

Uchwała z dnia 24 marca 2006 r., III CZP 10/06

Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski

Sędzia SN Marian Kocon (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku wierzyciela Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w W. zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa przy uczestnictwie dłużnika Roberta D. o nadanie klauzuli wykonalności, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 22 marca 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 28 października 2005 r.:

„Czy przewidziane w art. 914 § 2 k.p.c. zwolnienie wierzyciela od obowiązku dołączenia do wniosku o wyjawienie majątku, złożonego po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, tytułu wykonawczego, dotyczy tylko toczącej się egzekucji sądowej, czy też egzekucji administracyjnej?”

podjął uchwałę:

Do wniosku urzędu skarbowego – złożonego po wszczęciu egzekucji administracyjnej – działającego na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku należy dołączyć tytuł wykonawczy wskazany w art. 71 § 3 tej ustawy, opatrzony sądową klauzulą wykonalności.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przytoczone na wstępie uchwały powstało w toku postępowania wywołanego wniesieniem zażalenia na postanowienie Sądu Rejonowego, oddalające wniosek administracyjnego organu egzekucyjnego o nadanie klauzuli wykonalności administracyjnemu tytułowi wykonawczemu, celem zwrócenia się do sądu powszechnego na podstawie art. 71 ustawy z dnia 17

czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. – dalej: „u.p.e.a.”) o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd Okręgowy wskazał, że w wyniku nowelizacji art. 913 i 914 k.p.c., dokonanej ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), wierzyciel, domagając się wyjawienia majątku po wszczęciu egzekucji, nie jest zobowiązany dołączyć do wniosku o wyjawienie majątku tytułu wykonawczego. Będące założeniem tej nowelizacji uproszczenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego mogłoby przemawiać za tym, by także w sytuacji, w której uprzednio wszczęto egzekucję administracyjną, wierzyciel nie był zobowiązany do przedkładania tytułu wykonawczego. Sąd Okręgowy zauważył jednak, że kodeks postępowania cywilnego rezerwuje pojęcie „egzekucja” tylko dla postępowania sądowego. Ponadto, w ocenie tego Sądu, za poglądem, że art. 914 § 2 k.p.c. dotyczy tylko egzekucji sądowej, przemawia to, iż toczy się ona na podstawie tytułu zaopatrzonego w sądową klauzulę wykonalności, a co za tym idzie, obowiązek dłużnika podlega kontroli w toku postępowania klauzulowego, w przeciwieństwie do obowiązków objętych administracyjnymi tytułami wykonawczymi, które takiej kontroli nie podlegają.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem wymogów, jakim powinien odpowiadać wniosek o wyjawienie majątku składany przez wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym na podstawie art. 71 u.p.e.a., podejmowany był przez Sąd Najwyższy dwukrotnie. W uchwale z dnia 20 lipca 1995r., III CZP 90/95 (OSNC 1995, nr 12, poz. 171) Sąd Najwyższy przyjął, że do wniosku urzędu skarbowego, działającego na podstawie art. 71 § 1 u.p.e.a., należy dołączyć administracyjny tytuł wykonawczy opatrzony sądową klauzulą wykonalności (art. 914 § 2 k.p.c.). Uznał, że pojęcie „tytuł wykonawczy” użyte w art. 914 § 2 k.p.c. musi być rozumiane zgodnie ze znaczeniem, które nadają mu przepisy części II (obecnie – części III) k.p.c., dotyczące postępowania egzekucyjnego. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w sądową klauzulę wykonalności. Przepis art. 70 § 1 u.p.e.a. natomiast, w obowiązującym wówczas brzmieniu, we fragmencie, w którym dotyczył egzekucji w trybie sądowym z nieruchomości zobowiązanego (na podstawie administracyjnego tytułu

wykonawczego wystawionego przez wierzyciela), nie może stanowić podstawy do przeciwnego wniosku, gdyż nie może być wykładany w oderwaniu od art. 784 k.p.c.

Podejmując ponownie ten sam problem po zmianie art. 71 u.p.e.a., dokonanej z dniem 30 listopada 2001 r. ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368), Sąd Najwyższy uznał w uchwale z dnia 5 marca 2003 r., III CZP 98/02 (OSNC 2003, nr 11, poz. 148), że uchwała z dnia 20 lipca 1995 r. zachowuje aktualność. Nie odniósł się do zmienionego brzmienia art. 71 u.p.e.a., wyeksponował natomiast, w ślad za tą uchwałą, że art. 71 § 1 u.p.e.a. odsyła wprost do stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących wyjawienia majątku, a art. 914 § 2 nakazuje dołączyć do wniosku o wyjawienie majątku tytuł wykonawczy. Pojęcie to musi być rozumiane zgodnie ze znaczeniem nadawanym mu przez przepisy części II (obecnie – części III) k.p.c.

Nowelizacja art. 913 i 914 k.p.c. przesądziła w sposób jednoznaczny dopuszczaną dotychczas w drodze wnioskowania *a fortiori* możliwość domagania się wyjawienia majątku w toku egzekucji, a ponadto zwolniła z obowiązku dołączania do wniosku o wyjawienie majątku tytułu wykonawczego, jeżeli wierzyciel wszczął już egzekucję. Ze względu na to, że w razie żądania wyjawienia majątku jeszcze przed wszczęciem egzekucji wierzyciel nadal obowiązany jest dołączać do wniosku tytuł wykonawczy, sens nowelizacji sprowadza się do tego, by wierzyciel, który złożył już tytuł wykonawczy do akt sprawy egzekucyjnej, nie musiał przedkładać go także sądowi. Omawiana nowelizacja nie doprowadziła więc do zmian podstaw dopuszczalności domagania się wyjawienia majątku w postępowaniu cywilnym; nadal podstawę tę stanowi legitymowanie się przez wierzyciela tytułem wykonawczym. Rozumowanie stanowiące podstawę tego uregulowania opiera się na założeniu, że gdyby tytuł wykonawczy nie znajdował się w aktach sprawy, wierzyciel mógłby go wykorzystać celem dołączenia do wniosku o wyjawienie majątku i uczynić zadość wymaganiom przewidzianym w art. 914 § 2 *in fine* k.p.c.

Odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia kwestii, czy składając wniosek o wyjawienie majątku przed wszczęciem egzekucji wierzyciel administracyjny musi dołączyć do wniosku administracyjny tytuł wykonawczy opatrzony sądową klauzulą wykonalności, a ściślej, czy podstawą do domagania się wyjawienia majątku jest administracyjny

tytuł wykonawczy opatrzony tą klauzulą. Pozytywne przesądzenie tej kwestii implikuje odpowiedź negatywną, nie sposób bowiem przyjąć, że podstawą wyjawienia majątku, także na podstawie art. 913 i nast. k.p.c. w związku z art. 71 § 3 u.p.e.a., jest administracyjny tytuł wykonawczy z sądową klauzulą wykonalności, a zarazem, że jeśli jest już w toku prowadzona na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego egzekucja, wierzyciel może powołać się na „zwolnienie” wynikające *a contrario* w art. 914 § 2 k.p.c. Ponieważ sąd nie mógłby wówczas zweryfikować istnienia odpowiedniej podstawy wyjawienia majątku, oznaczałoby to *de facto*, że wierzyciel może domagać się wyjawienia majątku, pomimo że administracyjny tytuł wykonawczy nie został opatrzony sądową klauzulą wykonalności. Prowadziłoby to do zmiany podstaw dopuszczalności wyjawiania majątku, czego, jak wspomniano, ustawodawca nie zamierzał.

Za potrzebą opatrywania dokumentów wskazanych w art. 71 § 3 u.p.e.a. sądową klauzulą wykonalności przemawia fakt, że skoro wyjawienie majątku ma nastąpić na zasadach określonych w kodeksie postępowania cywilnego, co jednoznacznie wynika z art. 71 § 1 u.p.e.a., a art. 914 § 2 k.p.c. wymaga przedłożenia w tym celu tytułu wykonawczego, to dokumenty wymienione w art. 71 § 3 u.p.e.a. powinny być opatrzone tą klauzulą. Tytułem wykonawczym w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego jest bowiem tytuł egzekucyjny opatrzony sądową klauzulą wykonalności (art. 776). Wobec tego, że art. 776 k.p.c. ma niewątpliwie charakter definicji legalnej, odmienne rozumienie tego samego pojęcia na tle art. 914 k.p.c. nie znajduje uzasadnienia.

Rozumowanie to odpowiada także zasadzie, że dla wszczęcia egzekucji sądowej niezbędny jest tytuł wykonawczy w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Harmonizuje też z art. 791 pkt 3 k.p.c., według którego inne akty niż wymienione w pkt. 1 i 2 tego samego przepisu, jeżeli z mocy ustawy podlegają egzekucji sądowej, stanowią dla sądowego postępowania egzekucyjnego wyłącznie tytuł egzekucyjny. Przyjmując, że wyjawienie majątku jest co prawda pomocniczym, lecz jednak środkiem egzekucji, należy uznać, że art. 71 § 3 u.p.e.a. wskazuje jedynie konkretne akty, które, jako podlegające z jego mocy egzekucji sądowej, stanowią tytuły egzekucyjne i powinny być opatrzone klauzulą wykonalności, nadawaną na podstawie art. 784 k.p.c.

Tego rozumowania nie podważa okoliczność, że w pewnych sytuacjach egzekucja sądowa może toczyć się na podstawie administracyjnego tytułu

wykonawczego bez potrzeby nadawania mu sądowej klauzuli wykonalności (np. art. 773 k.p.c.) albo że np. na gruncie art. 109 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm. – dalej: "u.k.w.h.") przyjmuje się, iż „tytułem wykonawczym określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym” jest *lege non distinguente* każdy tytuł wykonawczy, w tym także administracyjny, mimo że nie stanowi on tytułu wykonawczego w egzekucji sądowej. Jest tak dlatego, że ewentualna rozszerzająca wykładnia art. 914 § 2 k.p.c., pomijając jej dopuszczalność, mogłaby prowadzić do objęcia zakresem występującej w tym przepisie nazwy „tytuł wykonawczy” wyłącznie administracyjnych tytułów wykonawczych. Są one natomiast tylko jednym z dwóch rodzajów dokumentów, które art. 71 § 3 u.p.e.a. określa jako „podstawę żądania nakazania wyjawienia majątku”. Ponieważ ten właśnie przepis postrzegany jest jako źródło dezaktualizacji poglądów Sądu Najwyższego w zakresie wymogów, jakim powinien odpowiadać wniosek o wyjawienie majątku kierowany przez administracyjny organ egzekucyjny, należy uznać, że zmiana dotychczasowej wykładni obejmuje oba wskazane tam dokumenty. Mówiąc inaczej, jeśli art. 71 § 3 u.p.e.a. miałby rzeczywiście stać się podstawą do zmiany obecnego stanowiska, to wykluczyć należy taki wariant interpretacyjny, który prowadziłby do tego, że zmiana ta objęłaby tylko jeden z wyszczególnionych tam dokumentów. Teza, że użyta w art. 914 § 2 k.p.c. nazwa „tytuł wykonawczy” obejmuje *lege non distinguente* zarówno tytuł wykonawczy administracyjny, jak i sądowy nie czyni zadość temu założeniu, ponieważ zarządzenie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 71 § 3 u.p.e.a., nie zalicza się ani do jednej, ani do drugiej grupy.

Z brzmienia art. 71 u.p.e.a. można *prima facie* wywieść, że jest on pomyślany jako autonomiczna podstawa wyjawienia majątku. Z pierwszeństwem wobec art. 913 k.p.c. przepis ten reguluje okoliczności, w jakich sąd powinien uznać wniosek za uzasadniony (art. 71 § 1 i 2 u.p.e.a.). Sąd nie może zatem rozważać wniosku administracyjnego organu egzekucyjnego w świetle art. 913 k.p.c. (...) Trafność tej tezy podważa jednak brak podstaw do przyjęcia, że art. 71 § 3 u.p.e.a. jest przepisem szczególnym nie tylko wobec art. 914 § 2 k.p.c., ale również wobec art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., według którego inne akty niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu, jeśli mają podlegać wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, stanowią dla tej egzekucji jedynie tytuł egzekucyjny. Ponadto, zgodnie art. 71 § 1 u.p.e.a., „zwrócenie się” organu o wyjawienie majątku, a więc nie tylko samo wyjawienie,

lecz także uruchomienie właściwego postępowania sądowego, powinno nastąpić zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego.

Należy zwrócić uwagę na jego konstrukcyjną zbieżność art. 71 § 3 u.p.e.a. z art. 35 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 – dalej: „Ordynacja”). Przepis ten wymienia dokumenty stanowiące podstawę wpisu do księgi wieczystej hipoteki przymusowej zabezpieczającej zobowiązania podatkowe. W judykaturze i w nauce przyjmuje się, że dokumenty te, mimo powszechnie aprobowanego poglądu o *quasi*-egzekucyjnym charakterze postępowania o wpis hipoteki przymusowej do księgi wieczystej, stanowią samodzielną podstawę wpisu bez potrzeby nadawania im sądowej klauzuli wykonalności. Może to stanowić argument, aby w analogiczny sposób potraktować dokumenty wymienione w art. 71 § 3 u.p.e.a.

Przeciwko tej argumentacji trzeba jednak podnieść, że pogląd o przysługującym administracyjnym tytułom wykonawczym walorze podstawy wpisu hipoteki do księgi wieczystej bez potrzeby nadawania im klauzuli wykonalności ugruntował się jeszcze przed wejściem w życie art. 35 § 2 pkt 2 Ordynacji w obecnie obowiązującym brzmieniu, a jego podstawy upatruje się w treści art. 109 u.k.w.h., a nie w art. 35 Ordynacji. W odniesieniu do decyzji wymienionych w art. 35 § 2 pkt 1 Ordynacji – art. 110 u.k.w.h. wskazuje natomiast wprost, że podstawą wpisu może być, na mocy przepisów szczególnych, decyzja administracyjna.

Nie sposób jednak pominąć, że dotychczasowa argumentacja nie wystarcza do rozwiązania problemu związanego z tym, iż podstawą wpisu, w myśl art. 35 § 2 pkt 2 Ordynacji, może być również zarządzenie zabezpieczenia, które nie stanowi tytułu wykonawczego w rozumieniu art. 776 k.p.c. ani art. 27 u.p.e.a., a tym samym nie jest tytułem wykonawczym również w świetle art. 109 u.k.w.h. Zgadzając się z tym, by stanowiło ono podstawę wpisu hipoteki bez nadania mu sądowej klauzuli wykonalności, a za takim stanowiskiem przemawia art. 35 § 2 Ordynacji, przepis ten czyni się autonomiczną wobec art. 109 u.k.w.h. podstawą wpisu hipoteki. To natomiast, przez podobieństwo konstrukcyjne, mogłoby uzasadniać podobne potraktowanie art. 71 § 3 u.p.e.a.

Idąc dalej, uzasadnienia dla nadania art. 71 § 3 u.p.e.a. charakteru samodzielnej podstawy żądania wyjawienia majątku bez potrzeby opatrywania wymienionych tam dokumentów klauzulą wykonalności, można doszukiwać się także w tym, że w przeciwnym razie przepis ten byłby zbędny. Przed jego wejściem

w życie nie było wątpliwości co do tego, że administracyjny tytuł wykonawczy – po nadaniu mu sądowej klauzuli wykonalności w trybie art. 784 k.p.c. – stanowi podstawę żądania wyjawienia majątku. W art. 71 § 3 u.p.e.a. jest jednak mowa nie tylko o administracyjnym tytule wykonawczym, lecz także o zarządzeniu zabezpieczenia, wydawanym na podstawie art. 155a i 156 u.p.e.a. Zarządzenie to wydawane jest w postępowaniu zabezpieczającym w administracji, które – podobnie jak postępowanie zabezpieczające uregulowane w części II kodeksu postępowania cywilnego – ma charakter pomocniczy i zmierza do zapewnienia skuteczności postępowania egzekucyjnego w sytuacjach, w których brak zabezpieczenia mógłby utrudniać lub uniemożliwiać egzekucję (art. 154 § 1 u.p.e.a.). Na gruncie art. 913 i n. k.p.c. dominuje natomiast pogląd, że wierzyciel nie może domagać się wyjawienia majątku w postępowaniu zabezpieczającym, mimo że opatrzone klauzulą wykonalności postanowienie o zabezpieczeniu stanowi tytuł wykonawczy. Od reguły tej dopuszcza się wprawdzie wyjątki, ponieważ jednak ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewiduje antycypacyjnych sposobów zabezpieczenia (art. 164 i n. u.p.e.a.), a tych właśnie dotyczą omawiane odstępstwa, w rozważanym przypadku nie znalazłyby one zastosowania. Trzeba zatem przyjąć, że art. 71 § 3 u.p.e.a. ma znaczenie o tyle, o ile zezwala na wyjawienie majątku w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym.

Trzeba też zauważyć, że wątpliwości rysujących się na płaszczyźnie językowej nie wyjaśnia również uzasadnienie nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mocą której w art. 71 tej ustawy dodano § 3. Stwierdzono, że "przewiduje się wyraźne określenie podstawy żądania nakazania wyjawienia dłużnikowi majątku. Wobec tego, że sprawy tego rodzaju rozpatrywane są przez sądy powszechne, w dotychczasowej praktyce pojawiały się wątpliwości, czy podstawą takiego żądania może być akt administracyjny. Możliwość korzystania z tej instytucji jest natomiast bardzo istotna z punktu widzenia skuteczności egzekucji" (sejm III kadencji, druk nr 2391, z dnia 17 listopada 2000 r.). Ponieważ w piśmiennictwie nie odnotowano sporów co do tego, czy administracyjny tytuł wykonawczy, opatrzone sądową klauzulą wykonalności, może stanowić podstawę żądania wyjawienia majątku, mogłoby wydawać się, że „wątpliwości”, o których stanowi cytowany fragment dotyczą jedynie problemu samej potrzeby opatrywania tych tytułów sądową klauzulą wykonalności. Treść uzasadnienia mogłaby więc

skłaniać do wniosku, że ustawodawcy chodziło o zniesienie potrzeby uzyskiwania klauzuli wykonalności celem zmuszenia dłużnika do wyjawienia majątku. Nie sposób jednak pominąć, że teza ta pozostaje w sferze domniemań. Trudność w odtworzeniu intencji ustawodawcy na podstawie cytowanego tekstu ujawnia się jeszcze silniej, jeżeli zważyć, że w nauce i w orzecznictwie neguje się, iż administracyjny tytuł wykonawczy ma charakter aktu administracyjnego, lub – ściślej – decyzji administracyjnej, upatrując w nim jedynie dokumentu urzędowego, warunkującego wszczęcie egzekucji. Tymczasem przywołane uzasadnienie posługuje się właśnie pojęciem „aktu administracyjnego”.

Racją, dla której przepisy kodeksu postępowania cywilnego zezwalają na wyjawienie majątku tylko wówczas, gdy wierzyciel legitymuje się tytułem wykonawczym, jest niewątpliwie to, że środek ten zakłada stosowanie przymusu w jego skrajnej postaci, bo kierowanego do osoby dłużnika (art. 916 k.p.c.). Podstawą stosowania przymusu w systemie egzekucji sądowej jest z nielicznymi wyjątkami tytuł wykonawczy (art. 776 zdanie pierwsze k.p.c.). Patrząc z tej perspektywy, administracyjny tytuł wykonawczy musi być uznany za odpowiednik sądowego tytułu wykonawczego, uprawnia on bowiem do stosowania przymusu, włącznie z przymusem osobistym (art. 148 i nast. u.p.e.a.), a stopień represyjności stosowanych na jego podstawie według ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustaw szczególnych środków egzekucyjnych może być uznany za dalej jeszcze idący niż w kodeksie postępowania cywilnego.

Do innych wniosków trzeba jednak dojść rozważając tę kwestię z punktu widzenia okoliczności stanowiących podstawę wystawienia obu tytułów i stojących za nimi gwarancji ochrony dłużnika. W postępowaniu cywilnym regułą jest, że egzekucja może toczyć się na podstawie tytułu wykonawczego składającego się z orzeczenia sądu, choćby nieprawomocnego i klauzuli wykonalności, natomiast większość tytułów niesądowych powstaje z woli samego dłużnika (tytuł egzekucyjny w postaci aktu notarialnego, a także – pośrednio – bankowy tytuł egzekucyjny). Dodatkową gwarancję stanowi tu postępowanie klauzulowe.

Odmienne jest w postępowaniu administracyjnym. Podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w egzekucji administracyjnej może stanowić decyzja administracyjna, przy czym w wielu sytuacjach nie musi być ostateczna (np. art. 224 Ordynacji). Poza decyzją administracyjną podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego może stanowić bezpośrednio przepis prawa (art. 3 u.p.e.a.), a

także, jeżeli chodzi o egzekucję niektórych danin publicznych, składane przez zobowiązanego dokumenty (art. 3a u.p.e.a.). W pierwszym przypadku tytuł wykonawczy wystawiany jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w dwóch pozostałych tytuł ten wystawia się bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania.

Uogólniając, proces powstawania administracyjnego tytułu wykonawczego pozbawiony jest udziału sądu, a ochrona sądowa ma charakter następczy i nie wstrzymuje wykonalności decyzji, a tym samym toku egzekucji (art. 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270. – dalej: "Pr.p.s.a."). To samo dotyczy ochrony, o którą dłużnik może się ubiegać, składając zarzuty na podstawie art. 33 i nast. u.p.e.a.

Różnice pomiędzy tytułem wykonawczym, o którym mowa w art. 776 k.p.c., a dokumentami wymienionymi w art. 71 § 3 u.p.e.a., rysują się wyraźniej w wypadku zarządzenia zabezpieczenia (art. 71 § 3 *in fine* u.p.e.a.). W myśl art. 160 § 2 u.p.e.a., w drodze zabezpieczenia nie można stosować przeciwko dłużnikowi przymusu bezpośredniego. Instytucja wyjawienia majątku, o czym była mowa, możliwość tę zakłada. Dopuszczenie możliwości domagania się wyjawienia majątku na podstawie zarządzenia zabezpieczenia oznaczałoby, że zarządzenie to uzyskuje w tym postępowaniu większą moc w toku egzekucji administracyjnej. Rozwiązania takiego nie sposób aprobować.

Pomimo że wyjawienie majątku nie stanowi realizacji administracyjnego tytułu wykonawczego lub zarządzenia zabezpieczenia na drodze sądowej, lecz swego rodzaju rekwizycję ze strony sądu, okoliczności te sugerują, iż prowadzenie postępowania klauzulowego jest jednak w takiej sytuacji pożądane. Wprawdzie sąd powszechny nie mógłby zbadać zasadności obowiązku, na który opiewa administracyjny tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia, zobowiązany byłby jednakże poddać kontroli, czy administracyjny tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia spełniają przewidziane odpowiednio w art. 27 i art. 156 u.p.e.a. wymogi formalne; innymi słowy, zweryfikować ewentualne procesowe wadliwości administracyjnego tytułu. Ze względu na to, że ustawodawca precyzyjnie określił treść administracyjnego tytułu wykonawczego i zarządzenia zabezpieczenia, badanie przez sąd pozwoliłoby stworzyć gwarancję, iż do wyjawienia majątku nie dojdzie, gdyby egzekucja administracyjna okazała się oczywiście niedopuszczalna. Dotyczy to zwłaszcza takich sytuacji, w których

dokumenty określone w art. 71 § 3 u.p.e.a. nie podlegają przed zwróceniem się do sądu o wyjawienie majątku jakiegokolwiek kontroli sądowej.

Argumentacji tej można przeciwstawić dwa zarzuty. Administracyjny tytuł wykonawczy musi być wyposażony w klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji (art. 27 pkt 10 u.p.e.a.), a zarządzenie o zabezpieczeniu, w klauzulę o przyjęciu zarządzenia zabezpieczenia do wykonania (art. 156 § 1 pkt 7 u.p.e.a.). Wprawdzie z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji okoliczność ta nie wynika w sposób jednoznaczny, należy przyjąć, że warunkiem opatrzenia tą klauzulą dokumentów pochodzących od wierzyciela jest uprzednie zbadanie przez administracyjny organ egzekucyjny dopuszczalności egzekucji albo zabezpieczenia oraz pozostałych wymogów formalnych tytułu wykonawczego albo zarządzenia zabezpieczenia zgodnie z art. 29 u.p.e.a. oraz – odpowiednio – art. 157 u.p.e.a. Można zatem twierdzić, że ponowne badanie tych samych okoliczności przez sąd w postępowaniu klauzulowym jest zbędne i nie czyni zadość postulatowi sprawności administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a jego brak nie umniejsza gwarancji legalności egzekucji.

Chodzi też o to, że niedopełnienie formalnych wymogów administracyjnego tytułu wykonawczego stanowi podstawę środka prawnego w postaci zarzutu, który dłużnik może złożyć zgodnie z art. 33 u.p.e.a. Zarzut rozpoznaje organ egzekucyjny; na jego rozstrzygnięcie przysługuje zażalenie (art. 34 § 5 u.p.e.a.), a po rozstrzygnięciu przez organ odwoławczy – skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 Pr.p.s.a.). Przepisy art. 33 i 34 u.p.e.a. dotyczące zarzutu mają też odpowiednie zastosowanie w postępowaniu zabezpieczającym (art. 166b u.p.e.a.). Zobowiązany ma zatem zapewnioną pełną ochronę sądową i dlatego postępowanie klauzulowe jest zbędne. Dojść również może do kolizji orzeczeń, gdy sąd powszechny odmówi nadania klauzuli wykonalności, a sąd administracyjny oddali skargę złożoną przez zobowiązanego.

Badanie wymogów formalnych tytułu przez organ egzekucyjny na podstawie art. 29 u.p.e.a. nie zastępuje kontroli sądowej, co jest widoczne zwłaszcza wówczas, gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym i sam wystawia tytuł wykonawczy (art. 26 § 4 u.p.e.a.). Specyfika egzekucji administracyjnej polega na tym, że prowadzona jest w zasadzie przez organy będące zarazem stronami bezpośrednio zainteresowanymi w wykonaniu obowiązku, co budzi obawy o stopień uwzględnienia interesów zobowiązanego.

Środki prawne, którymi dysponuje zobowiązany w toku egzekucji administracyjnej, gwarantują pełną ochronę sądową. Problem polega jednak na tym, że zanim dojdzie do wdrożenia postępowania o wyjawienie majątku, zobowiązany nie zawsze będzie mógł z niej skorzystać. Zgodnie z art. 71 § 2 u.p.e.a., wierzyciel może domagać się wyjawienia majątku także przed wszczęciem egzekucji, a więc – zgodnie z art. 26 § 5 u.p.e.a. – jeszcze przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu wykonawczego. Zarzut może być natomiast składany, zgodnie z art. 33 *in principio* u.p.e.a., „w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej” oraz w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu. W takim stanie rzeczy, skoro egzekucja nie została jeszcze wszczęta, nie jest pewne, czy jeżeli organ egzekucyjny zdecyduje się wystąpić o wyjawienie majątku przed wszczęciem egzekucji, zobowiązany będzie mógł skutecznie kwestionować administracyjny tytuł wykonawczy wnosząc zarzut. Należy zwrócić uwagę, że wniesienie zarzutu, a także ewentualnych dalszych środków zaskarżenia, nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Wprawdzie organ rozpoznający zarzut może wstrzymać to postępowanie lub niektóre czynności, zależy to jednak od jego uznania (art. 35 u.p.e.a.). W takim stanie rzeczy, jeśli administracyjny tytuł wykonawczy (zarządzenie zabezpieczenia) nie podlega formalnej weryfikacji ze strony sądu, to może powstać sytuacja, w której mimo wniesienia na podstawie art. 33 u.p.e.a. zarzutu dotyczącego wadliwości administracyjnego tytułu wykonawczego (zarządzenia zabezpieczenia), sąd orzekający w przedmiocie wyjawienia majątku nie mógłby tej okoliczności wziąć pod uwagę.

Wykładnia językowa art. 71 § 3 u.p.e.a., prowadzona z uwzględnieniem kontekstu i w powiązaniu z art. 777 oraz 914 k.p.c., nie prowadzi więc do jednoznacznych wniosków. Sposób zredagowania art. 71 § 3 u.p.e.a. na tle podobnych regulacji nie daje dostatecznych argumentów dla tezy, że został on stworzony z zamiarem skonstruowania autonomicznej wobec przepisów kodeksu postępowania cywilnego podstawy wyjawienia majątku. Jeżeli jednak rzeczywiście taka była intencja, ustawodawca powinien sformułować omawiany przepis w sposób niebudzący wątpliwości, na wzór art. 770¹ k.p.c. lub art. 228 Pr.p.s.a.

Przedstawione argumenty funkcjonalne przemawiają za utrzymaniem dotychczasowej wykładni art. 71 § 3 u.p.e.a. i potrzebą opatrywania wymienionych w nim dokumentów klauzulą wykonalności. Na marginesie, ewentualna nowelizacja

tego przepisu powinna przynajmniej zapewnić przy wszczęciu postępowania o wyjawienie majątku sądową kontrolę tego, czy przedłożony przez organ administracyjny dokument odpowiada wymogom administracyjnego tytułu wykonawczego albo zarządzenia zabezpieczenia, określonym w art. 27 lub – odpowiednio – w art. 156 u.p.e.a.

W świetle stanowiska, że tytułem do żądania wyjawienia majątku na podstawie art. 913 i nast. k.p.c. w związku z art. 71 u.p.e.a. jest wyłącznie tytuł wykonawczy w rozumieniu art. 776 k.p.c., zgoda na to, by wierzyciel prowadzący egzekucję administracyjną mógł ubiegać się o nakazanie wyjawienia majątku nie dołączając tytułu wykonawczego, prowadziłyby *de facto* do tego, iż postępowanie o wyjawienie majątku toczyłoby się na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego (art. 26 w związku z art. 27 u.p.e.a.). Taka koncepcja ze wskazanych przyczyn byłaby nie do przyjęcia.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.

