

Artur Krukowski

Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie,

Kolegium Nauk Prawnych w Lublinie,

ORCID:0009-0008-6046-6124

e-mail: artur.krukowski@sgmk.edu.pl;

Windykacja należności pieniężnych w Polsce jako warunek zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego

Debt collection of monetary claims in Poland as a condition for ensuring the economic security

Stabilne dochody budżetu państwa m.in. z podatków, opłat i składek stanowią gwarancję bezpieczeństwa ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe daniny publiczne mają charakter przymusowy, czyli w razie braku dobrowolnej wpłaty właściwy administracyjny organ egzekucyjny przystąpi do wyegzekwowania tej należności pieniężnej. Dla optymalizacji procesu egzekucji należności pieniężnych można postulować o zastąpienie systemu dwóch reżimów egzekucyjnych tj. egzekucji sądowej i administracyjnej jedną procedurą egzekucyjną opartą o największe majątkowe bazy danych będące w dyspozycji Krajowej Administracji Skarbowej.

Słowa kluczowe: egzekucja, organ egzekucyjny, danina publiczna, budżet, bezpieczeństwo ekonomiczne.

Stable revenue from taxes and other dues is crucial for the economic security of the Republic of Poland. As these levies are compulsory, any failure to pay them will result in an enforcement procedure by an appropriate administrative organ. To optimize the public levy enforcement process, it is postulated that the two existing relevant regimes, i.e. court enforcement and administrative enforcement, be replaced with a single enforcement procedure based on the largest property databases managed by National Revenue Administration.

Key words: enforcement, enforcement organ, public levies, budget, economic security.

Wprowadzenie

Bardzo ważnym aspektem bezpieczeństwa każdego państwa jest zapewnienie mu dostatecznych środków na realizację najważniejszych zadań w zakresie funkcjonowania służby zdrowia, oświaty, obronności czy rozwoju infrastruktury. Podstawowe reguły dotyczące finansów naszego kraju zawarte są w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że celem prawidłowo realizowanych procesów składających się na finanse publiczne powinno być zabezpieczenie i ochrona ładu finansów publicznych jako fundamentalnych wartości warunkujących niezakłócone funkcjonowanie sektora finansów publicznych, jak i poszczególnych jego jednostek organizacyjnych². Już art. 3 ww. ustawy zawarto normatywną definicję finansów publicznych i nakazano termin ten rozumieć jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Jednym z takich procesów będzie windykacja niezapłaconych należności publicznoprawnych w drodze egzekucji administracyjnej.

Dochody podatkowe

Niewątpliwie jednym z podstawowych źródeł zasilających budżet państwa są dochody publiczne wskazane w art. 5 wyżej wskazanej u.f.p., a wśród nich najważniejszy element to daniny publiczne. Środkami publicznymi są dochody publiczne do których zalicza się podatki, składki, opłaty, wypłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw³.

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530), dalej jako: „u.f.p.”.

² M. Fryszak, A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023 r., Legalis.

³ Wyrok NSA z 18 listopada 2020 r., I GSK 891/20, CBOSA.

Podatkiem jest, zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴, publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Jedną z klasycznych klasyfikacji podatków jest podział na podatki państwowe -zasilające, co do zasady, budżet państwa⁵ oraz podatki samorządowe kształtujące budżet gminy. Podatkami państwowymi są m. in.: podatek dochodowy od osób prawnych⁶, podatek dochodowy od osób fizycznych⁷, podatku od towarów i usług⁸, podatku akcyzowym.⁹

Dla przykładu według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów dochody podatkowe za 2023 r. wyniosły odpowiednio:

Tabela 1. Wpływy z podatków za 2023 r.

Danina publiczna	Wpływy I półrocze w tys. zł	Wpływy w 2023 r. w tys. zł
Podatek dochodowy od osób prawnych bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego	52 074 775	89 696 094
Podatek dochodowy od osób fizycznych bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego	55 754 132	143 776 897
Podatek od towarów i usług	118 763 230	244 267 386
Podatek od niektórych instytucji finansowych	2 917 418	5 910 809
Podatek akcyzowy	39 653 679	84 798 844
Podatek od gier	2 230 607	4 475 682
Podatki zniesione	5	5
Podatek od wydobywania niektórych kopalin	2 214 943	3 912 329
Podatek od sprzedaży detalicznej	1 838 600	3 952 778
Cła	3 138 787	6 159 559

Źródło: publikacja na stronie Ministerstwa Finansów, 2023 r. – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl

⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383).

⁵ Zob. art. 8 ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1572), który reguluje wysokość wpływów z podatków dochodowych PIT i CIT przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 205).

⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 226).

⁸ Ustawa 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 361).

⁹ Ustawa 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1542).

Jak widać wpływy z podatków stanowią podstawową część strony dochodowej budżetu państwa, można nawet stwierdzić, że stanowią trzon bezpieczeństwa ekonomicznego państwa polskiego.

Regułą w polskim prawie podatkowym jest samookreślenie podatku przez podatnika, gdyż w większości przypadków zobowiązanie podatkowe w poszczególnych podatkach powstaje *ex lege*, tj. z mocy samego prawa. W orzecznictwie sądowym podkreślono, iż zobowiązanie to powstaje automatycznie, bez względu na wolę i zamiar podatnika, a jedyną przesłanką decydującą o jego powstaniu jest zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawodawca łączy powstanie zobowiązania¹⁰.

Zadeklarowanie wysokości podatku powinno iść w parze z jego dobrowolną wpłatą i wówczas teoretycznie cały proces poboru podatku jest zakończony. Jednakże w procesie poboru podatków bardzo często podatnicy albo nieprawidłowo obliczają podatek, albo go na czas nie wpłacają i wówczas organy podatkowe muszą wszczynać procedury w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Tymi procedurami będą np. czynności sprawdzające, kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa czy postępowanie podatkowe, a wszystko po to, aby prawidłowo określić wysokość zobowiązania podatkowego w danym podatku.

Egzekucja należności pieniężnych

Podatek jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, co oznacza, że w sytuacji gdy zobowiązany do zapłacenia podatku nie uiszcza go dobrowolnie, można pobrać świadczenie w sposób przymusowy, czyli w drodze egzekucji administracyjnej¹¹. Można w tym miejscu postawić tezę, iż jednym z warunków dla stabilności wpływów z danin publicznych, w tym z podatków, jest sprawne działanie organów egzekucyjnych. Ta przymusowość to element kształtujący pojęcie pewności podatków oraz równości wszystkich podatników wobec prawa podatkowego.

Polskie prawo przewiduje dwie procedury egzekucyjne: egzekucja sądowa, która odpowiada za windykację należności cywilnoprawnych oraz egzekucja administracyjna, której podlegają należności publicznoprawne

¹⁰ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2024 r., I GSK 1050/23, CBOSA.

¹¹ P. Smoleń (red.), W. Wójtowicz (red.), M. Burzec, M. Duda-Hyz, A. Gorgol, B. Kucia-Guściora, M. Münnich, P. Pomorski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2017, s. 8.

m. in.: podatki, opłaty, niepodatkowe należności pozabudżetowe, grzywny i kary pieniężne oraz należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Pierwsza jest uregulowana w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego¹², natomiast egzekucja administracyjna ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³.

Jeżeli chodzi o administracyjnych organy egzekucyjne to jest ich zdecydowanie za dużo, bo oprócz naczelnika urzędu skarbowego (uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczania takich należności) pozostałe organy egzekucyjne (właściwy organ gminy o statusie miasta, dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego) mają już znacznie ograniczone możliwości w zakresie stosowanych środków egzekucyjnych, przede wszystkim tylko naczelnik urzędu skarbowego może poprowadzić egzekucję z nieruchomości. Ponadto od 6 marca 2013 r. do 18 kwietnia 2015 r. wszyscy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w Polsce posiadali status organu egzekucyjnego w zakresie egzekucji z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁴.

Najważniejszą rolę w dochodzeniu danin publicznych ustawodawca przypisał naczelnikowi urzędu skarbowego, która przejawia się nie tylko możliwością korzystania ze wszystkich środków egzekucyjnych przewidzianych w u.p.e.a., ale również tym, że wierzyciel przekazuje odpowiednio dalszy tytuł wykonawczy lub kolejny tytuł wykonawczy innemu uprawnionemu organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym o zastosowanie środków egzekucyjnych, do których organ egzekucyjny nie jest uprawniony¹⁵. W praktyce prowadzenia egzekucji administracyjnej, jeżeli dostępne środki egzekucyjne okazały się niewystarczające dla osiągnięcia celu, egzekucja poprzez przekazanie dalszego tytułu egzekucyjnego będzie prowadzona ostatecznie także przez naczelnika urzędu

¹² Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 1550), dalej k.p.c.

¹³ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. z 2023, poz. 2505), dalej u.p.e.a.

¹⁴ A. Krukowski, *Konsolidacja organów egzekucyjnych, szansa czy zagrożenie dla przedsiębiorcy* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2018, s. 76.

¹⁵ Zob § 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1023).

skarbowego, np. w drodze zastosowanie egzekucji z nieruchomości, którą tylko ten organ może prowadzić.

O skuteczności egzekucji prowadzonej przez naczelnika urzędu skarbowego świadczą przede wszystkim liczby, poniżej zestawienie wyegzekwowanych podatków w 2023 r.

Tabela 2. Kwoty wyegzekwowanych podatków w 2023 r

Danina publiczna	Kwoty ściągnięte w drodze egzekucji w I półroczu 2023 r., w tys. zł	Kwoty ściągnięte w drodze egzekucji w 2023 r., w tys. zł
Podatek dochodowy od osób prawnych bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego	111 863	451 548
Podatek dochodowy od osób fizycznych bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego	748 930	1 541 109
Podatek od towarów i usług	2 320 506	4 612 821
Podatek od niektórych instytucji finansowych	0	0
Podatek akcyzowy	6 210	13 549
Podatek od gier	733	3 266
Podatki zniesione	0	0
Podatek od wydobywania niektórych kopalin	0	0
Podatek od sprzedaży detalicznej	6 165	6165
Cła	1 313	2 718

Źródło publikacja na stronie Ministerstwa Finansów, 2023 r. – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl

Jak obrazuje powyższe zestawienie kwoty wyegzekwowane w drodze zastosowania przymusu administracyjnego to 5,5 mld zł. Szczególnie wysokie kwoty wyegzekwowano z tytułu podatku od towarów i usług i podatków dochodowych. Pamiętać należy, iż egzekucja administracyjna realizuje w tym przypadku nie tylko funkcję fiskalną systemu danin publicznych, ale także spełnia niepoliczalną rolę prewencyjną, aby podatnicy mieli świadomość obowiązku płacenia tych należności pieniężnych. Dobrze funkcjonujący system egzekucji należności pieniężnych jest bardzo ważnym gwarantem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Rozproszenie egzekucji administracyjnej prowadzi do problemów na gruncie dochodzenia należności publicznoprawnych, najwięcej w relacji naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora oddziału ZUS. O ile zdecydowanie najwięcej egzekucji prowadzi naczelnik urzędu skarbowego, o tyle niezapłacone składki, które powinny trafić do ZUS egzekwuje dyrektor oddziału ZUS. Zauważyć należy, że Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako organ egzekucyjny, jest uprawniony do dokonywania czynności egzekucyjnych w sposób ograniczony, tj. jedynie poprzez zastosowanie egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych¹⁶. Zwykle podmiot, który popada w trudności finansowe przestaje regulować swoje zobowiązania – zwykle w pierwszej kolejności dotyczy to należności publicznoprawnych, a więc przestaje płacić podatki oraz inne należności publicznoprawne.

Powyższe skutkuje koniecznością wszczęcia egzekucji administracyjnej przez więcej niż jeden organ egzekucyjny, co bardzo często prowadzi do działań konkurencyjnych, między nimi. Każdy z administracyjnych organów egzekucyjnych jest zobowiązany prawem do osiągnięcia podstawowego celu egzekucji, jakim jest wyegzekwowanie należnego świadczenia. Już w tym miejscu można postawić pierwszą tezę o konieczności konsolidacji administracyjnych organów egzekucyjnych, która może m. in. doprowadzić do oszczędności w obszarze materialnym i osobowym.

Jeżeli podatnik traci płynność finansową to najczęściej w pierwszej kolejności przestaje regulować należności publicznoprawne, ale także jednocześnie nie płaci zobowiązań cywilnoprawnych. Do prowadzonej egzekucji administracyjnej dojdzie także kolejna egzekucja, ale oparta już o normy postępowania cywilnego. Egzekucję należności cywilnoprawnych zwaną egzekucją sądową prowadzi komornik sądowy, który z formalnego punktu widzenia jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, a także jest organem władzy publicznej w znaczeniu funkcjonalnym¹⁷. Przepis art. 758 k.p.c. wskazuje dwie grupy organów egzekucyjnych – sądy rejonowe i komorników, przy czym sądy rejonowe odgrywają w postępowaniu egzekucyjnym rolę szczególną, ponieważ nie tylko wykonują funkcję organu egzekucyjnego, ale również pełnią funkcję

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 17.04.2023 r., I SA/GI 1390/21, CBOSA.

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SAB/GI, CBOSA.

nadzorcą w stosunku do działalności komorniczej¹⁸. Jak stanowi art. 33 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych¹⁹ komornik nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej oraz nie prowadzi działalności gospodarczej jako takiej²⁰.

W przypadku podjęcia czynności egzekucyjnych przez wiele organów egzekucyjnych, np. naczelnika urzędu skarbowego, dyrektora oddziału ZUS, prezydenta miasta a także komornika sądowego (lub kilku komorników sądowych), dochodzi między nimi do rywalizacji o to, kto pierwszy skutecznie wyegzekwuje swoje tytuły wykonawcze. Ze względu na to, że zobowiązany (dłużnik) ma tylko jeden przypisany sobie zasób majątkowy, to z oczywistych względów czynności tych wszystkich organów egzekucyjnych skupią się na poszczególnych składnikach jego majątku i dojdzie do zbiegu egzekucji.

Sąd administracyjny w jednym z wyroków stwierdził, że do zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej dochodzi w sytuacji, gdy wobec tego samego zobowiązanego prowadzone są co najmniej dwie odrębne egzekucje przez różne organy egzekucyjne i w ich trakcie dojdzie do niezależnego skierowania czynności egzekucyjnych do tego samego składnika jego majątku²¹. Sposoby rozstrzygania zbiegu egzekucji regulują zarówno normy u.p.e.a. jak i k.p.c.

W procedurze egzekucji administracyjnej przepisy w przedmiocie rozstrzygania zbiegu egzekucji zawarte są w art. 62 – 63a u.p.e.a., a podstawową zasadą jest, że w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego egzekucję do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie sądowy organ egzekucyjny albo organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa organ, który dokonał zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie.

Z analogiczną regulacją prawną mamy do czynienia na gruncie k.p.c., tj. w art. 773 § 1 tej ustawy. W piśmiennictwie wyraźnie podkreślono, iż komentowany przepis z dniem 08 września 2016 r. został na tyle istotnie zmieniony, że znacząca większość wywodów prawnych zawartych w orzecznictwie i piśmiennictwie co do jego poprzedniej wersji stała się

¹⁸ M. Pietrzyk, [w:] P. Rylski (red.) *Kodeks Postępowania cywilnego – komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

¹⁹ Ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1458).

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2006 r., I SA/Ka 270/06, CBOSA.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 13 grudnia 2022 r., I SA/Rz 230/22, CBOSA.

nieaktualna. Jak wskazuje się w literaturze na skutek tej zmiany ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego sądowego modelu rozstrzygania o zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej i zastąpił go ustawowym modelem rozstrzygania o tym zbiegu *ex lege*²².

Inny sposób rozstrzygania zbiegu egzekucji jest zawarty m.in. w art. 62 § 2 u.p.e.a., który stanowi, że w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej prowadzonej na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo zagranicznego tytułu wykonawczego określonych w ustawie o wzajemnej pomocy i egzekucji sądowej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego - egzekucje do tej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie administracyjny organ egzekucyjny. Ta regulacja ma swój odpowiednik w art. 773 § 2 k.p.c.

Zjawisko zbiegu egzekucji, będące naturalnym następstwem działań konkurencyjnych funkcjonujących w polskim porządku prawnym organów egzekucyjnych ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Działania konkurencyjne to m. in. dublowane analizy majątkowe zobowiązanych, zajęcia egzekucyjne kierowane do tych samych składników majątku, itd. Podsumować to można bardzo krótkim zdaniem, iż przy wielu organach egzekucyjnych wyposażonych w takie same środki egzekucyjne dochodzi do marnowania zarówno zasobów osobowych (pracowniczych) jak i materialnych (ponoszone na tą samą pracę koszty).

Nadrzędnym, podstawowym celem każdej egzekucji, czy to administracyjnej, czy sądowej jest wyegzekwowanie należnego świadczenia pieniężnego jak i niepieniężnego.

Inną cechą wspólną obu regulacji egzekucyjnych będzie także katalog środków egzekucyjnych, które można zastosować prowadząc egzekucję w jednej czy drugiej procedurze, a są to m.in. egzekucja: z pieniędzy, z ruchomości, z rachunku bankowego, z wynagrodzenia za pracę, z wierzytelności czy z nieruchomości. O ile w u.p.e.a. lista środków egzekucyjnych jest enumeratywnie wymieniona i jest ona objęta zasadą *numerus clausus*, o tyle k.p.c. podchodzi do środków egzekucyjnych w sposób bardziej ogólny, bo obok wyraźnego wskazania najważniejszych środków ustawodawca posługuje się szerokim terminem egzekucja z innych wierzytelności (w tym egzekucja z wierzytelności związanych z posiadaniem

²² T. Ereciński, H. Pietrzkowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 136.

dokumentu np. weksla lub papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych), czy też egzekucja z innych praw majątkowych (np. z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej).

Kierunki zmian w procedurach egzekucyjnych

Po analizie dostępnych środków egzekucyjnych w obu procedurach możemy dojść do co najmniej dwóch wniosków: po pierwsze zarówno komornik sądowy, jak i naczelnik urzędu skarbowego mają do dyspozycji, co do zasady, takie same narzędzia (środki egzekucyjne), a po drugie skoro wyegzekwowanie należności publicznoprawnej i cywilnoprawnej odbywa się za pomocą tych samych środków egzekucyjnych, to w praktyce te dwa procesy, co do ostatecznego rezultatu, nie różnią się niczym. W rzeczywistości nie ma różnicy między wyegzekwowaniem 5000 zł z tytułu niezapłaconych podatków a wyegzekwowaniem 5000 zł z tytułu niezapłaconej ceny sprzedaży towaru.

Bardzo ciekawa sytuacja wyniknie po rozstrzygnięciu zbiegu egzekucji, gdzie należności cywilnoprawne będą dochodzone na drodze egzekucji administracyjnej lub publicznoprawnej na podstawie regulacji z k.p.c.²³. Komornik sądowy będzie po zbiegu egzekwował np. należności z tytułu podatku od towarów i usług, a naczelnik urzędu skarbowego, który w myśl regulacji o zbiegu egzekucji będzie ją prowadził do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego oprócz egzekwowania podatków będzie dochodził również zobowiązań cywilnoprawnych np. z tytułu umowy pożyczki. Powyższe jest przede wszystkim niezbitym dowodem na postawioną już w opracowaniu tezę, że egzekucja 5000 zł z tytułu danin publicznych nie różni się niczym od egzekucji tej samej kwoty będącej zobowiązaniem cywilnoprawnym. Historycznie przez wiele lat funkcjonowały w polskim systemie prawnym normy prawne, na podstawie których nieuregulowane świadczenia alimentacyjne, które w pierwszej kolejności objęte były egzekucją sądową, po bezskutecznej egzekucji prowadzonej przez komornika sądowego trafiały do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego, który ponawiał próbę wyegzekwowania tych należności²⁴.

²³ W. Piątek, [w:] B. Hauser i A. Skoczylas (red.) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 293.

²⁴ A. Krukowski, *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych*, 2013, nr 3, s. 26.

Był to kolejny przykład na brak jakichkolwiek przeszkód i barier do tego, aby administracyjny organ egzekucyjny prowadził postępowanie egzekucyjne w przedmiocie świadczenia cywilnoprawnego.

W dalszej części pozostaje wskazać jakie warunki musi spełniać organ egzekucyjny, aby można go było uznać za skuteczny i jaki to ma wpływ na rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Podstawowymi cechami dobrze funkcjonującego organu odpowiedzialnego za egzekucję świadczeń pieniężnych będzie: szybkość, skuteczność (efektywność finansowa oraz efektywność w realizacji tytułów wykonawczych), a także taniość prowadzonej egzekucji.

Dla przeprowadzenia egzekucji szybko i skutecznie potrzebne są kompletne informacje o zobowiązanym, co wiąże się przede wszystkim z dostępem do baz danych, które je zapewnią. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli chodzi o dostęp do danych finansowo-majątkowych to organy Krajowej Administracji Skarbowej²⁵ (dalej KAS) mają najszerze możliwości w Polsce i można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, iż w tym zakresie administracyjne organy egzekucyjne są praktycznie samowystarczalne.

Oprócz szerokiego dostępu do systemu bankowego w zasobach są kompletne informacje o nieruchomościach i większości wartościowych ruchomości i praw majątkowych. To w urzędzie skarbowym rozliczają się wszyscy podatnicy w Polsce np. z tytułu swoich dochodów, a to implikuje informacje o pracodawcy, miejscu zamieszkania czy wysokości nadpłaty podatku lub kwocie zwrotu podatku od towarów i usług. Organy KAS mają pełną wiedzę o kontrahentach podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą i jednocześnie komplet informacji o nabytych przez osoby fizyczne spadkach i darowiznach.

Tak bogate bazy danych dają naczelnikowi urzędu skarbowego bardzo wyraźną przewagę zarówno nad pozostałymi administracyjnymi organami egzekucyjnymi, jak i komornikiem sądowym, a ten ostatni bardzo często czerpie z baz danych urzędu skarbowego dla potrzeb prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Na tym etapie rozważań można postawić kolejne bardzo ważne pytanie, czy polski system prawny potrzebuje do windykacji należności pieniężnych dwóch procedur egzekucyjnych, czy też wystarczyłaby jedna z powyższych procedur.

²⁵ Ustawa z 16 listopada 2026 r. o Krajowej administracji skarbowej (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 615).

Z jednej strony mamy więc np. naczelnika urzędu skarbowego jako jednostkę organizacyjną KAS merytorycznie, finansowo i służbowo podlegającą dyrektorowi izby administracji skarbowej, która jest jednostką budżetową w rozumieniu u.f.p. Jednostka budżetowa to jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, pozbawiona osobowości prawnej oraz pokrywająca swoje wydatki bezpośrednio z budżetu i odprowadzająca pobrane dochody na rachunek budżetu²⁶.

Kancelaria komornicza organizowana jest w ramach służby, należy traktować ją jako *quasi* urząd wspomagający działania komornika. Konsekwencją działania komornika na własny rachunek będzie m.in. to, iż wynagrodzenie prowizyjne przysługujące za pełnioną służbę stanowi jego przychód²⁷.

Tak więc w odróżnieniu od podstawowych zasad jednostki budżetowej, gdzie wszelkiepobrane koszty egzekucyjne, bez względu na ich wysokość, odprowadzane są na rachunek budżetu państwa, z opłat egzekucyjnych pobranych przez komornika sądowego utrzymywana jest jego kancelaria komornicza i generowany jest jego dochód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Zauważyć należy przy tym, że co do zasady, opłaty egzekucyjne obciążają dłużnika²⁸, tak samo jak w egzekucji prowadzonej przez administracyjny organ egzekucyjny, gdzie koszty egzekucyjne ponosi zobowiązany²⁹. Z oczywistych względów im niższe koszty pobierane w toku prowadzonej egzekucji, tym sytuacja zobowiązanego jest korzystniejsza i np. może on wcześniej spłacić zaległe zobowiązania.

Dobrze funkcjonująca egzekucja świadczeń pieniężnych w Polsce jest gwarantem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa oraz działających zgodnie z prawem podmiotów gospodarczych. Można nawet śmiało stwierdzić, że skuteczna egzekucja świadczeń pieniężnych buduje poczucie pewności prawa, równości wobec prawa, a także jest elementem przestrzegania uczciwej konkurencji na rynku.

Dbałość o interes Skarbu Państwa to nie tylko budowanie sprawnej procedury egzekucyjnej, ale uwaga ustawodawcy powinna skupić się także na zasadach według których dochodzi do zaspokojenia należności

²⁶ E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych, komentarz*, Warszawa 2023 r., Legalis

²⁷ Zob. art. 33 ust. 3 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1458)

²⁸ Zob. art. 27 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 377).

²⁹ Zob. art. 64c § 2 u.p.e.a.

z uzyskanych z egzekucji kwot, o czym stanowi art. 115 u.p.e.a. Na podstawie ww. regulacji w pierwszej kolejności zaspakajane są m.in.: opłata manipulacyjna, opłata za czynności egzekucyjne, wydatki egzekucyjne czy koszty upomnienia. Po zaspokojeniu tych tytułów przychodzi kolej na należności zabezpieczone odpowiednio hipoteką morską lub przywilejem na statku morskim oraz należności zabezpieczone hipoteką czy zastawem. Dopiero w następnej kolejności ustawodawca umieścił należności publicznoprawne takie jak podatki, należności celne czy składki na ubezpieczenie społeczne. Oczywiście należności wskazane w art. 115 u.p.e.a. na dalszych pozycjach będą zaspokojone tylko pod warunkiem, że jest na to dostatecznie dużo środków pieniężnych uzyskanych z egzekucji³⁰. W tak przedstawionej sytuacji prawnej pozostaje tylko postawić pytanie, czy ustawodawca mając na względzie dbałość o budżet państwa nie powinien na nowo rozważyć wskazanej w ustawie kolejności poprzez umieszczenie należności publicznoprawnych przed zabezpieczonymi np. hipoteką należnościami cywilnoprawnymi.

Podsumowanie

Dla wzmocnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jako wniosków *de lege ferenda* kierowany do ustawodawcy należy podnieść konieczność konsolidacji rozproszonego obecnie procesu egzekucji należności pieniężnych. Powyższy proces powinien w pierwszej kolejności objąć administracyjne organy egzekucyjne w oparciu o bazy danych, środki egzekucyjne i organizację całego procesu prowadzonego przez naczelnika urzędu skarbowego. Docelowo ten administracyjny organ egzekucyjny mógłby z powodzeniem prowadzić egzekucję wszystkich należności pieniężnych, w tym także cywilnoprawnych.

Ponadto ustawodawca winien również rozważyć kolejność zaspakajania uzyskanych z egzekucji kwot pod kątem lepszego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa i umieszczenia zaraz po kosztach egzekucyjnych podatków oraz wszelkich innych należności publicznoprawnych

³⁰ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2024 r., Legalis

Bibliografia

Literatura

- Ereciński T., Pietrkowski H. [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016
- Fryszak M., Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2023 r., Legalis
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2024 r., Legalis
- Kowalczyk E. [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych, komentarz*, Warszawa 2023 r., Legalis
- Krukowski A., *Konsolidacja organów egzekucyjnych, szansa czy zagrożenie dla przedsiębiorcy* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2018.
- Krukowski A., *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych*, 2013, nr 3
- Piątek W., [w:] B. Hauser i A. Skoczylas (red.) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012
- Pietrzyk M., [w:] P. Ryłski (red.) *Kodeks Postępowania cywilnego – komentarz*, Warszawa 2020, Legalis
- Smoleń P. (red.), Wójtowicz W. (red.), Burzec M., Duda-Hyz M., Gorgol A., Kucia-Guściora B., Münnich M., Pomorski P., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2017

Akty prawne

- Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 1550)
- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. z 2023, poz. 2505)
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 226).
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 205).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383).
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 361).
- Ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1542).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530).
- Ustawa z 16 listopada 2026 r. o Krajowej administracji skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 615).

Ustawa z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 377).

Ustawa z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1458)

Ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1572)

Rozporządzenia Ministra Finansów z 4 lipca 2024 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz. U z 2024 r. poz. 1023).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 18 listopada 2020 r., I GSK 891/20, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 17.04.2023 r., I SA/GI 1390/21, CBOSA.

Wyrok NSA w Gliwicach z 23 sierpnia 2024 r., I GSK 1050/23, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2006 r., I SA/Ka 270/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., IV SAB/GL, CBOSA.

