

Wrocław, 18 listopada 2020 r.

mgr Adam Bródka

Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego

Instytut Nauk Administracyjnych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

### **Streszczenie rozprawy doktorskiej w języku polskim i angielskim**

Instytucja zabezpieczenia regulowana przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi wyjątkowy w swojej konstrukcji element systemu gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Zaklasyfikowanie zabezpieczenia do grupy instrumentów dobrowolnej albo przymusowej realizacji zobowiązującej normy prawa administracyjnego nie stwarza nadmiernych trudności. Biorąc pod uwagę dotkliwość jaką zabezpieczenie wywołuje, niewątpliwie jest ono przykładem narzędzia zapewniającego wykonanie obowiązku z użyciem przymusu. Co jest jednak najistotniejsze, badany instrument nie osiąga tego celu bezpośrednio, wynika to z naczelnej zasady, iż zabezpieczenie nie może prowadzić do wykonania obowiązku oraz bliskiego związku z procedurą egzekucyjną na potrzeby której, skuteczność ma zapewnić. Instytucja zabezpieczenia występuje jako ogniwo w łańcuchu zdarzeń zmierzających do urzeczywistnienia nakazu lub zakazu prawa, którego finalnym etapem jest administracyjne postępowanie przymusowe. Nie oznacza to bynajmniej, że pod wpływem niedogodności wynikających z zastosowanego sposobu zabezpieczenia zobowiązany nie zdecyduje się wykonać obowiązku dobrowolnie. Sytuacja tak stanowi jednak wyłącznie skutek postępowania zabezpieczającego i nie może być utożsamiana z - *a priori* - przewidzianym dla tej procedury celem.

Treść ustawy egzekucyjnej pozwala wyróżnić - podobnie jak w przypadku procedury przymusowego wykonania obowiązku - konstrukcję postępowania zabezpieczającego oraz zabezpieczenia. Taki zabieg uzasadnia treść regulacji Działu IV u.p.e.a. w obrębie, którego prawodawca posługuje się pojęciem postępowania zabezpieczającego oraz zabezpieczenia. Celowość powyższego potwierdza ponadto charakterystyka czynności dokonywanych w ramach instytucji zabezpieczenia. Płaszczyzna normatywna przewiduje stadium skoncentrowane bezpośrednio na dokonaniu zabezpieczenia, ale także szereg czynności procesowych podejmowanych przed albo po samym zabezpieczeniu. Konsekwentnie,

postępowanie zabezpieczające należy rozumieć jako ciąg czynności podejmowanych przez wierzyciela, organ egzekucyjny, a także inne podmioty postępowania zabezpieczającego, zmierzający do zaprowadzenia takiego stanu faktycznego lub prawnego w obliczu, którego ewentualna egzekucja okaże się skuteczna. Natomiast zabezpieczenie jest etapem tego ciągu czynności, rozpoczyna się w dopiero w momencie przystąpienia do czynności zabezpieczenia, czyli z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu zarządzenia zabezpieczenia. Jest to więc stadium czysto wykonawcze, ale wykonawcze nie w tym znaczeniu, że organ realizuje obowiązek, gdyż tego uczynić w postępowaniu zabezpieczającym nie może. Wykonanie w tym przypadku polega na podjęciu czynności bezpośrednio zmierzających do utrzymania przez określony czas istniejącego stanu faktycznego lub prawnego, tak aby późniejsza egzekucja mogła osiągnąć założony skutek.

Niezwykle istotna kwestia pojawia się w związku z nadawaniem niejednolitego znaczenia terminowi „zabezpieczenie” w aktach normatywnych prawa administracyjnego. Analiza przepisów u.p.e.a. oraz licznych ustaw materialnych prowadzi do wniosku, że zabezpieczenie może polegać na: 1) zabezpieczeniu wykonania obowiązku; 2) zabezpieczeniu jakiś przedmiotów; 3) zabezpieczeniu prawidłowości przebiegu pewnych czynności (procesowych, materialno-technicznych). Problematyczna staje się warstwa gramatyczna regulacji traktujących o zabezpieczeniu, odczytywanie intencji legislatora wyłącznie w oparciu o literalne brzmienie przepisów może prowadzić do mylnych wniosków. Od interpretatora wymaga się więc określenia celu przyświecającego każdej regulacji nawiązującej w swojej treści do „zabezpieczenia”. Jest to zadanie o podstawowym znaczeniu, tylko zabezpieczenie wykonania obowiązku warunkuje otwarcie drogi administracyjnego postępowania zabezpieczającego normowanego przepisami u.p.e.a.

Genezy zabezpieczenia administracyjnego należy poszukiwać w okresie międzywojennym. Art. 17 r.p.p.a. zawierał pierwowzór badanego mechanizmu, który z biegiem czasu i pod wpływem rozwiązań wypracowanych na płaszczyźnie prawa cywilnego przyjął znany nam dziś kształt. Niebagatelne znaczenie dla rozwoju instytucji zabezpieczenia miały właśnie regulacje prawa cywilnego, z których czerpał prawodawca tworząc administracyjne postępowanie zabezpieczające. Widać to nie tylko w przyjętej nomenklaturze, ale przede wszystkim w samych rozwiązaniach prawnych. Kategorycznie nie oznacza to jednak, że obecny art. 154 i n. u.p.e.a. stanowi w tym zakresie kopię procedury cywilnej. Normatywny model zabezpieczenia wykonania powinności publicznoprawnej wykazuje podobieństwo do zabezpieczenia konserwacyjnego, nie wyczerpuje to jednak problematyki zabezpieczenia normowanego przepisami k.p.c. Z tego powodu niedopuszczalnym jest odgórne

stawianie znaku równości pomiędzy zabezpieczeniem stosowanym przez organy egzekucyjne, a zabezpieczeniem podejmowanym przez sądy powszechne.

W dyskursie prawniczym wskazuje się na wieloznaczność terminu „funkcja”, któremu przypisuje się, aż pięć różnych znaczeń. Moim zdaniem w pełni uzasadnionym jest badanie funkcji postępowania zabezpieczającego z użyciem narzędzia w postaci funkcji-celu. Zabieg taki pozwala ustalić jaki cel przyświecał prawodawcy normującemu w u.p.e.a. zabezpieczenie wykonania obowiązku. Użyteczność na płaszczyźnie podjętych rozważań można przypisać także, w ograniczonym zakresie, funkcji rozumianej jako skutek danego instrumentu prawnego. Stosownie do powyższego, rację należy przyznać wyrażanym dotychczas w doktrynie prawa administracyjnego stanowiskom, że postępowanie zabezpieczające, pomimo funkcjonalnej samodzielności, nadal pozostaje ciągiem czynności związanym i podporządkowanym postępowaniu egzekucyjnemu. Funkcja instytucji zabezpieczenia przejawia się w zagwarantowaniu występowania takich warunków stanu faktycznego i prawnego w obliczu, których trwające, ale zawieszane lub dopiero przyszłe postępowanie przymusowe, będzie mogło zapewnić wykonanie obowiązku.

Na tak zarysowane zagadnienie można spojrzeć z wielu punktów widzenia, w zależności od przyjętej optyki instytucja zabezpieczenia pełni funkcję stabilizacyjną, chroni przedmiotowy porządek prawny lub interes wierzyciela publicznoprawnego. Wskazane ujęcia nie wykluczają się wzajemnie. Wręcz przeciwnie, dzięki zróżnicowanej perspektywie spojrzenie na instytucję zabezpieczenia nabiera kompleksowego wymiaru uwidaczniającego jej złożoną naturę. Co ważne, przyjmując koncepcję funkcji-skutku nawet dobrowolne wykonanie obowiązku w czasie trwania zabezpieczenia można uznać za funkcję mechanizmu zabezpieczenia.

Charakter obowiązku stanowi zagadnienie o podstawowym znaczeniu dla stosowania przepisów działu IV u.p.e.a. Ustawa egzekucyjna swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zróżnicowane kategorie nakazów i zakazów prawa. Generalnie rzecz ujmując zabezpieczeniu oraz przymusowemu wykonaniu w trybie przepisów u.p.e.a. podlegają obowiązki publicznoprawne. Pojęcia tego nie można utożsamiać z pojęciem obowiązku administracyjnoprawnego. Powinności publicznoprawne zawierają w sobie wszystkie obowiązki natury administracyjnej oraz obowiązki prawnofinansowe. Ta ostatnia grupa wykazuje na tyle istotne znamiona, że od obowiązków administracyjnoprawnych musi być wyraźnie oddzielana.

Przede wszystkim, obowiązki prawnofinansowe występują wyłącznie pod postacią pieniężną jako podatki, opłaty lub inne zbliżone do wskazanych należności. Wspólnego ich mianownika należy poszukiwać nie w samym pieniężnym charakterze, lecz również na gruncie

przypisanego im celu. Obowiązki prawnofinansowe wynikające z szeroko rozumianych aktów prawa finansowego pełnią funkcję fiskalną, stanowiąc źródło dochodu podmiotów publicznoprawnych.

Widoczną linię demarkacyjną pozwala również określić cały katalog cech swoistych powinności prawnofinansowych, nieznanych prawu administracyjnemu. Najistotniejsze z nich korespondują ze stosunkiem prawopodatkowym, zawiązywanym oraz zakańczanym we właściwy dla gałęzi prawa finansowego sposób. Samokonkretyzacja jako najczęściej występująca metoda powstawania zobowiązań podatkowych jest instrumentem nieznanym w prawie administracyjnym. Podobnie ma się zagadnienie rozwiązania stosunku prawnego w następstwie wygaśnięcia. Art. 59 o.p. statuuje rozbudowany katalog przesłanek przesądzających o ustaniu bytu powinności prawnofinansowej, zbliżonych rozwiązań ustawodawca nie wprowadził do systemu aktów prawa administracyjnego.

Delimitacja obowiązków administracyjnoprawnych wymaga także określenia cech szczególnych samych obowiązków administracyjnoprawnych, pozwalających jeszcze wyraźniej zaznaczyć linię graniczną oddzielającą je od obowiązków prawnofinansowych. W doktrynie prawa administracyjnego zwykło się wskazywać na cztery cechy charakterystyczne nakazów i zakazów prawa administracyjnego tj. sposób powstawania, związanie ze sferą administracji publicznej, nieprzenoszalność oraz zakaz sukcesji.

Zasadniczo o zawiązaniu stosunku administracyjnoprawnego zobowiązującego decyduje w autorytatywny sposób organ administracji publicznej. Węzeł uprawnień i obowiązków regulowany przepisami prawa administracyjnego ma to do siebie, że kształtuje go jednostronnie podmiot administrujący. To właśnie organ administracji publicznej rozstrzyga o treści aktu administracyjnego, którego adresat staje się podmiotem obowiązku, a następnie zobowiązanym. Oznacza to, że pozycja podmiotu administrującego oraz podmiotu administrowanego jest nierówna.

Kolejno, powinności administracyjnoprawne ściśle dotyczą sfery realizacji zadań o charakterze powszechnym związanych z ochroną wartości podstawowych tj. życia, zdrowia czy porządku publicznego. Skuteczność działalności administracji publicznej została zabezpieczona władztwem, co za tym idzie, samo wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych gwarantowane jest szeregiem instrumentów z obrębu sfery imperium.

Trudno jest poszukiwać w treści aktów prawa administracyjnego systemowej regulacji zagadnienia sukcesji obowiązków. Brak części wspólnej (przepisów ogólnych) tylko potęguje powstające w związku z powyższym wątpliwości. W literaturze okresu międzywojennego

podkreślano, że obowiązki wynikające z prawa publicznego są nierozzerwalnie związane z podmiotami nimi obciążonymi, co przekreśla dopuszczalność sukcesji. Aktualnie w piśmiennictwie panuje zgodność, że dopuszczalność przeniesienia obowiązku wynika z jego charakteru. Obowiązki rzeczowe, czyli te odnoszące się do przedmiotów (ruchomości, nieruchomości) podlegają sukcesji. Natomiast obowiązki osobiste - związane z konkretnym podmiotem, jego cechami - nie mogą zostać przeniesione i wygasają wraz z utratą bytu podmiotu obowiązku.

W przypadku nakazu czy zakazu powstającego *ex lege* sukcesja nie występuje, dochodzi jednak do zawiązania nowego stosunku prawnego w następstwie przejęcia przedmiotu, z którym obowiązek się łączy przez inny podmiot.

Wątpliwości występują w związku z powinnościami konkretyzowanymi w postaci decyzji administracyjnych, kiedy zmiana podmiotu władającego rzeczą obciążoną obowiązkiem ma miejsce po wydaniu decyzji, ale przed skierowaniem jej na drogę przymusowego wykonania. W pełni zgodne z literą prawa, a wręcz wskazane jest wydanie nowego aktu administracyjnego, zobowiązującego tym razem obecnego właściciela przedmiotu. Warto zaznaczyć, że w takiej sytuacji nie dojdzie do naruszenia powagi rzeczy ostatecznie rozstrzygniętej ze względu na brak tożsamości podmiotowej sprawy administracyjnej. Niemniej jednak, w obrocie prawnym pozostaje pierwotnie wydana decyzja administracyjna, której przysługuje domniemanie legalności. Stan taki nie jest do przyjęcia z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego oraz pewności prawa. Akt administracyjny musi odpowiadać istniejącym okolicznościom faktycznym, w przeciwnym wypadku staje się bezprzedmiotowy i stanowi zagrożenie dla pewności obrotu prawnego. Uważam, że w takiej sytuacji zastosowanie powinna znaleźć instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej regulowana przez art. 162 k.p.a., która pozwoli na zaprowadzenie zgodności pomiędzy sferą prawną, a sferą faktów.

Ostatecznie, cechą charakterystyczną obowiązków administracyjnoprawnych jest to, że nie ulegają one przedawnieniu. Należy to odnieść zasadniczo do obowiązków natury niepieniężnej, w następstwie poszerzenia zakresu zastosowania k.p.a. z 2017 r. problematyka przedawniania administracyjnych kar pieniężnych otrzymała normatywne ramy. Jednak dalsze odstępstwa od wskazanej reguły przyjmują kazuistyczny charakter i nie powinny mieć istotnego wpływu na kształt wyprowadzonego twierdzenia. Biorąc pod uwagę trudną do policzenia ilość obowiązków niepieniężnych w pełni uzasadnione jest dokonanie konstatacji, że - co do zasady - obowiązki regulowane prawem administracyjnym nie przedawniają się. Jednakże upływ czasu nie zawsze pozostaje bez znaczenia dla bytu nakazów czy zakazów

administracyjnoprawnych. Trudno jest jednak postrzegać w kategorii przedawnienia bezprzedmiotowość obowiązku związanej z upływem czasu. Przykładem takiego zdarzenia można podać osiągnięcie wieku 18 lat przez ucznia szkoły podstawowej. W takiej sytuacji obowiązek nie wygasa, a staje się bezprzedmiotowy.

Każdy obowiązek prawny, w tym obowiązek administracyjnoprawny, składa się z trzech elementów konstytuujących jego byt. Są nimi: podmiot oraz przedmiot obowiązku, a także moment wykonania. Zagadnienie podmiotu obowiązku administracyjnoprawnego występuje w ścisłej relacji z przepisami prawa materialnego, gdyż to właśnie one przesadzają, jaki podmiot ma zdolność administracyjnoprawną oraz jakie okoliczności faktyczne powodują powstanie powinności. W najszerszym zakresie podmiotami obowiązków, a następnie ewentualnymi zobowiązanymi mogą stawać się osoby fizyczne, gdyż ta kategoria podmiotów zawiera z administracją publiczną największą ilość relacji. Powinności prawa administracyjnego dotyczą również w odpowiednio mniejszym stopniu osób prawnych oraz spółek osobowych prawa handlowego. Powyższego nie można jednak odnieść do państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Zasadą jest, że występują one w imieniu podmiotów publicznoprawnych (jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa), przez to same nie stają się podmiotami obowiązków, chyba że przepis ustawy wyraźnie tak stanowi.

Powinność bez wskazania momentu, w którym musi zostać zrealizowana i od którego wierzyciel może domagać się jej wykonania, została zawieszona w próżni. O ile wymagalność ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, o tyle pozostaje irrelevantna dla procedury zabezpieczenia. Godzi się zauważyć, iż postępowanie zabezpieczające zasadniczo obiera za przedmiot obowiązki, które nie są jeszcze wymagalne. Uzyskanie przez powinność przymiotu wymagalności determinuje obowiązek wdrożenia postępowania przymusowego, co generalnie wyklucza dopuszczalność dokonania zabezpieczenia. Oznacza to, że na drogę zabezpieczenia kierowane są nakazy lub zakazy wynikające z decyzji nieostatecznych, nieopieczętowanych rygorem natychmiastowej wykonalności oraz wynikające z decyzji, których wykonanie wstrzymano. Zgoła odmiennie prezentuje się zagadnienie wymagalności obowiązków wynikających bezpośrednio z mocy prawa. W ich przypadku zaistnienie w rzeczywistości pozanormatywnej okoliczności przewidzianej w hipotezie normy powoduje natychmiastowe związanie stosunku administracyjnoprawnego zobowiązującego. Niekiedy tylko regulacje materialnoprawne wyznaczają termin na ich wykonanie, co stwarza potencjalne pole do zastosowania instytucji zabezpieczenia.

Podstawowe zagadnienie dla oceny dopuszczalności zabezpieczenia stanowi charakter obowiązku administracyjnoprawnego. Poza wszelką wątpliwością należy pozostawić powinności pieniężne, gdyż objęcie ich zakresem instytucji zabezpieczenia jest kwestią oczywistą. Powyższe twierdzenie popiera kształt przesłanek zabezpieczenia wymienionych w art. 154 u.p.e.a., które w widoczny sposób zostały dostosowane do okoliczności udaremnienia lub utrudnienia przymusowego wykonania obowiązku pieniężnego. Ponadto, ustawa egzekucyjna w sposób bezpośredni wskazuje na sposoby zabezpieczenia takich powinności, z podobnym zabiegiem nie spotykamy się na płaszczyźnie obowiązków niepieniężnych.

Obowiązki pozbawione pieniężnego charakteru tworzą wyjątkowo niejednorodną grupę powinności administracyjnoprawnych. Niesie to za sobą doniosłe skutki w kontekście dopuszczalności zabezpieczenia oraz jego ewentualnego kształtu. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na trudności (niekiedy wręcz brak możliwości) związane z zabezpieczaniem wykonania obowiązków osobistych. Kiedy podmiot obowiązku musi we własnym zakresie podjąć pewną formę aktywności lub takiej aktywności zaniechać, nikt inny nie jest w stanie tego w jego zastępstwie uczynić. Przyjmując jednak założenie, że obowiązek o takim charakterze może zostać skierowany na drogę administracyjnego postępowania zabezpieczającego warto jest zadać pytanie o sposób zabezpieczenia, który zazwyczaj przyjmie postać nałożenia na zobowiązanego dodatkowego nakazu czy zakazu (np. zakazu opuszczania danego miejsca). Abstrahując od tego, czy taka forma nie naruszy reguły wyrażonej w art. 160 par. 1 u.p.e.a., trzeba zastanowić się nad skutecznością wskazanej metody zabezpieczenia.

Zupełnie odmiennie prezentuje się zagadnienie objęcia zabezpieczeniem obowiązków niepieniężnych rzeczowych, na ich płaszczyźnie pełne zastosowanie znajduje zajęcie określonej sumy pieniędzy na poczet wykonania zastępczego. Na takie rozwiązanie prawodawca wskazuje *expressis verbis* w art. 168 u.p.e.a. Co ważne, wykonanie zastępcze stanowi jeden z wielu sposobów zabezpieczenia, który może zostać podjęty przez organ egzekucyjny. Potwierdzają to normy administracyjnego prawa materialnego, które niekiedy obligują organ do dokonania zabezpieczenia w określony sposób np. do zaplombowania pomieszczeń czy unieruchomienia maszyn.

Prawodawca stara się dostosować postępowanie zabezpieczające do potrzeb złożonej natury obowiązków niepieniężnych. Wymaga to znacznej dozy elastyczności skoncentrowanej wokół czynności *stricte* wykonawczych. Organ egzekucyjny nie dysponuje apriorycznie określonym, taksatywnym katalogiem środków zabezpieczenia, gdyż zobowiązany jest - w oparciu o dyrektywy wyboru sposobu zabezpieczenia interpretowane z treści regulacji normatywnej - kazuistycznie dobierać metody zabezpieczenia. Z tego powodu tak istotne jest

prawidłowe dekodowanie funkcji postępowania zabezpieczającego oraz odtworzenie w oparciu o przepisy Działu IV u.p.e.a., a także odpowiednio stosowanego Działu I u.p.e.a. katalogu zasad rządzących przebiegiem tej procedury.

Przede wszystkim, trudno jest wskazać na obowiązek prowadzenia postępowania zabezpieczającego. Przesłanki statutowane w art. 154 u.p.e.a. nie są tak łatwe do wykazania, jak to, że upłynął termin przewidziany na realizację powinności. Ponadto i co najistotniejsze - z szaleństwem graniczyłby obowiązek każdorazowej kontroli, czy podmiot obowiązku przypadkiem nie podejmuje czynności zmierzających do udaremnienia/utrudnienia ewentualnej i przyszłej egzekucji. Proponuję więc interpretować obowiązek zabezpieczenia w taki sposób, że jeśli wierzyciel posiada informacje w przedmiocie zamiaru udaremnienia lub utrudnienia postępowania egzekucyjnego lub zobowiązanego o taką intencję podejrzewa, tudzież wystąpiły inne okoliczności zagrażające egzekucji, powinien podjąć działania zmierzające do wystawienia zarządzenia zabezpieczenia i skierowania go wraz z wnioskiem o zabezpieczenie do organu egzekucyjnego.

Organ egzekucyjny nie może dokonać zabezpieczenia tak, aby spowodowało ono wykonanie obowiązku. W przypadku zajęcia zabezpieczającego przygotowującego gruntu pod postępowanie egzekucyjne nie może dojść do realizacji nakazu pieniężnego. Środki uzyskane w ten sposób przekazywane są na specjalnie przygotowany rachunek bankowy. Niebezpieczeństwo naruszenia art. 160 par. 1 u.p.e.a. powstaje na płaszczyźnie obowiązków niepieniężnych, gdyż ustawa egzekucyjna nie przewiduje sposobów zabezpieczania takich nakazów czy zakazów prawa. Organ sam dobiera metodę odpowiadającą okolicznościom danej sprawy. Przy czym, prawodawca wyłączył możliwość wykorzystania przymusu bezpośredniego w ramach zabezpieczenia.

Wybór środka zabezpieczenia powinien być poprzedzony badaniem składników majątku zobowiązanego oraz pozostałych, zależnych albo niezależnych od zobowiązanego, okoliczności związanych z zabezpieczanym obowiązkiem. Środek zabezpieczenia musi wyznaczać w postępowaniu zabezpieczającym punkt równowagi pomiędzy interesem wierzyciela publicznoprawnego, a interesem zobowiązanego. Stan powstający w następstwie zabezpieczania ma przybierać taki kształt, że zapewniona zostaje skuteczność ewentualnej egzekucji, ale także zobowiązany nie jest wybranym środkiem obciążony ponad potrzebę. Z tego powodu organ egzekucyjny nie może zająć przedmiotów wyłączonych spod egzekucji w myśl art. 8-10 oraz 13 u.p.e.a., a dokonując samego zabezpieczenia winien jest ustalić jaka metoda będzie dla zobowiązanego najmniej dotkliwa.



Powyższe dyrektywy oznaczają granice stosowania środków zabezpieczenia zarówno obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych. Warto zaznaczyć, że legislator nie podejmuje się w ustawie zdefiniowania terminu „środek zabezpieczenia”. Co więcej, trudno jest tak naprawdę jednoznacznie wskazać, jak należy nazywać metody za pośrednictwem, których organ egzekucyjny realizuje cel instytucji zabezpieczenia. W u.p.e.a. panuje w tym przedmiocie chaos terminologiczny, tożsamy element określany jest przez różne jednostki redakcyjne aktu w odmienny sposób. Solucję przynosi dopiero wykładnia systemowa polegająca na sięgnięciu do art. 157a u.p.e.a. jako jednej z najistotniejszych w całej procedurze zabezpieczenia regulacji, obejmującej swoim zakresem metody zabezpieczania obowiązków niepieniężnych oraz należności pieniężnych. Wydaje się więc, że najbardziej akuradne jest posługiwanie się terminem „sposób zabezpieczenia”. Niemniej jednak, nie widzę przeszkód w zamiennym stosowaniu terminu „środek”, „metoda” czy „forma” zabezpieczenia.

Sposoby zabezpieczenia różnią się między sobą w wielu widocznych kwestiach. Daje to asumpt to podjęcia próby ich kategoryzacji w oparciu o kryterium: 1) zabezpieczanego obowiązku (sposoby zabezpieczania powinności pieniężnych oraz sposoby zabezpieczania obowiązków niepieniężnych); 2) przeznaczenia (środki egzekucyjne odpowiednio zaadoptowane na potrzeby postępowania zabezpieczającego albo sposoby swoiste dla postępowania zabezpieczającego); 3) sposobu regulacji (sposoby wyraźnie uregulowane w ustawie albo sposoby nie uregulowane w u.p.e.a., tworzone w oparciu o zasady ustawowe); 4) źródła regulacji (sposoby przewidziane przez u.p.e.a. albo sposoby regulowane w ustawach materialnych prawa administracyjnego); 5) podmiotu stosującego (środki stosowane przez organ egzekucyjny albo środki stosowane przed sąd powszechny); 6) inicjatywy zastosowania (sposoby podejmowane z urzędu albo sposoby dokonywane na wniosek).

Zabezpieczenie nie może mieć miejsca poza ramami postępowania zabezpieczającego. Tak jak w przypadku każdej innej procedury prawnie uregulowanej, również nadanie biegu badanego postępowania zostało uzależnione od spełnienia szeregu przesłanek. W tym zakresie wyróżnia się przesłanki o charakterze materialnym - korespondujące z istotą samego zabezpieczenia oraz przesłanki procesowe, rzutujące na dopuszczalność prowadzenia postępowania zabezpieczającego. Przesłanki procesowe w swoim kształcie nie odbiegają znacząco od wymogów związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Szereg odmienności pojawia się w przypadku przesłanek materialnych. Do tej grupy zaliczane są okoliczności takie jak: istnienie obowiązku, podmiotu obowiązku oraz wykazanie wymaganych przez art. 154 u.p.e.a. przesłanek. Obowiązek istnieje, kiedy akt administracyjny (normatywny) stanowiący jego podstawę został prawidłowo wprowadzony od obrotu prawnego (systemu

prawnego) oraz nie został z niego usunięty. Ponadto przekreślić byt powinności mogą innego rodzaju zdarzenia, które nie wiążą się w żaden sposób z istnieniem tytułu egzekucyjnego (np. wykonanie obowiązku). Szczególnie ważne jest prawidłowe transponowanie treści obowiązku z aktu stanowiącego jego podstawę do zarządzenia zabezpieczenia. Warunkuje to - jako kolejna przesłanka materialna - dopuszczalność zabezpieczenia.

Jako okoliczności przesądzającej o możliwości zainicjowania instytucji zabezpieczenia kategorycznie nie można postrzegać wymagalności obowiązku. Przyjęty w u.p.e.a. normatywny model zabezpieczenia wyklucza konieczność uzyskania przez obowiązek przymiotu wymagalności. Jak już podniesiono, regułą jest, że postępowanie zabezpieczające dotyczy obowiązków niewymagalnych lub nieskonkretyzowanych.

Na ostatnią z materialnych przesłanek dopuszczalności wskazuje art. 154 u.p.e.a. wymagający od wierzyciela wykazania istnienia okoliczności świadczących o niebezpieczeństwie utrudnienia lub udaremnienia przyszłego postępowania przymusowego. Podmiot inicjujący winien jest nie tylko oznaczyć te okoliczności w zarządzeniu zabezpieczenia, ale także dołączyć do niego dokumenty potwierdzające podniesione fakty. Zważywszy jednak na treść ustawy egzekucyjnej, wierzyciel nie dysponuje szerokim spektrum środków służących osiągnięciu tego celu. U.p.e.a. nie przewiduje możliwości prowadzenia przedproceduralnego postępowania dowodowego, stąd też informacje o zamiarach zobowiązanego nie mogą pochodzić z przesłuchania świadka czy opinii biegłego.

Postępowanie zabezpieczające stanowi pole konfliktu interesów. Z jednej strony niezbędnym jest udzielenie ochrony interesowi wierzyciela publicznoprawnego, a z drugiej strony trzeba wziąć pod uwagę także interes zobowiązanego. Wyrazem tego są poszczególne instytucje składające się na procesowy aspekt zabezpieczenia. Ustawa egzekucyjna wyposaża zarówno wierzyciela, jak i zobowiązanego w środki służące dochodzeniu swoich racji, niemniej jednak to organ egzekucyjny posiada największy wpływ na byt zabezpieczenia.

Podmiotem legitymowanym do wszczęcia postępowania regulowanego przepisami Dział IV u.p.e.a. jest wierzyciel. Sporządzone przez niego zarządzenie zabezpieczenia wyznacza podmiotowe i przedmiotowe granice procedury. Podobnego nie można jednak przypisać wierzycielowi już w trakcie biegu postępowania, nie jest on uprawniony do stosowania środków zabezpieczenia, nie został też wyposażony w kompetencję zezwalającą na zakończenie zabezpieczenia (poza wyjątkami wynikającymi z art. 59 par. 1 pkt 6 u.p.e.a.). Należy podkreślić, że organ egzekucyjny nie jest związany wnioskiem wierzyciela w przedmiocie uchylecia zabezpieczenia, gdyż art. 157a u.p.e.a. został oparty o konstrukcję uznania administracyjnego. Wyjątek od tak zarysowanej zasady wiąże się z wydaniem przez

wierzyciela postanowienia uwzględniającego zarzuty zgłoszone przez zobowiązanego. Organ egzekucyjny musi podporządkować swoje działania treści rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów, jeśli więc wierzyciel stwierdzi zaistnienie wskazanych przez zobowiązanego okoliczności lub ustali występowanie innych przesłanek warunkujących konieczność zakończenia postępowania zabezpieczającego, organ musi uczynić zadość osnowie postanowienia. W oparciu o powyższe warto jest zauważyć, że procesowa dotąd pozycja wierzyciela uległa zmianie w kierunku materialnym. Niemniej jednak nie oznacza to, że dysponuje on postępowaniem tak jak wierzyciel prywatnoprawny, chodzi tu raczej o rozszerzenie wpływu na byt postępowania zabezpieczającego związane z obecnym brzmieniem art. 33-35 u.p.e.a.

Bezspornie to organ egzekucyjny ma decydujący wpływ na kształt procedury zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Można wręcz stwierdzić, że *quasi*-dysponuje on zabezpieczeniem. Generalnie to właśnie organ egzekucyjny jest tym podmiotem, który rozstrzyga o kształcie ochrony udzielonej poszczególnym interesom w trakcie trwania postępowania zabezpieczającego. Jego aktywność jest rezultatem przypisanych mu prawem obowiązków procesowych, środków prawnych wnoszonych przez zobowiązanego oraz żądań wierzyciela. Nie oznacza to w żadnym stopniu pełnej dowolności w działaniu, którą ograniczają zasady wyznaczające modelowy przebieg postępowania zabezpieczającego. Reguły te uwidaczniają istotę badanej instytucji i przesądzają o charakterze odpowiedniego stosowania przepisów Działu I u.p.e.a. oraz przepisów k.p.a. W najistotniejszy jednak sposób oddziałują na wybór środka zabezpieczenia, jego zmianę oraz uchYLENIE, wykluczając w tym zakresie nadmierną swobodę organu egzekucyjnego.

Podstawowym obowiązkiem organu egzekucyjnego jest badanie dopuszczalności zabezpieczenia, które w świetle art. 157 u.p.e.a. sprowadza się wyłącznie do oceny poprawności zarządzenia zabezpieczenia oraz występowania administracyjnej drogi zabezpieczenia. Wszystkie pozostałe okoliczności przesądzające o niedopuszczalności zabezpieczenia nie skutkują wydaniem postanowienia o odmowie dokonania zabezpieczenia. Zważywszy na art. 157a oraz art. 59 u.p.e.a. nie dochodzi jednak do sytuacji patowej, organ egzekucyjny w zależności od stadium zabezpieczenia obowiązku jest kompetentny do umorzenia postępowania zabezpieczającego albo uchYLENIA zabezpieczenia. Wpływ organu egzekucyjnego na bieg zabezpieczenia nie sprowadza się wyłącznie do wskazanych powyżej instytucji, lecz wiąże się także z wnioskiem zobowiązanego w przedmiocie uchYLENIA zabezpieczenia obowiązku niepieniężnego wskutek upływu trzymiesięcznego terminu wnoszonego na podstawie art. 159 u.p.e.a. Można wyprowadzić więc ogólne twierdzenie, że to

właśnie organ egzekucyjny oznacza oba momenty graniczne zabezpieczenia - jego koniec i początek.

Z kolei zobowiązany jako bierny podmiot postępowania może mieć wpływ na kształt zabezpieczenia wyłącznie za pośrednictwem wnoszonych środków zaskarżenia, w pewnym stopniu także korzystając z instytucji uchylenia lub zmiany zabezpieczenia. Ustawa egzekucyjna nie wypowiada się bezpośrednio na temat przysługujących zobowiązanemu środków zaskarżenia odsyłając jednak do instrumentów przewidzianych na gruncie postępowania przymusowego. Uwzględniając *differentia specifica* instytucji zabezpieczenia można wskazać, że środkami zaskarżenia o największej doniosłości są więc zarzut, skarga na czynności zabezpieczenia oraz zażalenie. Stwarzają one sposobność kompleksowego kwestionowania dopuszczalności zabezpieczenia oraz poprawności poszczególnych czynności faktycznych oraz procesowych podejmowanych przez organ egzekucyjny lub wierzyciela. Po wyczerpaniu środków ochrony na drodze administracyjnej zobowiązany jest uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Ograniczenie - w porównaniu do postępowania egzekucyjnego - katalogu środków zaskarżenia wynika z faktu, że zabezpieczenie rządzi się odmiennymi regułami. Niektóre ze środków egzekucyjnych nie mogą zostać wykorzystane jako sposoby zabezpieczenia, co przesądza o wyłączeniu instrumentów ich weryfikacji w procedurze zabezpieczenia. Inne natomiast - w ujęciu teoretycznym - znajdują zastosowanie, jednakże charakter zajęcia zabezpieczającego powoduje, że w praktyce nie będzie to miało miejsca nader często.

Badana procedura stanowi jeden z wielu instrumentów prowadzących do zapewnienia realizacji obowiązków administracyjnoprawnych. Przepisy materialnego oraz procesowego prawa administracyjnego, niekiedy także regulacje ustaw prawa cywilnego czy karnego, statuują rozległy katalog mechanizmów służących dobrowolnej albo przymusowej realizacji powinności. O ile zagadnienie postępowania egzekucyjnego czy administracyjnych kar pieniężnych jest powszechnie znane, o tyle uwagę warto jest zwrócić na kazuistyczne konstrukcje występujące w poszczególnych ustawach materialnych. Przykładem tego można podać utratę uprawnienia w efekcie naruszenia warunków wynikających z licencji, koncesji czy zgody, nakaz rozbiórki samowoli budowlanej czy utratę prawa do pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Pojęcie gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego nie stanowi pojęcia prawnego i nie zostało zdefiniowane legalnie w polskim porządku prawnym. W następstwie podjętych w dysertacji rozważań proponuję pod pojęciem tym rozumieć wszystkie regulowane prawem instytucje potencjalnie zapewniające wykonanie obowiązku administracyjnoprawnego

w sposób dobrowolny lub przymusowy, których stosowanie leży w gestii podmiotu publicznego – podmiotu władzy wykonawczej albo sądowniczej.

Każda z gwarancji może zostać zaklasyfikowana do jeden z dwóch podstawowych grup tj. gwarancji przymusowego wykonania obowiązku albo gwarancji dobrowolnego wykonania obowiązku. Reguła jest, że w demokratycznym państwie prawa w pierwszej kolejności zmierza się do dobrowolnej realizacji nakazu lub zakazu prawa, następnie dopiero sięgając po przymus państwowy. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, iż to przymus stanowił, stanowi i najpewniej będzie stanowił podstawowy mechanizm służący urzeczywistnianiu norm prawa administracyjnego. Do gwarancji realizacji powinności administracyjnoprawnej z wykorzystaniem przymusu zaliczamy: egzekucję administracyjną, zabezpieczenie administracyjne, szeroko pojęte kary administracyjne, kary kryminalne, a także odpowiedzialność cywilnoprawną. Natomiast gwarancje skierowane na dobrowolne wykonanie powinności prawa administracyjnego tworzą potencjalnie nieograniczony katalog, gdyż znaczna część z tych instrumentów może być kreowana przez samą administrację na potrzeby wykonania konkretnego obowiązku w oparciu o normy kompetencyjne. Jednakże warto wskazać tu na: 1) zasady ogólne postępowania administracyjnego; 2) upomnienie oraz inne formy udzielania informacji jednostkowej; 3) bodźce ekonomiczne; 4) działania informacyjne o charakterze generalnym oraz 5); różnego rodzaju ulgi w przedmiocie obowiązku.

Ogół wspomnianych narzędzi nazywany jest systemem gwarancji wykonania obowiązków administracyjnoprawnych. Pod pojęciem tym rozumieć należy zespół regulowanych prawem powszechnie obowiązującym instrumentów, których wspólnym celem jest zapewnienie realizacji obowiązków administracyjnoprawnych w sposób dobrowolny lub pod wpływem przymusu.

Nie jest to jednak konstrukcja normatywna, a teoretyczny model stworzony przez doktrynę prawa administracyjnego na potrzeby prowadzonych badań. Podstawę do wyodrębnienia systemu gwarancji wykonania obowiązku, daje wspólny mianownik wszystkich instytucji konstytuujących jego byt tj. tożsama i apriorycznie przypisana przez prawodawcę funkcja, niekiedy funkcja-skutek. Ponadto istnieje także możliwość wyróżnienia szeregu cech oddających charakter systemu jako wyodrębnionego i różnego od poszczególnych gwarancji, tworów. Należą do nich: 1) brak podstawy prawnej w tożsamym akcie normatywnych; 2) oddziaływanie na wykonanie obowiązku za pomocą zróżnicowanych mechanizmów; 3) niekonkurencyjność wertykalna oraz horyzontalna poszczególnych elementów systemu; 4)

kompleksowość; 5) zróżnicowany charakter prawny poszczególnych środków; 6) proporcjonalność.

### **Streszczenie w języku angielskim**

The security institution regulated by the provisions of the Act on enforcement proceedings in administration is a unique element of the system of guaranteeing the performance of an administrative and legal obligation. Classifying the collateral to the group of instruments of voluntary or compulsory implementation of binding norms of administrative law does not pose excessive difficulties. Taking into account the severity of security, it is undoubtedly an example of a tool that ensures the performance of an obligation using duress. What is most important, however, is that the examined instrument does not achieve this goal directly, it results from the guiding principle that security may not lead to the performance of an obligation and a close relationship with the enforcement procedure for the purposes of which it is to ensure effectiveness. The institution of security acts as a link in the chain of events aimed at the implementation of the order or prohibition of the law, the final stage of which is an administrative compulsory proceeding. This does not mean, however, that due to the inconvenience resulting from the security method used, the obligated party will not voluntarily fulfill the obligation. However, such a situation is only the result of the precautionary procedure and cannot be equated with - a priori - the purpose provided for in this procedure.

The content of the Enforcement Act allows to distinguish - as in the case of the compulsory performance procedure - the structure of the security and security proceedings. Such a procedure is justified by the content of the regulations of Section IV of the Act on within which the legislator uses the concept of precautionary proceedings and security. The desirability of the above is also confirmed by the characteristics of the activities performed within the security institution. The normative level provides for a stage focused directly on the provision of security, but also a number of procedural steps taken before or after the security itself. Consequently, the precautionary proceedings should be understood as a series of actions undertaken by the creditor, the enforcement authority, and other entities of the security proceedings, aimed at introducing such a factual or legal state in the face of which possible enforcement will turn out to be effective. On the other hand, security is a stage in this sequence of activities, it begins only at the time of commencement of the security activities, i.e. upon the delivery of a copy of the security order to the obliged entity. Thus, it is a purely executive stage, but an executive stage not in the sense that the authority performs the obligation, as it cannot do so in the security proceedings. In this case, enforcement consists in taking steps directly

aimed at maintaining the existing factual or legal status for a specified period of time, so that the subsequent enforcement could achieve the assumed effect.

An extremely important issue arises in connection with assigning a non-uniform meaning to the term "security" in the normative acts of administrative law. Analysis of the provisions of the Act on and numerous substantive laws leads to the conclusion that the security may consist in: 1) securing the performance of the obligation; 2) securing some items; 3) securing the correctness of certain activities (procedural, material and technical). The grammatical layer of regulations dealing with security becomes problematic, reading the legislator's intentions based solely on the literal wording of the regulations may lead to erroneous conclusions. Therefore, the interpreter is required to define the purpose of each regulation referring in its content to "security". This is a task of fundamental importance, only securing the performance of the obligation determines the opening of the way of administrative security proceedings regulated by the provisions of the Act.

The genesis of administrative security should be sought in the interwar period. Art. 17 of the PPA contained a prototype of the mechanism under study, which with the passage of time and under the influence of solutions developed on the level of civil law, took the shape we know today. Civil law regulations, which the legislator drew from when creating administrative security proceedings, were of great importance for the development of the security institution. This can be seen not only in the adopted nomenclature, but above all in the legal solutions themselves. This categorically does not mean, however, that the current Art. 154 and ff. u.p.e.a. in this respect, it is a copy of the civil procedure. The normative model of securing the performance of public-law obligations is similar to the maintenance security, but this does not exhaust the issues of security provided for by the provisions of the Code of Civil Procedure. For this reason, it is unacceptable to put an equality sign between the security applied by enforcement authorities and the security taken by common courts.

The legal discourse indicates the ambiguity of the term "function", to which five different meanings are ascribed. In my opinion, it is fully justified to study the functions of the protective proceedings with the use of a tool in the form of an objective-function. Such a procedure allows to determine what was the goal of the legislator regulating in the Act on performance security. Usefulness on the level of the discussed considerations can also be attributed, to a limited extent, to a function understood as a result of a given legal instrument. Accordingly, the position expressed so far in the doctrine of administrative law should be rightly acknowledged that the security procedure, despite its functional independence, still remains a sequence of activities related to and subordinated to enforcement proceedings. The

function of the security institution is manifested in ensuring the existence of such factual and legal conditions in the face of which the ongoing but suspended or future compulsory proceedings will be able to ensure the performance of the obligation.

The issue outlined in this way can be viewed from many points of view, depending on the adopted optics, the security institution performs a stabilizing function, protects the legal order in question or the interests of the public creditor. The indicated views are not mutually exclusive. On the contrary, thanks to a diversified perspective, the look at the institution of security acquires a comprehensive dimension that makes its complex nature visible. Importantly, by adopting the function-effect concept, even the voluntary performance of the obligation over time can be considered a function of the security mechanism.

The nature of the obligation is an issue of fundamental importance for the application of the provisions of section IV of the Act on The subject scope of the Enforcement Act covers various categories of legal orders and prohibitions. Generally speaking, the security and forced execution under the provisions of u.p.e.a. subject to public law obligations. This concept cannot be equated with the concept of an administrative and legal obligation. Public-law obligations include all obligations of an administrative nature and legal-financial obligations. The last group shows such significant features that it must be clearly separated from administrative and legal obligations.

First of all, legal and financial obligations appear only in the form of money, such as taxes, fees or other similar to the indicated charges. Their common denominator should be sought not in the monetary nature itself, but also in terms of the purpose assigned to them. The legal and financial obligations resulting from the broadly understood acts of financial law perform a fiscal function, constituting a source of income for public law entities.

The visible demarcation line also makes it possible to draw a whole catalog of features of specific legal and financial obligations, unknown to administrative law. The most important of them correspond with the legal-tax relationship, concluded and terminated in a manner appropriate for the branch of financial law. Self-concretization as the most common method of creating tax liabilities is an instrument unknown in administrative law. The issue of terminating a legal relationship following its expiry is similar. Art. 59 o.p. presents an extensive catalog of premises determining the cessation of the legal and financial obligation, similar solutions have not been introduced by the legislator into the system of administrative law acts.

The delimitation of administrative and legal obligations also requires specifying the specific features of the administrative and legal obligations themselves, allowing for an even clearer marking of the boundary line separating them from legal and financial obligations. In



the doctrine of administrative law, it is customary to indicate four characteristic features of the orders and bans of administrative law, i.e. the method of formation, connection with the sphere of public administration, non-transferability and the prohibition of succession.

Basically, the public administration body decides in an authoritative manner about establishing a binding administrative and legal relationship. The knot of rights and obligations regulated by the provisions of administrative law is characterized by the fact that it is unilaterally shaped by the administrative entity. It is the public administration body that decides on the content of the administrative act, the addressee of which becomes the subject of the obligation and then the obligated one. This means that the position of the administrative entity and the administered entity is unequal.

Next, the administrative and legal obligations strictly relate to the sphere of general tasks related to the protection of basic values, i.e. life, health or public order. The effectiveness of the public administration's activities has been secured by authority, and thus the very performance of administrative and legal obligations is guaranteed by a number of instruments from the sphere of the empire.

It is difficult to look for a systemic regulation of the issue of succession of duties in the content of administrative law. The lack of a common part (general provisions) only increases the doubts arising in connection with the above. In the literature of the interwar period, it was emphasized that obligations under public law are inextricably linked with the entities encumbered with them, which rules out the admissibility of succession. Currently, there is agreement in the literature that the admissibility of the transfer of an obligation results from its nature. Material obligations, i.e. those relating to objects (movable property, real estate), are subject to succession. On the other hand, personal obligations - related to a specific entity, its features - cannot be transferred and expire when the entity of the obligation loses its existence. In the case of an order or prohibition arising *ex lege*, there is no succession, but a new legal relationship is established as a result of the acquisition of the object with which the obligation is connected by another entity.

Doubts arise in connection with the obligations specified in the form of administrative decisions, when the change of the entity holding the thing encumbered with the obligation takes place after the decision is issued, but before it is sent to compulsory execution. Fully compliant with the letter of the law, and even advisable to issue a new administrative act, this time obliging the current owner of the object. It is worth noting that in such a situation the seriousness of the thing finally resolved due to the lack of subjective identity of the administrative case will not be violated. Nevertheless, the originally issued administrative decision, which has the

presumption of legality, remains in legal circulation. Such a state is unacceptable from the perspective of the principle of a democratic state ruled by law and legal certainty. The administrative act must correspond to the existing factual circumstances, otherwise it becomes redundant and constitutes a threat to the certainty of legal transactions. In such a situation, I believe that the institution of the declaration of the expiry of an administrative decision governed by Art. 162 of the Code of Civil Procedure, which will allow for consistency between the legal sphere and the sphere of facts.

Ultimately, the characteristic feature of administrative and legal obligations is that they do not expire. This should basically refer to non-pecuniary obligations, as a result of extending the scope of application of the Labor Code. of 2017, the issue of limitation of administrative fines was given a normative framework. However, further deviations from the aforementioned rule are of a casuistic nature and should not have a significant impact on the shape of the derived theorem. Taking into account the difficult to calculate number of non-pecuniary obligations, it is fully justified to conclude that - as a rule - obligations regulated by administrative law do not expire. However, the passage of time is not always irrelevant to the existence of administrative and legal orders or bans. However, it is difficult to perceive the pointlessness of an obligation related to the passage of time in the limitation category. An example of such an event is the attainment of the age of 18 by a primary school student. In such a situation, the obligation does not expire, but becomes pointless.

Each legal obligation, including administrative and legal obligations, consists of three elements that constitute its existence. They are: the subject and subject of the obligation, as well as the moment of performance. The issue of the subject of an administrative legal obligation appears in close relation to the provisions of substantive law, as it is they that determine which entity has administrative and legal capacity and what factual circumstances give rise to the obligation. In the broadest scope, the entities of obligations, and then possible obligations, may be natural persons, because this category of entities establishes the greatest number of relations with the public administration. Administrative law obligations also apply to a correspondingly lesser extent to legal persons and partnerships of commercial law. However, the above cannot be applied to state and local government organizational units without legal personality. As a rule, they act on behalf of public-law entities (local government units, the State Treasury), and thus do not become the subjects of obligations, unless a provision of the Act expressly provides so.

An obligation without indicating the point at which it must be performed and from which the creditor can claim it would be suspended in a vacuum. While the due date is of fundamental importance from the point of view of administrative enforcement proceedings, it remains irrelevant for the security procedure. It is worth noting that the security proceedings essentially include obligations that are not yet due. Obtaining the due attribute by the obligation determines the obligation to implement compulsory proceedings, which generally excludes the admissibility of providing security. This means that orders or prohibitions resulting from non-final decisions, not sealed with the rigor of immediate enforceability, and those resulting from decisions whose execution have been suspended, are sent to the way of security. The issue of the maturity of obligations arising directly from the law is quite different. In their case, the occurrence of a non-normative circumstance provided for in the norm hypothesis immediately binds the obligating administrative and legal relationship. Sometimes only substantive legal regulations set a deadline for their implementation, which creates a potential field for applying the institution of security.

The basic issue for assessing the admissibility of security is the nature of an administrative and legal obligation. The pecuniary obligations should be left beyond any doubt, as their inclusion in the scope of the collateral is an obvious matter. The above statement is supported by the shape of the conditions for security listed in Art. 154 u.p.e.a., which were clearly adapted to the circumstances of preventing or hindering the compulsory performance of a financial obligation. Moreover, the enforcement act directly indicates the ways of securing such obligations, we do not encounter a similar procedure in the area of non-pecuniary obligations.

Duties devoid of a pecuniary nature create an exceptionally heterogeneous group of administrative and legal obligations. This has significant consequences in terms of the admissibility of the security and its possible shape. First of all, attention should be paid to the difficulties (sometimes even impossibility) related to securing the performance of personal duties. When the subject of the duty has to undertake some form of activity on his own or give up such activity, no one else is able to do it in his stead. However, assuming that an obligation of this nature may be directed to administrative security proceedings, it is worth asking the question about the method of securing, which will usually take the form of imposing an additional order or prohibition on the obligated person (e.g. a ban on leaving a given place). Regardless of whether this form would violate the rule set out in Art. 160 par. 1 u.p.e.a., you need to consider the effectiveness of the indicated method of securing.

The issue of covering non-pecuniary material obligations with security is completely different, on their level the full application of a specific amount of money towards substitute performance is applied. This solution is indicated by the legislator *expressis verbis* in Art. 168 u.p.e.a. Importantly, substitute enforcement is one of the many security measures that may be taken by the enforcement authority. This is confirmed by the norms of substantive administrative law, which sometimes oblige the authority to provide security in a specific way, e.g. to seal rooms or immobilize machines.

The legislator tries to adapt the safeguard procedure to the needs of the complex nature of non-pecuniary obligations. This requires a considerable dose of flexibility focused on strictly executive activities. The enforcement authority does not have an a priori defined, taxative catalog of security measures, as it is obliged - on the basis of security method selection directives interpreted from the content of the normative regulation - to select security methods in a casuistic manner. For this reason, it is so important to correctly decode the functions of the security procedure and restore it based on the provisions of Section IV of the Act on the catalog of rules governing this procedure.

First of all, it is difficult to indicate the obligation to conduct security proceedings. The premises set out in Art. 154 u.p.e.a. are not as easy to prove as the fact that the deadline for the performance of the obligation has expired. In addition, and most importantly - the obligation to check each time whether the subject of the obligation accidentally takes steps to prevent / obstruct possible and future execution would border on madness. Therefore, I propose to interpret the security obligation in such a way that if the creditor has information on the intention to prevent or obstruct enforcement proceedings or suspects the obligated party of such an intention, or other circumstances threatening enforcement, he should take steps to issue the security order and refer it with the application. for security to the enforcement authority.

Enforcement authority may not make security so that it resulted in the performance of the obligation. In the case of precautionary seizure of the ground for enforcement proceedings, there may be no execution of the money order. The funds obtained in this way are transferred to a specially prepared bank account. Danger of violation of Art. 160 par. 1 u.p.e.a. it arises on the level of non-pecuniary obligations, as the enforcement act does not provide for ways to secure such orders or prohibitions. The authority itself selects a method appropriate to the circumstances of a given case. At the same time, the legislator excluded the possibility of using direct coercion as security.

The choice of the security measure should be preceded by an examination of the assets of the obligated and other circumstances related to the secured obligation, dependent or independent from the obligee. The security measure must determine the balance between the interest of the public creditor and the interest of the obligee in the securing procedure. The condition arising as a result of securing is supposed to take such a shape that the effectiveness of possible enforcement is ensured, but also is not required to be burdened with the chosen measure beyond the need. For this reason, the enforcement authority may not take items excluded from enforcement under Art. 8-10 and 13 u.p.e.a., and when making the security itself, it should be determined which method will be the least severe for the obligee.

The above directives impose the limits of the application of security measures for both pecuniary and non-pecuniary obligations. It is worth noting that the legislator does not undertake the definition of the term "security measure" in the Act. Moreover, it is difficult to really clearly indicate how to name the methods through which the enforcement authority achieves the purpose of the security institution. In u.p.e.a. there is a terminological chaos in this matter, the same element is defined by different editorial units of the act in a different way. The walkthrough is brought only by the systemic interpretation of referring to Art. 157a u.p.e.a. as one of the most important in the entire procedure of securing regulations, including the methods of securing non-pecuniary obligations and cash receivables. So it seems that the most accurate is the use of the term "security method". Nevertheless, I see no obstacle to the interchangeable use of the terms "measure", "method" or "form" of security.

Security measures differ in many apparent respects. This gives rise to an attempt to categorize them based on the following criterion: 1) the secured obligation (methods of securing monetary obligations and methods of securing non-pecuniary obligations); 2) destination (enforcement measures appropriately adapted for the purposes of security proceedings or methods specific to security proceedings); 3) the manner of regulation (methods clearly regulated in the act or methods not regulated in the Act on Laws, created on the basis of statutory principles); 4) sources of regulation (methods provided for by the Act on Laws, or methods regulated in substantive laws of administrative law); 5) the applying entity (measures applied by an enforcement authority or measures applied before a common court); 6) application initiatives (methods taken ex officio or methods made upon request).

The security may not take place outside the framework of the security proceedings. As in the case of any other legally regulated procedure, the course of the investigated procedure also depends on the fulfillment of a number of conditions. In this respect, there are material reasons - corresponding to the essence of the security itself, and procedural premises affecting

the admissibility of conducting security proceedings. Premises in their form do not differ significantly from the requirements related to the initiation of enforcement proceedings. A number of differences appear in the case of material premises. This group includes such circumstances as: the existence of an obligation, the entity of the obligation and the demonstration required by art. 154 u.p.e.a. premises. The obligation exists when the underlying administrative (normative) act has been correctly introduced into the legal system (legal system) and has not been removed from it. In addition, other types of events that are not related in any way to the existence of an enforcement title (e.g. performance of an obligation) may cancel the existence of obligations. It is particularly important to correctly transpose the content of the obligation in the act on which it is based on ordering the security. This is conditioned - as another substantive premise - by the admissibility of security.

The maturity of an obligation cannot be categorically seen as a determining factor in the possibility of initiating a collateral institution. Adopted in u.p.e.a. the normative model of collateral excludes the necessity for the obligation to obtain the maturity attribute. As already mentioned, it is a rule that the security proceedings concern unmatured or non-specific obligations.

The last of the substantive conditions of admissibility is indicated in Art. 154 u.p.e.a. requiring the creditor to prove the existence of circumstances demonstrating the risk of hindering or preventing future compulsory proceedings. The originating entity should not only mark these circumstances in the collateral order, but also attach documents confirming the facts raised. However, given the content of the Enforcement Act, the creditor does not have a wide range of means to achieve this goal. U.p.e.a. does not provide for the possibility of conducting pre-procedural evidentiary proceedings, hence information about the intention of the obliged person cannot come from the examination of a witness or an expert opinion.

The precautionary procedure is a field of conflict of interest. On the one hand, it is necessary to protect the interest of a public creditor, and on the other hand, the interest of the debtor must also be taken into account. This is reflected in the individual institutions that make up the procedural aspect of security. The enforcement act equips both the creditor and the obligated with the means to pursue their claims, but it is the enforcement authority that has the greatest influence on the existence of the security.

An entity authorized to initiate proceedings regulated by the provisions of Section IV of the Act on there is a creditor. The security order drawn up by him sets the subjective and objective boundaries of the procedure. However, a similar cannot be attributed to the creditor during the course of the proceedings, he is not entitled to apply security measures, and he has

not been empowered to terminate the security (except for the exceptions resulting from Art.59 par. 1 point 6 of the Act on Civil Procedure). It should be emphasized that the enforcement authority is not bound by the creditor's request to release the security, as Art. 157a u.p.e.a. was based on the construction of administrative discretion. The exception to the rule outlined in this way is connected with the issuing of a decision by the creditor taking into account the allegations made by the obligee. The enforcement authority must subordinate its actions to the content of the decision on the charges, so if the creditor finds the existence of the circumstances indicated by the obligated party or determines the presence of other conditions conditioning the necessity to terminate the security proceedings, the authority must comply with the provisions of the decision. Based on the above, it is worth noting that the procedural position of the creditor has changed in the material direction so far. Nevertheless, this does not mean that he has a procedure like a private creditor, it is rather about extending the impact on the existence of security proceedings related to the current wording of Art. 33-35 u.p.e.a.

Undoubtedly, it is the enforcement authority that has a decisive influence on the shape of the procedure for securing the performance of an administrative and legal obligation. It can even be said that it has a quasi-security. Generally, it is the enforcement authority that decides on the form of protection granted to particular interests during the security proceedings. His activity is a result of the procedural obligations assigned to him by law, legal measures brought by the debtor and the creditor's demands. It does not mean in any way complete freedom in action, which is limited by the rules determining the model course of security proceedings. These rules show the essence of the examined institution and determine the nature of the appropriate application of the provisions of Section I of the Act on and provisions of the Code of Administrative Procedure. However, in the most important way, they affect the choice of security measure, its change and revocation, excluding in this respect excessive freedom of the enforcement authority.

The primary duty of the enforcement authority is to examine the admissibility of security, which, in the light of Art. 157 u.p.e.a. it comes down to assessing the correctness of the security order and the existence of an administrative security route. All other circumstances making the security inadmissible shall not result in issuing an order refusing to grant the security. Considering Art. 157a and art. 59 u.p.e.a. however, there is no stalemate, the enforcement authority, depending on the stage of securing the obligation, is competent to discontinue the securing proceedings or to revoke the security. The impact of the enforcement authority on the course of the security is not limited only to the above-mentioned institutions, but is also related to the request of the obligated party to revoke the security of a non-pecuniary

obligation as a result of the expiry of the three-month period brought under Art. 159 u.p.e.a. Therefore, a general statement can be drawn that it is the enforcement authority that marks both the boundary moments of security - its end and beginning.

On the other hand, the obligated entity, as a passive subject of proceedings, may influence the form of the security only through the filed means of appeal, to some extent also using the institution of revoking or changing the security. The Enforcement Act does not expressly express its views on the remedies available to the obliged entity, but refers to the instruments provided for in compulsory proceedings. Taking into account the *differentia specifica* of the institution of security, it can be indicated that the means of challenge of the greatest importance are therefore the charge, a complaint against security measures and a complaint. They provide an opportunity to comprehensively question the admissibility of security and the correctness of individual actual and procedural actions taken by an enforcement authority or a creditor. After the administrative means have been exhausted, he is obliged to bring a complaint to the administrative court.

The limitation - as compared to enforcement proceedings - of the catalog of remedies is due to the fact that security is governed by different rules. Some of the enforcement measures cannot be used as security measures, which determines the exclusion of the instruments of their verification in the security procedure. Others, on the other hand - in theoretical terms - are applicable, but the nature of precautionary seizure means that in practice it will not happen very often.

The examined procedure is one of many instruments leading to the fulfillment of administrative and legal obligations. Provisions of substantive and procedural administrative law, sometimes also regulations of civil or criminal law, constitute a vast catalog of mechanisms for the voluntary or compulsory fulfillment of obligations. While the issue of enforcement proceedings or administrative fines is commonly known, it is worth paying attention to the casuistic structures appearing in individual substantive acts. An example of this may be the loss of entitlement as a result of violation of the conditions resulting from a license, concession or consent, an order to demolish a construction violation or loss of the right to receive social insurance benefits.

The concept of a guarantee of compliance with an administrative legal obligation is not a legal concept and has not been legally defined in the Polish legal system. As a result of the considerations made in this dissertation, I propose to understand this term as all institutions regulated by law, potentially ensuring the fulfillment of an administrative and legal obligation



in a voluntary or compulsory manner, the application of which is the responsibility of a public entity - an entity of executive or judicial power.

Each of the guarantees can be classified into one of two basic groups, i.e. guarantees of compulsory performance of an obligation or guarantees of voluntary performance of an obligation. The rule is that in a democratic state ruled by law, in the first place, it is aimed at the voluntary implementation of an order or prohibition of the law, and only then reaching for state coercion. However, it should be clearly emphasized that it was coercion that constituted, is and will most probably be the basic mechanism for implementing the norms of administrative law. The guarantees of the implementation of the administrative and legal obligation with the use of coercion include: administrative enforcement, administrative security, broadly understood administrative penalties, criminal penalties, as well as civil liability. On the other hand, guarantees aimed at the voluntary performance of administrative law obligations form a potentially unlimited catalog, as a significant part of these instruments may be created by the administration itself for the purpose of performing a specific obligation based on competence standards. However, it is worth mentioning here: 1) general principles of administrative procedure; 2) a warning and other forms of providing individual information; 3) economic incentives; 4) general information activities, and 5); various types of relief from the obligation. All these tools are called the system of guaranteeing the performance of administrative and legal obligations. This concept should be understood as a set of instruments regulated by generally applicable law, the common goal of which is to ensure the fulfillment of administrative and legal obligations on a voluntary basis or under duress.

However, this is not a normative structure, but a theoretical model created by the doctrine of administrative law for the purposes of the research. The basis for distinguishing the system of guaranteeing the performance of the obligation is provided by the common denominator of all institutions constituting its existence, i.e. the same and a priori assigned by the legislator function, sometimes function-effect. In addition, it is also possible to distinguish a number of features reflecting the nature of the system as a separate entity, different from individual guarantees. They include: 1) the lack of a legal basis in the same normative act; 2) influencing the performance of the obligation through various mechanisms; 3) vertical and horizontal uncompetitiveness of individual elements of the system; 4) comprehensiveness; 5) different legal nature of individual measures; 6) proportionality.

Adam Brodka