

LIDIA KLAT-WERTELECKA

Uniwersytet Wrocławski

PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI
EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

Zagadnienie granicy, która określa sferę działania organu, znane jest w nauce postępowania pod nazwą „dopuszczalności”¹, oznaczającej możliwość działania w danym zakresie. Założeniem dopuszczalności każdego postępowania jest istnienie określonych przesłanek prawnych, czyli takich okoliczności, od których istnienia lub nieistnienia zależy prawidłowość postępowania. Problematyka przesłanek postępowania, znajdująca się w centrum zainteresowania nauki², jest ściśle związana z pojęciem dopuszczalności postępowania. Postępowanie jako proces złożony z szeregu czynności prowadzącego je organu i innych podmiotów oraz wszystkie podjęte w nim czynności muszą być zgodne z warunkami wymaganymi przez prawo. Warunki te nauka nazywa przesłankami, chociaż polskie ustawodawstwo procesowe nie posługuje się tym pojęciem jako pojęciem prawnym.

¹ Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 5.

² Pojęcie „przesłanki” wprowadził do nauki prawa B. Winscheid, definiując ją jako istnienie faktu i przyjęcie go za rzeczywistość (zob. B. Winscheid, *Die Lehre der römischen Recht von der Voraussetzung*, Düsseldorf 1805, s. 5). O. Bülow wysunął postulat, aby termin zarzutów procesowych (*prozesshindernden Einreden*) zastąpić pojęciem przesłanek procesowych (*Prozessvoraussetzungen*) o całkiem innej treści. Według O. Bülowa przesłanki procesowe są to „warunki wstępne dojścia do skutku całego stosunku procesowego”, „warunki egzystencji procesu” (zob. O. Bülow, *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen*, Giessen 1868, s. 289, cyt. za: Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 32; O. Bülow, *Die neue Prozessrechtswissenschaft und das System des Zivilprozeßrechts*, ZZP 1900, t. 27, s. 201). W polskiej nauce prawa procesowego koncepcja przesłanek prawnych została rozwinięta w doktrynie postępowania cywilnego, zob. K. Stefko, *Grundprobleme des Zivilprozessrechts*, Kraków 1915, s. 310; F.K. Fierich, *Projekty polskiej procedury cywilnej w oświeceniu nauki o stosunku procesowym*, Warszawa 1924, s. 5; S. Gołąb, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, z. I, Kraków 1932, s. 11; H. Trammer, *Następca bezprzedmiotowości procesu cywilnego*, Kraków 1950, s. 20; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne — część ogólna*, Warszawa 1958, s. 70; W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 71; Z. Resich, *op. cit.*, s. 32; K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1986, s. 130. Zob. również B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015, nr 5, s. 9 i n.

Koncepcję przesłanek procesowych sformułował Z. Resich, wychodząc z założenia, że każde postępowanie składa się z wielu czynności procesowych. Autor przyjął, że przesłanką procesową jest okoliczność przewidziana przez prawo procesowe, od której istnienia lub nieistnienia uzależniona jest prawidłowość dokonania czynności procesowej, prawidłowość postępowania, a w pewnych wypadkach ważność postępowania³. Pojęcie „przesłanka procesowa” jest znane w nauce procesu cywilnego, karnego i administracyjnego i służy do określenia przesłanki formalnej w znaczeniu formalnego wymagania, formalnego warunku, formalnego założenia w procesie. Z. Resich zauważył, że z ogólnej definicji przesłanki procesowej wynika, iż przesłanka taka może dotyczyć jednej czynności procesowej, szeregu czynności lub wszystkich czynności procesowych, a więc całego złożonego aktu procesu, może dotyczyć fragmentów postępowania i całości postępowania. Można przyjąć gradację przesłanek, zakładając, że są przesłanki o mniejszym znaczeniu procesowym obok przesłanek o dużym znaczeniu procesowym, które obejmują swymi skutkami liczne czynności procesowe, a nawet całe postępowanie (taką przesłanką jest przesłanka drogi postępowania)⁴.

Należy zaznaczyć, że przedstawiciele nauki operujący pojęciem przesłanek postępowania nadają temu pojęciu własną treść. „Na ogół też każdy autor podaje dwie definicje przesłanek: jedną ogólną i drugą wyliczającą”⁵. Zasadniczym podziałem jest podział na przesłanki procesowe (zwane formalnymi) oraz przesłanki merytoryczne (zwane także materialnymi). Przesłanki procesowe warunkują prawidłowy tok postępowania, przesłanki merytoryczne natomiast odnoszą się do przedmiotu tego postępowania⁶. W nauce prawa egzekucyjnego dzieli się dalej przesłanki na: przesłanki ogólne (dopuszczalność drogi postępowania) i szczególne (właściwy tryb postępowania), dodatnie i ujemne (tzw. przeszkody procesowe), bezwzględne i względne oraz podmiotowe i przedmiotowe. Tego ostatniego podziału nie da się ściśle przeprowadzić, gdyż przy większości przesłanek elementy podmiotowe i przedmiotowe łączą się wzajemnie⁷.

³ Z. Resich, *op. cit.*, s. 32.

⁴ *Ibidem*, s. 59.

⁵ W. Broniewicz podkreślił, że aby konstrukcja przesłanek była prawidłowa, musi obejmować te wszystkie okoliczności, które warunkują dany skutek. W. Broniewicz, *Problem przesłanek procesowych w procesie cywilnym i postępowaniu arbitrażowym*, ZNUŁ, seria I, z. 59, Łódź 1968, s. 51, 53.

⁶ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 88; podobnie: K. Korzan, *op. cit.*, s. 130; *idem*, *Naczelne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelne zasady postępowania nieprocesowego*, Rejent 2004, nr 7, s. 24–25.

⁷ W. Siedlecki zauważa, że przesłankom procesowym należy przeciwstawić przesłanki merytoryczne, a nie materialne. Chodzi tu bowiem o przesłanki, które nie muszą wynikać z przepisów prawa materialnego, a których istota polega na tym, że odnoszą się bezpośrednio do przedmiotu postępowania, warunkując skuteczność postępowania odnośnie do tego przedmiotu. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys...*, s. 88.

Wykorzystanie osiągnięć nauki prawa o przesłankach pozwala określić istotę dopuszczalności egzekucji administracyjnej. Od istnienia przesłanek prawnych zależna jest bowiem dopuszczalność lub niedopuszczalność egzekucji, a także istnienie poszczególnych praw i obowiązków procesowych podmiotów postępowania egzekucyjnego. Przesłanki prawne uzależniają powstanie, rozwój i wygaśnięcie stosunków prawnoprosesowych⁸. Konieczność sprawdzenia przesłanek, od których zależy wszczęcie egzekucji, zapobiega nieuzasadnionemu lub przedwczesnemu wdrożeniu środków przymusu wobec zobowiązanego i oznacza gwarancję praworządnego działania w sferze stosowania środków przymusu wobec obywateli⁹. Określone przez przepisy egzekucyjne okoliczności stanowiące przesłanki prawne nie mają jednakowego znaczenia, jedne są niezbędnym warunkiem dopuszczalności postępowania, inne przeciwnie — wyłączają ją. Rozważenia wymaga zagadnienie, jakie okoliczności stanowią przesłanki dopuszczalności egzekucji administracyjnej oraz w jakim zakresie występują specyficzne przesłanki postępowania egzekucyjnego. Ustalenie przesłanek (założeń) jest konieczne do teoretycznego usystematyzowania warunków wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego¹⁰.

W okresie międzywojennym dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej określało rozporządzenie z 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji¹¹, regulujące egzekucję obowiązków o charakterze zarówno pieniężnym, jak i niepieniężnym. Jednakże rozporządzenie to nie zawierało normatywnego pojęcia dopuszczalności egzekucji. Przepisy rozporządzenia z 1928 r. stanowiły o: „prawie egzekucji w trybie administracyjnym” (art. 11), o „wdrożeniu postępowania przymusowego” (art. 14), o „zastosowaniu środków przymusowych”, „zastosowaniu przymusu” (art. 16 ust. 1). Pod względem przedmiotowym rozporządzenie miało charakter ogólnopaństwowy i szeroki zakres działania; pod względem miejsca — obowiązywało na całym obszarze Rzeczypospolitej z wyjątkiem województwa śląskiego, realizując zasadę jednolitości administracyjnego postępowania egzekucyjnego w Polsce¹².

W przedwojennej literaturze przedmiotu przedstawiciele nauki nie wyjaśniali istoty dopuszczalności egzekucji, ale posługiwali się pojęciem: „zakres stosowania (obowiązywania)” egzekucji administracyjnej. W okresie międzywojennym W. Kałuski w pierwszej całościowej monografii dotyczącej postępowania przy-

⁸ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 60.

⁹ H. Mądrzak, *Przymusowe zaspokojenie wierzyciela z tytułu długu jednego z małżonków*, Warszawa 1977, s. 74.

¹⁰ W. Kufel, M. Tyczka, *Państwowy arbitraż gospodarczy*, Warszawa 1957, s. 103.

¹¹ Było ono wzorowane na austriackiej ustawie o egzekucji administracyjnej z dnia 23 maja 1925 r. (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*), która z mocy obwieszczenia Rządu Związkowego z dnia 23 maja 1950 r. (Bundesgesetzblatt nr 172/1950) została uchylona. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 4.

¹² W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*, Warszawa 1932, s. 25–29.

musowego w administracji pisał o „mocy obowiązującej rozporządzenia” — pod względem przedmiotu, pod względem miejsca i pod względem czasu. W. Kałuński rozważał zagadnienie „zasadniczych czynników egzekucji administracyjnej w ogóle”, podkreślając, że postępowanie przymusowe w administracji wymaga zaistnienia pewnych stanów faktycznych i prawnych. Stany te określił mianem czynników¹³. Z brzmienia rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji wywodził cztery zasadnicze czynniki konieczne w przymusie administracyjnym:

- tytuł wykonawczy,
- władza zarządzająca egzekucję, zwana władzą egzekucyjną,
- organ wykonujący egzekucję, zwany organem egzekucyjnym,
- środki „przymusowe”, którymi zmusza się opornych do zadośćuczynienia

przepisom prawnym oraz legalnym orzeczeniom, zarządzeniom, nakazom i zakazom właściwych władz¹⁴.

W. Zawadzki podkreślał, że przesłanką egzekucji jest oparcie jej na tytułach publicznoprawnych, a wspólną ideą egzekucji administracyjnej jest zachowanie niezbędnej równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym¹⁵. T. Bigo zauważył, że „orzeczenia władz administracyjnych mogły być tylko wtedy przymusowo wprowadzane w życie, jeżeli władze te wydawały je w zakresie swych funkcji publicznoprawnych”, które to pojęcie było pojęciem szerszym od pojęcia postępowania ogólnego dotyczącego spraw z zakresu prawa administracyjnego¹⁶.

Normatywne przesłanki dopuszczalności stosowania przymusu egzekucyjnego na drodze administracyjnej zostały wyznaczone przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. „Zastosowanie przymusu administracyjnego (egzekucji administracyjnej) należy utrzymać w granicach niezbędnej potrzeby” — podkreślał T. Bigo¹⁸. „Niezbędną potrzebę” stosowania egzekucji administracyjnej wyznacza zasada niezbędności, sformułowana w art. 7 § 3 u.p.e.a. Określa ona niedopuszczalność stosowania środków egzekucyjnych, gdy egzekwowany obowiązek stał się bezprzedmiotowy albo został już wykonany. Oznacza to, że postępowanie egzekucyjne prowadzi się wyłącznie wówczas, gdy istniejący obowiązek o charakterze publicznoprawnym nie został

¹³ *Ibidem*, s. 37.

¹⁴ *Ibidem*. Ogólny cel regulacji zawartej w rozporządzeniu był zawarty w art. 1 r.p.p.a. Rozporządzenie to regulowało „sposób wprowadzania w życie za pomocą odpowiednich środków przymusowych obowiązujących przepisów prawnych, orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych, wydawanych przez te władze w celu wykonywania ustaw i rozporządzeń”.

¹⁵ Autor pisał o równowadze między „gospodarstwem publicznym i prywatnym”. W. Zawadzki, *Przedmowa*, [w:] J. Horszowski, R. Galster, *Postępowanie egzekucyjne władz skarbowych*, Warszawa 1932, s. III.

¹⁶ T. Bigo, *Postępowanie administracyjne*, wedle wykładów uniwersyteckich opracował H. Kawalec, Lwów 1938, s. 96.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm., w skrócie: u.p.e.a.

¹⁸ T. Bigo, *op. cit.*, s. 97.

wykonany przez zobowiązanego dobrowolnie i nie ma innej możliwości jego zrealizowania. Zasada niezbędności jest wyrazem tendencji sprowadzenia przymusu państwowego do granic koniecznych dla poszanowania przepisów prawa i aktów indywidualnych organów administracji publicznej oraz unikania wszystkiego, co mogłoby osłabić zaufanie obywatela do państwa. Pośrednio przyczynia się także do zwiększenia ochrony interesów obywatela oraz zmniejszenia zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wynikłe wskutek prowadzenia bezpodstawnej egzekucji¹⁹. Dopuszczalność egzekucji wyznaczona została również zasadą stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie (art. 7 § 1 u.p.e.a.).

Obowiązujące przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uzależniają wszczęcie i prawidłowy bieg postępowania od istnienia określonych przesłanek. Warunki konieczne do skutecznego wszczęcia i prawidłowego biegu postępowania, stanowiące przesłanki tego postępowania, nie zostały zamieszczone w jednym rozdziale, ale można je wyodrębnić na podstawie kilku grup przepisów. Znajdują się one w przepisach art. 1 (określającego zakres obowiązywania ustawy), art. 2 (obowiązki podlegające egzekucji), art. 3, 3a, 4 (akty będące podstawą egzekucji), art. 15 (wezwanie do dobrowolnego wykonania obowiązku), art. 26 (przesłanki wszczęcia postępowania egzekucyjnego), art. 29 u.p.e.a. (badanie dopuszczalności egzekucji przez organ egzekucyjny), zawierających przesłanki pozytywne oraz w art. 14 u.p.e.a. (wyłączenia podmiotowe) określającym przesłankę negatywną stosowania egzekucji. Większość przepisów określa zakres dopuszczalności egzekucji pośrednio, stanowiąc o: rodzaju postępowania regulowanego ustawą egzekucyjną (art. 1 u.p.e.a.), charakterze aktu zawierającego obowiązek będący przedmiotem egzekucji (art. 3, 3a, 4 u.p.e.a.), warunkach niezbędnych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 15 i 26 u.p.e.a.). Z przepisów ustawy egzekucyjnej wynikają podstawowe przesłanki dopuszczalności egzekucji administracyjnej, takie jak:

— uchyłanie się zobowiązanego od wykonania ciężącego na nim obowiązku, o którym mowa w art. 2 u.p.e.a., po upływie terminu do jego wykonania (art. 1 i 15 u.p.e.a.),

— dopuszczalność drogi egzekucji administracyjnej, jeśli przepis szczególny nie zastrzega dla obowiązków trybu egzekucji sądowej (art. 3 u.p.e.a.).

Dopuszczalność prowadzenia postępowania egzekucyjnego uzależniona jest od: wniosku wierzyciela odpowiadającego wymaganiom formalnym (art. 26 u.p.e.a.), istnienia tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.), wyczerpania przez wierzyciela trybu upomnienia, chyba że przepisy szczególne wyłączają tę przesłankę (art. 15 u.p.e.a.), właściwości organu egzekucyjnego (art. 1 i art. 26 u.p.e.a.) oraz istnienia zobowiązanego nienależącego do kategorii podmiotów objętych immunitetem egzekucyjnym (art. 14 u.p.e.a.). Na podstawie wymienionych przepi-

¹⁹ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 177.

sów ustawy można wyróżnić dwie kategorie przesłanek: po pierwsze — przesłanki związane z istnieniem obowiązku jako przedmiotu egzekucji administracyjnej oraz po drugie — przesłanki warunkujące poprawny tok postępowania egzekucyjnego.

Normatywne pojęcie dopuszczalności egzekucji administracyjnej znajduje się w art. 29 § 1 u.p.e.a., który stanowi, że: „organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej”. Artykuł 29 § 2 u.p.e.a. określa dwie szczegółowe przesłanki mieszczące się w pojęciu dopuszczalności egzekucji: obowiązek podlega egzekucji i tytuł wykonawczy spełnia wymogi określone w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a.²⁰ Podobne rozumienie dopuszczalności egzekucji zostało przyjęte w orzecznictwie sądowym. NSA w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. podkreślił, że: „Przepis art. 29 § 1 u.p.e.a. nakłada na organ egzekucyjny powinność zbadania z urzędu dopuszczalności egzekucji administracyjnej, która obejmuje dwie podstawowe czynności: ustalenie, czy egzekucja nałożonego obowiązku jest dopuszczalna oraz zbadanie, czy tytuł wykonawczy jest prawidłowo wystawiony i czy doręczono zostało upomnienie”²¹. Nałożony na organ egzekucyjny w art. 29 § 1 u.p.e.a. obowiązek badania z urzędu dopuszczalności egzekucji administracyjnej obejmuje ustalenie, czy w sprawie zaistniała okoliczność wykluczająca możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego ze względów formalnych (podmiotowych i przedmiotowych)²². Badanie to ma charakter formalny, organ nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Artykuł 29 § 1 u.p.e.a. daje bowiem organowi prawo badania dopuszczalności egzekucji i jednocześnie wyłącza prawo organu do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym — podkreślił WSA w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r.²³

W ustawodawstwie niemieckim przyjęte zostały podobne rozwiązania prawne. Przepisy niemieckiej ustawy o egzekucji administracyjnej²⁴ określają dwie grupy przesłanek: przesłanki dopuszczalności stosowania przymusu administracyjnego oraz przesłanki wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Do pierwszej grupy należy istnienie aktu administracyjnego zawierającego obowiązek, gdy jest on niezaskarżalny lub natychmiast wykonalny albo gdy ze środkiem prawnym nie wiąże się skutek suspensywny. Do przesłanek wszczęcia postępowania nale-

²⁰ Artykuł 29 § 2 u.p.e.a. stanowi: „Jeżeli obowiązek, którego dotyczy tytuł wykonawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej lub tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2, organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji. Na postanowienie organu egzekucyjnego o nieprzystąpieniu do egzekucji twórcy iacielowi, niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, przysługuje zażalenie”. Przegląd orzecznictwa sądowego na ten temat: C. Kulesza, *Komentarz do art. 29 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Lex el. 2010.

²¹ II OSK 2397/12, LEX nr 1495278.

²² Tak: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2013 r., I SA/Kr 1273/13, LEX nr 1405972.

²³ I SA/Kr 1230/13, LEX nr 1397426.

²⁴ *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27 April 1953 (BGBl. IS. 157)*.

żą następujące przesłanki: administracyjny nakaz wykonania obowiązku, wymagalność obowiązku, upływ terminu świadczący o nadejściu wymagalności aktu administracyjnego, doręczenie zarządzenia egzekucyjnego wraz z upomnieniem zobowiązanego oraz zwolnienie z egzekucji, jeśli obowiązek został wykonany (§ 3 pkt 2 VwVG). W związku z tym przydatna jest koncepcja przesłanek dopuszczalności egzekucji administracyjnej rozwinięta szczegółowo w literaturze niemieckojęzycznej, w której wyodrębnia się pojęcie przesłanek przymusu egzekucyjnego (*Voraussetzungen der Zwangsvollstreckung*²⁵) oraz pojęcie przesłanek postępowania egzekucyjnego. W nauce austriackiej L. Adamovich położył nacisk na problematykę kompetencji organu egzekucyjnego, który zobligowany jest zastosować egzekucję administracyjną w stosunku do wydanego orzeczenia, jeżeli przepisy szczególne nie przekazały go na inną drogę oraz w stosunku do orzeczenia, które przepisy szczególne przekazały na drogę egzekucji administracyjnej²⁶.

W literaturze niemieckiej ogólne i szczegółowe przesłanki dopuszczalności egzekucji zdefiniował H. Maurer. Ogólne przesłanki są związane z aktem administracyjnym jako podstawą egzekucji (*ein Verwaltungsakts als Vollstreckungstitel*), a należą do nich: wykonalność aktów zawierających obowiązek oraz dopuszczalność egzekucji bez aktu, jeśli muszą być podjęte natychmiastowe czynności²⁷. Szczegółowe przesłanki zależą od rodzaju egzekucji: czy jest to egzekucja pieniężna czy niepieniężna. W egzekucji pieniężnej autor wyróżnił następujące przesłanki: akt administracyjny, którego przedmiotem jest należność publicznoprawna, wymagalność należności, upływ terminu od ogłoszenia aktu (wymagalność aktu) oraz termin płatności²⁸. Również O. Jauernig wyróżnia przesłanki ogólne, do których należy dopuszczalność drogi prawnej uwarunkowana tytułem egzekucyjnym oraz przesłanki szczególne — związane z prawidłowym tokiem postępowania²⁹. M. App i A. Wettlaufer stwierdzili, że istnienie publicznoprawnego roszczenia przeciwko zobowiązanemu związane jest z dwiema przesłankami: egzekucja administracyjna jest dopuszczalna i konkretny środek egzekucyjny jest dopuszczalny³⁰. H.J. Wolff i O. Bachof wyróżnili następujące przesłanki dopuszczalności egzekucji administracyjnej: wykonalny i wymagalny akt administracyjny, ostateczność albo natychmiastowa wykonalność tego aktu, niewykonanie aktu, pisemne zagrożenie użycia środków egzekucyjnych³¹. Według U. Ramsauera przesłanką egzekucji jest akt administracyjny zdolny do wykonania, niezaskarżalny albo

²⁵ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1995, s. 472.

²⁶ L. Adamovich, *Österreichischen Staatsrechtes*, Wien 1935, s. 221.

²⁷ H. Maurer, *op. cit.*, s. 472–473.

²⁸ *Ibidem*, s. 473.

²⁹ O. Jauernig, *Zwangsvollstreckungs- und Insolvenzrecht*, München 1996, s. 7–8.

³⁰ M. App, A. Wettlaufer, *Verwaltungs-Vollstreckungsrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München 1997, s. 45.

³¹ H.J. Wolff, O. Bachof, *Verwaltungsrecht III*, München 1978, s. 383–384.

natychmiast wykonalny³². G. Sadler mianem przesłanek egzekucji określa trzy okoliczności: niezaskarżalność aktu, nakaz natychmiastowej wykonalności aktu, ustawowe wyłączenie suspensywności środka prawnego³³.

W polskiej nauce prawa egzekucyjnego definiuje się dopuszczalność egzekucji poprzez wskazanie podstawowych jej elementów. „W poglądach na temat dopuszczalności drogi postępowania istnieją różnice pomiędzy poszczególnymi autorami, zwłaszcza że można mówić zarówno o dopuszczalności całego postępowania, jak i o dopuszczalności poszczególnych jego stadiów (części) czy nawet pojedynczych czynności procesowych”³⁴. Część przedstawicieli nauki definiuje dopuszczalność egzekucji przez nawiązanie do pojęcia stosunku prawnego. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się bowiem, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego³⁵. J. Starościak stwierdził, że charakter stosunku administracyjnoprawnego przesądza o drodze egzekwowania wykonania obowiązków wynikających z tego stosunku, tj. o egzekucji administracyjnej³⁶. R. Hauser słusznie zauważył, że cechą szczególną stosunków egzekucyjnych jest to, że powstają one na podstawie zróżnicowanych innych stosunków prawnych — przede wszystkim na podstawie materialnych i procesowych stosunków administracyjnoprawnych, ale też — w szczególnych wypadkach — na podstawie materialnych stosunków cywilnoprawnych lub procesowych przepisów karnych (wykonywanie niektórych orzeczonych kar i mandatów karnych³⁷).

Niektórzy przedstawiciele nauki zwracają uwagę na cel oraz przedmiotowe i podmiotowe warunki dopuszczalności egzekucji administracyjnej. M. Zimmermann zaznaczył, że w postępowaniu egzekucyjnym należy stosować środki przymusu tylko o tyle i w takich granicach, o ile i gdy jest to niezbędnie potrzebne do osiągnięcia celu egzekucji³⁸. Według J. Starościaka zastosowanie trybu przymusowego jest konieczne, gdy sprawa nadaje się do egzekucji, sprawa dojrzała

³² U. Ramsauer, *Einführung*, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Verwaltungsgerichtsordnung*, München 1998, s. XVIII.

³³ G. Sadler, *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz*, Heidelberg 2006, s. 134–183.

³⁴ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 82.

³⁵ K. Sand, *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 171.

³⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 21; E. Iserzon, *Rozgraniczenie prawa administracyjnego i cywilnego*, *Prawo i Życie* 1964, nr 4, s. 3; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *Prawo XII*, Wrocław 1964, s. 47–53.

³⁷ R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 208.

³⁸ M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 404.

do egzekucji i gdy egzekucja jest prawnie dopuszczalna³⁹. J. Jendrośka wskazał, że podstawowym zadaniem regulacji prawnej postępowania egzekucyjnego jest ustalenie kto, przeciwko komu i jaki obowiązek może egzekwować, czyli określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego egzekucji⁴⁰. Również Z. Leoński podkreślał, że jednym z węzłowych zagadnień jest odpowiedź na pytanie, w jakich sytuacjach dopuszczalne jest stosowanie administracyjnych środków egzekucyjnych. Nie wszystkie akty prawne stanowiące o określonych obowiązkach wskazują bowiem możliwość skorzystania z egzekucji administracyjnej w przypadku niewykonania obowiązku dobrowolnie. O tym, czy jest dopuszczalna egzekucja administracyjna, czy też nie, należy rozstrzygać na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dotyczących zakresu jej stosowania. Problem dopuszczalności egzekucji administracyjnej można rozpatrywać w różnych aspektach: z punktu widzenia tego, jakie obowiązki można wyegzekwować w drodze tej egzekucji, od kogo można je wyegzekwować czy też — od jakiego momentu. Odpowiednio do tego można mówić o dopuszczalności egzekucji pod względem przedmiotowym, podmiotowym i czasowym⁴¹.

J. Lang zauważył, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nadaje regulowanemu przez siebie postępowaniu charakter ogólny, powszechny, czyli że ustawa z zasady dotyczyć ma wszystkich obowiązków z zakresu administracji publicznej; z zasady, bo rzadko która kodyfikacja jest w stanie przeprowadzić regułę powszechności mocy obowiązującej w sposób bezwzględny, absolutny⁴². Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji sprawę powszechności mocy obowiązującej swoich postanowień rozwiązała przy uwzględnieniu wpływu: swoistego charakteru postępowania egzekucyjnego oraz faktu istnienia sądowego postępowania egzekucyjnego⁴³. Według J. Langa pierwszorzędną rolę w oznaczeniu zakresu postępowania egzekucyjnego odgrywa obowiązek, albowiem ustawa egzekucyjna traktuje pojęcie obowiązku jako niezbędny warunek postępowania egzekucyjnego, chociaż nie definiuje tego pojęcia⁴⁴. Egzekucja jest dopuszczalna, gdy brany pod uwagę akt administracyjny lub przepis prawa będzie miał odpowiednią treść. Administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu podlegać będą jedynie takie akty administracyjne lub przepisy prawa, które nakładać będą na adresatów obowiązek określonego zachowania się, przy czym będą to oczywiście akty wykonalne z punktu widzenia prawa procesowego lub — w wypadku

³⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 323.

⁴⁰ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 153.

⁴¹ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 29; podobnie: J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 160.

⁴² E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 170.

⁴³ J. Lang, *Zakres postępowania egzekucyjnego w administracji*, Prawo XXIII, Wrocław 1969, s. 23.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 6.

przepisów prawnych — wykonalne z punktu widzenia techniki ustawodawczej (należycie ogłoszone itp.). Będą to więc akty „zobowiązujące”, akty nakładające obowiązek określonego świadczenia pieniężnego, określonego zachowania się, znoszenia itp. Stąd w przypadku aktu administracyjnego tzw. uprawniającego nie będzie można mówić o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym⁴⁵. J. Lang wskazuje trzy elementy, wyznaczające dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Podstawowe znaczenie ma pierwszy element — obowiązek, kolejne dwa elementy to: źródła obowiązku określone przez ustawę oraz kwalifikację „obowiązek z zakresu administracji publicznej”. Brak choćby jednego elementu nie pozwala już zastosować administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Elementy te stanowią granice właściwości generalnej administracyjnego postępowania egzekucyjnego, czyli dopuszczalności egzekucji administracyjnej⁴⁶.

Podobne poglądy wyrazili inni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego. R. Hauser zwrócił uwagę na rodzaj aktu podlegającego wykonaniu, podkreślając, że egzekucja administracyjna ma węższy zakres niż wykonanie aktu administracyjnego, albowiem akty negatywne i uprawniające nie podlegają przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej. Przepisy art. 1–4 u.p.e.a., regulując zakres przedmiotowy postępowania egzekucyjnego w administracji, stanowią, że ustawa określa postępowanie i środki stosowane przez administrację w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego jego obowiązków. Te zaś nie mogą być konkretyzowane w aktach negatywnych i uprawniających⁴⁷. S. Jędrzejewski i E. Ochendowski stwierdzają, że zakres stosowania egzekucji jest bardzo szeroki, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązków o charakterze pieniężnym. Z podmiotowego punktu widzenia egzekucji administracyjnej podlegają w zasadzie wszyscy zobowiązani, a ograniczenia są nieliczne⁴⁸. Według B. Adamiak dopuszczalność egzekucji jest wyznaczona przesłankami podmiotowymi i przedmiotowymi. Zbadanie przesłanek podmiotowych daje odpowiedź na pytanie, czy przepisy prawa dopuszczają prowadzenie egzekucji administracyjnej wobec określonej osoby. Przesłanki przedmiotowe określają, czy droga egzekucji administracyjnej wykonania danego obowiązku jest dopuszczalna⁴⁹. Podobny pogląd wyrazili A. Skoczylas i W. Piątek, zaliczając do przesłanek podmiotowych wszystkie wymogi związane z uczestnikami tego postępowania, a więc możliwością występowania w nim w charakterze zobowiązanego, wierzyciela, organu

⁴⁵ Skuteczność wykonania takiego aktu zależy głównie od zachowania adresata. Organ zainteresowany doprowadzeniem do wykonania takiego aktu nie ma prawnej możliwości bezpośredniej interwencji. J. Lang, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 24–25.

⁴⁷ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 12–13.

⁴⁸ S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1988, s. 170.

⁴⁹ B. Adamiak, *Postępowanie egzekucyjne przed organami samorządu terytorialnego*, ST 1991, nr 5, s. 19.

egzekucyjnego. Przez pojęcie przesłanek przedmiotowych będziemy rozumieli dopuszczalność prowadzenia egzekucji ze względu na egzekwowany obowiązek, jego charakter prawny. Od tak wskazanych przesłanek autorzy odróżniają wymogi prawidłowego trybu prowadzenia postępowania egzekucyjnego (prawidłowe pod względem formalnym wystawienie tytułu wykonawczego⁵⁰).

E. Bojanowski zwraca uwagę na procesowe aspekty dopuszczalności egzekucji, podkreślając, że egzekucja jest dopuszczalna, gdy o wszczęcie jej wystąpił właściwy organ, a tytuł wykonawczy i wniosek spełniają wszystkie prawem przewidziane wymagania⁵¹. Według M. Szubiakowskiego warunkiem dopuszczalności egzekucji jest dopełnienie określonych czynności, poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Obejmują one: wysłanie zobowiązanemu upomnienia przez wierzyciela, sporządzenie tytułu wykonawczego, sporządzenie wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego⁵². Podobny pogląd wyraził R. Sawuła, podkreślając, że badanie dopuszczalności egzekucji sprowadza się w istocie do skontrolowania pod względem formalnym tytułu wykonawczego oraz prawidłowości doręczenia upomnienia. „Badanie dopuszczalności egzekucji może także prowadzić do sporu kompetencyjnego z sądem powszechnym (gdy zaistnieją wątpliwości co do właściwego trybu prowadzenia egzekucji). Dopuszczalność egzekucji oznacza brak przeszkód do prowadzenia postępowania egzekucyjnego”⁵³. S. Jędrzejewski i E. Ochendowski poruszyli istotny problem ochrony praw jednostki w egzekucji, zauważając, że przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinny być stosowane ze szczególną troską o ochronę interesu indywidualnego. Czynności egzekucyjne powinny być też przedmiotem wnikliwej kontroli ze strony uprawnionych organów⁵⁴.

Na koncepcję przesłanek dopuszczalności egzekucji administracyjnej ma wpływ także wyróżnienie dwóch odrębnych pojęć: egzekucji administracyjnej (będącej stadium stosowania środków egzekucyjnych w celu wykonania obowiązku) i postępowania egzekucyjnego (wszczynanego wcześniej niż egzekucja⁵⁵ i składającego się z trzech stadiów postępowania). W związku z tym istotny jest

⁵⁰ W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014, s. 202.

⁵¹ E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 45.

⁵² M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 354.

⁵³ R. Sawuła [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 205.

⁵⁴ S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 167.

⁵⁵ L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji a pojęcie egzekucji administracyjnej*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne IX, Opole 2011, s. 11–24; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] B. Adamiak et al., *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 341.

także podział przesłanek dopuszczalności egzekucji na przesłanki ogólne, związane z istnieniem obowiązku publicznoprawnego oraz przesłanki związane z tokiem postępowania egzekucyjnego.

Szczegółową klasyfikację przesłanek dopuszczalności egzekucji przedstawił P. Przybysz, wyróżniając dwa rodzaje przesłanek dopuszczalności egzekucji: przesłanki dopuszczalności wszczęcia egzekucji oraz dopuszczalności prowadzenia egzekucji⁵⁶. Przesłankami dopuszczalności wszczęcia egzekucji są okoliczności, które muszą być spełnione, aby organ egzekucyjny mógł przystąpić do egzekucji. Według P. Przybysza są to następujące okoliczności:

- obowiązek wskazany w tytule wykonawczym podlega egzekucji administracyjnej,
- tytuł wykonawczy został wystawiony przez uprawniony podmiot,
- wniosek o wszczęcie egzekucji i dołączone do niego dokumenty spełniają warunki formalne,
- konkretny organ egzekucyjny jest właściwy do egzekucji obowiązku określonego w tytule wykonawczym,
- osoba wskazana w tytule wykonawczym jako zobowiązany podlega orzecznictwu polskich organów administracji publicznej.

Przesłankami dopuszczalności prowadzenia egzekucji w tym ujęciu są okoliczności, których istnienie jest warunkiem możliwości prowadzenia egzekucji (przesłanki pozytywne) lub których pojawienie się uniemożliwia prowadzenie egzekucji (przesłanki negatywne). Do przesłanek pozytywnych autor zalicza okoliczności stanowiące przesłanki dopuszczalności wszczęcia, a do przesłanek negatywnych zalicza okoliczności wymienione w art. 59 § 1 u.p.e.a. będące podstawą umorzenia postępowania⁵⁷. Druga grupa przesłanek — prowadzenia egzekucji — częściowo pokrywa się z pierwszą grupą przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Należy podkreślić, że okoliczności nazywane przesłankami prawnymi egzekucji dotyczą zarówno organu, jak i innych podmiotów oraz przedmiotu sprawy. Przesłankami merytorycznymi egzekucji są przesłanki związane z istnieniem obowiązku: wymagalność obowiązku, o którego wyegzekwowanie wnosi wierzyciel, wygaśnięcie obowiązku poprzez dobrowolne jego wykonanie. Spełnienie się przesłanki merytorycznej pociąga za sobą niejednolite konsekwencje. W pewnych wypadkach spełnienie to stwarza warunki do wszczęcia egzekucji, w innych zaś przerywa egzekucję w sposób trwały⁵⁸.

Zaprezentowane poglądy dają podstawę do sformułowania kilku uwag. We wszystkich przedstawionych stanowiskach przewija się pojęcie dopuszczalnej eg-

⁵⁶ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 138–139; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 136–137.

⁵⁷ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 117–118.

⁵⁸ K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1986, s. 132–133.

zekucji, konstruowane mniej lub bardziej szczegółowo. Dopuszczalność egzekucji oznacza „otwartą drogę” postępowania⁵⁹, a egzekucja dopuszczalna to egzekucja możliwa⁶⁰. W tym znaczeniu dopuszczalność egzekucji oznacza brak przeszkód do zastosowania środków przymusu egzekucyjnego⁶¹.

W nauce dominuje stanowisko, że egzekucja administracyjna jest dopuszczalna, jeżeli łącznie spełnia przesłanki dopuszczalności przedmiotowej i podmiotowej. Naruszenie tych warunków powoduje niedopuszczalność egzekucji⁶². Do przesłanek przedmiotowych większość autorów zalicza te, które dotyczą przedmiotu postępowania, tzn. dopuszczalność drogi egzekucji administracyjnej (niektórzy wiążą z nią przesłankę kompetencji organu egzekucyjnego), natomiast do przesłanek podmiotowych — przesłanki dotyczące zobowiązanego i wierzyciela. W literaturze można spotkać również inną klasyfikację przesłanek dopuszczalności egzekucji, w której do przesłanek przedmiotowych zalicza się: dopuszczalność drogi ze względu na przedmiot sprawy, natomiast do przesłanek podmiotowych: właściwość, dopuszczalność egzekucji ze względu na osobę, zdolność do czynności prawnych, należyte zastępstwo podmiotu niemającego zdolności do czynności prawnych⁶³. Należy zauważyć, że jedni autorzy zaliczają właściwość organu egzekucyjnego do przesłanek przedmiotowych, mieszczących się w przesłance dopuszczalności drogi egzekucji, natomiast inni — do przesłanek podmiotowych. Tego ostatniego podziału nie da się ściśle przeprowadzić, gdyż przy większości przesłanek elementy podmiotowe i przedmiotowe łączą się z sobą. Tak właśnie jest w przypadku przesłanek: dopuszczalności drogi egzekucji i właściwości organu egzekucyjnego. Do warunków urzeczywistnienia prawa do prowadzenia egzekucji można niewątpliwie zaliczyć także prawidłowy tryb postępowania. Bardziej szczegółowy podział wyróżnia przesłanki całego postępowania (rozumianego jako akt prawny złożony z czynności procesowych) i przesłanki poszczególnych czynności procesowych (co do formy i co do treści). Z tego punktu widzenia przesłanki można podzielić na przesłanki ogólne (dotyczące całego postępowania) i szczególne (dotyczące poszczególnych rodzajów egzekucji: pieniężnej i niepieniężnej).

Ze względu na ogólną klasyfikację przesłanek prawnych można uznać, że w postępowaniu egzekucyjnym należy wyodrębnić przesłanki formalne (proce-

⁵⁹ M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 58.

⁶⁰ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995, s. 158; M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 318.

⁶¹ R. Sawuła [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *op. cit.*, s. 205; S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 204.

⁶² Szerzej: L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 128–138.

⁶³ J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne — część ogólna*, Warszawa 1958, s. 70.

sowe), materialne (merytoryczne)⁶⁴ oraz mieszane. Niekiedy materialnoprawne warunki poszukiwania ochrony prawnej ustanawiają też przepisy zawarte w ustawach procesowych⁶⁵. Niektóre z przesłanek są tak ogólne, że występują nie tylko w postępowaniu orzekającym, lecz także w postępowaniu wykonawczym (egzekucyjnym). Inne znowu właściwe są tylko temu ostatniemu postępowaniu⁶⁶.

Przesłankami materialnymi dopuszczalności egzekucji są przesłanki związane z obowiązkiem jako przedmiotem egzekucji. Należy do nich zaliczyć: przesłankę dopuszczalności drogi egzekucji (pozytywna) w związku z istnieniem przedmiotu egzekucji (obowiązku publicznoprawnego lub innego przekazanego na drogę egzekucji administracyjnej odrębną ustawą), podstawę egzekucji (pozytywna), nadejście określonego terminu, w którym podmiot jest zobowiązany wykonać obowiązek, czyli wymagalność obowiązku (przesłanka pozytywna) oraz dobrowolne spełnienie obowiązku (negatywna). Do przesłanek formalnych dopuszczalności postępowania egzekucyjnego należy zaliczyć: legitymację procesową upoważniającą dany podmiot (wierzyciela) do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie egzekucji, wynikającą z tytułu egzekucyjnego (pozytywna), zdolność zobowiązanego do wystąpienia w postępowaniu (pozytywna), przesłankę właściwości organu egzekucyjnego (pozytywna), przesłankę ukończenia postępowania egzekucyjnego (negatywna).

Istotna jest odpowiedź na pytanie, jaka jest hierarchia przesłanek dopuszczalności egzekucji administracyjnej z punktu widzenia ich znaczenia dla postępowania? W klasyfikacji przesłanek prawnych zestawianych przez poszczególnych autorów na pierwszym miejscu jest zwykle wymieniana dopuszczalność drogi egzekucji⁶⁷. Jeśli droga egzekucji jest zamknięta, to całe dalsze postępowanie należałoby uznać za bezcelowe. W świetle poglądów doktryny dopuszczalność drogi egzekucji ma znaczenie przesłanki dodatniej bezwzględnej⁶⁸. Jeżeli wiadomo, że droga administracyjna jest otwarta, aktualne stają się następne przesłanki⁶⁹. Niewątpliwie znaczące miejsce zajmują przesłanki materialne i konstytucyjne,

⁶⁴ E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 78.

⁶⁵ J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski *et al.*, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 63. Tak np. art. 6 § 1a u.p.e.a. uzależnia możliwość złożenia skargi na bezczynność wierzyciela od posiadania (naruszenia) przez podmiot interesu prawnego lub faktycznego. Przepis ten, mimo że znajduje się w ustawie procesowej, ma charakter normy materialnoprawnej, gdyż ustanawia nie procesową, lecz materialną przesłankę dochodzenia ochrony prawnej.

⁶⁶ K. Korzan, *Sądowe postępowanie...*, s. 131. M. Sawczuk zwraca uwagę na jeszcze inny podział, podkreślając, że te wymagania, które organ bierze pod uwagę z urzędu, są przesłankami, a te, które są brane pod uwagę na wniosek — „zarzutami”. M. Sawczuk, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963, s. 26.

⁶⁷ J. Jankowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej — istota i skutki*, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 9, 1982, s. 31–32.

⁶⁸ Z. Resich, *Przesłanki...*, s. 43.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 111.

a więc przesłanki tworzące stosunek procesowy, następnie formalne wniesienie wniosku (lub podstawy do wszczęcia postępowania z urzędu), przesłanki te decydują bowiem o istnieniu stosunku procesowego i o rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego. W ramach głównych przesłanek istotne są przesłanki dotyczące podmiotów postępowania, albowiem muszą istnieć podmioty danego stosunku procesowego. Wszczęcie egzekucji dopuszczalne jest dopiero wówczas, gdy istnieje pewność, że stwierdzony w tytule wykonawczym obowiązek powinien być wykonany na rzecz wierzyciela i gdy nie występują przeszkody do stosowania środków egzekucyjnych. Sformalizowanym dokumentem, który wyodrębnionym pod względem organizacyjnym organom egzekucyjnym stwarza taką pewność, jest tytuł wykonawczy. Znaczenie tego dokumentu polega na tym, że stanowi on podstawę konkretnego postępowania egzekucyjnego.

THE PREREQUISITE FOR ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT ADMISSIBILITY

Summary

Admissibility means a possibility to act in certain scope. Admissibility of administrative enforcement proceedings depends on the existence of specified legal premises. They show whether the proceedings are conducted by a competent public administration authority, against due entities and towards due subject matter. Administrative enforcement admissibility is specified by general and particular premises, positive and negative. The basic positive premise for the admissibility of enforcement way is: if administrative way is appropriate, then the court's way is inadmissible. General circumstances include the existence of an act which contains an administrative-law (public-law) obligation, as grounds for enforcement and premises connected with enforcement proceedings. Premises determining a proper way of the course of proceedings also depend on a kind of enforcement, whether it is a pecuniary or non-pecuniary enforcement. Lack of admissible premises means inadmissibility of administrative enforcement.