

The intersection of judicial and extrajudicial supervision of the activities of court enforcement officers. The review article of Monika Dziewulska's monograph, *Ex officio supervision of the activities of court enforcement officers pursuant to Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure*, Wolters Kluwer Polska, Warsaw 2025, pp. 379

Krzyżowanie się środków nadzoru judykacyjnego i nadzoru pozajudykacyjnego nad działalnością komorników sądowych. Artykuł recenzyjny monografii Moniki Dziewulskiej *Nadzór z urzędu nad czynnościami komornika sądowego na podstawie art. 759 § 2 k.p.c.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2025, ss. 379

Пересечение средств судебного и внесудебного надзора за деятельностью судебных исполнителей. Рецензионная статья на монографию Моника Дзевульської *Надзор ex officio за деятельностью судебного исполнителя на основании ст. 759 § 2 ГПК*, Wolters Kluwer Polska, Варшава 2025, стр. 379

Перетин механізмів судового та позасудового нагляду за діяльністю судових виконавців. Рецензія на монографію Моніки Дзевульської *Нагляд ex officio за діяльністю судового виконавця на підставі ст. 759 § 2 Цивільного процесуального кодексу*, Wolters Kluwer Polska, Варшава 2025, с. 379

KATARZYNA WOCH

Dr., The John Paul II Catholic University of Lublin

e-mail: katarzyna.woch@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1176-6135>

Abstract: The article is devoted to the issues related to the supervision of court enforcement officers' activities, in particular judicial and administrative supervision, and the interrelationship between these types of supervision. The protection of the rights of participants in enforcement proceedings within the framework of substantive supervision is possible not only thanks to appropriate appeal measures, but also thanks to the introduction of permanent judicial supervision exercised ex officio, referred to in Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure. The powers of the president of the regional court at which the enforcement officer operates – within the framework of administrative supervision include, among others, notifying the court of the need to issue orders to the court enforcement officer under Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure, as well as examining the correctness of the implementation of court orders issued under Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure. Therefore, even a cursory analysis of the provisions regulating the institution of supervision over the activities of court enforcement officers leads to the conclusion that judicial and extrajudicial supervisory measures may overlap. The aim of the article is to answer the question about the possibility of marking a border that would prevent administrative supervision from encroaching on activities falling within the scope of judicial supervision. The considerations presented in this article are based on M. Dziewulska's monograph concerning this issue.

Keywords: judicial supervision, enforcement proceedings, court enforcement officer's activities, appeal measures in enforcement proceedings, right to court

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony problematyce związanej z nadzorem nad działalnością komorników sądowych, w szczególności z nadzorem judykacyjnym i nadzorem administracyjnym, oraz kwestią wzajemnych powiązań między wymienionymi rodzajami nadzoru. Ochrona praw uczestników postępowania egzekucyjnego w ramach nadzoru merytorycznego jest możliwa nie tylko dzięki stosownym środkom zaskarżenia, lecz także dzięki wprowadzeniu stałego nadzoru sądowego sprawowanego z urzędu, o którym mowa w art. 759 § 2 k.p.c. Uprawnienia prezesa sądu rejonowego, przy którym komornik działa – w ramach nadzoru administracyjnego – obejmują m.in. zawiadamianie sądu o potrzebie wydania komornikowi zarządzeń w trybie art. 759 § 2 k.p.c., jak i badanie prawidłowości realizacji zarządzeń sądu wydanych w trybie art. 759 § 2 k.p.c. Już zatem nawet pobieżna analiza przepisów regulujących instytucję nadzoru nad działalnością komorników sądowych prowadzi do wniosku, że środki nadzoru judykacyjnego i pozajudykacyjnego mogą się ze sobą krzyżować. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość wyznaczenia granicy, która przeciwdziałałaby wkroczeniu nadzoru administracyjnego w działania wchodzące w zakres nadzoru judykacyjnego. Przedstawione w artykule rozważania prowadzone są na podstawie lektury monografii M. Dziewulskiej, dotyczącej tej własnie tematyki.

Słowa kluczowe: nadzór judykacyjny, postępowanie egzekucyjne, czynności komornika sądowego, środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym, prawo do sądu

Резюме: Статья посвящена проблемам, связанным с надзором за деятельностью судебных исполнителей, в частности с судебным и административным надзором, а также вопросу взаимосвязи между указанными видами надзора. Защита прав участников исполнительного производства в рамках предметного надзора возможна не только благодаря соответствующим средствам обжалования, но и благодаря введению постоянного судебного надзора, осуществляемого *ex officio*, о котором речь идет в статье 759 § 2 Гражданского процессуального кодекса. Полномочия председателя районного суда, при котором действует судебный исполнитель в рамках административного надзора, включают, в частности, уведомление суда о необходимости вынесения судебных приказов в порядке, предусмотренном ст. 759 § 2 ГПК, а также проверку правильности исполнения судебных приказов, вынесенных в порядке, предусмотренном ст. 759 § 2 ГПК. Таким образом, даже поверхностный анализ положений, регулирующих институт надзора за деятельностью судебных исполнителей, приводит к выводу, что меры судебного и внесудебного надзора могут пересекаться. Цель статьи – ответить на вопрос о возможности установления границы, которая предотвращала бы проникновение административного надзора в действия, входящие в сферу судебного надзора. Рассуждения, представленные в статье, основаны на анализе монографии М. Дзевульской, посвященной именно этой тематике.

Ключевые слова: судебный надзор, исполнительное производство, действия судебного исполнителя, средства обжалования в исполнительном производстве, право на суд

Анотація: Стаття присвячена проблематиці, пов'язаної з наглядом за діяльністю державних виконавців, зокрема судовому та адміністративному нагляду, а також питанням взаємозв'язків між зазначеними видами нагляду. Захист прав учасників виконавчого провадження в рамках судового нагляду можливий не тільки завдяки відповідним засобам оскарження, але й завдяки запровадженню постійного судового нагляду, що здійснюється *ex officio*, про який йдеться в ст. 759 § 2 Цивільного процесуального кодексу Республіки Польща. Повноваження голови районного суду, при якому діє державний виконавець, – у рамках адміністративного нагляду – включають, серед іншого, повідомлення суду про необхідність видачі державному виконавцю розпоряджень відповідно до ст. 759 § 2 ЦПК, а також перевірку правильності виконання розпоряджень суду, виданих відповідно до ст. 759 § 2 ЦПК. Отже, навіть побіжний аналіз положень, що регулюють інститут нагляду за діяльністю державних виконавців, дозволяє зробити висновок, що механізми судового та позасудового нагляду можуть перетинатися. Метою статті є відповідь на питання про можливість визначення межі, яка б запобігала втручання адміністративного нагляду в дії, що входять до сфери судового нагляду. Роздуми, представлені в статті, ґрунтуються на монографії М. Дзевульської, присвяченій саме цій темі.

Ключові слова: судовий нагляд, виконавче провадження, дії державного виконавця, засоби оскарження у виконавчому провадженні, право на судовий розгляд

Introduction

The right to court does not end with the pronouncement of the decision.¹ It should be considered not only in terms of the possibility of obtaining a specific decision in the case, but also in terms of the possible enforcement of the decision, including enforcement by means of state coercion.² The right to enforcement of a decision is not expressly stated in Article 45 (1) of the Polish Constitution.³ In distinguishing the right to enforce a final court decision through enforcement proceedings as a separate component of the right to a court settlement, the Constitutional Tribunal refers to international human rights standards. The case law of the European Court of Human Rights emphasises that the right to a court settlement would be illusory if the national legal system of a state that is a signatory to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms allowed a final court ruling to remain ineffective to the detriment of one of the parties.⁴ The Constitutional Tribunal has expressed a similar view, pointing out that the legal order of a state must provide for instruments that enable the enforcement of final and binding decisions.⁵ This view emphasises the strong link between proceedings and enforcement proceedings in civil matters.

¹ M. Hazelhorst, *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*, Hague 2017, p. 159. What is more, as H.F. Gaul emphasises, the literature even presents the view that legal protection (i.e. the right to a court settlement) is implemented precisely through enforcement, and that the proceedings themselves are only a “preliminary phase,” H.F. Gaul, *Ochrona prawna w egzekucji w świetle podstaw konstytucyjnych i dogmatycznych*, transl. W. Galiński, J. Bodio, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2003, no. 1, p. 41.

² Among theirs J. Derlatka, *Zasada sprawnej egzekucji sądowej jako element efektywnego wymiaru sprawiedliwości*, Zeszyty Naukowe KUL 2017, no. 3, pp. 119–138; M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, Palestra 2020, no. 2, p. 76; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, pp. 307–309; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, pp. 157–158; J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, p. 136; A. Sulich, *Specyfika i środki zwalczania przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, Polski Proces Cywilny 2011, no. 1, p. 83; decisions of the Constitutional Tribunal of 19 February 2003, P 11/02, OTK-A 2003, no. 2, item 12, and of 24 February 2003, K 28/02, OTK-A 2003, no. 2, item 13.

³ A. Łazarska, *Rzetelny proces...*, p. 307.

⁴ Decisions of the European Court of Human Rights of 19 March 1997, Hornsby against Greece, application no. 18357/91, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58020%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58020%22]}) [access: 9.12.2025].

⁵ Decisions of the Constitutional Tribunal of 27 May 2008, P 59/07, OTK-A 2008, no. 4, item 64, and of 4 November 2010, K 19/06, OTK-A 2010, no. 9, item 96.

1. *Ratio legis* of supervision over court enforcement officers and its types

Enforcement proceedings in civil cases may only be conducted by authorised bodies, i.e. regional courts and court enforcement officers operating at these courts. The specific nature of enforcement proceedings, which is related to the fact that enforcement actions or omissions often have irreversible legal consequences, as well as entrusting court enforcement officers with the use of coercive measures pertaining to state authority, argued for the creation of extensive supervision over the activities of court enforcement officers and over court enforcement officers as public officials.⁶ As it is expressed in Article 165 (1) of the Act of 22 March 2018 on court enforcement officers,⁷ this supervision may be of various kinds: judicial, administrative and internal (corporate) supervision by the enforcement officers' self-government. Importantly, it is possible for the activities of court enforcement officers to be covered by all these supervisions at the same time.

Each of the supervisory functions over the activities of court enforcement officers referred to in Article 165 (1) of the Court Bailiffs Act is exercised by different entities and by means of different instruments. Judicial supervision is exercised primarily by the district court where the court enforcement officer operates and is carried out by means of the measures provided for in the provisions on enforcement proceedings. Among these instruments, complaints against the court enforcement officers' actions and objections to the plan for the distribution of the sum obtained from enforcement (supervision upon request) play a key role, as do orders issued to the court enforcement officer *ex officio* to ensure the proper execution of enforcement and the removal of any observed irregularities.⁸ Administrative supervision of the activities of court enforcement officers is exercised by the Minister of Justice and the presidents of common courts, in particular the president of the district court where the court enforcement officer operates. Internal supervision is exercised by the National Council of Court Enforcement Officers.

⁶ A. Olaś, *Czy w postępowaniu egzekucyjnym sąd jest związany wydanym przez siebie uprzednio w trybie art. 759 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego rozstrzygnięciem nadzorczym?*, *Polski Proces Cywilny* 2022, no. 2, p. 395.

⁷ Act of 22 March 2018 on court enforcement officers, consolidated text: *Journal of Laws [Dziennik Ustaw]* 2024 item 1458, as amended (hereinafter: the Court Bailiffs Act).

⁸ A. Cudak, *Skarga na czynność komornika a środki nadzoru judykacyjnego stosowane z urzędu*, in: *Środki zaskarżenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, ed. J. Misztal-Konecka, Sopot 2017, p. 14.

2. The essence of the monograph “Ex officio supervision of the activities of a court enforcement officer pursuant to Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure”

An interesting publication by Monika Dziewulska entitled “Ex officio supervision of the activities of a court enforcement officer pursuant to Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure” (pp. 379) is devoted to the issue of judicial supervision of the activities of the court enforcement officer. The importance and topicality of the issue addressed by the author cannot be overlooked, and to date no monographic paper has been written on judicial supervision of the activities of court enforcement officers referred to in Article 759 § 2 of the Act of 17 November 1964 – Code of Civil Procedure.⁹ This assessment is not changed by the fact that in 2023 a monograph by J. Bodio entitled “Supervision of court enforcement officers and their activities,”¹⁰ was published, and in 2019 a publication by M. Pelc entitled “Judicial Supervision of Court Enforcement Officers in Poland and Germany: A Comparative Analysis.”¹¹

Monika Dziewulska’s publication consists of eight chapters, preceded by an *Introduction* and concluded with a *Conclusion*. Each chapter begins with an introduction to the topic and ends with conclusions. Unfortunately, in the *Introduction*, the author did not formulate any research problem or objective, which undoubtedly makes it difficult to assess the structure and content of individual chapters, as well as the conclusions contained in the *Conclusion*.

The key concept for the entire publication is the supervision of the activities of court enforcement officers. We must agree with the author that the institution of supervision is not universal in nature, and as a result, the purpose of supervision, the rights and obligations of the supervisory authority, as well as the supervisory measures applied, are different in each case (pp. 24–25). As such, it seems incomprehensible that the first chapter, entitled “General Issues,” refers exclusively to the issue of judicial supervision and only in the context of the activities of the courts. This part of the book lacks an explanation of what is meant by supervision of the activities of court enforcement officers and even a mention of the types of supervision to which enforcement officers are subject. The author refers to all three types of supervision over court enforcement officers and their activities in the second chapter (“The institution of supervision over enforcement and the enforcement authority in

⁹ Act of 17 November 1964 – Code of Civil Procedure, consolidated text: Journal of Laws 2024 item 1568 as amended.

¹⁰ J. Bodio, *Nadzór nad komornikami sądowymi i ich czynnościami*, Sopot 2023.

¹¹ M. Pelc, *Nadzór judykacyjny nad komornikiem sądowym w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza*, Sopot 2019.

historical terms”), and she only presented the types of supervision in Polish judicial enforcement proceedings and their essence in the third chapter (“Judicial supervision and other types of supervision in enforcement proceedings”).

Analysing the various types of supervision over the activities of court enforcement officers, the author presents the views of legal doctrine and rightly notes that primary importance should be attached to substantive supervision exercised by the court (p. 99). One must also agree with the author that supervision – especially judicial and administrative supervision – cannot fulfil its functions “interchangeably” (p. 153). Administrative supervision cannot interfere with activities falling within the scope of judicial supervision, as explicitly stipulated in Article 165 (2) of the Court Bailiffs Act. It is worth noting that local government and administrative supervision, which are subjective in nature, should complement the scope of supervision at the systemic, organisational and technical levels.¹²

3. Interaction between judicial supervision and administrative supervision measures

At the same time, the question arises as to whether it is possible to combine judicial supervision measures exercised upon request and *ex officio*, as well as to combine *ex officio* judicial supervision with administrative supervision measures. The search for answers to these problems is the greatest value of the monograph by M. Dziewulska (the above-mentioned Chapter Three and Chapter Six entitled “The relationship between *ex officio* judicial supervision under Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure and judicial supervision exercised upon request as a result of a complaint against the actions of a court enforcement officer”). However, the author’s statements about the need to introduce legislative changes in the area of administrative supervision without specifying what changes, in her opinion, could sufficiently delimit the scope of *ex officio* judicial supervision and administrative supervision leave something to be desired (p. 329).

The Author’s view should be shared that complaints about the bailiff’s activities and *ex officio* supervision are inextricably linked. Supervision exercised upon request and supervision exercised *ex officio* complement and complement each other.¹³

¹² J. Misztal-Konecka, *Nadzór prezesów sądów powszechnych nad komornikami sądowymi*, in: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, ed. A. Marciniak, Sopot 2018, p. 103.

¹³ A. Cudak, *Skarga na czynności komornika...*, p. 14.

It seems that this was the intention of the legislator, who in Article 767³ of the Code of Civil Procedure clearly indicated that *ex officio* supervision also applies in the event of rejection of a complaint against the bailiff's actions. There is no competitiveness between the indicated supervision measures.¹⁴ Moreover, the principle of availability, also applicable in enforcement proceedings, cannot constitute a justification for exempting the court from the obligation to ensure proper execution and remove irregularities and shortcomings whenever the lack of court response would mean leaving in circulation the activities of bailiffs that are contrary to the basic rules of enforcement proceedings and legal knowledge.¹⁵ However, this last argument did not sound clear in the monograph.

Analyzing the issue of the intersection of judicial and extrajudicial supervision, the author aptly believes that as part of administrative supervision, it is not possible to repeal or change the actions of a court bailiff that were performed in violation of the provisions of enforcement proceedings (p. 328). This is a feature unique to judicial supervision. There is no doubt that the interconnections between judicial and administrative supervision have not been precisely defined. It is also important that judicial supervision cannot be based on the measures referred to in Article 168 of the Court Bailiffs Act. None of the supervisors can be assigned a preliminary ruling meaning in relation to the others.

Conclusions

The significance of the issue addressed by M. Dziewulska in her monograph entitled "Ex officio supervision of the activities of a court enforcement officers pursuant to Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure" for the practice of judicial enforcement proceedings cannot be overlooked. This is because participants in enforcement proceedings are increasingly choosing not to lodge appeals in enforcement proceedings (most often complaints about the enforcement officer's actions) in favour of submitting a request to the authorities exercising administrative supervision over the activities of the court enforcement officers have the enforcement proceedings

¹⁴ D. Olczak-Dąbrowska, *Kilka uwag o skardze na czynność komornika*, in: *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana Sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, eds. T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz, Warszawa 2016, p. 386.

¹⁵ R. Reiwer, *Zmierzch skargi na czynności komornika – jej konwersja w żądanie nadzoru judykacyjnego na podstawie art. 759 § 2 KPC – wybrane zagadnienia*, in: *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, eds. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022, p. 746.

supervised and to refer to the court a notification of the need to issue orders to the court enforcement officer pursuant to Article 759 § 2 of the Code of Civil Procedure. Although both types of supervision are equivalent,¹⁶ only within the framework of judicial supervision can the district court change and revoke enforcement actions taken by the court enforcement officer in violation of the provisions of enforcement proceedings.¹⁷ The separation of the sphere of judicial supervision and administrative supervision and the elimination of the abuses indicated above is a consequence not only of the introduction of precise legal provisions, but also of their proper application by judges (judges and court clerks) and presidents of common courts who are prepared for this in terms of their expertise.¹⁸

Translated by Joanna Pikuła

Bibliography

- Bodio J., *Nadzór nad komornikami sądowymi i ich czynnościami*, Sopot 2023.
- Cudak A., *Skarga na czynność komornika a środki nadzoru judykacyjnego stosowane z urzędu*, in: *Środki zaskarżenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, ed. J. Misztal-Konecka, Sopot 2017.
- Derlatka J., *Zasada sprawnej egzekucji sądowej jako element efektywnego wymiaru sprawiedliwości*, Zeszyty Naukowe KUL 2017, no. 3.
- Gaul H.F., *Ochrona prawna w egzekucji w świetle podstaw konstytucyjnych i dogmatycznych*, transl. W. Graliński, J. Bodio, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2003, no. 1.
- Hazelhorst M., *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*, Hague 2017.
- Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.
- Marciniak A., *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2023.
- Misztal-Konecka J., *Nadzór prezesów sądów powszechnych nad komornikami sądowymi*, in: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, ed. A. Marciniak, Sopot 2018.
- Olaś A., *Czy w postępowaniu egzekucyjnym sąd jest związany wydanym przez siebie uprzednio w trybie art. 759 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego rozstrzygnięciem nadzorczym?*, Polski Proces Cywilny 2022, no. 2.
- Olczak-Dąbrowska D., *Kilka uwag o skardze na czynność komornika*, in: *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana Sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, eds. T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz, Warszawa 2016.

¹⁶ M. Pelc, *Nadzór judykacyjny...*, p. 85.

¹⁷ A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2023, p. 115.

¹⁸ J. Bodio, *Nadzór nad komornikami...*, p. 198.

- Pelc M., *Nadzór judykacyjny nad komornikiem sądowym w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza*, Sopot 2019.
- Pogonowski P., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.
- Reiwer R., *Zmierzch skargi na czynności komornika – jej konwersja w żądanie nadzoru judykacyjnego na podstawie art. 759 § 2 KPC – wybrane zagadnienia*, in: *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, eds. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013.
- Sulich A., *Specyfika i środki zwalczania przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, *Polski Proces Cywilny* 2011, no. 1.
- Żak M., *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, *Palestra* 2020, no. 2.

