych egzekucję na drodze sądowej, a nadto w wypadku egzekucji prowadzonej przez organy administracyjne nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o ściąganiu i zabezpieczaniu świadczeń publicznych.⁶ Dzięki temu znajduje zastosowanie ustawa o egzekucji podatków⁷, zawierająca 91 paragrafów. Wreszcie § 10 (1) przewiduje stosowanie przez analogię przepisów części I i IV ustawy o postępowaniu administracyjnym⁸, a w wypadku wniesienia środka odwoławczego także przepisów § 58 (1) i 61 tej ustawy.

II. STRONA I JEJ PRAWA

1. Ponieważ w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym — zgodnie z § 10 ustawy — znajduje zastosowanie część I przepisów o postępowaniu administracyjnym (AVG) — obowiązuje pojęcie strony określone w § 8 AUG także w postępowaniu egzekucyjnym. Stroną jest więc każdy, kto w danej sprawie (tu w egzekucji) mógłby żądać podjęcia określonych czynności oraz osoba, której interesu prawnego postępowanie dotyczy.

Przede wszystkim stroną jest zobowiązany. Zależnie od przedmiotu postępowania, mogą w nim brać udział osoby, które w wyniku wydania

² Wyjątek stanowią miasta o własnym statucie, ponieważ ich magistraty są zarazem okręgowymi władzami administracyjnymi, a więc już z tego tytułu, jako organy administracyjne powołane są do egzekucji własnych decyzji.

³ Por. np. § 84 ustawy o prawie wodnym z r. 1959, BGBI nr 215.

⁴ § 1 (3) VVG i art. II (5) ustawy wstępnej do kodeksu postępowania administracyjnego, BGBI nr 172/1950 (ponowne ogłoszenie).

⁵ Por. np. § 3 (2) ust. ostatni; bliższe szczegóły patrz niżej pod IV. A) 1.

⁶ § 3 (1); bliższe szczegóły patrz niżej pod IV. A) 2.

⁷ Ustawa związkowa, BGBI nr 104/1949 (wielokrotnie nowelizowana).

⁸ BGBI nr 172/1950 (ponowne ogłoszenie, wielokrotnie odtąd nowelizowane).

tytułu egzekucyjnego nabyły określone uprawnienia. Osoby te mają wówczas status strony także w postępowaniu egzekucyjnym.

Wreszcie na prawach strony w postępowaniu egzekucyjnym może niekiedy występować osoba trzecia, nie biorąca uprzednio udziału w postępowaniu o uzyskanie tytułu egzekucyjnego. Mianowicie przeciwko egzekucji może wnieść sprzeciw osoba, która do przedmiotu egzekucji, albo do jego części rości sobie prawo, którego istnienie czyniłoby egzekucję niedopuszczalną (tzw. sprzeciw osoby trzeciej); jeżeli taki sprzeciw nie zostanie uwzględniony, osoba trzecia może wnieść odwołanie. Prawa strony przysługują osobie trzeciej⁹ aż do chwili rozstrzygnięcia tego odwołania. W razie zajęcia wierzytelności prawa strony przysługują także osobie trzeciej — dłużnikowi osoby dotkniętej egzekucją.¹⁰

2. Prawa stron w postępowaniu egzekucyjnym są częściowo tożsame dla wszelkich rodzajów egzekucji, po części jednak są one przystosowane do potrzeb zastosowanych środków egzekucyjnych i wtedy obowiązują tylko w danym rodzaju egzekucji.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym zawiera mianowicie różnorodne unormowanie w przypadkach: a) ściągania świadczeń pieniężnych (§ 3), b) wymuszania innych świadczeń zamiennych (§ 4), c) wymuszania świadczeń niezamiennych oraz świadczeń polegających na znoszeniu bądź zaniechaniu (§ 5 i 6) oraz d) zastosowaniu bezpośredniego przymusu (§ 7). Należy ponadto wspomnieć o prawach przysługujących stronie w razie wydania w toku egzekucji zarządzenia tymczasowego.

III. PRAWA STRON WE WSZYSTKICH RODZAJACH EGZEKUCJI

1. Zgodnie z § 2 (1) organy administracji czyniąc użytek ze środków przymusu stojących do ich dyspozycji winny każdorazowo stosować najłagodniejszy ze środków prowadzących do celu (zasada proporcjonalności stosowanego środka, zwana też zasadą ochrony). Zasady tej nie można jednak stosować bez względu na wyegzekwowanie tytułu w ogóle, czy choćby tylko tymczasowo. Należy pamiętać, że środek przymusu prowadzi do celu tylko wówczas, gdy realizuje stan prawny przewidziany w tytule.¹¹ Zobowiązany ma prawo domagać się przestrzegania omawianej zasady; zgodnie z § 10 (2) lit. c w razie jej naruszenia może wnieść odwołanie.¹²

2. Świadczenia pieniężne mogą być ściągane przymusowo tylko o tyle, o ile przez to nie zostaje naruszone niezbędne minimum potrzebne do

⁹ § 15 AbgEO.

¹⁰ § 65 nn AbgEO.

¹¹ Trybunał Administracyjny (VwGH) Slg 3266 A/1972.

¹² VwGH, 20. 3. 1972, 1812/71.

utrzymania się zobowiązanego lub osób, do których utrzymywania, zgodnie z prawem, jest on zobowiązany. Dokładniejsze określanie wolnego od egzekucji minimum zajmowanego zarobku zawierają przepisy § 53 i n. ustawy o egzekucji podatków, odsyłające z kolei (§ 57) do stosowanych w toku egzekucji sądowej przepisów ustawy o zajmowaniu uposażeń.¹³

Do zachowania zobowiązanemu niezbędnemu minimum utrzymania częściowo mogą się także przyczyniać postanowienia § 29 ustawy o egzekucji podatków, jak też stosowane *per analogiam* przepisy procedury egzekucyjnej (EO).¹⁴

Zobowiązany może wnosić odwołanie także w razie naruszenia zasady proporcjonalności poprzez wydawane zarządzenia egzekucyjne — § 10 (2) lit. c.

3. Znajdujący zastosowanie do wszystkich rodzajów egzekucji przepis § 10 (2) istotnie ogranicza prawo strony do wniesienia odwołania w postępowaniu egzekucyjnym.

Zgodnie z nim przeciwko zarządzeniu egzekucyjnemu można wnieść odwołanie tylko wtedy, gdy: a) egzekucja w danym przypadku jest niedopuszczalna, b) zarządzenie egzekucyjne nie jest zgodne z treścią decyzji podlegającej egzekucji, c) zarządzone lub już użyte środki przymusu nie są przewidziane przez ustawę, bądź też pozostają w sprzeczności z treścią § 2 (zasada proporcjonalności stosowanego środka; zasada zachowania niezbędnemu minimum utrzymania). Odwołanie wniesione na jakiegokolwiek innej podstawie zostaje odrzucone z przyczyn formalnych. Dlatego też rozróżnianie zarządzeń egzekucyjnych od innych decyzji ma znaczenie prawnoprocesowe. Nie wszystkie decyzje, które są przewidziane w ustawie o egzekucji administracyjnej, są zarządzeniami. Zarządzeniem jest tylko taka decyzja, która określa rodzaj mającej nastąpić egzekucji.

Na niezaskarżalne w zwykłym trybie zarządzenie egzekucyjne przysługuje jednak skarga do Trybunału Administracyjnego lub Konstytucyjnego. Skarga taka przysługuje również na rozstrzygnięcie drugiej instancji, podjęte w wyniku rozpatrzenia odwołania od zarządzenia egzekucyjnego.

Ograniczenie możliwości odwoływania się w kwestiach merytorycznych jest uzasadnione chęcią przeciwdziałania szczególnie niebezpiecznej możliwości szykanowania egzekucji poprzez nadużywanie środków odwoławczych. Tym wyjaśnia się także przewidziane w § 10 (3) ograniczenia drogi instancyjnej do dwóch tylko szczebli.¹⁵

¹³ BGBI nr 51/1955, wielokrotnie nowelizowana, ostatnio w BGBI nr 575/1973, 659/1973 i 91/1976.

¹⁴ Por. § 250 nn i 290 n.

¹⁵ Por. Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Rady Narodowej (360 BlgNR II. GP., s. 39).

Inna osobliwość postępowania egzekucyjnego — oparta zresztą na identycznym motywie polityczno-prawnym — polega na tym, że wniesienie odwołania nie wywołuje skutku wstrzymującego (§ 10), przyznanie takiego skutku przez akt administracyjny także nie jest przewidziane.

Ponadto zarządzenia egzekucyjne z zasady nie muszą być uzasadniane, bowiem zgodnie z § 10(1) w postępowaniu egzekucyjnym nie znajduje zastosowania przepis art. 58(2) ustawy o postępowaniu administracyjnym.

4. Należy wreszcie nadmienić, że stronom przysługują wszystkie prawa wynikające z odpowiedniego zastosowania postanowień ustawy o postępowaniu administracyjnym.¹⁶

IV. POSTANOWIENIA SZCZEGÓLNE W POSZCZEGÓLNYCH RODZAJACH EGZEKUCJI

A. SCAĞANIE ŚWIADCZEŃ PIENIĘŻNYCH

1. Przy świadczeniach pieniężnych tytułami egzekucyjnymi są nie tylko decyzje, lecz także dowody zaległości. Dowodami zaległości są opiewające na nazwisko dłużnika wyciągi z ewidencji finansowej dotyczące ciążyących na nim zobowiązań finansowych. Wyciągi z ewidencji nie są decyzjami, lecz dokumentami publicznymi. Także dołączona do nich klauzula wykonalności nie jest decyzją. Dlatego też przeciwko dowodom zaległości nie można wszczynać postępowania odwoławczego. Można jednak kwestionować ich prawidłowość u organu, który dowód zaległości wystawił w sposób sprzeczny z prawem albo przez pomyłkę. W omawianym wypadku rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji. Decyzja taka, tworząca tytuł egzekucyjny, jest również niezaskarżalna w toku postępowania egzekucyjnego.¹⁷

Zarówno przeciw decyzjom, jak też przeciwko wykazom należności można wnosić sprzeciw, jeżeli one opierają się na okolicznościach, które czynią egzekucję niedopuszczalną lub przedwczesną.¹⁸ Warunkiem dopuszczalności sprzeciwu jest to, by wspomniane okoliczności ujawniły się dopiero po wydaniu tytułu egzekucyjnego. Sprzeciw wnosi się do organu, od którego pochodzi tytuł; obowiązuje tu zasada, w myśl której zobowiązany musi jednocześnie podnieść wszelkie zarzuty, które mógłby podnieść

¹⁶ Por. referat prof. dr Waltera.

¹⁷ Por. § 15 AbgEO; o zakwestionowaniu wykonalności zobacz § 13 AbgEO.

¹⁸ Może wszakże zaistnieć przypadek, że wykonalność jest dopuszczalna zanim postępowanie w sprawie tytułu zostanie prawomocnie zakończone. W tym przypadku postępowanie o tytuł przebiega dalej równoległe z postępowaniem egzekucyjnym. Tego rodzaju regulacja zachodzi przede wszystkim w postępowaniu podatkowym; por. § 254 BAO.

wcześniej, gdyby znał nowo ujawnione okoliczności (§ 3 ustawy; § 35 procedury egzekucyjnej; § 12 ustawy o egzekucji świadczeń publicznych).

2. Stosownie do treści § 3 istnieje kilka sposobów prowadzenia egzekucji:

a) Organ administracyjny może prowadzić egzekucję sam. W takich wypadkach znajdują zastosowanie przepisy ustawy o egzekucji podatków (ust. 1).

b) Organ administracji może złożyć wniosek o przeprowadzenie egzekucji przez właściwy sąd w trybie sądowego postępowania egzekucyjnego (ust. 1). W takim wypadku do toczącego się postępowania należy stosować przepisy procedury egzekucyjnej (EO). Egzekwowane decyzje i wykazy należności uważa się za tytuły egzekucyjne w rozumieniu § 1 procedury egzekucyjnej, jeśli są zaopatrzone w odpowiednie zaświadczenie, wydane przez organ administracyjny lub inny rozpoznający sprawę urząd. Z treści zaświadczenia musi wynikać, że dana sprawa nie podlega tokowi postępowania instancyjnego, które wstrzymywałoby wszczęcie egzekucji (ust. 2). W wypadku prowadzenia egzekucji sądowej organ administracji występuje w imieniu uprawnionego jako wierzyciel popierający, ma więc w toczącym się postępowaniu jedynie pozycję strony. Stanowisko strony ma także zobowiązany. Prawa stron określone są przepisami procedury egzekucyjnej.

c) Jeśli ustawa do ściągania świadczeń pieniężnych zastrzega tzw. egzekucję polityczną, uprawnieni wierzyciele mogą składać wnioski o przeprowadzenie egzekucji także bezpośrednio do właściwego sądu.

3. Organ administracyjny może więc dokonać wyboru między przeprowadzeniem egzekucji we własnym zakresie a skierowaniem wniosku do sądu. Zgodnie z wolą ustawodawcy, ściąganie należności na drodze administracyjnej powinno jednakże stanowić wyjątek. Dlatego też § 1(2) rozporządzenia nr 159/1949 nakazuje organom administracyjnym, aby te powstrzymywały uprawnionych do żądania przeprowadzenia egzekucji i polecały uprawnionym kierowanie odpowiednich wniosków bezpośrednio do sądu.

Należy ponadto pamiętać, że droga administracyjna nie daje tych samych możliwości co egzekucja sądowa. Zgodnie z § 3 ustawy o egzekucji świadczeń publicznych wybór istnieje tylko w wypadku egzekucji odnoszącej się do fizycznych rzeczy ruchomych oraz do nie zabezpieczonych hipotecznie roszczeń pieniężnych. We wszystkich innych rodzajach egzekucji dozwolone jest wyłącznie sądowe postępowanie egzekucyjne.

Procesowe prawa stron przy ściąganiu świadczeń pieniężnych określone są więc z reguły przez przepisy procedury egzekucyjnej (EO). W odniesieniu do egzekucji prowadzonej na drodze administracyjnej, podobnie jak w postępowaniu podatkowym, znajdują zastosowanie właściwe prze-

pisy ustawy o egzekucji świadczeń publicznych. Ustawa ta jest w poważnym stopniu wzorowana na procedurze egzekucyjnej (EO), a w niektórych sprawach (np. ochrona zarobku pracowniczego przed zajęciem) wyraźnie odsyła do sądowego prawa egzekucyjnego. Różnice wynikają stąd, że chodzi tu o postępowanie toczone na drodze urzędowej, funkcję wierzyciela wspierającego sprawuje sam organ administracyjny. Przedstawienie procesowych praw stron niewątpliwie przekraczałoby ramy niniejszego referatu.

B. WYMUSZENIE INNEGO ŚWIADCZENIA ZAMIENNEGO

1. Jeżeli ktoś zobowiązany do świadczenia pracy albo innego świadczenia w naturze obowiązku tego nie wykonuje, wykonuje go nie w pełni, albo też nie wykonuje we właściwym czasie, zgodnie z § 4(1) można — po uprzednim zagrożeniu — wykonać zaległe świadczenie na ryzyko i koszt zobowiązanego (wykonanie zastępcze). W takim wypadku zaległe świadczenie przekształca się w obowiązek pokrycia kosztów świadczenia zastępczego.

Postępowanie rozpada się tu na trzy etapy: zagrożenie świadczenia zastępczego, jego zarządzenie i rzeczywiste wykonanie. Zarządzenie egzekucyjne wydane bez uprzedniego zagrożenia jest sprzeczne z prawem. Ponieważ jednak — zgodnie z § 10(2) — odwołanie jest tu niedopuszczalne, dotkniętemu egzekucją służy prawo wniesienia skargi do Trybunału Administracyjnego lub Konstytucyjnego. Trybunały te — zgodnie z obowiązującą je procedurą — mogą na skutek wniesionej skargi wstrzymać wykonanie zarządzenia egzekucyjnego. Wykonanie świadczenia zastępczego bez uprzedniego wydania zarządzenia egzekucyjnego jest przejawem nadużycia przymusu administracyjnego.¹⁹ W takim wypadku przeciwko egzekucji można również wnieść skargę do Trybunału Administracyjnego i Konstytucyjnego. Podobnie przedstawia się sytuacja, gdy zaniechano zarówno wykonania świadczenia zastępczego, jak też zarządzenia egzekucyjnego.

2. Jedyną przesłanką wykonania świadczenia zastępczego jest to, że zobowiązany sam nie spełnia należnego świadczenia. Wykonanie świadczenia zastępczego jest więc niezależne od winy zobowiązanego.²⁰ Jeśli decyzja odnosi skutek rzeczowy (np. nakaz dokonania naprawy budynku),

¹⁹ Tego rodzaju przypadki mogą zachodzić wówczas, gdy wkradną się błędy doręczenia, ale nawet wówczas, gdy doręczenie z powodu zwłoki procesu doręczenia stanie się prawomocne dopiero po przeprowadzeniu wykonania zastępczego; por. przypis 29.

²⁰ VwGH, 9 IX 1952, 192/52.

zastępcze wykonanie świadczenia można zarządzić także w stosunku do następców prawnych zobowiązanego.²¹

3. Zgodnie z § 4(2) organ administracyjny może nakazać zobowiązanemu wniesienie przedpłaty na poczet kosztów, rozliczanych następnie rachunkiem. Nakaz ten zgodnie z judykaturą Trybunału Administracyjnego i Konstytucyjnego²² jest zarządzeniem egzekucyjnym. W związku z tym zobowiązany może odwołać swe opierać wyłącznie na podstawach wskazanych w § 10(2). Może on jednakże — tak jak przeciw każdej decyzji — wnieść skargę do Trybunału Administracyjnego i Konstytucyjnego.

Omawiany nakaz wniesienia przedpłaty może być również wyegzekwowany. Ponieważ przy tego rodzaju egzekucji chodzi o ściągnięcie świadczenia pieniężnego, znajduje tu zastosowanie § 3. Zobowiązanemu przysługują wszystkie wymienione tam prawa strony.

4. Ostateczne koszty zastępczego wykonania świadczenia są kosztami egzekucji (§ 11). Koszty te winny zostać wymienione w decyzji. Tego rodzaju decyzja nie jest zarządzeniem egzekucyjnym; wnoszenie odwołania przeciw niej nie jest więc ograniczone.²³ Tytułem przykładu: odwołanie może być oparte na twierdzeniu, że koszty zostały obliczone wadliwie.²⁴ Należy jednak podnieść, że zobowiązany ponosi ryzyko, iż koszty wykonania świadczenia są wyższe²⁵ niż te, które obciążałyby go bez interwencji egzekucyjnej organu administracyjnego.²⁶

C. WYMUSZANIE ŚWIADCZEŃ NIEZAMIENNYCH ORAZ ŚWIADCZEŃ POLEGAJĄCYCH NA ZNOSZENIU LUB ZANIECHANIU

1. Obowiązek polegający na znoszeniu lub zaniechaniu, albo też na czynieniu, ze względu na swoje cechy charakterystyczne nie może być wykonany przez osobę trzecią. Zgodnie z § 5(1) organ administracyjny prowadząc egzekucję może nakłaniać zobowiązanego do spełnienia świadczenia poprzez nakładanie kary pieniężnej albo poprzez zastosowanie aresztu.²⁷ W tym wypadku nie mamy jednak do czynienia z karą administracyjną, lecz (jak to zresztą wyjaśnia tytuł § 5) z egzekucyjną karą wymuszającą. W odniesieniu do tej kary problem winy nie odgrywa żadnego znaczenia, jedynie bowiem celem kary egzekucyjnej jest zrealizowanie stanu zgodnego z prawem poprzez pośredni (psychologiczny) przy-

²¹ VwGH, 12 VI 1972, 681, 682/72.

²² VwGH Slg 4057 A/1956, VfGH (Trybunał Konstytucyjny) Slg 3208/1957.

²³ VwGH Slg 3303 A/1954.

²⁴ VwGH Slg 4541 A/1958.

²⁵ VwGH Slg 3622 A/1955.

²⁶ W sprawie kosztów zobacz bliższe dane niżej, pod V.

²⁷ VwGH 29 XI 1972, 134/72.

mus. Kara egzekucyjna nie może jednak zostać wymierzona, gdy strona z istotnych powodów nie może wykonać świadczenia. Zgodnie z treścią § 5(2) zdanie ostatnie, środek przymusowy, którym grożono zobowiązanemu, nie może zostać wymierzony, a już wymierzona kara egzekucyjna nie podlega wykonaniu, jeśli dane świadczenie zostało już spełnione.²⁸

2. Zgodnie z § 5(2) organ administracyjny winien rozpoczynać od ostrzeżenia przed konsekwencjami, które mogą wyniknąć wskutek niewykonania świadczenia lub opieszałości. Z takim ostrzeżeniem²⁹ mamy jednak do czynienia tylko wtedy, gdy organ administracyjny ogranicza się do wskazania, że przeciwko zobowiązanemu została wydana decyzja podlegająca egzekucji. Organ administracyjny stara się poprzez ostrzeżenie spowodować wykonanie świadczenia, a jednocześnie grozi, iż w przeciwnym wypadku zostanie wydane zarządzenie egzekucyjne. Jeżeli organ administracyjny wychodzi poza wskazane wyżej ramy, mamy do czynienia z decyzją.³⁰

3. Jeśli ostrzeżenie nie wywołało zamierzonego efektu, zgodnie z § 5 (2) zdanie drugie, można zastosować środek przymusu natychmiast po pierwszym działaniu wbrew podlegającej wykonaniu decyzji, albo też natychmiast po bezskutecznym upływie terminu przewidzianego dla wykonania ciężącego obowiązku. Jednocześnie można zagrozić zastosowaniem coraz bardziej surowych środków przymusu na wypadek powtórnego działania wbrew egzekwowanej decyzji lub na wypadek dalszej zwłoki. Jeśli to kolejne ostrzeżenie nie odniesie skutku, można wydać zarządzenie egzekucyjne wymierzając w nim karę pieniężną lub areszt, którymi uprzednio grożono. Przeciwko wymierzonym karom zobowiązanemu przysługuje prawo odwołania się, którego zasięg jest jednak ograniczony. Jeżeli został wymierzony środek przymusowy, którego wysokość przekracza granice przewidziane w § 5(3) (tzn. 10 000 S. lub 4 tygodnie aresztu), to wówczas można przeciw takiemu środkowi wnieść odwołanie, gdyż nie jest on przewidziany w ustawie.

Dopiero po wymienionych czynnościach następuje egzekucja w ścisłym tego słowa znaczeniu, mianowicie ściągnięcie kary pieniężnej zgodnie z przepisami § 3 ustawy, albo też egzekwowania przez organ administracji lub przez sąd nałożonej kary aresztu. W tym ostatnim wypadku stosuje się *per analogiam* przepisy § 360—362 i 365 procedury egzekucyjnej (§ 6).

4. Jak więc widzimy, także i tutaj egzekucja następuje w trzech etapach: zagrożenie karą egzekucyjną, jej wymierzenie i wykonanie.

²⁸ VwGH Slg 3171 A/1953.

²⁹ VwGH Slg 6038 A/1963, VfGH Slg 7265/1974.

³⁰ VfGH Slg 7225/1973.

Jeśli nie nastąpiło zagrożenie karą, zarządzenie egzekucyjne jest sprzeczne z prawem. Jednakże i w tym wypadku nie przysługuje prawo odwołania, a jedynie skarga do Trybunału Administracyjnego i Konstytucyjnego. Jeśli nie wydano zarządzenia egzekucyjnego i przystąpiono do ściągnięcia kary pieniężnej, dotknięty egzekucją może wnieść odwołanie. Dzieje się tak dlatego, że w omawianym wypadku brak jest tytułu egzekucyjnego, a zatem egzekucja jest niedopuszczalna. W wypadku wykonania aresztu bez wydania zarządzenia egzekucyjnego odwołanie się od wydanego nakazu aresztowania jest również możliwe, ponieważ i tutaj egzekucja prowadzona jest bez tytułu egzekucyjnego.

D. ZASTOSOWANIE BEZPOŚREDNIEGO PRZYMUSU

Zgodnie z treścią § 7, stan odpowiadający wydanej decyzji może zostać przywrócony przez zastosowanie bezpośredniego przymusu, jeśli tego stanu nie można osiągnąć w inny sposób albo we właściwym czasie.

Według utrwalonej judykatury Trybunału Administracyjnego i Konstytucyjnego w austriackim systemie prawa administracyjnego zastosowanie bezpośredniego przymusu winno być poprzedzone odpowiednią decyzją ustalającą.³¹ Zastosowanie przymusu bezpośredniego bez uprzedniej decyzji ustalającej możliwe jest tylko wtedy, gdy prawo wyraźnie dopuszcza tego rodzaju postępowanie. Do tego modelu § 7 jest dostosowany o tyle, że on traktuje wyłącznie o przywróceniu stanu odpowiadającego „decyzji”. A zatem także i tutaj wymagana jest decyzja stanowiąca tytuł egzekucyjny. Na podstawie decyzji-tytułu musi zostać przede wszystkim wydane zarządzenie egzekucyjne. Jeśli takie zarządzenie nie zostało wydane, zastosowane środki egzekucyjne należy traktować jako nadużycie przymusu administracyjnego. Mogą być one zwalczane w postępowaniu przed Trybunałem Administracyjnym i Konstytucyjnym.³²

E. ZARZĄDZENIA TYMCZASOWE

1. W wypadku, gdy obowiązek spełnienia świadczenia jest pewny albo prawdopodobny, organ administracyjny — zgodnie z § 8(1) — może wydawać zarządzenie tymczasowe w celu zabezpieczenia świadczenia. Tego rodzaju zarządzenie wydaje się, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo, że zobowiązany poprzez rozporządzenia przedmiotami swego majątku, wskutek porozumień zawieranych z osobami trzecimi albo w inny sposób będzie uchylał się od wykonania obowiązku i jednocześnie udaremni prze-

³¹ Por. np. § 89a kodeksu drogowego z r. 1960 albo § 129 wiedeńskich przepisów budowlanych.

³² Przykład: VfGH Slg 7458/1974.

prowadzenie egzekucji w przyszłości. Wymienione zarządzenia tymczasowe są środkiem uprzedzającym egzekucję. Ich stosowanie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy skuteczności egzekucji nie można zapewnić w inny sposób.³³

2. Mimo że wymienione zarządzenia tymczasowe tworzą tylko przesłankę dla podjęcia właściwych środków egzekucyjnych, same są zarządzeniami egzekucyjnymi, gdyż odgrywają rolę środka prowizorycznego w ramach postępowania egzekucyjnego.³⁴ Przeciwno nim przysługuje więc jedynie ograniczone prawo odwoływania się (§ 10(2)). Ponieważ jednak zarządzenie tymczasowe stwarza wyłącznie przesłankę dla dalszych środków egzekucyjnych, odwołanie nie może być motywowane niezgodnością zarządzenia z decyzją podlegającą egzekucji (§ 10(2), lit. b). Osoba dotknięta egzekucją może jednak — powołując się na treść § 10(2) lit. a — dochodzić, że wydanie zarządzenia tymczasowego jest niedopuszczalne z przyczyn proceduralnych (§ 8).

Jak już wspomniano, zgodnie z § 10(1), przepis § 58(2) ustawy o postępowaniu administracyjnym nakazujący uzasadnienie decyzji nie ma zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym. Ponieważ tymczasowe zarządzenia spełniają jednak funkcję prowizorycznej decyzji stwarzającej tytuł, sporne jest, czy muszą być one uzasadnione.

Panuje zgoda co do tego, że sporządzenie uzasadnienia jest celowe, choćby dla stwierdzenia, iż istniały przesłanki wydania zarządzenia tymczasowego. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zarządzeniu tymczasowym należy wykazać istotę niebezpieczeństwa, któremu to zarządzenie zapobiegło.³⁵ Z poglądem tym należy się zgodzić choćby dlatego, że — w razie wniesienia skargi do Trybunału Administracyjnego — skontrolowanie prawidłowości zarządzenia tymczasowego jest z reguły niemożliwe, jeśli ono nie zawiera uzasadnienia. Ponadto zobowiązaniem niezwykle trudno jest skutecznie polemizować z nie uzasadnionym zarządzeniem tymczasowym, w związku z czym, po wydaniu rozstrzygnięcia odwoławczego mogą powstać podobne problemy, nawet wówczas, gdy samo rozstrzygnięcie odwoławcze zostało uzasadnione.

3. Zgodnie z § 8(2) zarządzenia tymczasowe wydane na podstawie ustawy o egzekucji administracyjnej podlegają natychmiastowemu wy-

³³ VwGH Slg 556 A/1948.

³⁴ Niezależnie od postępowania egzekucyjnego, do podjęcia prowizorycznych środków upoważniają niektóre przepisy administracyjne. Por. np. § 122 ustawy o prawie wodnym z r. 1959. Chodzi tutaj nie o wstępne środki egzekucyjne, ale o tymczasowe decyzje w zakresie prawa wodnego, ze względu na niebezpieczeństwo w razie zwłoki lub sporności praw do korzystania z wody; takie prowizoryczne postępowania należą do prawa materialnego.

³⁵ VwGH Slg 15816 A/1929.

konaniu. Oznacza to, że one nie tylko tworzą podstawę do dalszych środków egzekucyjnych, lecz samo ich wykonanie wymaga zastosowania takich środków. Dlatego w ślad za zarządzeniami tymczasowymi muszą następować dalsze zarządzenia egzekucyjne o charakterze wykonawczym. Ich rodzaj zależy od treści zarządzenia tymczasowego, wchodzi tu w rachubę wszelkie środki przewidziane w § 3, 4, 5 i 7. Wymienione zarządzenia wykonawcze mogą być, zgodnie z § 10(2), zaskarżone w trybie odwołania, w razie ich niezgodności z tworzącym tytuł zarządzeniem tymczasowym. Ponieważ zarządzenia tymczasowe podlegają natychmiastowemu wykonaniu, mogą być także zarządzenia ustalające zastosowanie środków wykonawczych wydane łącznie z samym zarządzeniem tymczasowym. W takim wypadku można wnieść odwołanie co do części ustalającej środki wykonawcze, jeśli zastosowane środki pozostają w sprzeczności z będącą tytułem ich wprowadzenia częścią stanowiącą zarządzenie tymczasowe. Przy zarządzeniach tymczasowych mogą jednak wystąpić także inne podstawy odwołania, w szczególności naruszenie zasady proporcjonalności oraz zasady zachowania niezbędnego minimum utrzymania.

V. KOSZTY EGZEKUCJI

Zgodnie z § 11(1) koszty egzekucji obciążają zobowiązanego i są egzekwowane — jako świadczenie pieniężne — w trybie przewidzianym w § 3.

Podstawowy problem, który się tu nasuwa, polega na ustaleniu, z czego składają się koszty egzekucji. Na to pytanie ustawa nie daje wyraźnej odpowiedzi. Zgodnie zaś z rozstrzygnięciem Trybunału Administracyjnego na koszty egzekucji³⁶ składają się wszelkie koszty, które poniósł organ administracji, w szczególności zaś wydane kwoty pieniężne (np. honorarium zapłacone inżynierowi, mistrzowi budowlanemu itp.). W skład kosztów egzekucji nie wchodzi jednak odpowiednia część kosztów funkcjonowania aparatu administracyjnego. Do kosztów egzekucji należą natomiast koszty powstałe w trakcie przygotowywania świadczenia zastępczego.³⁷

Ustawa o egzekucji administracyjnej nie przewiduje obowiązku zwrotu kosztów innym stronom postępowania (uprawnionemu i innym osobom zainteresowanym). Obowiązek taki jest natomiast — w pewnym zakresie — przewidziany przepisami prawa prywatnego. Przedstawienie tego zagadnienia przekraczałoby jednak ramy opracowania.

³⁶ VwGH Slg 2659 A/1952.

³⁷ VwGH Slg 3303 A/1954.

W wypadku nieściągalności — zgodnie z § 11(2) — koszty ponosi strona, w której interesie były prowadzone czynności egzekucyjne.³⁸

Obciążenie kosztami następuje w formie decyzji. Decyzja taka nie ma charakteru zarządzania egzekucyjnego, dlatego prawo odwoływania się od niej zostało ograniczone. Jednakże i w tym wypadku kwestia może być rozpatrywana tylko przez dwie instancje, gdyż przewidziany w § 10(3) organ właściwy do rozstrzygania odwołań od zarządzeń egzekucyjnych wydaje także — zgodnie z § 11(2) — ostateczne decyzje w kwestii kosztów. Organ administracji może żądać od zobowiązanego zapłaty odsetek za zwłokę, jeżeli ten nie uścił nałożonych kosztów w terminie przewidzianym w decyzji.³⁹

VI. PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe wywody, warto podkreślić, że w postępowaniu egzekucyjnym prawa stron ujęte są wężej niż w innych rodzajach postępowania administracyjnego (por. w szczególności cz. II pkt 3). Takie stanowisko ustawodawcy podyktowane jest tym, że egzekucja jest ostatnią częścią toczącego się postępowania administracyjnego. Dlatego też w trakcie jej trwania należy zapobiegać możliwym próbom udaremnienia wyegzekwowania należnego świadczenia oraz próbom działania na zwłokę.

Mimo istotnego ograniczenia praw stron, a zwłaszcza prawa do wnoszenia środków odwoławczych, w postępowaniu egzekucyjnym strona ma pewne prawa szczególnego rodzaju, które wynikają bądź z podstawowych zasad postępowania egzekucyjnego (por. cz. II pkt 1 i 2), bądź też ze swoistych cech danego rodzaju egzekucji. Jeśli egzekucja prowadzona jest przez sąd, stronie przysługują wszystkie prawa przewidziane w przepisach normujących procedurę sądową.

Należy także pamiętać, że przeciwko wszelkim decyzjom wydanym w postępowaniu egzekucyjnym po wyczerpaniu drogi instancyjnej można wnosić skargę do Trybunału Administracyjnego (w wypadku, gdy decyzja sprzeczna jest z prawem) lub Konstytucyjnego, gdy decyzja narusza normy konstytucji). Ustawa nie nadaje wprawdzie wniesieniu skargi skutku wstrzymującego egzekucję; skutek ten — w razie spełnienia określonych przesłanek — może być jednak przyznany przez Trybunał rozpatrujący skargę. W postępowaniu przed Trybunałem wnoszący skargę ma takie same prawa jak pozwany organ i pozostałe osoby będące pod-

³⁸ VwGH Slg 2609 A/1952.

³⁹ Zobacz mój referat na kolokwium zorganizowanym w r. 1976 w Warszawie i Lublinie (ust. III 4 i 5 c).

miotami toczącego się postępowania egzekucyjnego. Jak więc wynika z powyższych uwag, strona administracyjnego postępowania egzekucyjnego może spowodować wydanie rozstrzygnięcia sądowego w odniesieniu do kwestii wyłaniających się w toku tego postępowania.

РЕЗЮМЕ

I. Австрийский закон об административном исполнительном производстве (VVG) концентрирует исполнение решения в руках определенных исполнительных органов (VBeh): окружных административных властей и федеральных полицейских властей. Кроме того, допускается исполнение решения в судебном порядке.

II. Сторонами являются: лицо, принявшее на себя обязательство, каждый раз правомочное лицо, а также третьи лица, которым исполнительные средства наносят ущерб. Их права частично относятся ко всем видам исполнения решения, частично только к конкретному исполнительному средству.

III. Во всех случаях действуют следующие принципы: 1) принцип пропорциональности, по которому всегда можно применять только наиболее легкое исполнительное средство; 2) принцип сохранения материальных средств, необходимых для существования; 3) ограничение права на обжалование исполнительного распоряжения до определенных кассационных оснований и до двухступенчатой служебной инстанции, а также исключение последствия, приостанавливающего обжалование.

IV. В зависимости от примененного исполнительного средства закон об административном производстве выделяет:

A) Высказание денежных обязательств. Основанием исполнения являются решения и официальные перечни задолженностей. Против них можно заявить протест, который опирается на фактах, приостанавливающих или откладывающих притязания (обратные протесты); в пользу этого говорит максима эквивалентности. Исполнение решения может осуществляться или самими исполнительными властями в соответствии с нормами налогового права или же они вносят предложение о исполнении решения в судебном порядке; в этом случае орган исполнительной власти является стороной судебного производства. Если закон гарантирует „политическое исполнение”, то правомочные лица могут также обратиться непосредственно к суду. Судебный порядок является правилом, кроме того, можно наложить арест на недвижимое имущество.

B) Принуждение к другим заменным исполнениям происходит через заменяющее исполнение. Следует им притроизить, потом потребовать, а затем и выполнить. Достаточен отказ от исполнения, наличие вины не обязательно. Можно также потребовать предварительной уплаты исполнительной пошлины. Окончательные расходы определяются решением и взимаются как денежное исполнение.

C) Принуждение к незаменимым исполнениям, сношениям и отказам от исполнения. В этих случаях выступают с принудительным наказанием (штраф или арест). Но сначала ими надо пригрозить. В случае, когда это не подействует, — объявить и одновременно вынести предупреждение о следующей, более суровой каре. Штраф взимается также, как и исполнение по денежному обязательству, арестование производят исполнительные власти или суд.

Д) Применение непосредственного принуждения является последним средством и применяется тогда, когда уже нет иной возможности восстановить состояние, предусмотренное законом.

Е) В случае, если возникнет опасность, что должник уклонится от исполнения или сорвет его, то можно также выдать временное распоряжение.

V. Издержки по исполнению покрывает в принципе должник, а в случае невозможности их взыскания — заявитель.

VI. Кроме того, для каждого из этих случаев в докладе представлены способы защиты сторон против средств, применяемых исполнительными властями.

Из этих рассуждений следует, что в исполнительном производстве права сторон определены точнее, чем в других видах административного производства, т.к. оно является окончанием некоторой серии административных действий, направленных на борьбу со злоупотреблениями. Из сущности этого производства, вытекает, однако, права сторон, носящие особый характер. Если в это производство включится суд, тогда компетентным будет судебный порядок исполнения.

Все решения исполнительных властей можно обжаловать в административном или конституционном трибунале.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das öst. Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG) konzentriert die Vollstreckung auf bestimmte Vollstreckungsbehörden (VBeh.): Bezirksverwaltungsbehörden und Bundespolizeibehörden. Es ermöglicht aber auch den Gerichtsweg.

II. Parteien sind der Verpflichtete, allfällige Berechtigte und auch unbeteiligte Dritte, gegen die sich zu Unrecht Maßnahmen der Vollstreckung richten. Ihre Rechte gelten z. T. für alle Arten der Vollstreckung, z. T. nur für das konkrete Vollstreckungsmittel.

III. Für alle Fälle gilt 1) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem immer nur das gelindeste Mittel eingesetzt werden darf, 2) der Grundsatz der Wahrung des notdürftigen Unterhalts und 3) die Beschränkung des Rechtes zur Berufung gegen Vollstreckungsverfügungen auf bestimmte Berufungsgründe und auf einen zweistufigen Instanzenzug sowie der Ausschluß der Suspensivwirkung der Berufung.

IV. Nach dem eingesetzten Vollstreckungsmittel unterscheidet das VVG:

A) Die Eintreibung von Geldleistungen. Exekutionstitel bilden Bescheide und behördliche Rückstandsausweise. Gegen sie können Einwendungen erhoben werden, die auf den Anspruch aufhebenden oder hemmenden Tatsachen beruhen (Oppositionseinwendungen); dafür besteht Eventualmaxime. Die VBeh. können die Vollstreckung entweder selbst nach den abgabenrechtlichen Vorschriften durchführen oder die gerichtliche Exekution beantragen; in diesem Fall ist die VBeh. im Gerichtsverfahren Partei. Wenn das Gesetz die „politische Exekution“ gewährt, können sich die Berechtigten auch unmittelbar an das Gericht wenden. Der Gerichtsweg ist die Regel; vor allem kann dabei auch auf Immobilien gegriffen werden.

B) Die Erzwingung anderer vertretbarer Leistungen erfolgt durch Ersatzvornahme. Sie muß angedroht, dann verfügt und schließlich tatsächlich bewerkstelligt werden. Das Unterbleiben der Leistung genügt, Verschulden ist nicht erforderlich.

Eine Vorauszahlung der Vollstreckungskosten kann verlangt werden. Die endgültigen Kosten werden durch Bescheid vorgeschrieben und wie Geldleistungen eingetrieben.

C) Die Erzwingung von unvertretbaren Leistungen, Duldungen und Unterlassungen. In diesen Fällen wird mit Zwangsstrafen (Geld oder Haft) vorgegangen. Diese müssen angedroht werden. Bei Wirkungslosigkeit der Androhung werden sie verhängt und zugleich wird eine schärfere angedroht. Geldstrafen werden wie Geldleistungen eingetrieben, die Haft wird durch die VBeh. oder das Gericht vollzogen.

D) Die Anwendung unmittelbaren Zwanges ist das letzte Mittel, wenn der gesetzmäßige Zustand nicht anders hergestellt werden kann.

E) Es können auch einstweilige Verfügungen erlassen werden, wenn die Gefahr besteht, daß sich der Verpflichtete der Leistung entziehen oder deren Vollstreckung vereiteln oder gefährden werde.

V. Die Vollstreckungskosten fallen grundsätzlich dem Verpflichteten zur Last, im Falle der Uneinbringlichkeit dem Antragsteller.

VI. Im Referat wird für alle diese Fälle dargestellt, wie sich die Partei gegen die von der VBeh. getroffenen Maßnahmen wehren kann.

Zusammenfassend ergibt sich, daß im Vollstreckungsverfahren, weil es den Schluß eines Verwaltungsgeschehens bildet und der Gefahr des Mißbrauches begegnet werden muß, die Parteirechte enger bemessen sind als sonst im Verwaltungsverfahren. Es ergeben sich aber aus dem Wesen des Verfahrens auch Parteirechte besonderer Art. Soweit das Gericht eingeschaltet ist, ist die gerichtliche Exekutionsordnung maßgebend.

Gegen alle Bescheide der VBeh. kann Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof und beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden.