

**Przemysław Kledzik**  
Uniwersytet Szczeciński  
ORCID: 0000-0003-2376-5092  
przemyslaw.kledzik@usz.edu.pl

## Wybrane problemy dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym

### Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, sformułowaną w art. 6 § 1 u.p.e.a.<sup>1</sup>, jest zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji. Na mocy przywołanego unormowania ustawodawca wyłączył – w odróżnieniu od trybu egzekucji sądowej – zasadę rozporządzalności (dyspozycyjności) dochodzenia przez wierzyciela, którym z zasady jest podmiot publiczny, wykonania obowiązku administracyjnego<sup>2</sup>, spoczywającego na podmiocie zobowiązanym. W przypadku uchylania się przez zobowiązanego od wykonania wymagalnego względem niego obowiązku wierzyciel, w trybie administracyjnej procedury egzekucyjnej regulowanej przepisami u.p.e.a., posiada z mocy ustawy prawny obowiązek podejmowania określonych prawem czynności mających na celu doprowadzenie do wykonania przez podmiot zobowiązany obowiązku, w tym także czynności zmierzających do zastosowanie środka egzekucyjnego w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego<sup>3</sup>.

Konsekwencją działań wierzyciela może być następczy obowiązek organu egzekucyjnego podejmowania już w toku wszczętego (na wniosek wierzyciela, a jeżeli wierzyciel posiada jednocześnie status organu egzekucyjnego, to

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.), dalej jako u.p.e.a.

<sup>2</sup> W kwestii pojęcia obowiązku publicznoprawnego oraz obowiązku administracyjnego por. P. Przybyśz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 27–41 oraz W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 128–140.

<sup>3</sup> Por. E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 19–20; P. Kledzik, *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 466.

z urzędu) postępowania egzekucyjnego, przewidzianych prawem czynności obejmujących stosowanie środków egzekucyjnych w celu doprowadzenia zobowiązanego do wykonania spoczywającego na nim obowiązku.

Powyższa zasada ma zagwarantować, że wierzyciel w sposób konsekwentny po powstaniu obowiązku administracyjnego będzie podejmował działania na rzecz doprowadzenia do realizacji obowiązku administracyjnego uprzednio przez siebie nałożonego, względnie wynikającego wprost z przepisu prawa, czy też stanowiącego skutek czynności faktycznej dokonanej przez samego zobowiązanego (np. złożenie deklaracji)<sup>4</sup>, zarówno samodzielnie, jak i z późniejszą perspektywą współdziałania – każdy w zakresie swoich kompetencji – z organem egzekucyjnym.

Powyższe dają podstawę do kwalifikowania obowiązku doprowadzenia do realizacji zobowiązań publicznoprawnych, jako nałożonego przepisami prawa zadania publicznego, spoczywającego na oznaczonych organach administracji – wierzycielu i organie egzekucyjnym. Tak samo jak zadanie publiczne stanowi obowiązek – co do zasady tych samych organów, które posiadają status wierzyciela – uprzedniego czuwania nad przestrzeganiem przepisów prawa, a w razie ich naruszenia nakładania na podmiot dopuszczający się takich naruszeń konieczności określonego zachowania, którego zaniechanie stanowić może później podstawę wszczęcia wobec takiego podmiotu postępowania egzekucyjnego oraz dokonywania czynności egzekucyjnych.

W zakresie klasyfikacji obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej w sposób ogólny – w aspekcie przyjętych ram opracowania – należy wskazać, że stosownie do wyliczenia zawartego w art. 2 § 1 pkt 1–12 u.p.e.a. przedmiot egzekucji administracyjnej stanowić mogą dwojakiemu rodzajowi obowiązki administracyjne, tj. obowiązki pieniężne oraz niepieniężne<sup>5</sup>.

Procedura dochodzenia wykonania obu kategorii obowiązków uregulowana została w tym samym akcie, tj. u.p.e.a. i co do zasady – poza czynnościami wykonawczymi – opiera się, na jednolitych zasadach, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Dodatkowo procedura ta w ostatnich trzech latach – celem jej usprawnienia – w istotnym zakresie została poddana modyfikacjom. W zdecydowanie mniejszym zakresie wprowadzane zmiany, w tym także w sferze przepisów wykonawczych, odnoszą się do postępowań egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W związku z powyższym za przedmiot opracowania przyjęto analizę, a także sformułowane na jej podstawie wnioski, w kwestii problemów dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym, w aspekcie obowiązywania wspólnej regulacji dla egzekucji obowiązków pie-

<sup>4</sup> Por. P. Kledzik, op. cit., s. 470–476.

<sup>5</sup> Por. R. Hauser, Z. Leoński, *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 37–38; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 64–75; ibidem, s. 466.

nieżnych i niepieniężnych w administracji, z uwzględnieniem również dokonanych w ostatnim czasie zmian w regulacji u.p.e.a. oraz przepisach wykonawczych.

Wskazana analiza przeprowadzona została w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną z elementami metody historyczno-prawnej.

## Istota obowiązków niepieniężnych

Jak już wcześniej wskazano, przedmiotem egzekucji administracyjnej mogą być dwojakiego rodzaju obowiązki, tj. obowiązki o charakterze pieniężnym oraz niepieniężnym.

Ustawodawca nie zdefiniował jednak, jak też nie określił w sposób bezpośredni charakteru obu wyróżnionych rodzajów obowiązków. Niemniej w odniesieniu do obowiązków pieniężnych, na podstawie wyliczonych przez ustawodawcę w art. 2 § 1 pkt 1–9a u.p.e.a. rodzajów obowiązków, w kontekście także innych przepisów u.p.e.a. odnoszących się do obowiązku zapłaty należności pieniężnej<sup>6</sup>, należy przyjąć, że obowiązki tego rodzaju zasadzają się na istnieniu po stronie oznaczonego podmiotu konieczności uiszczenia tytułem zobowiązania określonej kwoty pieniężnej na rzecz właściwego organu administracji publicznej, posiadającego formalny status wierzyciela, w rozumieniu art. 1a pkt 13 oraz art. 5 u.p.e.a.<sup>7</sup>

W art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. ustawodawca zastrzegł z kolei, że egzekucji administracyjnej podlegać mogą także obowiązki o charakterze niepieniężnym, pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Wobec braku bliższego dookreślenia, w aspekcie regulacji art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. należy uznać, że w zakresie przedmiotowym obowiązków niepieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej mieścić mogą się różne obowiązki, których ustawa egzekucyjna bliżej nie precyzuje, inne jednak aniżeli obowiązki pieniężne<sup>8</sup>.

Pewne kategorie obowiązków niepieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, w związku z art. 2 § 1 pkt 1–10 u.p.e.a., bez bliższego sprecyzowania ich charakteru wyszczególnione zostały bezpośrednio przez ustawodawcę w art. 2 § 1 pkt 11 i 12 u.p.e.a.<sup>9</sup> Są to obowiązki z zakresu bezpieczeństwa

<sup>6</sup> Zob. np. art. 6 § 1, art. 7a § 1, art. 26 § 1 pkt 1, art. 27 § 1 pkt 3, art. 27e § 1, art. 32aa pkt 1 lit. d, art. 33 § 5 pkt 2, art. 67e § 1 czy art. 71ca § 1 u.p.e.a.

<sup>7</sup> Por. P. Kledzik, op. cit., s. 466–467.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 467–468.

<sup>9</sup> Przepisy art. 2 § 1 pkt 11 i 12 u.p.e.a. stanowią jednocześnie przejaw przekazania do prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, o którym mowa w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., innym organom, aniżeli organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Obowiązek niepieniężny wynikać będzie z działalności organu administracji

i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy (pkt 11), jak również obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (pkt 12).

Istoty obowiązków publicznoprawnych o charakterze niepieniężnym można się jednak doszukiwać w uregulowaniach odnoszących się do środków egzekucyjnych stosowanych w tego rodzaju egzekucji, wymienionych w art. 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a.<sup>10</sup> Dotyczy to w szczególności przepisów regulujących dwa zasadnicze środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, o których szerzej mowa będzie jeszcze w dalszej części opracowania, a mianowicie art. 119 § 1 u.p.e.a., stanowiącego podstawę nakładania grzywny w celu przymuszenia<sup>11</sup>, oraz art. 127 u.p.e.a., stanowiącego podstawę stosowania wykonania zastępczego<sup>12</sup>.

Na podstawie treści powołanych przepisów można przyjąć, że ze swej natury obowiązki niepieniężne mogą polegać na wykonaniu oznaczonych czynności w celu zadośćuczynienia określonym nakazom, jak również na zaniechaniu lub powstrzymaniu się od określonych działań, znoszeniu jakiegoś stanu lub sytuacji albo nieprzeszkadzaniu innej osobie w wykonywaniu jej praw czy też wydaniu określonej rzeczy ruchomej lub nieruchomości, opróżnieniu lokalu lub pomieszczenia, a także wykonywaniu świadczeń rzeczowych lub osobowych<sup>13</sup>.

---

publicznej, który nie mieści się w żadnej z tych dwóch kategorii, to prowadzenie egzekucji administracyjnej takiego obowiązku możliwe będzie wyłącznie w przypadku wyraźnego zastrzeżenia dla przymusowej realizacji tego obowiązku trybu egzekucji administracyjnej.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a. ilekroć w tej ustawie jest mowa o środku egzekucyjnym, w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym, rozumie się przez to:

- grzywnę w celu przymuszenia,
- wykonanie zastępcze,
- odebranie rzeczy ruchomej,
- odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń,
- przymus bezpośredni.

<sup>11</sup> W myśl art. 119 § 1 u.p.e.a. grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego.

<sup>12</sup> Przepis art. 127 u.p.e.a. stanowi, że wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

<sup>13</sup> Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019, s. 86–94; P. Kledzik, op. cit., s. 468.

## Struktura normatywna egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych

Klasyfikacja obowiązków administracyjnych na pieniężne i niepieniężne determinuje jednocześnie – aktualnie znajdujący także odzwierciedlenie w przepisach u.p.e.a.<sup>14</sup> – podział na dwie kategorie postępowań egzekucyjnych. Powyższe postępowania mogą mieścić w sobie także egzekucję, którą klasyfikować można jako potencjalny etap postępowania egzekucyjnego, obejmujący czynności wykonawcze organu egzekucyjnego, związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych<sup>15</sup>.

Od momentu wejścia w życie ustawy schemat regulacji w u.p.e.a. obu kategorii postępowań egzekucyjnych jest w zasadzie niezmienny. W pierwszej części ustawy (Dział I), co zasygnalizowano już we wprowadzeniu, postępowania te oparte zostały na jednolitych rozwiązaniach procesowych, które tworzą jednorodną pod względem budowy i co do zasady składającą się z jednakowych elementów (instytucji) zwartą całość, opartą na tożsamy lub w szerokim zakresie wspólnych dla obu rodzajów postępowań przepisach ustawy. Jednocześnie, z uwagi na zasygnalizowany już odmienny charakter obowiązków pieniężnych oraz niepieniężnych, w sposób odrębny i niezależny względem siebie ukształtowano w u.p.e.a. katalog organów właściwych w obu rodzajach egzekucji (Dział I), jak również odmiennie i oddzielnie, a mianowicie w osobnych częściach ustawy unormowano etap postępowania egzekucyjnego obejmujący egzekucję obowiązków pieniężnych (Dział II) oraz niepieniężnych (Dział III) z zastosowaniem właściwych dla danego rodzaju egzekucji środków egzekucyjnych<sup>16</sup>.

W praktyce wspomniany, oparty na regulacji u.p.e.a. schemat dochodzenia realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym niejednokrotnie przeplata się także z równoczesną koniecznością inicjowania przez organ egzekucyjny – posiadający najczęściej jednocześnie status wierzyciela – w zakresie dochodzonego obowiązku niepieniężnego, odrębnego postępowania egzekucyjnego względem tego samego zobowiązanego, w tym przypadku w zakresie z kolei obowiązków pieniężnych. Skutek braku uiszczenia w oznaczonym terminie wzmiankowanej wcześniej grzywny w celu przymuszenia, względnie zaliczek na poczet wykonania zastępczego stanowi bowiem, zgodnie z zasadą prawne-

<sup>14</sup> Mimo że od wielu lat w doktrynie i orzecznictwie na podstawie uregulowań u.p.e.a. doko-nywano wyodrębnienia postępowania egzekucyjnego i egzekucji, ustawodawca oba pojęcia trak-tował zamiennie. Dopiero od dnia 20 lutego 2021 r. w zakresie regulacji art. 26 u.p.e.a. ustawo-dawca dokonał formalnego rozróżnienia pojęć postępowanie egzekucyjne i egzekucja.

<sup>15</sup> Na podział taki wprost wskazują wspomniane już unormowania: art. 1a pkt 12 lit a i b u.p.e.a. Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady działania wierzycieli oraz organów egzekucyjnych obo-wiązków o charakterze niepieniężnym w kontekście regulacji u.p.e.a. oraz przepisów wykonawczych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 618.

<sup>16</sup> Zob. P. Kledzik, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 477.

go obowiązku prowadzenia egzekucji, konieczność zainicjowania przez wierzyciela postępowania egzekucyjnego obowiązków o charakterze pieniężnym przed właściwym naczelnikiem urzędu skarbowego, jako organem właściwości ogólnej w tego rodzaju postępowaniu, stosownie do treści art. 19 § 1 u.p.e.a. Wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków pieniężnych będzie zaś w takim wypadku organ egzekucyjny właściwy do prowadzenia postępowania w zakresie dochodzonego obowiązku niepieniężnego.

W aspekcie okresu obowiązywania unormowań u.p.e.a., stanowiących podstawę wyróżnionych schematów<sup>17</sup>, uwzględniając także ich modyfikacje służące, jak należy przyjąć, ich udoskonaleniu, zakładać można by również, że prowadzenie postępowań egzekucyjnych, zarówno obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych, opiera się aktualnie na względnie sprawdzonych i skutecznych rozwiązaniach. Wzmiankowany wcześniej zakres zmian wprowadzanych w regulacji u.p.e.a. od 2019 r. uzasadnia jednak twierdzenie, że model prowadzenia postępowania egzekucyjnego uległ w ostatnim czasie dość istotnym zmianom. Zmiany te według założeń projektodawców miały służyć usprawnieniu procedur egzekucyjnych, w sposób ukierunkowany na skrócenie czasu trwania postępowań, a także zwiększenie ich skuteczności<sup>18</sup>. Dotyczy to przede wszystkim zakresu praw i obowiązków zobowiązanego, ale także podmiotów czynnych tego postępowania<sup>19</sup>, tj. wierzyciela i organu egzekucyjnego.

W uzasadnieniu projektu najszerszej zakresowo z ustaw nowelizujących wskazano, że projekt ustawy głównie obejmuje zmiany w zakresie przepisów regulujących środki zaskarżenia, egzekucję z majątku wspólnego małżonków,

---

<sup>17</sup> Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji weszła w życie w dniu 1 stycznia 1967 r.

<sup>18</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 2070 ze zm.) wskazano, że głównym celem podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji u.p.e.a. było uproszczenie procedur administracyjnych, obowiązujących w egzekucji administracyjnej, mających pozytywne znaczenie nie tylko dla wierzycieli i organów egzekucyjnych, lecz również dla zobowiązanych. Wskazano również, że w toku prac nad projektem ustawy uzyskano informacje od administracyjnych organów egzekucyjnych i wierzycieli należności dochodzonych w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego o zasadniczych problemach dotyczących stosowania przepisów ustawy. Na podstawie powyższych informacji wyłoniono grupę głównych problemów wynikających z nadmiernie skomplikowanych, nieprzejrzystych procedur, niejasnych przepisów czy też braku jednoznacznych regulacji. Zob. druk sejmowy nr 3753, źródło: <https://sejm.gov.pl>. W trakcie prac legislacyjnych nad ww. projektem w zakresie materiałów prasowych wskazywano, że około 210 mln zł rocznie miałyby zyskiwać budżet dzięki usprawnieniu procedur egzekucyjnych wprowadzonych na skutek projektowanych nowelizacji. Równocześnie miałyby się skrócić proces dochodzenia różnych należnych państwu danin o 14 proc, który średnio wynosił 555 dni. Zob. P. Rochowicz, *Nowe procedury dadzą 210 mln zł*, „Rzeczpospolita”, nr 11345 z dnia 2 maja 2019 r., <https://archiwum.rp.pl/>.

<sup>19</sup> Por. J. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1978, s. 278 oraz M. Masternak, *Zakres podmiotowy*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 29.



egzekucję z majątku dłużnika rzeczowego, zbieg egzekucji, egzekucję z pieniędzy, egzekucję z ruchomości, egzekucję z rachunków bankowych oraz wykonywanie przez naczelników urzędów skarbowych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym wydanych przez prokuratora lub sąd w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym<sup>20</sup>. Przedstawione wyliczenie w głównej mierze dotyczy postępowań egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym. Powyższe rodzi pytanie, czy wskazane zamiany swoim zakresem obejmują także postępowanie egzekucyjne obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym, mimo że nie zostało to wprost wyartykułowane, czy też faktycznie odnoszą się one wyłącznie do pierwszej z wyróżnionych kategorii postępowań? W zakresie ostatniej z wyróżnionych opcji postawić można by także następane pytanie, czy jeżeli zmiany wprowadzane w ostatnim czasie do u.p.e.a. dotyczyłyby wyłącznie postępowania w przedmiocie egzekucji obowiązków pieniężnych, to czy okoliczność ta oznaczałaby, że w przypadku postępowania w przedmiocie egzekucji obowiązków niepieniężnych obecny stan regulacji uznać można za co najmniej satysfakcjonujący? Celem odpowiedzi na powyższe pytanie jest dokonanie ogólnego przeglądu regulacji wprowadzonych w wyniku dokonanych nowelizacji i ich zestawienia z unormowaniami dotyczącymi podstaw prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym, w tym w szczególności uregulowań związanych z etapem czynności wykonawczych, czyli egzekucją tego rodzaju obowiązków.

## Zmiany w przepisach u.p.e.a. w aspekcie trybu dochodzenia realizacji obowiązków niepieniężnych

Dokonując zbiorczej analizy przepisów wprowadzonych do u.p.e.a., począwszy od wspomnianej nowelizacji z dnia 11 września 2019 r., w tym także nowo uchwalonych lub zmienionych przepisów wykonawczych<sup>21</sup>, należy wskazać, że

<sup>20</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3753, źródło: <https://sejm.gov.pl>.

<sup>21</sup> Nowelizacja u.p.e.a. z dnia 11 września 2019 r. w najszerszym zakresie weszła w życie w dniu 30 lipca 2020 r. Po tej dacie zostały wydane i weszły w życie następujące akty wykonawcze do tej ustawy: 1) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2083), 2) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2194), 3) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w egzekucji należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 26), 4) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 67), 5) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów

w większości odnoszą się one wyłącznie do postępowania mającego za przedmiot egzekucję obowiązków pieniężnych. Jednocześnie należy przyjąć, że niniejszy efekt stanowił świadome działanie projektodawcy, mimo że finalnie wprowadzone unormowania znajdowały zastosowanie lub odnosiły się także do egzekucji obowiązków niepieniężnych. Za przykład w tym względzie posłużyć mogą unormowania skutkujące zmianą obowiązujących wcześniej uregulowań dotyczących instytucji zarzutów, kwalifikowanych, jako podstawy środków zaskarżenia, służący kwestionowaniu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zasadności wszczęcia i prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego<sup>22</sup>.

Spośród wszystkich wprowadzonych w ostatnich latach zmian, instytucja zarzutów w największym chyba stopniu została przemodelowana. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. dotyczyły bowiem całokształtu regulacji u.p.e.a., dotyczącej przedmiotowej instytucji, tj. zarówno podstaw zarzutów, organów właściwych, trybu rozpatrywania, skutków prawnych związanych z wniesieniem tego rodzaju środka prawnego, a także sposobów rozstrzygnięć i trybu ich weryfikacji.

W zakresie trybu rozpatrywania zarzutów przepisy art. 34 i art. 35 u.p.e.a. przed dniem 30 lipca 2020 r. stanowiły, że organem właściwym do rozpatrzenia zarzutów był organ egzekucyjny, który swoje stanowisko – w drodze zaskarżalnego postanowienia – zajmował po uprzednim uzyskaniu ostatecznego stanowiska wierzyciela w sprawie zarzutów<sup>23</sup>.

Swoje stanowisko wierzyciel zajmował także w formie zaskarżalnego postanowienia, przy czym w zakresie zarzutów, o których była mowa w art. 33 § 1 pkt 1–5 oraz 7, stanowisko to było wiążące dla organu egzekucyjnego<sup>24</sup>.

---

wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 176 ze zm.), 6) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 320).

<sup>22</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 185.

<sup>23</sup> Wyjątek dotyczył zarzutu zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, w zakresie którego organ egzekucyjny nie zasięgał stanowiska wierzyciela. Zajęcie stanowiska przez wierzyciela nie było także wymagane w przypadku egzekucji należności pieniężnych, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. a–f i pkt 9 u.p.e.a.

<sup>24</sup> Przepis art. 33 § 1 u.p.e.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lipca 2020 r., stanowił, że podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy o wzajemnej pomocy.



Po zmianach wprowadzonych po dniu 30 lipca 2020 r. – zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 33 § 1 u.p.e.a. – zarzuty wnosi się do wierzyciela, a nie jak wcześniej do organu egzekucyjnego, jednakże w trybie pośrednim, tj. za pośrednictwem organu egzekucyjnego.

Generalnie podstawy zarzutów, wyliczone w obecnym art. 33 § 2 u.p.e.a.<sup>25</sup>, zakresem przedmiotowym odpowiadają zarzutom uregulowanym wcześniej w art. 33 § 1 pkt 1–4 oraz 7 u.p.e.a., tj. zarzutom, co do których stanowisko wierzyciela było wiążące dla organu egzekucyjnego. Z katalogu zarzutów, obowiązującego do dnia 29 lipca 2020 r., usunięto tym samym w istocie nie korespondujący z tą instytucją zarzut zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego. Okoliczność ta aktualnie może stanowić podstawę wniesienia skargi na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego na podstawie art. 54 § 1 pkt 2 u.p.e.a. W zakresie regulacji u.p.e.a. całkowicie z kolei zrezygnowano z podstawy zarzutu prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Wcześniejszy zarzut niespełnienia w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a. obecnie stanowi zaś podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego, na podstawie art. 59 § 1 pkt 3 u.p.e.a.

Co istotne, z zakresu podstaw zarzutów obowiązujących do dnia 29 lipca 2020 r. usunięto określony wcześniej w art. 33 § 1 pkt 5 zarzut niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym, w stosunku do którego stanowisko wierzyciela także było wiążące dla organu egzekucyjnego. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 30 lipca 2020 r. okoliczność ta ujęta została w art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., jako obligatoryjna podstawa umorzenia postępowania.

W tym miejscu zasadne jest ponowne odwołanie się do uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r., w którym wyjaśniono celowość zmian wprowadzonych w zakresie podstaw zarzutów.

W przedmiotowym uzasadnieniu, w odniesieniu do regulacji art. 33 § 2 u.p.e.a. wskazano mianowicie, że celem projektu było m.in. „rozdzielenie środków zaskarżenia wnoszonych w toku postępowania egzekucyjnego na takie, które dotyczą bezpośrednio należności pieniężnej, i takie, które dotyczą bezpośrednio postępowania egzekucyjnego i czynności egzekucyjnych. W związku z tym katalog podstaw zarzutów został ograniczony jedynie do zarzutów kwestionujących samą należność, za rozstrzygnięcie których odpowiada wierzyciel”.

Według założeń projektodawców zarzuty miały stać się zatem spójną i kompleksową regulacją, służącą kwestionowaniu należności pieniężnej. Nie

---

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 33 § 2 u.p.e.a. w aktualnym brzmieniu, podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej jest: 1) nieistnienie obowiązku; 2) określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z: a) orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i art. 4, b) dokumentu, o którym mowa w art. 3 a § 1, c) przepisu prawa, jeżeli obowiązek wynika bezpośrednio z tego przepisu; 3) błąd co do zobowiązanego; 4) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest wymagane; 5) wygaśnięcie obowiązku w całości albo w części; 6) brak wymagalności obowiązku w przypadku: a) odroczenia terminu wykonania obowiązku, b) rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej, c) wystąpienia innej przyczyny niż określona w lit. a i b.

dostrzeżono przy tym, że w ramach regulacji art. 33 § 5 u.p.e.a., określającej terminy, w jakich zobowiązany skutecznie może wnieść zarzuty, w pkt 2 tego przepisu zastrzeżono, że zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej wnieść należy nie później niż m. in. do dnia wykonania w całości obowiązku o charakterze niepieniężnym.

Dokonyjąc zmian w zakresie regulacji art. 33 § 2 u.p.e.a., nie dostrzeżono zatem, że podstawy zarzutów (pośrednio w związku ze wspomnianą regulacją art. 33 § 5 u.p.e.a., a bezpośrednio w zakresie niemal wszystkich podstaw zarzutów wymienionych w art. 33 § 2 u.p.e.a., z wyłączeniem jedynie podstaw wymienionych w pkt 1 lit. b oraz pkt 6 lit b) odnoszą się także do obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Przede wszystkim jednak nie wzięto pod uwagę, że usunięta z katalogu podstaw zarzutów przesłanka niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym związana jest z kwestią wykonalności obowiązku, którego nałożenie lub odpowiedzialność za realizację spoczywa na wierzycielu. Uwzględnienie zatem niniejszej przesłanki w katalogu podstaw umorzenia postępowania egzekucyjnego, co do których wierzyciel nie ma możliwości wypowiedzenia się w sposób wiążący dla organu egzekucyjnego stanowi – w kontekście przywołanych motywów zmian w zakresie instytucji zarzutów – jedynie potwierdzenie braku zrozumienia istoty i uwarunkowań prawnych egzekucji niepieniężnej, zarówno przez ustawodawcę, jak również – i to w pierwszej kolejności – przez projektodawcę. Należy jednocześnie podkreślić, że poddany w tym miejscu analizie projekt zmian w u.p.e.a. oraz zdecydowana większość projektów stanowiących podstawę zmian wprowadzanych w tej ustawie to projekty rządowe, opracowywane w zakresie urzędu obsługującego ministra do spraw finansów.

Powyższa okoliczność wydaje się kluczowa w aspekcie problematyki dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym. Wskazać można choćby, że wszystkie z wyliczonych wcześniej rozporządzeń wykonawczych do u.p.e.a., które wykazują kluczowe znaczenie dla praktyki stosowania przepisów ustawy – wydane zostały przez ministra właściwego do spraw finansów. Niektóre z nich dotyczą, co prawda, także egzekucji obowiązków niepieniężnych, nawet w sposób bezpośredni (jak rozporządzenie określające wzory tytułów wykonawczych), inne zaś bez odwołania się wprost do kategorii obowiązków (jak rozporządzenia w sprawie w sprawie danych zawartych w upomnieniu oraz kosztów upomnienia). Pozostałe zaś dedykowane są już jednak wyłącznie trybom postępowania w zakresie dochodzenia należności pieniężnych i to w części z woli samego ustawodawcy, w kontekście treści przepisów upoważniających<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 6 § 2 pkt 3 u.p.e.a. minister właściwy do spraw finansów publicznych zobowiązany został do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1 tego przepisu, mając na względzie zapewnienie terminowości i prawidłowości przesyłania zobowiązanemu upomnienia, o którym

Brak zrozumienia istoty obowiązków niepieniężnych widoczny jest zwłaszcza w zakresie upoważnienia zawartego w art. 15 § 5 u.p.e.a. W myśl powołanego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych zobligowany został do określenia, w drodze rozporządzenia, innych niż określone w § 3a należności pieniężnych<sup>27</sup>, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, kierując się celowością doręczenia upomnienia oraz potrzebą zapewnienia efektywności czynności wierzyciela zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. W zakresie przypadków określonych w § 2 rozporządzenia wydanego na podstawie powyższego upoważnienia<sup>28</sup> w pkt 3 zastrzeżono, że egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W wyniku nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia dokonanej w dniu 23 czerwca 2022 r.<sup>29</sup>, z mocą obowiązującą od dnia 30 czerwca 2022 r., wyliczono w § 2 katalog przypadków poszerzonych o pkt 3a, w którym wymieniono ponadto należności pieniężne wynikające z orzeczeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Nie negując zasadności powyższych uregulowań należy wskazać, że potrzeba wprowadzenia tego rodzaju unormowania w szczególności nieodzowna wydaje się w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, zwłaszcza gdy to sam ustawodawca z mocy prawa orzeczeniom nakładającym obowiązki niepieniężne nadaje rygor natychmiastowej wykonalności, ale także gdy rygor taki nadaje w decyzji organ, a podstawą jego nadania jest np. zagrożenie życia lub zdrowia<sup>30</sup>. Obecnie bowiem każdorazowo, mimo nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wierzyciel, jakim jest organ, który nałożył dany obowiązek niepieniężny i który na podstawie art. 20 § 1 w związku z art. 5 § 1 u.p.e.a. zazwyczaj pełnić będzie także funkcję organu egzekucyjnego, aby doprowadzić w trybie przepisów ustawy do wykonania obowiązku, zobowiązany jest uprzednio skutecznie doręczyć zobowiązanemu upomnienie w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>31</sup> – w aspekcie regulacji art. 18 u.p.e.a.

mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., a także kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych.

<sup>27</sup> Należności pieniężne państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2157).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. z 2017 r., poz. 131 ze zm.).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. z 2022 r., poz. 1359).

<sup>30</sup> Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady...*, s. 629–630.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

Kolejny przykład braku zrozumienia dla istoty obowiązków niepieniężnych, ale i swoistego wycucia i zrozumienia dla istoty i trybu postępowania służącego doprowadzeniu do wykonania tego rodzaju obowiązków stanowić mogą uregulowania odnoszące się do możliwości poprzedzania sformalizowanych czynności związanych z wystawieniem upomnienia oraz tytułu wykonawczego przez podejmowanie wobec zobowiązanego działań informacyjnych.

Możliwość podejmowania działań, które wykazywały tego rodzaju charakter pierwotnie (przed uregulowaniami w u.p.e.a.) zastrzeżona została wyłącznie w rozporządzeniu z 2014 r., określającym tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>32</sup>. Od 1 stycznia 2016 r. podstawa do podejmowania działań informacyjnych wprowadzona została także w art. 6 § 1b u.p.e.a.<sup>33</sup> (na poziomie ustawy), co rozszerzyło możliwość podejmowania takich działań także w odniesieniu do trybu dochodzenia realizacji obowiązków niepieniężnych. Tą samą nowelizacją, w wyniku której dodany został art. 6 § 1b u.p.e.a., dokonano także zmiany art. 6 § 5 u.p.e.a. w zakresie upoważnień do wydawania rozporządzeń. Poza dotychczasowym upoważnieniem dla ministra właściwego do spraw finansów do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania czynności egzekucyjnych<sup>34</sup>, w przepisie tym zastrzeżono także obowiązek do określenia w drodze rozporządzenia formy działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b u.p.e.a., w przypadku których mogą być te działania podejmowane, oraz sposobu ich ewidencjonowania, mając na względzie zapewnienie efektywności tych działań (art. 6 § 5 pkt 1 u.p.e.a.).

Należy wskazać, że minister właściwy do spraw finansów publicznych uczynił zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 6 § 5 pkt 1 u.p.e.a. w kolejno wydawanych trzech rozporządzeniach z 2017 i 2020 r.<sup>35</sup>, tyle że określających wyłącznie tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W aspekcie powyższego uzasadnione wątpliwości może budzić kwestia, czy w sposób prawidłowy zrealizowany został obowiązek w zakresie wydania odpowiednich przepisów wykonawczych na podstawie art. 6 § 2 pkt 1 u.p.e.a.<sup>36</sup> Niemniej można odnieść wrażenie, że minister właściwy do spraw finansów w ogóle nie

<sup>32</sup> Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656).

<sup>33</sup> Przepis dodany na podstawie art. 39 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1269 ze zm.).

<sup>34</sup> Obecnie art. 6 § 5 pkt 3 u.p.e.a.

<sup>35</sup> Zob. rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych: 1) Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1483), 2) Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1294) oraz 3) Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2083).

<sup>36</sup> Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady...*, s. 626.

dostrzegł nałożonego nań obowiązku, a w istocie przede wszystkim potrzeby określenia trybu podejmowania działań informacyjnych w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Podobnych przykładów w zakresie regulacji u.p.e.a. i przepisów wykonawczych można by podawać wiele. Znacząca jest przy tym nie tylko ilość zmian wprowadzanych wyłącznie w odniesieniu do trybu postępowania zorientowanego na dochodzenie realizacji obowiązków pieniężnych. Paradoksalnie w wielu przypadkach – jak miało to choćby miejsce w poddanej analizie instytucji zarzutów – zmiany ukierunkowane na dochodzenie należności pieniężnych, z uwagi na jednolitość regulacji proceduralnej, zastosowanie znajdować będą także do postępowania egzekucyjnego mającego za przedmiot przymusowe doprowadzenie do realizacji obowiązku niepieniężnego. Sposób dostrzegania problematyki egzekucji niepieniężnej przez ustawodawcę bardziej widoczny jest natomiast w zakresie uregulowań czynności wykonawczych.

Z uwagi na ramy opracowania można jedynie zaznaczyć, że unormowane w dedykowanym egzekucji obowiązków niepieniężnych Dziale III u.p.e.a. wzmiankowane już przepisy regulujące dwa zasadnicze środki egzekucyjne, tj. grzywnę w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępczego, w większości w sposób niezmienny obowiązują od dnia wejścia w życie ustawy. Dokonane zmiany miały miejsce co najmniej kilkanaście lat temu, a nieliczne późniejsze najczęściej miały związek ze zmianami ustrojowymi.

Czy świadczy to, że wskazane regulacje są na tyle dobre, że nie wymagają zmian? Wystarczy chyba spojrzeć na obowiązujący w tym samym brzmieniu od dnia wejścia w życie ustawy przepis art. 130 u.p.e.a., w myśl którego jeżeli w postanowieniu w sprawie wykonania zastępczego nie wskazano osoby, której zostało zlecone zastępcze wykonanie egzekwowanego obowiązku, organ egzekucyjny zleci wykonanie egzekwowanych czynności określonej przez siebie osobie w terminie nie dłuższym niż miesiąc i zawiadomi o tym zobowiązanego. Wskazany przepis nie tylko nie określa w jakikolwiek sposób procedury wyłonienia podmiotu, który miałby wykonać obowiązek za zobowiązanego, przez co posiłkowo próbuje się stosować przepisy o zamówieniach publicznych<sup>37</sup>, ale w żaden sposób nie przystaje do obecnych stosunków społeczno-gospodarczych.

## Podsumowanie

W aspekcie przeprowadzonej analizy należy wskazać, że istotnym problemem w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych, dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym, w tym egzekucji tego rodzaju obowiązków

<sup>37</sup> W aspekcie art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.), obejmującego zakresem podmiotowym jednostki sektora finansów publicznych.

ków, jest nie tylko stan odnoszących się do tych postępowań regulacji. Problemem w tym wypadku – i to wykazującym charakter pierwotny względem stanu regulacji – jest także stopień zrozumienia istoty obowiązków niepieniężnych oraz zrozumienia i swoistego wycucia aspektu praktycznego odnośnie prawnych uwarunkowań dochodzenia tego rodzaju obowiązków po stronie ustawodawcy, a wcześniej także projektodawcy. Unormowaniom dotyczącym egzekucji niepieniężnej najwyraźniej nie sprzyja bowiem okoliczność, że swoistym „gospodarzem” prac nad projektami ustaw nowelizujących u.p.e.a., a w ich następstwie także organem właściwym do wydawania przepisów wykonawczych jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Kolejnym zmianom w u.p.e.a., z uwzględnieniem także odpowiedniego składu osobowego odpowiednich komisji, przyświecać powinna zatem przynajmniej refleksja, czy i na ile proponowane zmiany dotyczyć będą egzekucji niepieniężnej, a także czy zmiany takie nie pomijają istotnych dla niej aspektów.

## Wykaz literatury

- Hauser R., Leoński Z., *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Jakimowicz W., *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Jandy-Jendrośka J., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Kledzik P., *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Kledzik P., *Wzorce i zasady działania wierzycieli oraz organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym w kontekście regulacji u.p.e.a. oraz przepisów wykonawczych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Zakres podmiotowy*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, TNOiK, Toruń 2003.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Iustitia, Warszawa 1995.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.



## Summary

### **Problems of enforcing performance of non-financial administrative obligations**

**Keywords:** enforcement proceedings in administration, administrative enforcement, non-financial obligations, enforcement of non-financial obligations.

One of the basic rules of enforcement proceedings in administration is the principle of the legal obligation to carry out enforcement. The essence of this rule lies down in the public creditor's obligation to take steps to apply enforcement measures if the obliged person evades the performance of the obligation that rests with them and that is subject to administrative enforcement. The consequence of the creditor's actions may include a subsequent obligation of the enforcement authority to take steps that involve, as prescribed by the law, the application of enforcement measures to ensure that the obliged party performs their administrative obligation. However, the nature of administrative obligations is differentiated. The legislator identifies two basic categories, that is financial and non-financial obligations. Their character also determines the different ways these obligations are enforced. The procedure to ensure them were regulated in the same act and as a rule, apart from implementing actions, is based on uniform rules. Additionally, this procedure has been modified significantly in the last three years. Given the above, the objective of this study is an analysis of the law in force with elements of an analysis of the law in a historical perspective and also a formulation of conclusions on the problems of enforcing performance of non-financial administrative obligations in the context of validity of a common regulation for enforcement of financial and non-financial obligations in administration, also taking into account recent amendments.

