

---

# KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

---

PRZEMYSŁAW OSTOJSKI\*

---

## SPIS TREŚCI

---

---

1. Uwagi wprowadzające .....	82
2. Rozstrzygnięcie o dopuszczalności egzekucji i przerwanie biegu terminu przedawnienia obowiazku.....	84
3. Pozyskiwanie informacji przez organ egzekucyjny .....	87
4. Zbieg egzekucji i rozliczenie kosztów egzekucyjnych.....	89
5. Wnioski.....	94

## 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

---

---

Dyskusja na temat egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych powinna być zdeterminowana pytaniem o jej efektywność. Kryterium to, w świetle podstawowych funkcji egzekucji obowiązków pieniężnych, odróżnia ją od przymusowego wykonania świadczeń o charakterze niepieniężnym. Specyfika zaś egzekucji należności daninowych powoduje, że w doktrynie polskiej wysunięto propozycję uregulowania tej materii wraz z ogólnym prawem podatkowym w ogólnym kodeksie daninowym<sup>262</sup>. Rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w Niemczech<sup>263</sup>. Z pewnością przyjęcie takiego sposobu normowania egzekucji zaległości z tytułu podatków, opłat, ceł i innych

---

\* Przemysław Ostojki, dr nauk prawnych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, p.ostojki@wsa.poznan.pl.

<sup>262</sup> C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 338; *tenże*, *Ogólny kodeks daninowy zamiast ordynacji podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 9, s. 12 i 17.

<sup>263</sup> Część Szósta niemieckiego Prawa daniowego (Sechster Teil der Abgabenordnung, AO) z 15 marca 1976 r., BGBl I S. 3866, 2003 I S. 61.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

danin publicznych stwarza szanse na lepsze zsynchronizowanie jej z przepisami materialnoprawnymi oraz tymi, które dotyczą postępowań jurysdykcyjnych. Jednocześnie jednak powstaje pytanie, czy samo przeniesienie regulacji egzekucji administracyjnej zaległości daninowych do ustawy regulującej problematykę ogólnego prawa podatkowego może wzmocnić efektywność egzekucji publicznoprawnych świadczeń pieniężnych w Polsce?

Próbując odpowiedzieć na postawione powyżej pytanie warto spojrzeć na polski system egzekucji administracyjnej z perspektywy diametralnie odmiennego modelu egzekucji, który obowiązuje w Konfederacji Szwajcarskiej. Jest to o tyle użyteczne, że pozwala na ukazanie odmiennych mechanizmów funkcjonujących w porządkach prawnych obu wskazanych państw, wpływających zasadniczo na rezultat dokonywanych czynności egzekucyjnych. Zamierzeniem podjętego opracowania jest weryfikacja tezy, iż jednolity system egzekucji dotyczący wszelkich obowiązków pieniężnych skuteczniej realizuje interesy wierzyciela podatkowego, aniżeli prawo polskie.

Tytułem wprowadzenia w analizowaną tematykę należy zwrócić uwagę, że polski system egzekucji obowiązków pieniężnych posiada charakter dualistyczny, co oznacza, że w odrębnych trybach podlegają przymusowemu wykonaniu należności publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji normuje co do zasady egzekucję obowiązków natury publicznoprawnej, w tym zaległości podatkowych (art. 2 § 1 pkt. 1 - 9 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>264</sup>), która realizowana jest przez poszczególne organy administracji publicznej (art. 19 u.p.e.a.). Poza zakresem jej stosowania pozostaje zasadniczo egzekucja należności prywatnoprawnych, którą realizują organy sądowe w trybie określonym w dziale III ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego<sup>265</sup>.

Natomiast odmienne rozwiązanie przyjął szwajcarski ustawodawca federalny, ustanawiając w ustawie z 11 kwietnia 1889 r. o egzekucji zaległości oraz upadłości<sup>266</sup> (art. 38 ust. 1 SchKG) jednolite postępowanie w sprawie ściągnięcia należności (*Betreibungsverfahren*) dla przymusowego wykonania wszelkich świadczeń pieniężnych, zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych, w tym podatkowych (*arg. a contrario* z art. 43 lit. 1 SchKG). Niniejsze opracowanie nie ma na celu kompleksowego porównania egzekucji administracyjnej w obu wspomnianych państwach. Analiza wyłącznie niektórych instytucji, składających się na tok polskiego postępowania egzekucyjnego w administracji oraz szwajcarskiego postępowania w sprawie ściągnięcia należności – podjęta we wspomnianym celu – powinna ukazać podstawowe mechanizmy wpływające na poziom efektywności egzekucji należności podatkowych w tych państwach.

<sup>264</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

<sup>265</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

<sup>266</sup> Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, SR 281.1; dalej: SchKG.

## 2. ROZSTRZYGNIĘCIE O DOPUSZCZALNOŚCI EGZEKUCJI I PRZERWANIE BIEGU TERMINU PRZEDAWNIEŃ OBOWIĄZKU

Wspomniana różnorodność modeli wykonania świadczeń pieniężnych przy użyciu przymusu egzekucyjnego w Polsce i w Szwajcarii jest bardzo wyraźna w początkowych etapach postępowań egzekucyjnych w obu tych państwach. W ujęciu dynamicznym chodzi o tę fazę tych postępowań, w których zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny podejmują czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, lecz nie dochodzi jeszcze do wszczęcia egzekucji. W literaturze polskiej etap ten określa się w sposób generalny jako stadium poprzedzające egzekucję<sup>267</sup>, w którym wierzyciel kieruje do zobowiązanego upomnienie (pod warunkiem, że przepisy prawa nie dopuszczają wszczęcia egzekucji bez uprzedniego zagrożenia indywidualnego), a następnie wystawia – na urzędowym formularzu – i przesyła do organu egzekucyjnego tytuł wykonawczy wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji. Po otrzymaniu tytułu wykonawczego organ egzekucyjny bada z punktu widzenia formalnego prawidłowość tytułu oraz dopuszczalność egzekucji<sup>268</sup>. Jeżeli organ egzekucyjny stwierdzi nieprawidłowość tytułu wykonawczego lub niedopuszczalność egzekucji, orzeka o nieprzystąpieniu do egzekucji. Z punktu widzenia podjętej analizy istotne znaczenie ma to, że w tym wypadku, dokonując z urzędu badania dopuszczalności egzekucji, organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 u.p.e.a.)<sup>269</sup>. Dopiero po wszczęciu egzekucji możliwa jest weryfikacja twierdzenia wierzyciela przede wszystkim w odniesieniu do istnienia w pełni skonkretyzowanego i wymagalnego obowiązku – w toku postępowania wywołanego wniesieniem przez zobowiązanego zarzutów (art. 33 u.p.e.a.)<sup>270</sup>. Złożenie tego środka prawnego możliwe jest dopiero od chwili doręczenia zobowiązanemu tytułu wykonawczego, a więc od chwili wszczęcia egzekucji (art. 27 § 1 pkt 9 w zw. z art. 26 § 5 u.p.e.a.). Oznacza to, że na gruncie prawa polskiego definitywne stwierdzenie przez organ egzekucyjny dopuszczalności egzekucji administracyjnej odbywa się dopiero po jej wszczęciu, tzn. po

<sup>267</sup> Zob. m.in. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2011, s. 97-98. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 325. R. Suwaj określa zaś omawiany etap „czynnościami przygotowawczymi” – zob. tenże, [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 121 i n.

<sup>268</sup> Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, czynności tych dokonuje jeden i ten sam organ – zob. A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 324; Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 243.

<sup>269</sup> Zob. Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 105; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 158-159.

<sup>270</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 239; ponadto: R. Hauser, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), Poznań 1999, s. 124.

KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI  
ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA  
EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

zastosowaniu pierwszego środka egzekucyjnego. Dokonanie zajęcia składnika majątkowego zobowiązanego rodzi koszty egzekucyjne (art. 64 § 1 u.p.e.a.) i to niezależnie od skuteczności zajęcia. Okoliczności tej nie zmienia fakt, że zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej co do zasady zawiesza postępowanie egzekucyjne do czasu wydania ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonego zarzutu (art. 35 § 1 u.p.e.a.)<sup>271</sup>.

Natomiast celem postępowania wstępnego w szwajcarskim systemie prawa egzekucyjnego jest stwierdzenie i ewentualna weryfikacja istnienia, wysokości, wymagalności oraz wykonalności obowiązku poddanego egzekucji<sup>272</sup>. Obie fazy postępowania egzekucyjnego według szwajcarskiej ustawy federalnej o ściągnięciu należności i upadłości, tzn. wspomniane postępowanie wstępne (*Einleitungsverfahren*) oraz tzw. właściwe postępowanie egzekucyjne (*eigentliches Vollstreckungsverfahren*), są wszczynane na wniosek wierzyciela<sup>273</sup>. Pierwsze, analizowane w tym miejscu stadium postępowania rozpoczyna się złożeniem żądania ściągnięcia należności (*Betriebsbegehren*), w którym wierzyciel powinien podać m.in. sumę wierzytelności we frankach szwajcarskich oraz wskazać dokument, z którego wynika wierzytelność, względnie uzasadnić swoje żądanie (art. 67 ust. 1 SchKG). W toku postępowania wstępnego dochodzi do sporządzenia przez organ egzekucyjny – na urzędowym formularzu – nakazu zapłaty, który stanowi podstawę prawną egzekucji (*Zahlungsbefehl*; art. 69 ust. 1 i 4, art. 71 ust. 1 SchKG). Przy tym szwajcarski organ egzekucyjny nie weryfikuje istnienia, wysokości, wymagalności ani wykonalności świadczenia<sup>274</sup>. Nakaz zapłaty wywołuje skutki prawne dopiero od chwili jego doręczenia dłużnikowi<sup>275</sup>. Podstawową konsekwencją tego faktu jest konieczność zaspokojenia wierzyciela w terminie dwudziestu dni; w przeciwnym wypadku nakaz zapłaty staje się tytułem dla przymusowego wykonania należności (por. art. 38 ust. 2, art. 88 ust. 1 SchKG)<sup>276</sup>. Dłużnik może wystąpić przeciwko temu skutkowi doręczenia nakazu zapłaty, składając w terminie dziesięciu dni do organu egzekucyjnego tzw. wniosek prawny (*Rechtsvorschlag*), który może dotyczyć zarówno kwestii formalnych (np. właściwości organu egzekucyjnego, braków formalnych nakazu zapłaty), jak i materialnych – odnoszących się do istnienia, wysokości, wymagalności lub wykonalności świadczenia. Wniosek ten powoduje

<sup>271</sup> Szerzej: P. Ostojki, W. Piątek *Podstawowe założenia nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 11 października 2013 r.*, Państwo i Prawo 2014, z. 8, s. 73.

<sup>272</sup> K. Spühler, *Schuldbetreibungs- und Konkursrecht I*, Zürich-Basel-Genf 2014, s. 22-23; K. Amonn, F. Walther, *Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts*, Bern 2013, s. 53; F. Lorandi, *Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)*, 2014, Zürich 2014, s. 15 i n.; B. T. Strehl, *Der Schuldnerschutz in Deutschland, Österreich und in der Schweiz bei der Vollstreckung von Geldforderungen in bewegliche und unbewegliche Sachen*, Frankfurt am Main-Berlin-Bern-Bruxelles-New York-Oxford-Wien 2009, s. 38; K. Puderbach, *Situation des Drittschuldners bei der Forderungspfändung. Eine systematische Darstellung unter Berücksichtigung der Rechtslage in Österreich und in der Schweiz*, Bonn 1991, s. 216; M. Hunziker, M. Pellascio, Zürich 2012, s. 87.

<sup>273</sup> Por. E. Ulbricht, [w:] *Grenzüberschreitende Zwangsvollstreckung*, D. J. von Rosenstiel i in., Heidelberg 2012, s. 290.

<sup>274</sup> K. Spühler, *Schuldbetreibungs-..., op. cit.*, s. 73-76; por. Bundesgericht, wyrok z 13 lipca 2012, 288/2012, 138 III 528.

<sup>275</sup> J. Kren-Kostkiewicz, H.U. Walder, *Schuldbetriebungs- und Konkursgesetz mit weiteren Erlassen und Bundesgerichtspraxis*, Zürich 2012, s. 143.

<sup>276</sup> Tamże.

KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI  
ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA  
EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

wstrzymanie postępowania (art. 78 SchKG), jednak nie wywołuje on automatycznie weryfikacji dopuszczalności egzekucji<sup>277</sup>. Nadanie postępowaniu dalszego biegu uzależnione jest bowiem od rozstrzygnięcia sądu albo organu administracyjnego o materialnej zasadności wniosku prawnego dłużnika. Organ egzekucyjny nie jest uprawniony do orzekania w tym względzie<sup>278</sup>. Co istotne jednak, w przypadku należności publicznoprawnych, nałożonych prawomocnym zarządzeniem lub innym orzeczeniem wierzyciela zrównanym przez ustawę z orzeczeniem sądu<sup>279</sup>, organ administracyjny będący wierzycielem nie musi występować na drogę postępowania administracyjnego w celu orzeczenia w przedmiocie należności<sup>280</sup>. Natomiast taka konieczność istnieje w sytuacji, jeśli podstawą żądania wierzyciela nie jest prawomocne zarządzenie organu administracyjnego (*arg. a contrario* z art. 80 ust. 2 SchKG), lecz przykładowo prowizoryczny wymiar podatku<sup>281</sup>. W pierwszym z wymienionych przypadków, tzn. jeśli wierzytelność oparta jest na tytule prawnym zrównanym z orzeczeniem sądu, wierzyciel może natychmiast żądać oddalenia<sup>282</sup> przez sąd wniosku prawnego dłużnika. Dochodzi wówczas do tzw. definitywnego otwarcia prawnej drogi przymusowego wykonania obowiązku (*definitive Rechtsöffnung*), chyba że dłużnik udowodni za pomocą dokumentów, że doszło do spłaty, odroczenia bądź przedawnienia należności (art. 81 ust. 1 SchKG)<sup>283</sup>. Odmierna sytuacja ma miejsce, jeśli podstawą żądania wierzyciela nie jest tytuł równoważny orzeczeniu sądowemu, lecz wierzytelność została uznana przez dłużnika w formie dokumentu (np. poprzez podpis na rachunku). Wówczas wierzyciel może złożyć wniosek do właściwego sądu o tzw. prowizoryczne otwarcie prawnej drogi egzekucji (*provisorische Rechtsöffnung*; art. 82 ust. 1 SchKG) albo wniosek do właściwego organu administracyjnego o uznanie obowiązku (*Anerkennungsklage*; art. 79 ust. 1 SchKG). W odróżnieniu od definitywnego otwarcia drogi przymusowego wykonania obowiązku, w przypadku złożenia dwóch ostatnio wymienionych wniosków prawnych dłużnik może jeszcze kwestionować dopuszczalność egzekucji. Należy przy tym zaznaczyć, że w większości wypadków wierzyciel będący organem egzekucyjnym dysponuje prawomocnym zarządzeniem lub innym orzeczeniem zrównanym z orzeczeniem sądu, stąd dochodzi do definitywnego otwarcia drogi egzekucji. Konstrukcja ta pozwala na szybkie przejście do czynności egzekucyjnych we właściwym

<sup>277</sup> Bardziej precyzyjnym tłumaczeniem treści przepisu art. 78 SchKG, jest zwrot: „Jeśli został złożony wniosek prawny, dochodzi do zatrzymania postępowania egzekucyjnego” (*Wurde Rechtsvorschlag erhoben, so steht das Schuldbetreibungsverfahren still*) – por. K. Spühler, *Schuldbetreibungs-..., op.cit.*, s. 78-79.

<sup>278</sup> Bundesgericht, wyrok z 25 czerwca 1998 r., BGE 124 III 379.

<sup>279</sup> Przykładowo: prawomocne zarządzenia wymiarowe (*rechtskräftige Veranlagungsverfügung*) albo decyzje w sprawie oszacowania (*Einschätzungsentscheid*) wydawane przez organy podatkowe – szerzej zob.: M. Reich, *Steuerrecht*, Zürich 2012, s. 543 i n.; R. Zigerlig, M. Oertli, H. Hofmann, *Das St. Gallische Steuerrecht*, Muri bei Bern 2014, s. 384 i n.

<sup>280</sup> Dosłownie: „usunąć wniosek dłużnika” (*den Rechtsvorschlag beseitigen*; art. 79 SchKG *in fine*) – zob. Bundesgericht, wyrok z 13 grudnia 2007 r., 313/2007, BGE 134 III 115.

<sup>281</sup> Bundesgericht, wyrok z 24 marca 2011 r., 586/2010, <http://www.bger.ch>.

<sup>282</sup> Dosłownie: „uchylenia” albo „zniesienia” (*Aufhebung*).

<sup>283</sup> Szerzej: K. Spühler, *Betreibung und Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen (Steuern, Abgaben, Gebühren usw.)*, Insolvenz- und Wirtschaftsrecht 2002, nr 4, s. 139.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

postępowaniu egzekucyjnym, bez ryzyka zakwestionowania przez dłużnika dopuszczalności egzekucji.

Ponadto w szwajcarskim postępowaniu w sprawie ściągnięcia należności już w fazie postępowania wstępnego dochodzi do przerwania biegu terminu jej przedawnienia. Na gruncie ustaw podatkowych poszczególnych kantonów szwajcarskich skutek taki wywołuje każda czynność urzędowa skierowana na stwierdzenie bądź zrealizowanie wierzytelności podatkowej, o której powiadomiony został zobowiązany lub współzobowiązany<sup>284</sup>. Taką czynnością jest doręczenie dłużnikowi nakazu zapłaty w trybie ustawy o ściągnięciu należności i upadłości (art. 38 ust. 2 i art. 88 ust. 1 SchKG)<sup>285</sup>. Natomiast przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na gruncie prawa polskiego następuje dopiero wraz z zastosowaniem środka egzekucyjnego, o czym organ powinien zawiadomić zobowiązanego<sup>286</sup>. Przy czym taka czynność jest skuteczna tylko wtedy, gdy podatnik zostanie przez organ zawiadomiony o podjęciu egzekucji przed upływem terminu przedawnienia<sup>287</sup>.

W perspektywie powyższej analizy należy stwierdzić, że w prawie polskim ostateczna weryfikacja dopuszczalności egzekucji administracyjnej oraz przerwanie biegu terminu przedawnienia następują dopiero wraz z wdrożeniem przez administracyjny organ egzekucyjny środka egzekucyjnego<sup>288</sup>. Odróżnia to w sposób istotny system funkcjonujący w prawie szwajcarskim, w którym do wskazanych zdarzeń dochodzi już w postępowaniu wstępnym. Stwierdzenie dopuszczalności egzekucji uprzedza i warunkuje wszczęcie egzekucji, a przerwanie biegu terminu przedawnienia zabezpiecza jej skuteczność.

### 3. POZYSKIWANIE INFORMACJI PRZEZ ORGAN EGZEKUCYJNY

Instrumentem procesowym o niezwykle istotnym znaczeniu dla efektywności wdrażanych przez organy obu wskazanych państw egzekucji jest uprawnienie do żądania od uczestników postępowania, osób trzecich, a także organów władzy publicznej – informacji na temat składników majątkowych dłużnika. W perspektywie gospodarnego i skutecznego realizowania przymusu egzekucyjnego, powyższe uprawnienia polskich oraz szwajcarskich organów egzekucyjnych posiada fundamentalne znaczenie. Celem obowiązku udzielania przez wskazane – odpowiednio w art. 36 § 1

<sup>284</sup> Zob. przykładowo § 152 ust. 3 lit. 1 ustawy podatkowej Kantonu Thurgau (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern *Steuergesetz* vom 14. September 1992, RB 640.1).

<sup>285</sup> Por.K. Spühler, *Schuldbetreibungs-...*, *op. cit.*, s. 74.

<sup>286</sup> Zob. art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

<sup>287</sup> Uchwała NSA z 3 czerwca 2013 r., I FPS 6/12, ONSAiWSA 2013, nr 5, poz. 76.

<sup>288</sup> Pomijam tutaj problematyczną tematykę przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym w sytuacji, gdy w oparciu o tytuł wykonawczy dotyczący zobowiązania z tytułu zaliczek na podatek dochodowy został zastosowany środek egzekucyjny, o którym zobowiązany został zawiadomiony – zob. m.in. wyrok WSA w Opolu z 17 października 2013 r., I SA/Ol 190/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI  
ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA  
EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

u.p.e.a. albo art. 91 SchKG – podmioty – informacji na temat majątku dłużnika tkwi bowiem w tym, by stworzyć egzekutorom konieczne podstawy dla realizacji zajęcia, w szczególności poprzez ujawnienie przedmiotów majątkowych, które mogą podlegać zajęciu<sup>289</sup>.

W regulacji prawa polskiego, w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, organ egzekucyjny może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów. Informacje i wyjaśnienia udzielane są nieodpłatnie przez uczestników postępowania egzekucyjnego oraz organy administracji publicznej i jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane (art. 36 § 1–2 u.p.e.a.). O wszelkie informacje w niemal nieograniczonym zakresie podmiotowym może zwracać się ten organ egzekucyjny, który wszczął egzekucję w stosunku do danego zobowiązanego. W orzecznictwie uzależnia się nałożenie obowiązku składania wyjaśnień na uczestników postępowania wtedy, gdy wyjaśnienia takie są niezbędne dla prowadzonego postępowania<sup>290</sup>.

Uczestnik postępowania, organ administracji publicznej albo inny podmiot, do którego zwrócił się ten organ, powinien udzielić takich informacji, jakimi dysponuje na określony temat, bądź też poinformować wierzyciela lub organ egzekucyjny, że nie posiada żadnych informacji w przedmiocie, którego dotyczyło żądanie. Brak odpowiedzi, bezzasadna odmowa udzielenia informacji albo udzielenie fałszywych informacji lub wyjaśnień jest zagrożone karą administracyjną (art. 168d u.p.e.a.)<sup>291</sup>. Od wykonania żądania wierzyciela lub organu egzekucyjnego podmiot wezwany może uchylić się w takim zakresie, w jakim według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego można odmówić zeznań w charakterze świadka albo odpowiedzi na zadane pytanie (art. 36 § 2 upea). Kierując wezwaniem o udzielenie informacji lub złożenie wyjaśnień organ jest obowiązany do pouczenia zarówno o prawie do odmowy udzielenia tych informacji lub złożenia wyjaśnień, jak i o odpowiedzialności porządkowej z art. 168d u.p.e.a.

W szwajcarskim systemie prawnym funkcjonuje analogiczna do polskiej instytucja prawnoprocesowa, która pozwala organom egzekucyjnym na pozyskiwanie informacji o majątku dłużnika. Otóż, w toku postępowania w sprawie ściągnięcia należności w pierwszej kolejności dłużnik jest zobowiązany pod rygorem odpowiedzialności karnej do wskazania organowi egzekucyjnemu należących do niego przedmiotów majątkowych, włącznie z tymi, które nie znajdują się w jego posiadaniu, jak i przysługujących mu wierzytelności i praw względem osób trzecich – w zakresie, w jakim jest to konieczne do dokonania skutecznego zajęcia. W jednakowym zakresie obowiązek

---

<sup>289</sup> M. Triller, *Aufklärungsmöglichkeiten in der Zwangsvollstreckung zur Auffindung von Schuldnervermögen – ein Vergleich der Rechtslage in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den USA*, München 2001, s. 151.

<sup>290</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., I SA/Po 645/08, LEX nr 524168.

<sup>291</sup> L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 112; C. Kulesza [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, D. R. Kijowski (red.), Warszawa 2010, s. 439-440.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

udzielenia informacji obciąża osoby trzecie, które są w posiadaniu przedmiotów majątkowych lub środków finansowych dłużnika. To samo dotyczy organów władzy publicznej. Szwajcarski organ egzekucyjny ma obowiązek poinformowania wspomnianych podmiotów i organów o ich obowiązkach oraz o skutkach prawnokranych uchylania się od ich spełnienia (art. 91 ust. 1 pkt 2 i ust. 4-6 SchKG)<sup>292</sup>.

W doktrynie prawa szwajcarskiego przyjmuje się, że obowiązek wskazania przez powyższe podmioty przedmiotów majątkowych dłużnika ma obszerny zakres. Dotyczy on także tych przedmiotów, które zdaniem dłużnika nie mogą podlegać zajęciu, a ponadto: wierzytelności przedawnionych, warunkowych, osobistych i nieprzenoszalnych, wierzytelności z tytułu dwustronnych umów (np. najmu lub dzierżawy) oraz praw własności przemysłowej (patentów, wzorów użytkowych, praw autorskich), wierzytelności z tytułu ubezpieczeń, nabytych praw spadkowych, czy ograniczonych praw rzeczowych<sup>293</sup>. Ponadto z przepisu art. 91 ust. 1 pkt 1 SchKG wynika obowiązek dłużnika uczestniczenia w czynności zajęcia jego składników majątkowych, względnie zapewnienia jego reprezentacji w toku tych czynności. Obowiązek ten ma zapewnić ochronę interesów dłużnika, w tym pozwolić na wysłuchanie jego zastrzeżeń dotyczących zajmowanych składników majątkowych oraz wskazanie kolejności zajęć<sup>294</sup>.

W literaturze wskazuje się, że dla realizacji obowiązku udzielenia informacji prawo szwajcarskie nie przewiduje bezpośredniego środka przymusu w stosunku do podmiotów zobowiązanych do podania informacji o majątku dłużnika. Niezależnie od tego, prawo szwajcarskie nie przewiduje obowiązku złożenia przez te podmioty przyrzeczenia odnośnie do prawdziwości ujawnionych przez nie informacji. Skutek uchybienia obowiązkowi udzielenia informacji, w postaci powstania odpowiedzialności karnej po stronie podmiotu, który bezpodstawnie uchylił się od realizacji tego obowiązku, ma charakter jedynie pośredni. Niemniej organ egzekucyjny ma obowiązek złożenia organom ścigania doniesienia w tym przedmiocie<sup>295</sup>.

### 4. ZBIEG EGZEKUCJI I ROZLICZENIE KOSZTÓW EGZEKUCYJNYCH.

Istnienie dualistycznego systemu egzekucji obowiązków pieniężnych rodzi szereg problemów o charakterze kompetencyjnym (pomiędzy organami egzekucyjnymi), proceduralnym oraz finansowym (w zakresie kosztów egzekucyjnych). W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na niektóre problemy pojawiające się w praktyce polskich organów egzekucyjnych. Po pierwsze, w

<sup>292</sup> A.E. Lebrecht [w:] *Basler Kommentar...op.cit.*, A. Staehelin, T. Bauer, D. Staehelin, s. 852; C. Jaeger, *Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Erläutert für den praktischen Gebrauch. Band I Art. 1-158*, Zürich 1997, s. 432.

<sup>293</sup> Tamże.

<sup>294</sup> K. Amonn, F. Walther, *Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts*, Bern 2013, s. 135; A.E. Lebrecht [w:] A. Staehelin, T. Bauer, D. Staehelin, *Basler Kommentar... op.cit.*, s. 853.

<sup>295</sup> M. Triller, *Aufklärungsmöglichkeiten...*, s. 162 - i powołana tam literatura.



## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

praktyce problemy powstają wówczas, gdy ustawodawca nie ustanawia przepisu określającego drogę egzekwowania obowiązku<sup>296</sup>. Po drugie zaś trzeba wskazać na liczne zagadnienia pojawiające się na kanwie niezwykle istotnej tematyki zbiegu egzekucji administracyjnej oraz sądowej, czyli przypadku, w którym do tego samego prawa lub rzeczy i przeciwko temu samemu dłużnikowi skierowana jest zarówno egzekucja administracyjna, jak i sądowa<sup>297</sup>. W literaturze wymienia się wśród problemów powstających na gruncie zbiegu egzekucji takie sytuacje, jak m.in.: wielokrotne dochodzenie do zbiegu pomiędzy tymi samymi organami, odmienne traktowanie w egzekucji sądowej i administracyjnej kwestii pierwszeństwa zaspokojenia przysługującego określonym wierzytelnościom, czy problematyka sposobu zakończenia postępowania zbiegowego w przypadku, gdy sąd stwierdzi brak podstaw do merytorycznego przekazania egzekucji jednemu z organów ją prowadzących<sup>298</sup>. Poważną niedogodnością dla administracyjnych organów egzekucyjnych – do czasu wejścia w życie nowelizacji z dnia 11 października 2013r.<sup>299</sup>, kiedy to wprowadzono instytucję dalszego tytułu wykonawczego (art. 26c § 1 u.p.e.a.)<sup>300</sup> – była konieczność przekazania sądowi rozstrzygającemu zbieg oryginału tytułu wykonawczego, co powodowało, że organ administracyjny prowadzący egzekucję nie mógł dokonywać dalszych czynności egzekucyjnych.

Najistotniejszym problemem wpływającym ze zbiegu egzekucji, mającym znaczący wpływ na obniżenie efektywności ściągnięcia należności przy pomocy przymusu egzekucyjnego, jest skutek prawnoprocesowy wystąpienia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej. W myśl art. 62 u.p.e.a., w tym przypadku administracyjny organ egzekucyjny wstrzymuje czynności egzekucyjne i przekazuje akta egzekucyjne sądowi rejonowemu zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to zahamowanie biegu egzekucji do czasu rozstrzygnięcia przez sąd, który organ ma kontynuować czynności egzekucyjne. Należy zwrócić uwagę, że w art. 773 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>301</sup> ustawodawca stanowi, że postanowienie w przedmiocie rozstrzygnięcia zbiegu wydawane jest w terminie czternastu dni, nie precyzując

<sup>296</sup> M. Romańska, *Zbieg egzekucji oraz egzekucji i zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:], *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz Warszawa 2004, s. 290

<sup>297</sup> Zob. m.in.: W. Piątek, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2012, s. 292; A. Skoczylas, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 330; M. Romańska, *Zbieg...*, *op. cit.*, s. 292; P. Rączka, [w:], *Administracyjne...*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka *op. cit.*, s. 253-254; F. Zedler, *Zbieg egzekucji lub zabezpieczenia sądowego z egzekucją lub zabezpieczeniem administracyjnym*, „Poradnik Komornika Sądowego” 1993, nr 1, s. 3; Z. Woźniak, [w:] *Wybrane zagadnienia egzekucji sądowej*, J. Gołaczyński, Warszawa 2008, s. 48; Z. Szczurek, [w:] tenże, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 221; A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 247; M. Romańska, O. Leśniak, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 665.

<sup>298</sup> W. Piątek, [w:] *Postępowanie*, *op.cit.*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.* s. 292-311; ponadto: J. Olszanowski, W. Piątek, *Rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej. Wybrane zagadnienia praktyczne*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), Lublin 2010, s. 352-356.

<sup>299</sup> Tzn. ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych z 11.10.2013 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 1289.

<sup>300</sup> Zob. P. Ostojski, W. Piątek, *Podstawowe...*, *op. cit.*, s. 73.

<sup>301</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.; dalej: k.p.c.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

charakteru tego terminu. W literaturze przyjmuje się, że termin ten ma charakter instrukcyjny, czyli jego przekroczenie nie powoduje wadliwości orzeczenia sądu. Jednocześnie podkreśla się, że nieuzasadnione zwlekanie z wydaniem tego postanowienia wpływa negatywnie na sprawność tego postępowania.<sup>302</sup> Praktyka stosowania art. 773 § 1 k.p.c. we wspomnianym zakresie daje wyraz częstemu przekraczaniu przez sądy czternastodniowego terminu na wydanie postanowienia rozstrzygającego zbieg egzekucji<sup>303</sup>.

Kolejnym istotnym mankamentem powstającym w prawie polskim na gruncie przypadku skierowania egzekucji do tych samych praw majątkowych (rzeczy) należących do zobowiązanego przez dwa organy egzekucyjne – sądowy i administracyjny, jest kwestia rozliczenia kosztów egzekucyjnych. Problem wynika z faktu, że w obu trybach egzekucji obowiązują odmienne zasady rządzące kosztami egzekucyjnymi. Podstawowa różnica polega na tym, że administracyjny organ egzekucyjny pobiera opłaty już za samo dokonanie czynności egzekucyjnych, natomiast komornik sądowy – opłaty proporcjonalne do wyegzekwowanych świadczeń<sup>304</sup>. Odmienność tych zasad powoduje, że w przypadku przekazania jednemu ze wspomnianych organów egzekucyjnych łącznego prowadzenia egzekucji, organ ten zmuszony jest do rozliczenia kosztów powstałych po stronie obu organów przed zbiegiem (art. 774 k.p.c.), a także kosztów łącznej egzekucji prowadzonej po zaistnieniu zbiegu – stosując w tym względzie przepisy tego postępowania, w którego trybie zostały dokonane czynności powodujące koszty<sup>305</sup>. Taki stan prawny stwarza sytuacje, w których administracyjne organy egzekucyjne żądają częstokroć od komorników sądowych przekazania im opłat dotyczących zajętych przed powstaniem zbiegów praw majątkowych, pomimo że faktycznego ściągnięcia należności dokonali komornicy sądowi wyznaczeni do łącznego prowadzenia egzekucji po nastąpieniu tych zbiegów. Uznanie zasadności takich roszczeń skutkowałoby obciążeniem zobowiązanych zarówno kosztami zajęć wierzytelności dokonanych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, nawet jeśli nie doszło w tym postępowaniu do wyegzekwowania żadnej należności, jak i określonymi w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji opłatami stosunkowymi, jeśli komornik wyegzekwował należności. Mogłoby to prowadzić do podwójnego zwiększenia obciążających dłużnika kosztów egzekucyjnych, tylko dlatego, że doszło do zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej, i do ich połączenia na podstawie art. 773 k.p.c.

<sup>302</sup> Zob. W. Piątek, [w:] *Postępowanie op.cit.*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 299; Z. Woźniak, [w:] J. Gołaczyński, *Wybrane zagadnienia egzekucji sądowej*, Warszawa 2008, s. 51; ponadto: W. Grześkiewicz, [w:] *Ustawa op.cit.*, D.R. Kijowski (red.), *op. cit.*, s. 529.

<sup>303</sup> Por. T. Żal, *Egzekucja z ruchomości*, Poznań 2012, s. 79, publ.: <http://repozytorium.amu.edu.pl>.

<sup>304</sup> Zob. K. Kamińska-Krawczyk, *Koszty postępowania egzekucyjnego przy zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2010, nr 6, s. 43; ponadto: R. Hauser, [w:] *Postępowanie...*, *op. cit.*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), s. 322-323; W. Grześkiewicz, [w:] *Ustawa op.cit.*, D.R. Kijowski (red.), *op. cit.*, s. 543-544; Z. Merchel, *Zbieg egzekucji a koszty egzekucyjne. Cz. I*, Nowa Currenda 2000, nr 6, s. 78; E. Wengerek, *Komentarz do Części II i III Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2009, s. 163.

<sup>305</sup> Por. postanowienie SN z 18 marca 2004 r., III CZP 6/04, publ.: <http://www.sn.pl>; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 października 2013 r., I SA/Go 413/13, CBOSA; M. Brulińska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne* J. Gołaczyński (red.), Warszawa 2008, s. 179.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

Komornicy sądowi posiadają podstawę prawną do odmowy zaspokojenia powyższych roszczeń organów administracyjnych, ze względu na treść art. 64c § 11 u.p.e.a.<sup>306</sup> Przepis ten stanowi, iż jeśli czynności egzekucyjne powodujące powstanie kosztów, w postaci opłat za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej, zostały dokonane przez więcej niż jeden organ egzekucyjny lub rekwizycyjny, uzyskane z tego tytułu środki pieniężne rozdziela się między te organy w proporcji odpowiadającej stosunkowi wyegzekwowanych przez nie kwot do kwot wyegzekwowanych w całym postępowaniu egzekucyjnym. Należy stwierdzić, że w takiej sytuacji administracyjnemu organowi egzekucyjnemu będzie przysługiwała opłata określona w art. 64 § 1 u.p.e.a. tylko w takiej części, jaka odpowiada wyegzekwowanej należności przez ten organ<sup>307</sup>. Jeżeli przed przejściem egzekucji przez komornika sądowego organ administracyjny, który zajął określone prawo majątkowe lub rzecz, nie wyegzekwował żadnej części należności głównej, nie ma prawa do otrzymania żadnej części opłaty za zajęcie tego prawa lub rzeczy. Godzi się zauważyć, że reguła ta odchodzi od zasady obowiązującej na gruncie egzekucji administracyjnej, polegającej na powstaniu i wymagalności wspomnianych opłat z tytułu zajęcia praw majątkowych lub rzeczy, przed faktycznym wyegzekwowaniem należności. W analizowanym przypadku dochodzi zaś do głosu zasada właściwa sądowemu postępowaniu egzekucyjnemu, uzależniająca uprawnienie organu egzekucyjnego do opłat za czynności egzekucyjne od skuteczności przeprowadzonej egzekucji. Reguła ta w praktyce okazuje się być niezrozumiała dla polskich administracyjnych organów egzekucyjnych, dla których wskazana sytuacja oznacza po wielokroć faktyczne pozbawienie ich kosztów egzekucyjnych.

Powyższe problemy powodują konieczność refleksji nad modelem przyjętym przez polskiego ustawodawcę w zakresie zbiegu egzekucji. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 2015 r. wskazano, że konieczność każdorazowego rozstrzygnięcia o zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej przez sąd lub referendarza sądowego i dalsze czynności z tym związane znacznie opóźniają postępowania egzekucyjne i stanowią istotne obciążenie dla sądów. Dodatkowym mankamentem obowiązującego rozwiązania jest to, że w chwili powstania zbiegu zachodzi konieczność wstrzymania czynności egzekucyjnych przez obydwa organy egzekucyjne<sup>308</sup>. Stąd zaproponowano, w celu zapewnienia sprawności i efektywności egzekucji, odstąpienie od sądowego modelu rozstrzygnięcia o zbiegu egzekucji i wprowadzenie ustawowego modelu rozstrzygnięcia o zbiegu egzekucji. Otóż, w razie zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego, dalsze prowadzenie łącznie obu egzekucji do tej rzeczy lub prawa składnika majątkowego przejmowałby ten organ egzekucyjny, który jako pierwszy

<sup>306</sup> Por. P. Ostojski, W. Piątek, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014, s. 135.

<sup>307</sup> Podobnie: K. Kamińska-Krawczyk, *Koszty postępowania egzekucyjnego przy zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2010, nr 6, s. 46.

<sup>308</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2678 Sejmu VII kadencji, publ.: [orka.sejm.gov.pl](http://orka.sejm.gov.pl).

KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI  
ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA  
EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

dokonał zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa – organ, który prowadzi egzekucję w celu zaspokojenia należności w wyższej kwocie. Wyjątek zachodziłby w razie zbiegu egzekucji administracyjnej prowadzonej na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego państwa członkowskiego albo zagranicznego tytułu wykonawczego określonych w przepisach ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>309</sup> i egzekucji sądowej do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego – w takim przypadku egzekucje do tej rzeczy lub prawa majątkowego prowadziłby łącznie administracyjny organ egzekucyjny (art. 773 § 1 k.p.c. i art. <sup>310</sup>. W razie zbiegu egzekucji nie dochodziłoby do wstrzymywania czynności egzekucyjnych. Co szczególnie istotne, w projekcie wspomnianej nowelizacji przyjęto, że administracyjny organ egzekucyjny z urzędu umarzałby niewyegzekwowane koszty z tytułu opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 2–6, naliczonej w egzekucji, w której doszło do zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, w przypadku przejęcia prowadzenia łącznie egzekucji przez sądowy organ egzekucyjny<sup>311</sup>. Wydaje się, że takie rozwiązanie mogłoby wyeliminować przedstawione powyżej, pojawiające się w praktyce problemy z rozliczaniem kosztów egzekucyjnych po przejściu i zrealizowaniu egzekucji po zbiegu przez sądowy organ egzekucyjny.

Problemy wyływające ze skutków prowadzenia egzekucji do tych samych praw majątkowych przez dwa organy egzekucyjne nie są znane szwajcarskiemu porządkowi prawnemu. W jednolitym systemie egzekucyjnym Szwajcarii egzekucję należności zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych prowadzi ten sam organ egzekucyjny (*Betreibungsamt*), kierowany przez urzędnika do spraw egzekucji (*Betreibungsbeamter*). W konsekwencji powstają wyłącznie jedne koszty ściągnięcia należności (*Betreibungskosten*), których rodzaje i wysokość reguluje rozporządzenie w sprawie opłat z dnia 23 września 1996 r.<sup>312</sup>, wydane na podstawie art. 16 ustawy federalnej o ściągnięciu należności i upadłości. Wysokość tych kosztów kształtuje się w dużej mierze proporcjonalnie do kwot egzekwowanych świadczeń (rozdział 2 GebV SchKG). Wierzyciel jest zobowiązany do wpłacania zadatków w poszczególnych etapach trwającego postępowania, pod rygorem zaniechania przez organ określonych czynności (art. 68 ust. 1 SchKG). Tym samym uiszczanie przez wierzyciela zadatków na poczet kosztów egzekucyjnych jest przesłanką wszczęcia egzekucji<sup>313</sup>. Nie jest konieczne ich uiszczanie jednocześnie z dokonywaną czynnością, na przykład wraz z żądaniem ściągnięcia należności<sup>314</sup>. Wierzyciel nie ma wpływu na wysokość tych zadatków, gdyż określa je według swojego uznania organ egzekucyjny, który może również podwyższyć ich

<sup>309</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1289.

<sup>310</sup> Art. 2 pkt 68 i art. 3 pkt 3 projektu ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

<sup>311</sup> Art. 3 pkt 9 w.w. projektu ustawy.

<sup>312</sup> Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 23. September 1996, SR 281.35; dalej: GebV SchKG.

<sup>313</sup> K. Spühler, *Schuldbetreibungs-..., op. cit.*, s. 65.

<sup>314</sup> Bundesgericht, wyrok z 14 czerwca 1995 r., BGE 121 III 187 S. 188; <http://www.bger.ch>.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

kwotę, jeśli ich pierwotna suma okazała się nieodpowiednia<sup>315</sup>. Jeśli postępowanie zostanie zrealizowane skutecznie i dojdzie do ściągnięcia należności, wierzyciel jest uprawniony do otrzymania wpłaconej sumy kosztów z powrotem (art. 68 ust. 2 SchKG)<sup>316</sup>. W przeciwnym wypadku koszty egzekucyjne przypadają<sup>317</sup>.

W orzecznictwie szwajcarskiego Sądu Federalnego prezentowano niegdyś stanowisko, iż organ egzekucyjny mógł odstąpić od żądania wpłacenia przez wierzyciela zadatku w sytuacji, gdy możliwe było do przewidzenia, że próba realizacji określonego prawa majątkowego nie przyniesie rezultatu. Praktyki tej jednak zaniechano, gdyż sprzeciwiała się ona brzmieniu art. 68 SchKG<sup>318</sup>. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek świadczenia zadatków na poczet kosztów egzekucyjnych stawia wierzyciela przed pytaniem, czy powinien ryzykować poniesienie dalszych wydatków na ten cel, czy też korzystniejsze byłoby umorzenie egzekucji, której powodzenie jest wątpliwe<sup>319</sup>. Wskazany obowiązek posiada przez to pewną funkcję prohibicyjną<sup>320</sup>.

Takie ukształtowanie problematyki kosztów egzekucyjnych w prawie szwajcarskim rzutuje niewątpliwie na konieczność dużej rozważliwości wierzyciela przy wnoszeniu żądania ściągnięcia należności (*Betreibungsbegehren*), a następnie żądania kontynuacji postępowania egzekucyjnego (*Fortsetzungsbegehren*)<sup>321</sup>, ze względu na występowanie na etapie postępowania wstępnego oraz w fazie właściwego postępowania egzekucyjnego – odpowiednio – opłaty za wydanie nakazu zapłaty (art. 16 GebV SchKG) oraz opłat za poszczególne czynności egzekucyjne (art. 20 i n. GebV SchKG). Z drugiej strony reguła zadatkowania przez wierzyciela na poczet kosztów egzekucyjnych rozwiązuje problem ponoszenia w pewnych sytuacjach ciężaru kosztów przez organ egzekucyjny. Jednocześnie w tradycyjnej już literaturze przedmiotu podkreśla się, że szwajcarski organ egzekucyjny powinien przed podjęciem czynności zwrócić uwagę wierzyciela na to, że koszty egzekucyjne będą w danym przypadku nadzwyczaj wysokie<sup>322</sup>.

## 5. WNIOSKI.

Poczynione, selektywne uwagi dotyczące stanu prawnego rozwiązań polskiego oraz szwajcarskiego postępowania egzekucyjnego względem zaległości podatkowych, stanowiły próbę

<sup>315</sup> Bundesgericht, wyrok z 21 lipca 2004 r., 116/2004, BGE 130 III 520, s. 520 oraz wyrok z 3 marca 1959 r., BGE 85 III 81 s. 81; <http://www.bger.ch>.

<sup>316</sup> Bundesgericht, wyrok z 18 czerwca 2004 r., K 144/03, <http://www.bger.ch>; J. Kren-Kostkiewicz, H.U. Walder, *Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz mit weiteren Erlassen und Bundesgerichtspraxis*, Zürich 2012, s. 138.

<sup>317</sup> K. Spühler, *Schuldbetreibungs- und Konkursrecht I*, Zürich-Basel-Genf 2014, s. 65.

<sup>318,319</sup> Zob. Bundesgericht, wyrok z 21 lipca 2004 r., 116/2004, BGE 130 III 520, s. 521.

<sup>319</sup> H. Fritzsche, H.U. Walder-Bohner, *Schuldbetreibung und Konkurs nach schweizerischem Recht*, Zürich 1984, s. 184.

<sup>320</sup> Bundesgericht, wyrok z 21 lipca 2004 r., 116/2004, BGE 130 III 520, s. 523-524.

<sup>321</sup> Zob. art. 88 SchKG.

<sup>322</sup> C. Jaeger, *Das Bundesgesetz betreffend Schuldbetreibung und Konkurs. Band III*, Zürich 1911, s. 356.

## KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

odpowiedzi na pytanie dotyczące dogmatycznoprawnych gwarancji efektywności egzekucji administracyjnej w Polsce. W wyniku przeprowadzonej analizy oraz porównania poszczególnych mechanizmów wpływający na tą efektywność w obu wspomnianych państwach należy dojść do podstawowego wniosku, że polski system egzekucji świadczeń pieniężnych zawiera szereg instytucji, które uniemożliwiają szybkie oraz efektywne wykonanie tych obowiązków – zarówno w fazie przedegzekucyjnej, jak i po wdrożeniu środków egzekucyjnych – i generują zbędne, po wielokroć nieściągalne koszty egzekucyjne.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że nieuzasadnione z punktu widzenia efektywności egzekucji jest przyjęcie w polskiej ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozwiązania polegającego na badaniu istnienia, wysokości, wymagalności i wykonalności obowiązku po zastosowaniu środka egzekucyjnego. Jeśli bowiem okaże się, że wszczęcie egzekucji było bezpodstawne, organ egzekucyjny lub wierzyciel są narażeni m.in. na konieczność poniesienia powstałych kosztów egzekucyjnych. Co więcej, wniesienie zarzutów inicjujących wspomnianą weryfikację dopuszczalności egzekucji tamuje kontynuację czynności egzekucyjnych. Rozwiązanie to stawia pod znakiem zapytania praktyczne znaczenie instytucji przerwania biegu terminu przedawnienia, które następuje wraz z wdrożeniem środka egzekucyjnego, skoro organ po wniesieniu zarzutu i tak nie może dokonywać czynności mających na celu ściągnięcie należności. Problemy te nie dotyczą szwajcarskiego systemu egzekucyjnego, w którym definitywne otwarcie prawnej drogi egzekucji, oznaczające zamknięcie możliwości badania istnienia, wysokości, wymagalności i wykonalności obowiązku, następuje przed dokonaniem pierwszego zajęcia. W postępowaniu wstępnych dochodzi również do przerwania biegu terminu przedawnienia obowiązku, co zwiększa gwarancję skutecznego ściągnięcia należności.

Po drugie, w prawie polskim na etapie wszczętej już egzekucji administracyjnej wpływają liczne problemy prawne i faktyczne, które związane są z częstymi w praktyce przypadkami zaistnienia zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową. Funkcjonowanie dwóch paralelnych dróg egzekucji świadczeń pieniężnych w Polsce rzutuje na konieczność rozstrzygnięcia kwestii kompetencyjnych, jak i finansowych, związanych z rozliczeniem kosztów egzekucyjnych. Niekiedy ustawodawca polski koryguje wadliwe rozwiązania legislacyjne powstające w tym obszarze, przy czym z reguły czyni to w sposób kazuistyczny, co nie odpowiada potrzebom bogatej praktyki egzekucyjnej. W efekcie należy stwierdzić, że system dwóch równoległych postępowań egzekucyjnych, prowadzonych odpowiednio przez organy administracyjne i organy sądowe, skutkuje w praktyce przewlekłością egzekucji należności, a ponadto rodzi wysokie – niekiedy nieegzekwowalne dla administracyjnego organu egzekucyjnego – koszty egzekucyjne. Problemy wypływające ze skutków zbiegu egzekucji w prawie polskim nie są znane szwajcarskiemu porządkowi prawnemu. W systemie egzekucji tego państwa funkcjonują wyłącznie jedne koszty ściągnięcia należności. Reguła obowiązku wpłacania zadatków na

KILKA UWAG NA TEMAT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ EGZEKUCJI  
ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH NA TLE ROZWIĄZAŃ PRAWA  
EGZEKUCYJNEGO W SZWAJCARII

poczet kolejnych czynności egzekucyjnych chroni szwajcarski organ egzekucyjny przez koniecznością faktycznego ponoszenia kosztów egzekucyjnych.

Mankamenty wpływające na gruncie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej w prawie polskim zostały dostrzeżone przez projektodawcę ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który zaproponował w ramach nowelizacji k.p.c. oraz u.p.e.a. wprowadzenie trzech istotnych reguł, które mogłyby zminimalizować główne przyczyny paraliżu pojawiającego się w przypadku zbiegu egzekucji: po pierwsze – zasady ustawowego modelu rozstrzygnięcia zbiegu, po drugie – reguły niewstrzymywania czynności egzekucyjnych w sytuacji zbiegu oraz po trzecie – zasady umarzania niewyegzekwowanych kosztów z tytułu opłaty naliczonej w egzekucji, w której doszło do zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, w przypadku przejęcia prowadzenia łącznie egzekucji przez sądowy organ egzekucyjny.

Pozytywnie natomiast trzeba ocenić rozwiązanie funkcjonujące na gruncie polskiego prawa o egzekucji administracyjnej, które przyznaje organom egzekucyjnym – analogicznie do standardów prawa szwajcarskiego – prawo żądania informacji i wyjaśnień od uczestników postępowania, innych organów administracyjnych oraz innych podmiotów. Za pomocą tego uprawnienia organy egzekucyjne powinny zmierzać do weryfikacji posiadanych już danych o majątku zobowiązanego i źródłach jego dochodów oraz samodzielnie pozyskiwać informacje w tym przedmiocie, tzn. poszukiwać majątku, który wystarczyłby na zaspokojenie dochodzonej należności.

**SUMMARY**

**Comments on the efficiency of Polish enforcement of tax arrears on the background of Swiss enforcement law**

The article concerns the analysis of the Polish and Swiss law in the area of the enforcement of tax arrears, with emphasizing the mechanisms influencing the level of effectiveness of law enforcement actions taken by enforcement authorities.

The article has the dogmatic character, hence the primary method of research, which was used, was the law – analytical method. Equal importance has been given a comparative legal method, which was intended to present the differences in individual legal solutions in the Polish and Switzerland legal order.

Results of this study have led to the answer that the uniform system of execution for all monetary duties is more effective in protecting the interest of the tax creditor interests, than the system existing currently in the Polish law. The solutions operating in Poland are paralyzing the course of enforcement proceedings and generate high and unenforceable execution costs which are often charged by the enforcement authority

**Key words:** execution of tax arrears, tax execution in Switzerland, tax law, law, convergence of execution and settlement of enforcement costs, obtaining information by the enforcement authority

**Słowa kluczowe:** egzekucja zaległości podatkowych, egzekucja podatkowa w Szwajcarii, prawo podatkowe, prawo, zbieg egzekucji i rozliczenie kosztów egzekucyjnych, pozyskiwanie informacji przez organ egzekucyjny