
Anna Dalkowska¹

Ochrona zobowiązanego w egzekucji administracyjnej z nieruchomości

DOI: 10.5604/01.3001.0053.6910

Streszczenie:

Egzekucja z nieruchomości stanowi jeden ze środków egzekucyjnych dotyczących obowiązków o charakterze pieniężnym, określonych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ingeruje w sferę praw majątkowych i osobistych podmiotu zobowiązanego wywołując skutki na płaszczyźnie materialnoprawnej nie tylko dla podmiotu zobowiązanego, lecz także wobec innych podmiotów, znajdujących się poza stosunkiem egzekucyjnym, w tym rodziny i domowników, w przypadku wykorzystywania nieruchomości będącej przedmiotem egzekucji na cele mieszkaniowe. Stanowi z jednej strony dolegliwą dla zobowiązanego formę egzekucji, ponieważ dotyczy jednego z podstawowych i chronionych konstytucyjnie praw, jakim jest prawo majątkowe do nieruchomości. Z drugiej zaś strony egzekucja z nieruchomości jest kosztowna i nie zawsze prowadzi do pełnego zaspokojenia wierzyciela. Dlatego też jednym z fundamentalnych zadań skierowanych wobec ustawodawcy jest ukształtowanie i zapewnienie środków prawnych dla zobowiązanego, które stanowiłyby wystarczającą gwarancję dla ochrony i realizowałyby konstytucyjne zasady praworządności, równości, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej.

Słowa kluczowe: egzekucja administracyjna, egzekucja z nieruchomości, środki prawne, środki zaskarżenia, gwarancje procesowe

Protection of the obligor in administrative enforcement against real estate

Abstract:

Enforcement against real estate constitutes one of the enforcement measures applying to pecuniary obligations defined in administrative enforcement proceedings. It encroaches upon the property and personal rights of the obligor, triggering financial and legal consequences not only for the obligor concerned, but also for other persons extraneous to the enforcement, including family and household members, in the case of them using the real estate subject to enforcement for the purpose of accommodation. On the one

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, adiunkt Uniwersytet Merito WSB w Gdańsku; członek Krajowej Rady Sądownictwa, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019- 2021, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, redaktor naczelny kwartalnika „Nieruchomości@”, redaktor naczelny kwartalnika „Probacja”, redaktor naczelny kwartalnika „Prawo i Klimat”, przewodnicząca Rady Programowo-Naukowej „Kwartalnika Prawa Międzynarodowego”, ORCID: 0000-0002-0880-6573.

hand it constitutes a burdensome form of enforcement for the obligor, because it applies to one of the fundamental rights protected under the Constitution, that of the property right to real estate. On the other, enforcement against real estate is costly, and does not always lead to the full satisfaction of the creditor. This is why one of the fundamental tasks placed before the legislator is to shape and ensure legal remedies for the obligor that would constitute a sufficient guarantee for their protection and would implement the constitutional principles of the rule of law, equality, proportionality and social justice.

Keywords: administrative enforcement, enforcement against real estate, legal remedies, appeals, procedural safeguards

1. Introductory remarks

Enforcement against real estate is a most far-reaching enforcement measure that encroaches upon the property and personal rights of the obligor, triggering substantive law consequences not only for the obligor, but also for other entities outside the boundaries of the enforcement relationship. It is worth pointing out at the outset of this discussion that in the literature, the concept of 'enforcement against real estate' can also be interpreted to refer to the concept of 'enforcement' as a certain stage of administrative enforcement proceedings in which enforcement authorities take enforcement actions in order to apply or implement enforcement measures. The terminological coincidence of the phrase 'enforcement' contained in the wording of Article 1a(12) of the AAEP, once used by the legislator to denote measures in enforcement proceedings concerning pecuniary receivables, and further on to denote individual measures, including the measure of "enforcement against real estate", gives rise to interpretation uncertainties and therefore cannot be assessed positively.

Enforcement against real estate, as a coercive measure, constitutes an extremely burdensome form of enforcement for the obligor, because it applies to one of the fundamental rights protected under the Constitution, which is the right to property. The procedure to apply and execute enforcement against real estate is complex, involves multiple stages, is costly and does not always lead to full satisfaction of the creditor. The obligation arising from Article 6 of the Act of 17 June 1966 on Administrative Enforcement Proceedings² for the creditor to take actions aimed at the performance of an obligation by the obligor, together with the provision of Article 7 § 2 of the AAEP to apply enforcement measures which lead directly to the performance of an obligation, and if several such measures are

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2022 r. poz. 479; dalej: u.p.e.a.

available – to apply the least burdensome ones, do not give the authority the freedom to choose the enforcement measure.

It is the legislator's duty to establish the normative principles of administrative real estate enforcement proceedings – through the introduction of appropriate mechanisms allowing for the balancing of the conflicting interests of the creditor and the obligor – in such a way that the performance of the obligations is ensured on the one hand, and the protection of the entity being the addressee is ensured on the other. In light of the constitutional standard of effective enforcement, the legislator is obliged to structure and implement it in a way which guarantees the performance of the obligation. Satisfaction of the creditor must be in accordance with the principle of proportionality and equal protection of property for all, arising from Article 64(2) in conjunction with Article 31(2) and Article 2 of the Constitution. The aforementioned point has been emphasised on many occasions by the Constitutional Tribunal, which indicated that “the ordinary legislator is thus not only under a positive obligation to enact regulations and procedures granting legal protection to property rights, but also under a negative obligation to refrain from adopting regulations that could deprive these rights of legal protection or limit this protection”³. The substantive right arising from the wording of Article 64(2) of the Constitution is not absolute, which is directly evidenced by the wording of Article 64(3) of the Constitution, which states that the right of ownership may only be limited only by means of a law and only to the extent that it does not violate the substance of such right. This means that the constitutional standard allows for its limitation, but within the boundaries set by the principle of proportionality, if this is necessary to ensure the protection of other values.

The principle of a democratic state of law also imposes an obligation on the authorities to provide protection to those entities against whom, within the limits of the law, coercive enforcement measures encroaching upon their property and personal rights are applied. The execution of the above obligation is supported by a system of procedural safeguards dedicated to the obligor, which guarantees the implementation of the principle of legality by controlling the activities of the enforcement bodies during the

³ Wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42.

administrative enforcement proceedings⁴. Thus, A. Cudak was right to point out that “The obligor must have the means to block unlawful enforcement or to correct any other defects that arise”⁵. The constitutional basis for the review of decisions of first-instance authorities is established by Article 78 of the Constitution, according to which each party shall have the right to appeal against judgments and decisions issued in the first instance. As emphasised in the doctrine, “the term ‘appeal’ used in Article 78 of the Constitution of the Republic of Poland should be construed broadly, which allows its scope to encompass various legal remedies specific to a given procedure, whose common feature is to enable a party to launch a procedure to verify a decision taken in the first instance (see TK – SK 11/99, SK 37/01, SK 21/11)”⁶.

The obligor protection standards in enforcement against real estate are also set by EU law. In accordance with Article 13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity⁷. The general principles of applying enforcement measures play a key role in determining the obligor protection standards in enforcement against real estate. It should be borne in mind that the discussed institution is part of a closed catalogue of enforcement measures concerning the enforcement of pecuniary obligations specified in Article 1a(12) of the AAEP. In the administrative enforcement proceedings, by virtue of the reference contained in Article 18 of the AAEP, the following principles shall be applied, respectively: the principle of the rule of law resulting from Article 6 of the CAP, the principle of objective truth resulting from Article 7 of the CAP, the principle of citizens’ trust set forth in Article 8 of the CAP, the principle of providing information (Article 9 of the CAP), the principle of persuasion (Article 11 of the CAP), the principle of promptness and simplicity of proceedings (Article 12 of the CAP), and the principle of written form of proceedings (Article 14 § 1 of the CAP).

⁴ A. Dalkowska, *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 251 i nast.; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 255 i nast.

⁵ A. Cudak, *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 10.

⁶ M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 78.

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2; Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

This implies that the indicated protection standards also apply in enforcement against real estate, and the authority is obliged to respect the rights of the party to the extent set out in the procedural rules.

The subject of this study is an analysis of the means of protection of the obligor in enforcement against real estate, as implemented under the Act of 17 June 1966 on Administrative Enforcement Proceedings (AAEP). The framework of the publication and the specifics of enforcement against real estate justify the Author's decision to confine the analysed issues merely to the presentation of general and specific legal remedies operating exclusively on the basis of administrative enforcement against real estate, i.e. administrative enforcement defences and complaints against enforcement actions. However, other remedies available in administrative proceedings⁸, administrative court proceedings and even civil proceedings are left outside the scope of the analysis. The specific formal obligor protection measure in the form of a request for discontinuation of enforcement proceedings will not be analysed, either⁹. Instead, the purpose of the study is to assess the accuracy and validity of the Author's claim that, despite the considerable expansion of the system of protection measures in administrative enforcement against real estate, it does not in fact guarantee fully effective protection of the individual. The paper uses a logical-linguistic method in the form of formal-dogmatic and linguistic analysis as well as interpretative analysis.

2. Concept and substance of administrative enforcement against real estate

Enforcement against real estate is one of the enforcement measures in administrative enforcement. Jointly with other enforcement measures

⁸ Zgodnie z art. 18 u.p.e.a. jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁹ Na podstawie art. 59. u.p.e.a. § 1. Postępowanie egzekucyjne umarza się w całości albo w części w przypadku: 1) niedopuszczalności egzekucji administracyjnej, w tym ze względu na zobowiązanego; 2) niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym; 3) niespełnienia w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27; 4) śmierci zobowiązanego, gdy obowiązek: a) jest ściśle związany ze zobowiązanym, b) nie jest ściśle związany ze zobowiązanym, a egzekucja jest prowadzona wyłącznie z prawa majątkowego, które wygasło wskutek śmierci zobowiązanego; 5) gdy postępowanie egzekucyjne zawieszono na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania; 6) gdy z wnioskiem o umorzenie postępowania egzekucyjnego wystąpi wierzyciel; 7) gdy odrębne ustawy tak stanowią. Zgodnie z § 2. Postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku, gdy dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne.

specified in the AAEP, enforcement forms a system of enforcement measures in administrative enforcement of pecuniary obligations. Thus, in its ruling of 22 December 2011, the Supreme Administrative Court rightly pointed out that “in the statutory construction of administrative enforcement proceedings, estate enforcement against real estate is treated as a measure of last resort, which the enforcement authority is entitled to apply only when other legal instruments of enforcing the receivable have failed. ... The risk of the consequences of enforcement against real estate can therefore only be considered to arise when the application of other instruments ensuring the coercive enforcement of the obligation proves impossible or ineffective”¹⁰.

In the literature, administrative enforcement is put on a par with coercion, which is one form of administrative coercion¹¹, while it is uniformly emphasised that it must only be used as a last resort, when other measures (including above all instruments of voluntary performance of obligations) have proved ineffective¹². The rationale for the operation and use of enforcement coercion is most accurately reflected in the statement of M. Zimmermann, who emphasised that “administrative acts, if they are to be effective, must have a sanction. If the party affected by the order or prohibition does not wish to comply with it, the administrative authority must have the means to have its will enacted, otherwise any administration would be impossible”¹³. According to J. Jendrońska, administrative enforcement, identified with coercion, is “a set of specific actions of administrative authorities aimed at ensuring the execution of administrative directives even against the will of the obligor”¹⁴. According to M. Masternak, “Administrative enforcement means the application by ... the authorities of coercive measures provided for in the law to ensure performance by the obligors of

¹⁰ Postanowienie NSA z 22 grudnia 2011 r., II FZ 741/11, LEX nr 1151453.

¹¹ P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa – Lublin 2004, s. 21.

¹² K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. R. Rabska, J. Łętowski, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 244; M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400; T. Pilat, *Nauka administracji według wykładów dra T. Pilata*, Lwów 1938, s. 36 i nast.; A. Wasilewski, [w:] red. W. Brzeziński, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Kraków 1970, s. 154; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 291 i 296.

¹³ M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

¹⁴ Zob. J. Jendrońska, [w:] red. T. Kuta, *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, Warszawa 1985.

obligations arising from administrative relations and other obligations subject to this enforcement"¹⁵.

An analysis of the statutory definition contained in Article 1a(2) of the AAEP leads to the conclusion that the application or implementation of any enforcement measure, including enforcement against real estate, is effected through enforcement actions, which as such constitute a separate form of public administration activity. The doctrine is inconsistent as to the nature of enforcement actions. According to a broad conception, enforcement actions are all actions taken by enforcement authorities and other actors in the proceedings¹⁶. According to the other, in the Author's opinion more accurate, definition, only actions taken by the enforcement authority can be classified as enforcement actions¹⁷. The justification for the validity of the concept of a narrow understanding of enforcement actions derives directly from their normative definition. In the administrative enforcement process, only the enforcement authorities may take actions that aim to apply or implement enforcement measures. Since such powers are not held by any other participants in the proceedings, there are therefore no sufficient arguments for adopting the broad concept of enforcement actions. When classifying enforcement actions, they can be divided into actions triggering consequences for the rights and obligations of the participants in the enforcement proceedings¹⁸, and actions that do not trigger legal effects, but, through actual actions, lead to the fulfilment of an obligation. The former group includes actions in the form of rulings¹⁹ and the latter – factual (substantive technical) actions which take various forms²⁰.

¹⁵ Zob. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2007, s. 15.

¹⁶ B. Adamiak, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa, 2003, s. 544-548.

¹⁷ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 162; M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski, (red.) M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 320; Z. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 237-238.

¹⁸ Np. postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

¹⁹ Zgodnie z art. 17 § 1 u.p.e.a. jeśli jej przepisy nie stanowią inaczej rozstrzygnięcia i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia.

²⁰ Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 136. Autor wskazuje, że „działania organu egzekucyjnego, o których mowa w treści art. 1a. pkt 2 ustawy p.e.a. to czynności faktyczne, a nie akty prawne”. J. Starościak wskazywał, że „czynności egzekucyjne nie mogą być ujmowane jako jednolita grupa form działania ad. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 162; M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski, (red.) M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie...*, s. 320; Z. Kmiecik, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym...*, s. 237-238.

In the light of the above, administrative enforcement against real estate constitutes a set of various enforcement actions undertaken by the enforcement authorities in the course of administrative enforcement proceedings within the boundaries set by the provisions of the AAEP in order to apply or implement enforcement measures in the form of enforcement against real estate²¹. As a legal institution used in the enforcement of pecuniary obligations, it is largely universal and interdisciplinary. It operates both on the basis of judicial enforcement proceedings and administrative enforcement proceedings. It should be noted, however, that the separateness of judicial enforcement and administrative enforcement is not disputed in the doctrine, however, it is emphasised that they “are designed to perform different types of (public law and private law) obligations”²², while “administrative enforcement proceedings, being part of administrative proceedings, is part of the public law branch, while judicial enforcement proceedings, being part of civil proceedings, is part of the private law branch”²³. Nevertheless, both judicial and administrative enforcement against real estate have a common goal, which is to effect the coercive enforcement of an obligation through the monetisation of an asset of the obligor by means of a statutory procedure.

The procedure for the application of an enforcement measure in enforcement against real estate is regulated in Article 110 *et seq.* of the AAEP and determined by statutory prerequisites²⁴, and, in the light of the principles of a democratic state of law, it should meet the standards set by the constitutional principle of fair procedure²⁵. The implementation of fair procedure standards means that all proceedings in individual cases conducted by public authorities must guarantee to all parties and participants in the proceedings the right to be heard, i.e. the right to present and defend their case, while allowing the case to be dealt with efficiently and within a

²¹ M. Masternak, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 279; Z. Leoński, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 577; Z. Leoński, *Głosa do wyroku NSA z 12.11.1987, SA/Po 753/87, OSPiKA 1988, nr 4, poz. 55, s. 124*; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 359; B. Adamiak, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 567; R. Hauser, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 521.

²² Z. Leoński, *Postępowanie egzekucje w administracji, Komentarz*, Warszawa 2006, s. 154.

²³ E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 17.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2010 r., I SA/Po 637/10, LEX nr 750055.

²⁵ Wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK ZU A/2016, poz. 81.

reasonable time²⁶. The most essential requirements of a fair and just judicial procedure include:

(a) the obligation to hear the parties; (b) openness of the proceedings; (c) the obligation to explain the rationale behind the decision; (d) predictability for the participants in the proceedings.

3. Position of the obligor in enforcement against real estate²⁷

In the light of the above analysis of the nature of administrative enforcement against real estate, one must conclude that in a state of law, the statutory powers of the enforcement authorities to apply coercive measures must be matched by a certain level of safeguards to protect the addressees of these measures from unlawful action, including above all legal remedies allowing for instance and judicial review. The above conclusion is rightly expressed in the doctrine, pointing out that “in a democratic state of law, it [the addressee] should be provided with a certain level of safeguards which will protect it against unlawful action by administrative bodies – including enforcement bodies – and thus allow it to exercise ongoing control over compliance by administrative bodies with the constitutional principle of the rule of law”²⁸. The imperative of the effectiveness of enforcement against real estate should therefore be balanced by a system of legal remedies implementing the constitutional principle of proportionality and equality of property rights²⁹.

A key role in enforcement against real estate is played by the obligor³⁰ being the addressee of the enforcement actions and the entity under an obligation which arises from substantive law and is subject to administrative

²⁶ Wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66, pkt III.5.

²⁷ R. Hauser, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2018, s. 482 i nast.; P. Daniel, [w:] red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa, 2021, s. 707 i nast.

²⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Rozdział I. Zakres badań oraz metody służące do ich przeprowadzenia – założenia metodologiczne*, [w:] *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019.

²⁹ B. Majchrzak, [w:] Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 13; Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. 2, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 4-5.

³⁰ Zgodnie z art.1a pkt 20 u.p.e.a. zobowiązany to osoba prawną albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym.

enforcement³¹. In accordance with Article 110b of the AAEP, the participants in real estate enforcement proceedings are: (1) the obligor; (2) the enforcing creditors; (3) persons having limited property rights or claims or personal rights secured on the real estate; (4) the authority that concluded the contract for granting perpetual usufruct of real estate, if the subject of enforcement is perpetual usufruct. In the jurisprudence of the administrative courts, there is no divergence concerning the specific nature of the aforementioned provision, which narrows down the range of parties to enforcement proceedings in comparison with Article 28 of the Code of Civil Procedure, and at the same time extends the subjective scope of enforcement proceedings for pecuniary receivables against real estate in comparison with enforcement proceedings for receivables concerning enforcement against non-pecuniary receivables to other persons other than the creditor and the obligor³².

The legal position of the obligor in administrative enforcement against real estate is determined by both procedural and substantive prerequisites, embodied in the concept of “capacity to be a party to administrative law proceedings”, which is a reflection of “capacity to be a party to judicial proceedings”³³ and “capacity to have rights and obligations”³⁴. A fundamental feature of the enforcement relationship, as a special type of procedural administrative relationship, is the assumption of the inequality of its actors³⁵. It is consistently emphasised in the doctrine that the aforementioned design of the enforcement relationship determines the requirement to fulfil one of the basic functions of administrative enforcement proceedings, which is the

³¹ K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Wrocław 1987, s. 278; M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 29; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 263.

³² Wyrok NSA z 21.10.2008 r., II OSK 1252/07, LEX nr 493470; wyrok WSA w Gdańsku z 2.04.2019 r., I SA/Gd 8/19, LEX nr 2654081.

³³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 235.

³⁴ A. Wolter, [w:] A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 109. Autor wskazywał, że podmiotowość prawna jest cechą normatywną.

³⁵ A. Dalkowska, *Transformacja podmiotowa w egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2018, s. 192 i nast.; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 136; J. Starościk, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 21 i n.; Z. Duniewska, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 47 i n., a w szczególności s. 49-50; R. Hauser, [w:] *System prawa administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 201.

protective function of the procedural provisions³⁶. Since, as indicated above, the obliged party is the most important “constituent” of the real estate enforcement proceedings as the addressee of the obligation, the subject vested with the property right in the form of the right of ownership of real estate and at whom the enforcement measures are targeted, the principle of proportionality requires the legislator to create a system of safeguards for the obligor by means of procedural instruments ensuring their protection against the unlawful action of the enforcement bodies. At the enforcement stage of real estate enforcement proceedings, the functional expression of procedural safeguards is the system of legal remedies, in particular appeals. It should be noted, however, that this system also comprises instruments defined under private law in the form of claims for damages, which are a civil means of protecting the obligor against unlawful actions of the enforcement authority resulting in property or non-property damage.

4. Legal remedies available to the obligor in enforcement against real estate

In the legal doctrine, legal remedies (appeals) are defined as the means “by which the entitled parties may request the review of administrative decisions with a view to their revocation or reformation”³⁷ or as “a request for the implementation of internal control based on a claim to the authority to review a case”. It is emphasised that appeals create the possibility of verifying the rulings delivered in administrative proceedings³⁸ and initiate the appeal instance³⁹. They are defined as “procedural rights to which certain

³⁶ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, Wydawnictwo UAM, RPEiS 1989[1990]/3, s. 328-331; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 186; Z. Kmieciak, *Idea sprawliwłości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, nr 10, s. 57; Z. Kmieciak, *Procesowe gwarancje ochrony interesu podatnika*, KPP 2000, nr 1, s. 17.

³⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 267; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 564; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. I (wykłady opracowane przez K. Skubiszewskiego)*, Poznań 1949, s. 125.

³⁸ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarze. Orzecznictwo-Okólniki*, Kraków 1937, s. 345.

³⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989 s. 72. Według autora wniesienie środka prawnego powoduje, że sprawa już raz rozstrzygnięta powinna być rozpoznana ponownie przez organ odwoławczy. Wyróżnił jedynie dwa środki prawne tj. zażalenie i odwołania wskazując, że żądanie wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji są czynnościami wszczynającymi postępowanie w sprawie weryfikacji decyzji ostatecznej; M. Romańska, *System środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – ocena w świetle zasady ich efektywności i niekonkurencyjności*, [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018, s. 13-33.

behaviour of the authority corresponds"⁴⁰, derived from the constitutional rights to freedom and equality before the law, and even as repressive safeguards "which create the legal possibility to undertake a review of enforcement actions"⁴¹. Administrative remedies (with the exception of defences which the obligor may use to challenge the existence of an obligation) are merely aimed at formal protection of the obligor in enforcement proceedings⁴², and their primary criterion is the lawfulness of the challenged ruling or enforcement action⁴³.

In the context of administrative enforcement proceedings, appeals in enforcement against real estate are solely complaint-based and can only be raised against a procedural action. This means that the obligor cannot use protection measures to challenge the substantive validity of the obligation. The obligor's protection measures in administrative enforcement against real estate can be classified in different ways, depending on the criterion adopted⁴⁴. A crucial distinction is the division of remedies into administrative remedies and judicial remedies – according to the criterion of which entity is competent to examine them⁴⁵. The former group includes measures specified within the framework of administrative enforcement proceedings and measures specified in the Code of Administrative Procedure. The latter group includes measures of administrative court protection (i.e., appeal and cassation appeal) and judicial measures (i.e., enforcement opposing action and *actio Pauliana*).

⁴⁰ J. Lang, *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 501.

⁴¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 559.

⁴² Z. Szczurek, *Powództwa przeciwegzekucyjne*, [w:] G. Julke, Z. Knypl, M. Koenner, W. Kowalski, Z. Marchel, G. Sikorski, Z. Szczurek, J. Świeczkowski pod kierunkiem Z. Szczurka, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 494.

⁴³ A. Dalkowska, *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 253; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 255; A. Dalkowska, *Skarga na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Nowa Currenda” 2006, nr 9, s. 85.

⁴⁴ Środki prawne w zależności od przyjętego kryterium podziału klasyfikuje się na: 1) środki zaskarżenia bezwzględnie dewolutywne i względnie dewolutywne; 2) środki zwyczajne i nadzwyczajne; 3) środki zaskarżenia bezwzględnie suspensywne; 4) środki zaskarżenia samoistne i niesamoistne; 5) administracyjne środki prawne i środki ochrony sądowej – według kryterium podmiotu właściwego do ich rozpoznania.

⁴⁵ T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowania egzekucyjne*, Toruń 2006, s. 236. Dawidowicz podkreślał, że podział na środki prawne zewnętrzne, wnoszone do organów spoza administracji, środki prawne wewnętrzne budził wątpliwość, gdyż te ostatnie „są środkami, które nie należą do systemu procesu administracyjnego. Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 73.

Obligor protection measures in enforcement against real estate constitute procedural safeguards which are at the same time instruments to ensure that the obligor can trigger a review of the enforcement authorities' actions. They are fundamental from the point of view of individual rights and the protection of property rights relating to real estate⁴⁶. The importance of administrative protection measures in administrative enforcement proceedings was emphasised by R. Hauser, who noted that: "administrative protection measures are among the key issues of enforcement proceedings"⁴⁷, and an administrative protection measure provides a legal "possibility for the obligor to take a legal action which ... leads to the review of the factual and legal actions taken by the authorities conducting the proceedings"⁴⁸. Administrative legal remedies in administrative enforcement can be divided into general remedies⁴⁹, which are relevant to the entire enforcement proceedings, irrespective of the type of enforcement measure, and specific remedies, which are relevant to proceedings for the application of particular forms of security. General legal remedies in enforcement against real estate include defences related to the conduct of enforcement proceedings, complaint against enforcement actions, complaint against the lengthiness of the proceedings and the creditor's failure to act, request to exempt an asset or property right from enforcement, and complaint. Specific legal remedies in enforcement against real estate include defences related to property valuation, and auction complaints.

The principal protection measure for the obligor against unfounded or unlawful enforcement against real estate is a defence related to administrative enforcement⁵⁰. The normative grounds for its filing arise directly from Article 33 of the AAEP. It should be indicated that the catalogue of prerequisites determining the possibility to raise a defence was

⁴⁶ J. Wyporska-Frankiewicz, *Rozdział I. Zakres badań...*

⁴⁷ R. Hauser, *Ochrona obywatela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 62.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Podział na grupę środków ogólnych, wynikających z u.p.e.a. zaproponował J. Lang. Zob. J. Lang, *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 502; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 155; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 62.

⁵⁰ NSA stwierdził, że zarzuty są podstawowym środkiem zaskarżenia na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego – zob. wyroki z: 30 czerwca 2000 r., III SA 2165/99, LEX nr 47984; 3 grudnia 1997 r., SA/Lu 1246/96, niepubl.; III SA 410/03, LEX nr 160803; A. Cudak, *Podmioty legitymowane do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 29; E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 55-58.

significantly amended by Article 1(20) of the Act of 11 September 2019 Amending the Act on Administrative Enforcement Proceedings and Certain Other Acts⁵¹. The amendment fundamentally changed the construction of the defence, transferring the competence to examine it to the creditor and establishing an important, from the point of view of protecting the interests of the obligor, effect of its filing in the form of an *ex lege* suspension of enforcement proceedings until the final conclusion of the defence examination proceedings. However, the proceedings triggered by a defence under Article 33 of the AAEP may not lead to a challenge of the final conclusions of the authorities issued in the course of the examination procedure. Following the 2019 amendment, the obligor may challenge the actions of the enforcement authority in other modes specified in the AAEP, e.g. in a complaint against an enforcement action (challenging, for example, the application of an overly burdensome enforcement measure) or by submitting a request for discontinuation of enforcement proceedings pursuant to Article 59 of the AAEP, e.g. in circumstances where enforcement has been found to be inadmissible or the enforcement instrument is formally deficient pursuant to Article 27 of the AAEP.

The characteristics of enforcement against real estate as pointed out above, in particular its considerable burdensomeness for the addressee and the finality of the result leading to the monetisation of the property right and depriving the obligor of the right to the property, make it particularly important from the perspective of their protection to have an appeal that allows the application of an excessively burdensome enforcement measure to be challenged. In the current legal status, following the 2019 amendment of the AAEP, the obligor may challenge the application of an overly burdensome real estate enforcement measure by way of a complaint against an enforcement action under Article 54 of the AAEP⁵². The design of a complaint against an enforcement action does not constitute a sufficient safeguard for the protection of the obligor, as it does not have the effect of

⁵¹ Ustawa 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; dalej: ustawa o nowelizacji u.p.e.a.

⁵² M. Romańska, *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji...*, s. 542. Zgodnie z art. 54. § 1 u.p.e.a. Zobowiązanemu przysługuje skarga na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego. Podstawą skargi jest: 1) dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy; 2) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, w ramach którego dokonano czynności egzekucyjnej. Zgodnie z wyrokami WSA z 22 stycznia 2004 r., III SA 1503/03, LEX nr 113578 skarga z art. 54 u.p.e.a. jest środkiem zaskarżenia czynności wykonawczych i może być wnoszona na czynności zarówno organu egzekucyjnego, jak i egzekutora. W wyroku NSA z 8 czerwca 2000 r., III SA 1995/99, LEX nr 47985, stwierdzono, że wniesienie skargi na czynności organu egzekucyjnego i egzekutora to swoisty środek odwoławczy, którym są objęte czynności typu wykonawczego organu egzekucyjnego i egzekutora.

revoking the enforcement action and essentially does not have the effect of suspending further implementation of the enforcement measure under which the challenged enforcement action was taken⁵³. However, in justified cases, the enforcement authority may withhold further implementation of this enforcement measure until the date on which the decision on the complaint against the enforcement action becomes final. The introduced solution must be assessed from the perspective of the protection of the individual as a solution which does not fully achieve its protective function. The subject of a complaint against an enforcement action can only be factual actions, if there are no other remedies provided by law.

The legislator, in the course of the real estate enforcement proceedings, has provided for specific legal remedies, relevant only to this mode, i.e. defences related to property description and valuation⁵⁴, and auction complaints⁵⁵. Defences related to property description and valuation are independent legal remedies that should not be identified with the defences related to the conduct of administrative enforcement, as referred to in Articles 33-35 of the AAEP⁵⁶. The distinctiveness of the defences related to property description and valuation does not raise any doubts in the jurisprudence, where it is clearly indicated that "The defences raised under Article 110u § 1 of the AAEP cannot be treated as a regulation allowing to challenge all kinds of irregularities constituting the admissibility of administrative enforcement. Otherwise, the relevance of other legal remedies specified in the AAEP would be depreciated. Since both Article 33 § 1 of the AAEP and Article 59 § 1 of this Act specify the basis for the obligor to challenge the admissibility of the enforcement, it would be inconsistent with the assumption of non-competitiveness of legal remedies within the AAEP to allow the same defence to be specified under different legal

⁵³ A. Dalkowska, *Skarga na czynności egzekucyjne w administracyjnym...*, s. 102.

⁵⁴ Zgodnie z art. 110 § 1 u.p.e.a. Zarzuty do opisu i oszacowania wartości nieruchomości mogą być wnoszone przez wszystkich uczestników postępowania egzekucyjnego w terminie 14 dni od dnia ukończenia opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie opisu i oszacowania wartości nieruchomości przysługuje zażalenie. § 2. Jeżeli w stanie nieruchomości, w okresie pomiędzy sporządzeniem opisu i oszacowaniem jej wartości a wyznaczonym terminem licytacji, zajdą istotne zmiany, organ egzekucyjny może przeprowadzić dodatkowy opis i oszacowanie wartości nieruchomości. Zob. Grzeńkiewicz, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015.

⁵⁵ Przepisy dotyczące skarg licytacyjnych mają charakter *lex specialis* wobec trybu uregulowanego w art. 54 u.p.e.a. Na temat skarg licytacyjnych zob. A. Dalkowska, *Skargi licytacyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 7, s. 49-62.

⁵⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 22 września 2008 r., I SA/Kr 1318/07, LEX nr 524118, wyrok WSA w Kielcach z 18 lutego 2021 r., I SA/Ke 14/21, LEX nr 3151286.

grounds⁵⁷. It should be noted that in Article 110u of the AAEP, the legislator did not specify the circumstances or premises constituting the basis for the defences. It is merely stipulated that they can merely relate to property description and valuation. It should therefore be concluded that the subject of defences related to property description and valuation may be all issues related to this action, including errors in the appraiser's opinion forming the basis for the property description and valuation⁵⁸. The range of parties entitled to file defences related to property description and valuation is broader in comparison with the objections stipulated in Articles 33-34 of the AAEP. In addition to the obligor, they also include all other participants in the real estate enforcement proceedings, which is unequivocally confirmed by case law⁵⁹. In enforcement against real estate, the legislator has specifically regulated the protection of the obligor in the form of auction complaints. As I stated in my earlier paper, auction complaints "are similar to complaints against enforcement actions, but have distinct ... features"⁶⁰. The distinct features indicated determine the need to qualify them as separate remedies. Their subject, however, may not be all enforcement actions, as in the case of a complaint under Article 54 of the AAEP. The scope of auction complaints covers enforcement actions taken in the course of enforcement against movable or immovable property, but only at the stage of valuation and auction. Enforcement against real estate provides for two types of auction complaints. The subject of the first one, provided for in Article 110z of the AAEP, is the actions of the enforcement authority concerning the announcement of the auction, while the second one, resulting from Article 111l of the AAEP, is related to the actions of the tax collector in the course of the auction⁶¹.

In the course of a public sale of real estate, a complaint is available to the obligor on the grounds of an infringement of the rules of procedure against the actions of the enforcement authority concerning the announcement of the auction and against the actions of the tax collector in the course of the auction, with the exception of actions taken by the authority

⁵⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 21 października 2020 r., I SA/Gd 622/20, LEX nr 3083671.

⁵⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 lipca 2020 r., I SA/GI 463/20, LEX nr 3045411; wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2022 r., I SA/OI 14/22, LEX nr 3320910.

⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 18 maja 2018 r., I SA/OI 507/17, LEX nr 2509410.

⁶⁰ A. Dalkowska, *Skargi licytacyjne...*, s. 50.

⁶¹ Zgodnie z art. 111l u.p.e.a. Skargę na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji aż do jej zamknięcia zgłasza się ustnie komornikowi skarbowemu, który przyjmuje skargę do protokołu i natychmiast ją rozstrzyga, chyba że nie jest to możliwe. Rozstrzygnięcie komornika skarbowego ma moc postanowienia, na które przysługuje zazalenie.

at the pre-auction stage⁶². The case law indicates that “the subject of a complaint against the actions concerning the announcement of the auction may only be infringements of the provisions concerning the manner and timing of the public announcement of the auction, as well as serving the announcement on the entitled parties”⁶³, while “within the framework of the proceedings related to the complaint referred to in Article 110z § 1 of the AAEP, which is designed to challenge the correctness of specific factual actions of the enforcement body and concerning the announcement of the auction, the lawfulness of only that specific challenged action is examined”⁶⁴. The subject of an auction complaint may be an infringement of the provisions concerning the manner and timing of the public announcement of the auction, as well as irregularities in serving the announcement on the entitled parties. By contrast, no actions other than those relating solely to the announcement may be challenged by way of a complaint⁶⁵. The range of parties entitled to lodge a complaint in the course of a real estate auction is broader than in the case of a complaint against other enforcement actions, because it primarily includes all participants in the auction, thus not only the obligor, but also entities whose legal interest may have been violated by the enforcement action.

The aforementioned parties are entitled to lodge an auction complaint against the actions of the tax collector in the course of the auction, which shall be notified orally to the person supervising the auction – the tax collector⁶⁶. The Provincial Administrative Court, in its judgment of 2 March 2018, undertook an exhaustive analysis of the complaint against the actions of the tax collector. The Court emphasised that the remedy granting legal protection to the obligor as provided for in Article 111l of the AAEP is a self-contained institution of enforcement proceedings, similar to the complaint against enforcement actions under Article 54 § 1 of the AAEP. Both types of complaints are subsidiary and complementary to other legal remedies. They are not intended to compete with other appeals, such as a defence, a complaint or a request to exempt an asset or right from enforcement. The

⁶² Zgodnie z art. Art. 110z § 1. Na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji przysługuje skarga. Skargę można wnieść w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia o licytacji. W sprawie skargi, o której mowa w § 1, postanowienie wydaje organ egzekucyjny. Na postanowienie organu egzekucyjnego oddalające skargę przysługuje zażalenie.

⁶³ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 kwietnia 2020 r., I SA/Sz 142/20, LEX nr 2974797.

⁶⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2018 r., I SA/Lu 307/18, LEX nr 2566015.

⁶⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 2 marca 2018 r., I SA/Lu 1049/17, LEX nr 2486301.

⁶⁶ W. Grześkiewicz, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015, art. 111(l).

limited scope means that substantive law defences relating to the non-existence of the enforced obligation cannot be investigated in the context of these complaints.

The complaint, referred to in Article 111l of the AAEP, may be filed against the actual enforcement actions taken by the tax collector in the course of the auction in the course of enforcement against real estate, aimed at implementing the enforcement measure, i.e. in accordance with Article 111c § 2 of the AAEP the opening of the auction and the provision to those present after the auction is opened, of such information as the subject of the auction, the starting price, the amount of the bid bond, information about the rights and obligations encumbering the real estate and other information referred to in this provision⁶⁷.

Based on the reference provided for in Article 18 of the AAEP, the administrative legal remedies in enforcement against real estate also include procedural safeguards as defined in the CAP, i.e. a complaint, a request for reinstatement of a deadline, complaints and motions regulated in Section VIII of the CAP, and extraordinary remedies (a request for resumption of proceedings, a request for declaration of invalidity of a decision, a request for reversal or amendment of a final decision). It should be noted, however, that the reference contained in the cited legal regulation is made to the appropriate application of the rules of administrative procedure. The appropriate application of legal provisions is not a uniform act and may take three different variants: full application, application with modifications and non-application due to irrelevance or total contradiction with the provisions to which they would be applied, respectively. This implies that the application of the remedies stipulated in the CAP in enforcement against real estate may require necessary modifications which result from the specifics of the enforcement proceedings⁶⁸.

5. Summary

Enforcement against real estate, as a means of enforcing pecuniary obligations, is targeted at the obligor's property right, i.e. the right of ownership or the right of perpetual usufruct. The application of an enforcement measure in the form of administrative enforcement against real

⁶⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 2 marca 2018 r., I SA/Lu 1048/17, LEX nr 2474904.

⁶⁸ Wyrok NSA z 20 października 2021 r., III FSK 213/21, LEX nr 3294363; wyrok WSA w Gdańsku z 28 maja 2019 r., I SA/Gd 172/19, LEX nr 2688502; wyrok WSA w Gdańsku z 28 maja 2019 r., I SA/Gd 173/19, LEX nr 2688547; wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2022 r., I SA/OI 14/22, LEX nr 3320910.

estate is regulated under Article 110 *et seq.* of the AAEP. It is the most burdensome measure for the obligor, and the enforcement proceedings wherein it is applied is costly and lengthy. It leads to the forced deprivation of the obligor of the property right to real estate, and its subsequent monetisation in order to satisfy the creditor. Therefore, enforcement against real estate, in accordance with the principles establishing the standards for the application of enforcement measures stipulated in Article 7 of the AAEP, i.e. the principles of the rule of law, expediency and application of the least burdensome enforcement measure, should constitute the last possible choice of the creditor when indicating enforcement measures in the enforcement instrument pursuant to Article 27 § 1 item 11 of the AAEP. The consequences of enforcement against real estate may also affect third parties who are not participants in the enforcement relationship and addressees of the obligation subject to coercive execution. This consideration has been repeatedly emphasised by the Constitutional Court which indicated that “the enforcement measure is applied to the obligor, but it also has effects on other persons who occupy the property (premises). This includes, in particular, members of the obligor’s family and other household members”⁶⁹. When the property under enforcement is used for housing needs, the enforcement can affect entire families. Constitutional and international law norms require that actors in a particularly difficult personal, family or economic situation be provided with at least minimum safeguards to meet their housing needs (social housing, substitute housing, temporary and overnight accommodation). The implementation of the principle of fair procedure in the administrative enforcement against real estate requires the fulfilment of prerequisites which include in particular: openness; hearing; the necessity to disclose clearly the rationale behind the decision to the extent that the authority’s reasoning can be verified; ensuring predictability for the participants in the proceedings through the appropriate consistency and internal logic of the mechanisms to which they are subjected⁷⁰.

⁶⁹ Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15, Legalis nr 1673908, w którym stwierdzono, że „art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.) w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.)”. Zob. też wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06, Legalis nr 258407.

⁷⁰ Wyrok TK z 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK ZU A/2016, poz. 81.

The system of measures for the obligor protection in enforcement against real estate, although extensive under both AAEP and CAP, does not provide them with sufficient protection safeguards. This system is not uniform. Obligor protection measures are regulated in multiple legal acts of varying types, and cascading references complicate their interpretation and application. The legal remedies specific to enforcement proceedings, in particular to enforcement against real estate, which have been indicated in this study, are not sufficient due to the specific nature of the coercive measure analysed, leading to the deprivation of the obligor of the property right to real estate. The reason for this is, firstly, that their being filed (with the exception of defences filed pursuant to Article 33 of the AAEP, which suspend *ex lege* the enforcement proceedings pending the examination of the defences by the creditor) does not suspend the enforcement proceedings and does not revoke the enforcement actions performed. Furthermore, all legal remedies based on enforcement against real estate are procedural and deal with formal legal issues, without providing the possibility to challenge the merits of the enforced obligation. In administrative enforcement against real estate, it is generally not possible to take an enforcement action to the common courts. Therefore, the remedies available do not fully achieve the purpose of protecting the obligor, as a subject at whom coercive measures are targeted that do not balance the procedural position of the participants in the proceedings and do not create sufficient protection mechanisms. They also represent a lower standard of protection for the obligor compared to judicial enforcement against real estate. It would therefore be appropriate to propose *de lege ferenda* modification of the Act on Administrative Enforcement Proceedings to increase the obligor's protection in the case of enforcement against real estate, especially in a situation where the real estate subject to enforcement serves their and their family's housing needs.

Bibliografia:

Literatura:

1. Adamiak B., [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
2. Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.

3. Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007.
4. Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2006.
5. Borkowski J., *Recenzja: R. Hauser, Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.
6. Cieślak Z., *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. 2, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
7. Cudak A., *Podmioty legitymowane do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4.
8. Cudak A., *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2021.
9. Cudak A. *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2022.
10. Dalkowska A., *Skarga na czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Nowa Currenda” 2006, nr 9.
11. Dalkowska A., *Skargi licytacyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 7.
12. Dalkowska A., *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012.
13. Dalkowska A., *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015.
14. Dalkowska A. *Transformacja podmiotowa w egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2018.
15. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
16. Dobosz P., *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa – Lublin 2004.
17. Duniewska Z., Jaworowska-Dębska B., Michalska-Badizak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady, w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
18. Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
19. Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
20. Grześkiewicz W., [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015.

21. Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.
22. Hauser R., [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
23. Hauser R. Skoczylas A. *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2018.
24. Hauser R. Wierzbowski M. *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa, 2021.
25. Hauser R., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
26. Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarze. Orzecznictwo-Okólniki*, Kraków 1937.
27. Jandy-Jendrośka K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk 1978.
28. Jendrośka J., [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985.
29. Kmieciak Z., *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
30. Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, nr 10.
31. Kmieciak Z., *Procesowe gwarancje ochrony interesu podatnika*, KPP 2000, nr 1.
32. Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
33. Kowalkowski R., [w:] H. Langa-Bieszki, Z. Knypl, R. Kowalkowski, Z. Merchel, Z. Szczurek, J. Treder, *Egzekucja sądowa w sprawach cywilnych pod kierunkiem Z. Szczurka*, Sopot 1995.
34. Lang J., *Środki ochrony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
35. Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.

36. Leoński Z., *Glosa do wyroku NSA z 12.11.1987, SA/Po 753/87*, OSPiKA 1988, nr 4, poz. 55.
37. Leoński Z., [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Postępowanie egzekucyjne w administracji, Komentarz*, Warszawa 2003.
38. Leoński Z., *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
39. Masternak M., [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2003.
40. Masternak M., [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020.
41. Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014.
42. Ostojski P., *Etapy postępowania przymusowego w administracji względem obowiązków niepieniężnych w prawie Polski i Niemiec*, Poznań 2015.
43. Pierzchała E., *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007.
44. Pilat T., *Nauka administracji według wykładów dra T. Pilata*, Lwów 1938.
45. Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
46. Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2007.
47. Romańska M., *Skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na przewlekłość administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
48. Romańska M., *System środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym- ocena w świetle zasady ich efektywności i niekonkurencyjności*, [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018.
49. Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995.
50. Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
51. Szczurek Z., *Powództwa przeciwegzekucyjne*, [w:] G. Julke, Z. Knypl, M. Koenner, W. Kowalski, Z. Marchel, G. Sikorski, Z. Szczurek, J.

- Świeczkowski, pod kierunkiem Z. Szczurka, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007.
52. Szubiakowski M., [w:] *Postępowanie administracyjne-ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski, (red.) M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2004.
 53. Ura E, Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
 54. Wasilewski A., [w:] W. Brzeziński, *Prawo administracyjne. Część Vogólna*, Kraków 1970.
 55. Wolter A., [w:] A. Wolter A., J. Ignatowicz, K. Stefaniuk K., *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
 56. Wyporska-Frankiewicz J., *Rozdział I Zakres badań oraz metody służące do ich przeprowadzenia – założenia metodologiczne*, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019.
 57. Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. I (wykłady opracowane przez K. Skubiszewskiego)*, Poznań 1949.
 58. Zimmermann M., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15, Legalis nr 1673908.
2. Wyrok TK z 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK ZU A/2016, poz. 81.
3. Wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, Legalis nr 464789.
4. Wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06, Legalis nr 258407.
5. Wyrok TK z 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101.
6. Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45.
7. Wyrok TK z 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118.
8. Wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66.
9. Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.
10. Wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, Legalis nr 43543.
11. Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, Legalis nr 43513.

Naczelny Sąd Administracyjny:

1. Wyrok NSA z 20 października 2021 r., III FSK 213/21, LEX nr 3294363.
2. Wyrok NSA z 21 października 2008 r., II OSK 1252/07, LEX nr 493470.

3. Wyrok NSA z 30 czerwca 2000 r., III SA 2165/99, LEX nr 47984.
4. Wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z 8 czerwca 2000 r., III SA 1995/99, LEX nr 47985.
5. Wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Lublinie z 3 grudnia 1997 r., I SA/Lu 1246/96, LEX nr 35893.
6. Postanowienie NSA z 22 grudnia 2011 r., II FZ 741/11, LEX nr 1151453.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne:

1. Wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2022 r., I SA/OI 14/22, LEX nr 3320910.
2. Wyrok WSA w Kielcach z 18 lutego 2021 r., I SA/Ke 14/21, LEX nr 3151286.
3. Wyrok WSA w Gdańsku z 21 października 2020 r., I SA/Gd 622/20, LEX nr 3083671.
4. Wyrok WSA w Gliwicach z 6 lipca 2020 r., I SA/GI 463/20, LEX nr 3045411.
5. Wyrok WSA w Szczecinie z 16 kwietnia 2020 r., I SA/Sz 142/20, LEX nr 2974797.
6. Wyrok WSA w Gdańsku z 28 maja 2019 r., I SA/Gd 172/19, LEX nr 2688502.
7. Wyrok WSA w Gdańsku z 28 maja 2019 r., I SA/Gd 173/19, LEX nr 2688547.
8. Wyrok WSA w Gdańsku z 2 kwietnia 2019 r., I SA/Gd 8/19, LEX nr 2654081.
9. Wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2018 r., I SA/Lu 307/18, LEX nr 2566015
10. Wyrok WSA w Lublinie z 2 marca 2018 r., I SA/Lu 1049/17, LEX nr 2486301.
11. Wyrok WSA w Olsztynie z 18 maja 2018 r., I SA/OI 507/17, LEX nr 2509410
12. Wyrok WSA w Lublinie z 2 marca 2018 r., I SA/Lu 1048/17, LEX nr 2474904.
13. Wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2010 r., I SA/Po 637/10, LEX nr 750055.
14. Wyrok WSA w Krakowie z 22 września 2008 r., I SA/Kr 1318/07, LEX nr 524118.
15. Wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2007 r., III SA/Wa 1151/07, Legalis nr 911244.

16. Wyrok WSA w Warszawie z 19 października 2004 r., III SA 410/03, Legalis nr 1134556.
17. Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2004 r., III SA 1503/03, Legalis nr 62985.