

Legal aspects of fiscal enforcement in the Second Polish Republic

Bartosz Nieścior

The Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland.

Email: bartek.niescior@gmail.com

Keywords

Fiscal Enforcement, Law, Normative Acts, Polish Republic, Desk Research.

Article History

Received on 17th October 2022

Accepted on 1st December 2022

Published on 27th December 2022

Cite this article

Nieścior, B. (2022). Legal aspects of fiscal enforcement in the Second Polish Republic. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 10(6), 49-55. <https://doi.org/10.18510/hssr.2022.1068>

Copyright @Author

Publishing License

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Abstract

Purpose of the study: The research goal of the article was to analyze the fiscal enforcement model in the Second Polish Republic's legal system. The research problems are: whether the enforcement activities carried out had a clear legal basis; were the enforcement actions carried out without charge at the time they were carried out?

Methodology: The article was prepared based on the literature on the legal aspects of fiscal enforcement in the Second Polish Republic. "Desk research" is the method that was used in the analysis.

Main findings: The fiscal enforcement institution in the Second Polish Republic fulfilled its role, as well as the normative acts issued by the legislator regulating its scope, also through numerous amendments, accurately adapted the enforcement provisions to the then dynamically changing legal reality.

Application of the study: The article refers to the legal aspects related to the institution of fiscal enforcement in the Second Polish Republic. The article's content may be helpful for historians and lawyers dealing with aspects of fiscal enforcement in the Second Polish Republic.

Originality/Novelty of the study: The article concerns the legal aspects of fiscal enforcement in the interwar period in Poland. The study indicates the legal basis for enforcement, the public authorities responsible for it, and its types. It should be recognized that fiscal enforcement significantly evolved in the early years of the independent Polish state. The legal regulations governing execution until the first half of the Second Polish Republic were modelled on those from the period of partitions, and numerous amendments were introduced only later.

Prawne aspekty egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej

Bartosz Nieścior

Dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Email: bartek.niescior@gmail.com

Słowa kluczowe

Egzekucja Skarbowa, Organy Egzekucyjne, II RP, Okres Międzywojenny, Administracja Akarbowa.

Historia Artykułu

Otrzymano 17 października 2022

Przyjęto 1 grudnia 2022

Opublikowano 27 grudnia 2022

Cite this article

Nieścior, B. (2022). Legal aspects of fiscal enforcement in the Second Polish Republic. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 10(6), 49-55. <https://doi.org/10.18510/hssr.2022.1068>

Copyright @Author

Publishing License

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Streszczenie

Cel badawczy: Celem badawczym artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile model egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej spełniał swoją rolę w ówczesnym systemie prawnym. Problemami badawczymi są następujące tezy: czy przeprowadzane czynności egzekucyjne miały wyraźne podstawy prawne; czy czynności egzekucyjne, w momencie ich przeprowadzania, odbywały się bez zarzutów?

Metodologia: Artykuł przygotowano w oparciu o literaturę przedmiotu na temat prawnych aspektów egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej. Do analizy wyników zastosowano metodę „desk research”.

Główne wnioski: Instytucja egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej spełniła swoją rolę, jak również wydawane przez ustawodawcę regulujące jej zakres akty normatywne, również poprzez liczne nowelizacje trafnie dostosowywały przepisy egzekucyjne do zmieniającej się ówczynie bardzo dynamicznie rzeczywistości prawnej.

Zastosowanie badania: Artykuł odnosi się do aspektów prawnych związanych z instytucją egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej. Treść zawarta w artykule może być przydatna dla historyków i prawników zajmujących się aspektami egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej.

Oryginalność badań: Artykuł dotyczy prawnych aspektów egzekucji skarbowej w dwudziestolecu międzywojennym w Polsce. W opracowaniu wskazano na podstawy prawne egzekucji, organy publiczne, które były za nią odpowiedzialne, a także jej rodzaje. Niewątpliwie należy uznać, że egzekucja skarbowa znacznie, przynajmniej w początkowych latach niepodległego państwa polskiego, ewoluowała. Przepisy prawne regulujące egzekucję jeszcze do pierwszej połowy II Rzeczypospolitej były wzorowane na tych z okresu zaborów, dopiero w okresie późniejszym wprowadzono liczne nowelizacje.

Wprowadzenie

Organy egzekucji skarbowej w okresie II Rzeczypospolitej ewoluowały w miarę kształtowania się administracji skarbowej, co było funkcją procesu przeobrażeń terytorium odrodzonego w 1918 roku państwa oraz jego podziału administracyjnego (Strasburger, 1922; Weinfeld, 1935). Egzekucja skarbowa została w wyniku kolejnych regulacji problematyki polskiej skarbowości i administracji skarbowej usytuowana w obszarze właściwości organów wykonawczych władz skarbowych. Zauważyć warto, że do dziś ugruntowana w polskim piśmiennictwie i stosowana w aktach prawnych terminologia związana z egzekucją ukształtowała się w okresie międzywojennym. Nadal w piśmiennictwie i obiegu prawnym funkcjonuje definicja autorstwa Jana Korzonka, który pod pojęciem egzekucji proponował rozumienie ogółu „czynności władzy państwowej, których celem jest przywrócenie w drodze zastosowania odpowiedniego przymusu zgodności między stanem wymaganym przez prawo, stwierdzonym bądź w orzeczeniu sądowym, bądź innej władzy, bądź wreszcie w innym akcie prawnym, zrównanym pod tym względem z orzeczeniami, a stanem faktycznie istniejącym” (Korzonek, 1934). Egzekucja jest zatem środkiem przymusu, jaki stosuje państwo w sytuacji, gdy występuje brak zgodności między stanem wymaganym przez akt prawny regulującego daną kwestię i określonym w wydanym na jego podstawie orzeczeniu (orzeczeniach), a stanem faktycznym. Tak rozumiana egzekucja jest elementem składowym postępowania egzekucyjnego, w którym obok samego organu egzekucyjnego biorą także udział inne podmioty (Broniewicz, 1999). Współcześnie oba te pojęcia stosowane są zamiennie, przy czym przy użyciu pojęcia postępowanie egzekucyjne akcent pada na aspekt procesowy, a pojęcia egzekucja – na aspekt materialny (Bigos, 2018).

Początkowo egzekucja skarbowa była inherentnym składnikiem egzekucji administracyjnej. W pierwszych latach Polski niepodległej podlegała regulacjom w reżimie tego z państw zaborczych, do którego należał wcześniej dany obszar odrodzonego państwa. W regulacjach tych egzekucja skarbowa nie była oddzielona od egzekucji administracyjnej (Ofiarska, 2004).

W niniejszym opracowaniu, analizie poddano model egzekucji skarbowej w II RP. Celem jest próba skonstruowania odpowiedzi na ile wytworzony model egzekucji spełniał swoją rolę w ówczesnym systemie prawnym. Problemami badawczymi są następujące tezy. Po pierwsze czy przeprowadzane czynności egzekucyjne miały wyraźne podstawy prawne, a po drugie czy czynności egzekucyjne, w momencie ich przeprowadzania, odbywały się bez zarzutów.

Warto wskazać, że egzekucja skarbowa o charakterze pieniężnym została odrębnie uregulowana w ustawie z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych ([ustawa'23](#)). W świetle jej art.1 in principio organami właściwymi do wykonywania czynności określonych przez ustawę są organy skarbowe, wykonujące je w imieniu władz skarbowych. Rozporządzenie Ministra Skarbu z 24 czerwca 1925 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Sprawiedliwości w celu wykonania ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych, precyzowało właściwości poszczególnych organów skarbowych w zakresie czynności skarbowych. Zgodnie z §1 powołanego rozporządzenia organami właściwymi w zakresie podatków bezpośrednich i opłat skarbowych byli buchalterzy – kontrolerzy i sekwestраторowie, ceł – straż celna (poza miejscem urzędowania urzędów celnych na obszarze powiatów granicznych urzędnicy kontroli skarbowej oraz wewnątrz kraju poza miejscem urzędowania urzędów celnych i poza pasem granicznym), a podatków spożywczych i monopolów państwowych – urzędnicy kontroli skarbowej na całym obszarze państwa ([Kulicki, 2014](#)).

Powyżej przywołane przepisy regulowały jedynie egzekucję należności pieniężnych, podczas gdy egzekucja obowiązków niepieniężnych nadal odbywała się fragmentarycznie na podstawie przepisów polskich oraz zachowujących nadal swoją moc obowiązującą przepisów byłych państw zaborczych ([Ofiarska, 2004](#)). W sposób systemowy problematyka egzekucji została w prawie polskim uregulowana w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji ([dalej: Rozporządzenie'28](#)).

W niedługim czasie problematyka egzekucji należności skarbowych została wyłączona z postępowania egzekucyjnego w administracji. Stało się tak wskutek uchwalenia w 1932 roku dwóch aktów prawnych. Zgodnie z pierwszym z nich, ustawą z dnia 10 marca 1932 roku o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych wszystkie przymusowe należności skarbowe znalazły się w kognicji jednej ustawy ([Ustawa'32](#)). Kilka miesięcy później, wszakże, 25 czerwca 1932 roku, ukazało się rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (rozporządzenie'32). Mocą drugiego z wymienionych aktów prawnych z właściwości urzędów skarbowych wyjęto szereg egzekucji należności pieniężnych i przekazano innym organom wskazanym w jego przepisach. Chodzi o następujące należności ([§1 lit.a-j](#)): 1) należności wynikające z zarządzeń administracyjnych władz wojskowych potrącanych z uposażenia władz wojskowych (na rzecz władz wojskowych); 2) należności ściągane na mocy postanowień w sprawach cywilnych przez sądy grodzkie w b. zaborze rosyjskim (na rzecz organów sądowych lub gminnych); 3) koszty postępowania sądowego w b. zaborze pruskim (na rzecz organów administracji ogólnej); 4) kary pieniężne nakładane na podstawie przepisów egzekucyjnych i karnych wydanych w postępowaniu administracyjnym, tj. dla osób, które nie stawily się przed organami sądowymi (na rzecz organów administracji ogólnej); 5) kary pieniężne nakładane w toku postępowania wyjaśniającego, na podstawie przepisów o postępowaniu administracji (na rzecz organów administracji ogólnej); 6) grzywny nakładane przez władze administracyjne w toku postępowania przymusowego w administracji (na rzecz organów administracji ogólnej); 7) grzywny nakładane przez wojewodów na podstawie przepisów o organizacji władzy administracji państwowej (na rzecz organów administracji ogólnej); 8) taksy, opłaty i grzywny naliczane (pobierane) na podstawie przepisów o uzdrowiskach (na rzecz władzy uzdrowiskowej); 9) należności tworzone na podstawie przepisów o tworzeniu Państwowego Banku Rolnego (na rzecz urzędów skarbowych lub sądowych – według wskazania władz Banku).

W powyżej zarysowanym stanie prawnym do właściwości organów egzekucji skarbowej wskazanych w ustawie'32 należał pobór przymusowych należności pieniężnych określonych w ustawie'32, o ile te nie zostały wyłączone na podstawie przepisów rozporządzenia'32. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż w okresie II Rzeczypospolitej, „według innych zasad prawnych prowadzona była egzekucja podatków, a odmienne reguły stosowano do egzekucji innych przymusowych (nie podatkowych) świadczeń pieniężnych” ([Ofiarska, 2004](#)). Ten stan rzeczy wyznaczał ramy prawne i organizacyjne dla funkcjonowania organów egzekucji skarbowej w okresie II Rzeczypospolitej. Do ich zadań należała praktycznie tylko egzekucja należności podatkowych, których nieuregulowanie organy władzy skarbowej stwierdziły w toku kontroli skarbowej.

Warto w tym kontekście nadmienić, że w okresie II Rzeczypospolitej egzekucja skarbowa była postrzegana początkowo przez ówczesną doktrynę jako odmiana egzekucji administracyjnej. W jednej z analiz czasopisma „Sprawy Podatkowe” z 1925 r. można zauważyć, iż „egzekucja administracyjna dzieli się na: polityczną, jeżeli wykonują je władze polityczne i skarbową, jeżeli wykonują ją władze skarbowe” ([Franz, 1925](#)). Wspólne, wszakże dla obu tych odmian egzekucji administracyjnej jest to, że służą one zaspokojeniu roszczeń organów prawa publicznego potwierdzonych prawomocnie w toku postępowania administracyjnego ([Franz, 1925](#)). Obszarem aktywności egzekucyjnej organów egzekucji skarbowej już w początkach II Rzeczypospolitej było, zaspokajanie roszczeń organów prawa publicznego, jednoznacznie przez prawo zaliczonych do zakresu właściwości organów egzekucji skarbowej. Nie były one zatem właściwe w egzekwowaniu roszczeń organów prawa publicznego zastrzeżonych dla „egzekucji politycznej”. W pełni rozgraniczenie to wprowadzały wspomniane wcześniej przepisy ustawy'32 i rozporządzenia'32.

Czynności organów egzekucji skarbowej

Zgodnie z dyspozycją §1 ustawy'32 organy egzekucji skarbowej były właściwe w egzekucji wszelkiego rodzaju świadczeń, jakie mogły być ściągane na podstawie obowiązujących przepisów w trybie administracyjnym, o ile nie zostały wyłączone mocą rozporządzenia'32 (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w nim w 1934 i 1937 roku). Egzekucja skarbowa dopuszczalna była, w myśl §2 ust.1 powołanego rozporządzenia, wyłącznie z ruchomości oraz z wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych niezabezpieczonych na nieruchomości lub na wierzytelności

hipotecznej. Egzekucja nieruchomości oraz przedmiotów mających przymiot rzeczy nieruchomości zastrzeżona była mocą §2 ust.2 rozporządzenia'32 dla egzekucji sądowej. Mogła ona być jednak wszczęta dopiero wówczas, gdyby egzekucja w trybie administracyjnym okazała się nieskuteczna bądź istniałoby „słuszne” domniemanie, iż będzie nieskuteczna.

Organy egzekucji skarbowej były wyłącznie uprawnione do powyżej wskazanych czynności egzekucyjnych (§6 ust.1 rozporządzenia'32), ale także do podjęcia kroków przygotowawczych do wszczęcia egzekucji sądowej (§6 ust.1 rozporządzenia'32). Organ skarbowy mógł na przykład – co było wstępem do wszczęcia egzekucji sądowej – złożyć do sądu wniosek o sporządzenie przez zobowiązanego wykazu swojego majątku, którego prawdziwość miał w przyszłości potwierdzić złożeniem przed sądem zeznania pod przysięgą. Organ egzekucji skarbowej mógł także złożyć do sądu wniosek o przymusowy wpis hipoteczny o zastawie na majątku zobowiązanego (Franz, 1925). Kolejne czynności egzekucyjne realizowane były w drodze egzekucji sądowej.

Rozporządzenie'32 zawierało obszerny katalog ruchomości wyłączonych z egzekucji skarbowej. Zasadnicza lista wyłączeń przedmiotowych określona została w §42 rozporządzenia'32, zawierała 15 pozycji i obejmowała przede wszystkim przedmioty istotne ze względów bytowych (np. ubrania, przedmioty codziennego użytku zobowiązanego i jego rodziny, zwierzęta niezbędne w wyżywieniu rodziny oraz zapas paszy dla nich do najbliższych zbiorów), zarobkowych (np. narzędzia pracy, surowce niezbędne do produkcji, przedmioty niezbędne do wypełniania stosunku służbowego) oraz przedmioty niezbędne do godnego i bezpiecznego przeżycia (np. przedmioty wykorzystywane przez niepełnosprawnych, a także przedmioty wykorzystywane w akcjach ratunkowych). Egzekucji w myśl przywołanego przepisu nie podlegały środki pieniężne: niezbędne do przeżycia do czasu wypłaty kolejnych poborów (osoby osiągające systematyczne dochody), niezbędne do przeżycia przez tydzień (osoby nie uzyskujące stałych dochodów). Organy egzekucji skarbowej nie mogły również zajmować artefaktów rodzinnych (przedmiotów mających wartość symboliczną czy sentymentalną, np. orderzy, obrączki, papiery rodzinne) i przedmiotów, które mają wartość użytkową tylko dla zobowiązanego.

W myśl §44 rozporządzenia'32 organy egzekucji skarbowej nie mogły zajmować też środków pieniężnych jakie zobowiązany uzyskał na wsparcie rodziny na wypadek choroby, śmierci członka rodziny czy klęski żywiołowej, zasiłków chorobowych czy z tytułu bezrobocia, stypendiów na kształcenie, nagród honorowych, należności pośmiertnych, mających formę jednorazowej zapomogi, np. na organizację pogrzebu, odszkodowań z tytułu umów ubezpieczenia, przy czym w wypadku odszkodowania z tytułu ubezpieczenia budynków, nie podlegały egzekucji tylko te, które zostały przeznaczone na jego remont i odbudowę. W myśl cytowanego przepisu egzekucji nie podlegały także świadczenia w naturze, które zostały zobowiązanemu przekazane na pokrycie wydatków związanych z wyjazdem służbowym. Na zasadach określonych odrębnymi przepisami egzekucji podlegały uposażenia służbowe i zaopatrzenie emerytalne (§45), dodatki otrzymywane przez zobowiązanego na utrzymywanie oznaczonych powyżej kosztów leczenia i utrzymania (§ 46).

Wyłączenia przedmiotowe z egzekucji skarbowej były dosyć rozbudowane. Może to wskazywać, iż polityka egzekucyjna państwa daleka była od nastawienia fiskalnego i istotny wpływ na nią miał aspekt sprawiedliwościowy. Państwo w okresie II Rzeczypospolitej starało się w swoim oddziaływaniu na obywateli wyrabiać u nich przekonanie o dolegliwości i nieuchronności kary, a jednocześnie poczucie, iż państwo karząc nie dąży do zrujnowania ukaranego, gdyż chroni przed egzekucją te wszystkie aktywa, które pozwalają nadal godnie żyć.

Wyłączenia podmiotowe, określone w §39-41 rozporządzenia'32, obejmowały tylko osoby nie podlegające jurysdykcji prawa krajowego, na zasadach określonych w przepisach prawa międzynarodowego oraz konwencjach międzynarodowych, przy czym egzekucja nie była wyłączona, jeżeli źródłem należności skarbowej była ruchomość znajdująca się w posiadaniu osoby podmiotowo wyłączonej z egzekucji skarbowej (§39). Ewentualne czynności egzekucyjne wobec tych osób dozwolone były tylko za ich zgodą lub za zgodą ich zwierzchników, z którymi łączył je uregulowany stosunek służbowy (§40). Ewentualne wątpliwości co do zasadności prowadzenia czynności egzekucji skarbowej u osób podmiotowo z nich wyłączonych rozstrzygać miał Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych.

Z ochrony ustawowej przed egzekucją skarbową korzystał także Skarb Państwa oraz posiadające osobowość prawną monopole państwowe i przedsiębiorstwa państwowe, takie jak „Polskie Koleje Państwowe” i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” (§ 47 ust.1 zd.1 i ust.2). W tych przypadkach obowiązywał nawet odrębny tryb postępowania egzekucyjnego, wyłączających praktycznie aktywny udział organu egzekucyjnego w postępowaniu (§ 47 ust.1 zd.2). Można zatem mówić o uprzywilejowaniu tych podmiotów w odniesieniu do stosowania wobec nich przepisów o egzekucji skarbowej. W powyższy sposób określony został, wszakże zamknięty katalog przywilejów podmiotowych. Egzekucja skarbowa innych przedsiębiorstw państwowych wyposażonych w osobowość prawną odbywała się bowiem na zasadach ogólnych (§ 47 ust.3).

Słabszej niż wskazanym powyżej jednostkom Skarbu Państwa udzielało rozporządzenie'32 jednostkom samorządu terytorialnego. W myśl § 48 ust.1 egzekucja skarbowa w jego organach prowadzona była przez organ egzekucyjny w porozumieniu z władzami samorządowymi. Ograniczenie to nie dotyczyło, wszakże prowadzonych przez jednostki samorządowe przedsiębiorstw (§ 48 ust.2). Oznacza to, że postępowanie egzekucyjne prowadzono wobec nich na zasadach ogólnych.

Postępowanie egzekucyjne mogło się odbywać tylko z zachowaniem wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych na podstawie, zgodnie z § 13 ust.1 rozporządzenia³², wniosku skierowanego do właściwego urzędu skarbowego przez wierzyciela. W nomenklaturze skarbowej w omawianym okresie osoba wnosząca taki wniosek nazywana była egzekwentem, a ta, przeciwko której wniosek taki był wnoszony – egzekutem. Organ egzekucyjny występował w postępowaniu egzekucyjnym jako egzekutor. W wypadku, gdy egzekucja skarbowa dotyczyła osób trzecich mowa była o interwencji egzekucyjnej (Franz, 1925).

Do wniosku o wszczęcie egzekucji skarbowej egzekwent dołączyć winien tytuł wykonawczy (decyzje właściwych organów, nakazy płatnicze, wykaz zaległości płatniczych itp.). Wierzyciel wskazywał we wniosku dane dłużnika, zgodne z treścią tytułu wykonawczego oraz sposoby dokonania egzekucji, przy czym wykorzystać można było tylko tyle, ile wystarczało do zaspokojenia roszczenia (§13 ust.2-3 i §14 ust.1). Samo egzekucyjne postępowanie skarbowe składało się z dwóch zasadniczych czynności: 1) zajęcia ruchomości, tylko – co do zasady – znajdującej się w rękach zobowiązanego, z rąk osób trzecich tylko za zgodą tych osób, o wartości nie większej niż to potrzebne do zaspokojenia roszczenia i pokrycia kosztów egzekucji (§59 i n.); 2) sprzedaż zajętej nieruchomości (walorów niepieniężnych) w drodze – co do zasady – publicznej licytacji, o ile samo rozporządzenie nie stanowiło inaczej (§78 i n.). Jeszcze przed wydaniem rozporządzenia³² obowiązywała zasada, iż licytacja ruchomości w ramach egzekucji skarbowej powinna być poprzedzona ogłoszeniem. Już u schyłku II Rzeczypospolitej w świetle ówczesnego stanowiska judykatury (Wyrok SN z 19 stycznia 1938 C. II. 2264/37) pojawiła się możliwość, aby wierzyciel mógł sądownie dochodzić od dłużnika, aby ten swoją należność wpłacił bezpośrednio na rzecz urzędu skarbowego (Langrod, 1938a; Langrod, 1938b).

Jak można sądzić orzeczenie SN było skutkiem narastającego zjawiska przewlekłości egzekucji skarbowej. Uzyskanie przez wierzyciela wyroku sądowego nakazującego dłużnikowi kwoty swojego zobowiązania na rzecz właściwego urzędu skarbowego oznaczało w praktyce ominięcie postępowania egzekucyjnego łącznie z licytacją. Te ostatnie zanim zostało, między innymi za sprawą rozporządzenia³², ujednoczone w całym kraju przepisami dotyczącymi egzekucji skarbowej, licytacja zajętych na jego potrzeby ruchomości przeprowadzana była na podstawie przepisów dzielnicowych, tj. przepisów b. państw zaborczych, które pozostały w mocy (Krzywicki, 1925). Koszty egzekucji skarbowej co do zasady ciążyły na zobowiązanym i ściągane były w toku czynności zajęcia. Kosztami tymi były opłaty wyszczególnione w rozporządzeniu³² w tabeli będącej załącznikiem do jego §57, koszty publicznych ogłoszeń (m.in. o licytacji) oraz wynagrodzenia osób uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym (m.in. świadków, biegłych, osób przechowujących zajęte nieruchomości).

Skuteczna egzekucja skarbowa oznaczała zakończenie postępowania wobec zobowiązania w ogóle. W wypadku jej nieskuteczności, jak sygnalizowano wcześniej, roszczenie podlegać zaczęło przepisom o egzekucji sądowej. Rola organów egzekucji skarbowej stawała się na tym etapie pomocnicza i polegała na ogół, na co także wskazywano, na złożeniu do sądu wniosków o przeprowadzenie czynności przewidzianych egzekucją sądową.

Przegląd wybranych problemów w funkcjonowaniu organów egzekucji skarbowej w okresie II Rzeczypospolitej

Funkcjonowanie organów egzekucji skarbowej w okresie II Rzeczypospolitej podzielić można na dwa nierównej długości, ale ewidentne etapy. Pierwszy miał charakter okresu przejściowego, który charakteryzował się tym, że aparat skarbowy niepodległego państwa tworzony był na bazie pozostałości po czasach zaborczych, a jego funkcjonowanie regulowały przepisy b. państw zaborczych. W działalności aparatu skarbowego do czasu ujednoczenia tych przepisów utrzymywały się jeszcze podziały dzielnicowe. Były one uciążliwe zwłaszcza dla samych potencjalnych i realnych egzekwentów, których dłużnicy zamieszkali pod rządami innych przepisów o egzekucji skarbowej. W pierwszych latach kształtowania się aparatu skarbowego silnie odczuwane były niedostatki kompetencyjne urzędników egzekucji skarbowej. W jednym ze swoich wyjaśnień z maja 1925 roku Ministerstwo Skarbu przyznawało, iż „urzędnicy kierujący egzekucją i sekwestratorzy nie zawsze w dostatecznej mierze obeznani są z treścią przepisów i zarządzeń”, w związku z czym nałożyło na inspektorów skarbowych „obowiązek zbadania czy podległe im organa egzekucyjne orientują się należycie w odnośnych przepisach” (Krzywicki, 1925). W świetle skarg i zażaleń wnoszonych wówczas do Ministerstwa Skarbu na czynności egzekutorów skarbowych do częstych ich uchybień należało niewłaściwy pobór kosztów egzekucji, wynikający z nieznajomości i niewłaściwej interpretacji przepisów, polegający na naliczaniu kosztów od każdej czynności, a nie od całości postępowania egzekucyjnego (Krzywicki, 1925).

Z czasem najsilniej odczuwanymi niedoskonałościami organów egzekucji skarbowej w II Rzeczypospolitej stały się ich opieszałość oraz implicite weń wpisana, przewlekłość postępowania. We wrześniu 1938 roku Ministerstwo Skarbu odniosło się na podstawie bogatego materiału skargowego do skali tego zjawiska oraz zapowiedziało w związku z tym szereg działań naprawczych. Przewlekłość postępowania polegająca głównie na: 1) zbyt długich terminach sporządzania protokołów z czynności zajęcia; 2) niepodjęciu działań zmierzających do ustalenia nowego miejsca zamieszkania zobowiązanego (oznaczało praktycznie zawieszenie toku postępowania); 3) niereagowanie na naruszenia przez zobowiązanych lub ich ustawowych przedstawicieli art.282 Kodeksu karnego, tj. dokonywania przez nich czynów zmierzających udaremnienia egzekucji poprzez usuwanie, uszkodzenie, ukrywanie, zbywanie lub obciążaniu mienia zajętego lub zagrożonego zajęciem (Langrod, 1938c). Już nieco wcześniej, bo w marcu 1938 roku, zdawało się z zagrożeń, jakie stąd wynikają. Stwierdzało bowiem w swoim oświadczeniu, iż przez przewlekłość egzekucji skarbowej „ztraca się cel społeczny [...] należności bądź powstaje przedawnienie w prawie przymusowego ich ściągnięcia (Langrod, 1938d). Ministerstwo Skarbu dostrzegało zatem, iż wskutek przewlekłości egzekucji skarbowych osłabieniu ulega respekt dla prawa oraz podważane jest zaufanie do państwa, które tolerując tego rodzaju stan rzeczy przyczynia się

do przedawnienia roszczeń, co de facto oznacza działanie na szkodę obywateli nie mogących skutecznie dochodzić swoich słusznych roszczeń.

W związku z powyższym Ministerstwo Skarbu zapowiedziało podjęcie działań kontrolnych i szkoleniowych zmierzających do przyspieszenia postępowania egzekucyjnego. Zwracało zatem uwagę na obiektywne, tkwiące implicite w systemie prawa egzekucyjnego, przyczyny spowolnień w egzekucji skarbowej. Przykładowo odnieść się warto do przywoływanych już zarzutów wierzycieli, iż organy kontroli skarbowej nie podejmują działań zmierzających do ustalenia adresu pobytu (nowego adresu) zobowiązanego, w związku z czym zwracają egzgentom wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego ze względu na braki formalne. Ministerstwo Skarbu uznawało taką praktykę za prawidłową, co uzasadniało w ten sposób, że „jeżeli według podanego przez wierzyciela adresu nie można odnaleźć zobowiązanego, urząd skarbowy nie ma obowiązku przeprowadzania odpowiednich dochodzeń celem ustalenia miejsca zamieszkania zobowiązanego [...]. Ponieważ relacje organów egzekucyjnych o nieodnalezieniu zobowiązanego nie jest czynnością egzekucyjną [...] urząd skarbowy w tych przypadkach zwraca wniosek egzekucyjny wierzycielowi [...]” (Krzywicki, 1925). Nie zawsze więc przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarbowego wynikała z opieszałości organów egzekucyjnych, ale z ograniczeń prawnych i proceduralnych. Nie zmienia to faktu, iż uzasadnione postępowanie tych ostatnich było przez egzgentów odbierane jako działanie na zwłokę i opieszałość.

Powyżej wskazano tylko na wybrane problemy, jakie występowały w funkcjonowaniu organów egzekucyjnych w rozważanym okresie. Jest to zagadnienie bardzo rozległe, wielowątkowe i wielowymiarowe, wymagające odrębnego szczegółowego ujęcia.

Podsumowanie

Organy egzekucji skarbowej ukształtowały się w okresie II Rzeczypospolitej na bazie spuścizny jaka pozostała po czasach zaborów i stały się organami właściwymi w zakresie egzekucji administracyjnej. Z uwagi na okoliczność, iż w kognicji organów egzekucji skarbowej znalazła się ostatecznie egzekucja wszelkich należności pieniężnych nie wyłączonych do kompetencji innych organów, realizowane przez nią postępowanie określano egzekucją skarbową, w odróżnieniu od egzekucji politycznej, dokonywanej przez inne organy państwa.

Egzekucja skarbowa składała się z zajęcia aktywów (ruchomości, środków pieniężnych) do wysokości zgłaszanego przez egzgenta roszczenia i zakładanych kosztów egzekucyjnych, a następnie zaspokojenie ich zgodnie z opisaną w przepisach prawa procedurą i pokrycia kosztów postępowania. W wypadku zajęcia ruchomości były zbywane w drodze publicznej licytacji, uregulowanej przepisami prawa. Zakres egzekucji skarbowej był istotnie ograniczony licznymi wyłączeniami przedmiotowymi (aktywa zobowiązanego, jakie nie podlegały zajęciu) oraz dużo mniej licznymi wyłączeniami podmiotowymi (osoby prawne i fizyczne, wobec których nie była możliwa egzekucja skarbowa). W ten sposób określone były ramy prawne i proceduralne, w jakich organy egzekucji skarbowej mogły prowadzić swoje postępowanie. Były one efektem ewolucji systemu prawa egzekucyjnego oraz usuwania odrębności dzielnicowych. W praktyce ukształtowały się one dopiero w 1932 roku.

W swojej działalności organy egzekucji skarbowej natrafiały na liczne ograniczenia obiektywne i subiektywne. Początkowo wynikały one z braków organizacyjnych i kadrowych oraz z występowania zróżnicowanych uwarunkowań prawnych, później zaś górę wzięły przyczyny związane z ograniczeniami prawnymi, które subiektywnie odbierane były jako przewlekłość postępowania. Generalnie przewlekłość postępowania wysunęła się w analizowanym okresie na czoło listy problemów, z jakimi zmagają się ówczesne organy egzekucji skarbowej. Pomimo problemów, należy uznać, że instytucja egzekucji skarbowej spełniła swoją rolę, jak również wydawane przez ustawodawcę regulujące jej zakres akty normatywne, również poprzez liczne nowelizacje trafnie dostosowywały przepisy egzekucyjne do zmieniającej się ówczesnie bardzo dynamicznie rzeczywistości prawnej.

Bibliografia

1. Bigos, J. (2018). Prawne aspekty egzekucji administracyjnej na ziemiach polskich – zarys historyczny. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 2, 25-38.
2. Broniewicz, W. (1999). *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa.
3. Franz, A. (1925). Egzekucja podatków bezpośrednich i opłat skarbowych. *Sprawy Podatkowe*, 7, 276-329. Adres URL: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication?id=22146&tab=3>
4. Korzonek, J. (1934). *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, cz. II, Kodeks postępowania cywilnego, t. 1*, Kraków.
5. Krzywicki, L. (1925). Wyjaśnienia kwestji podatkowych. *Sprawy Podatkowe*, 5, 200-205, Adres URL: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication?id=22146&tab=3>
6. Kulicki, J. (2014). *Administracja danych publicznych w Polsce*, Warszawa.
7. Langrod, R. (1938a). Egzekucja grzywien i kar pieniężnych, administracyjnych, grzywien szkolnych oraz należności ulegających przedawnieniu. (O. M. S. z dn. 25 stycznia 1938 r. L. D. V. 1329/1/38). *Przegląd Skarbowy*, 3, 440-450. <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/22431?tab=1>
8. Langrod, R. (1938b). Zajęcie wierzytelności przez urząd skarbowy. *Przegląd Skarbowy*, 7/8, 342-344, Adres URL: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/22431?tab=1>
9. Langrod, R. (1938c). Uchybienia organów egzekucyjnych. Wadliwe prowadzenie egzekucji należności obcych wierzycieli. *Przegląd Skarbowy*, 9, 407-408, Adres URL: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/22431?tab=1>

10. Langrod, R. (1938d). Egzekucja skarbowa. *Przegląd Skarbowy*, 9, 407-408. Adres URL: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/22431?tab=1>
11. Ofiarska, M. (2004). *Tendencje w rozwoju uregulowań egzekucji administracyjnej*. W: J. Niczyporuk (red.), System egzekucji administracyjnej, 237-247. Warszawa.
12. Rozporządzenie Ministra Skarbu z 24 czerwca (1925) roku wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Sprawiedliwości w celu wykonania ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych, *Dz.U. z 1925 r., nr 83 poz.575*.
13. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca (1928) r., o postępowaniu przymusowym w administracji, *Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz.342*.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja (1937) r., o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, *Dz.U. z 1937 r., nr 43, poz. 340*.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia (1933) r., o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, *Dz.U. z 1933 r., nr 4, poz. 24*.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca (1932) r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych, *Dz.U. z 1932 r., nr 62, poz. 581 z późn. zm.*
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca (1932) r., o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, *Dz.U. z 1932 r., nr 62, poz. 58*.
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia (1934) r., o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, *Dz.U. z 1934 r., nr 10, poz. 78*.
19. Strasburger, E. (1922). *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
20. Ustawa z dnia 10 marca (1932) r., o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, *Dz.U., z 1932 r., nr 32, poz.328 z późn. zm.*
21. Ustawa z dnia 14 grudnia (1923) r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych, *Dz.U. z 1924 r., nr 5 poz. 37 z późn. zm.*
22. Weinfeld, I. (1995), *Skarbowość polska*, Warszawa.
23. Wyrok SN z dnia 19 stycznia (1938) r., C. II. 2264/37 cited from <https://prawomieszkaniowe.com/wp-content/uploads/2016/03/wyr-SN-IV-CSK-470-13-1.pdf>