

**Tomasz Majer**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer.85@gmail.com

## **Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/Ol 749/19**

### **Teza**

W razie braku interwencji ustawodawcy w zakresie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, opłaty manipulacyjnej i wysokości innych opłat egzekucyjnych, organy administracji publicznej dokonywać muszą oceny, czy ustalone koszty egzekucyjne na podstawie stawek procentowych wskazanych w przepisach u.p.e.a. przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji.

Opłaty egzekucyjne naliczane procentowo od wartości egzekwowanej kwoty winny mieć charakter degresywny i wielkość ułamka (procentu) naliczanego od egzekwowanej kwoty winna maleć wraz ze wzrostem egzekwowanej kwoty.

W glosowanym, prawomocnym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (dalej jako WSA w Olsztynie) uchylił postanowienie dyrektora Izby Administracji Skarbowej w przedmiocie obciążenia zobowiązanego kosztami postępowania egzekucyjnego.

W części prawnej uzasadnienia sąd wskazał, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 zmienił normatywną treść m.in. art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>1</sup>, derogując je w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne. Sąd wskazywał, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako Trybunał) ma charakter zakresowy, co oznacza, że nie powoduje on utraty

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427, dalej jako u.p.e.a.

mocy zaskarżonego przepisu. Przepis ten nadal obowiązuje w systemie prawa, jednakże po wydaniu orzeczenia przez Trybunał musi być traktowany jako niezgodny z Konstytucją w granicach określonych w wyroku Trybunału. W pozostałym zakresie może (a nawet musi) być nadal stosowany przez organy egzekucyjne. Aby jednak nie narazić się na zarzut naruszenia Konstytucji, organy powinny badane przez Trybunał przepisy prawa stosować i interpretować zgodnie ze wskazówkami zawartymi w wyroku Trybunału.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, formułując wiążące dla organów wskazania co do dalszego postępowania, podkreślał, że w razie braku interwencji ustawodawcy do czasu ponownego orzekania w sprawie konieczne będzie dokonanie oceny, czy ustalone na podstawie stawek procentowych wskazanych w przepisach u.p.e.a. koszty egzekucyjne przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, a jeśli nie, to w jakim zakresie należy dokonać ich miarkowania z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Sąd podkreślał, że korekta ta powinna zostać oparta na jasnych i przejrzystych dla strony kryteriach, tak aby rozstrzygnięcie organu nie naruszało zasady zaufania obywatela do władzy publicznej.

Sąd w zakresie ustalania metod miarkowania opłat egzekucyjnych odwołał się do stanowiska wyrażonego już w wyroku WSA w Olsztynie z 19 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Ol 172/19<sup>2</sup>. Sąd podzielił w pierwszej kolejności pogląd, zgodnie z którym nie można dopuścić do sytuacji, w której sposób miarkowania opłat nakładanych na zobowiązanego byłby niejasny lub oparty na dalece uznaniowej albo wręcz dowolnej ocenie nieostrych kryteriów. Jak podkreślano, z zasady zaufania obywatela do władzy publicznej wywieść należy gwarancje przewidywalności działań organów administracji. Za niezbędne uznano ustalenie kryteriów miarkowania opłat nakładanych na zobowiązanego, które byłyby nie tylko jasne, weryfikowalne, ale i powtarzalne. Mając powyższe na uwadze, podzielono i w pewnym zakresie rozwinięto stanowisko WSA w Olsztynie wyrażone w cytowanym już wyroku z 19 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Ol 172/19, zgodnie z którym opłaty egzekucyjne naliczane procentowo od wartości egzekwowanej kwoty winny mieć charakter degresywny, a wielkość ułamka (procentu) naliczanego od egzekwowanej kwoty winna maleć wraz ze wzrostem egzekwowanej kwoty.

Sąd, mając powyższe na uwadze, wskazał, że pomocniczo przy miarkowaniu opłat egzekucyjnych stosowane mogą być przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup> (dalej jako rozporządzenie). W dalszej części argumentacji podnoszono, że roz-

<sup>2</sup> Dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej jako CBOSA). Wszystkie przywoływane w tekście wyroki sądów administracyjnych dostępne są w CBOSA.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193.

wiązania te zawierają możliwy do przeniesienia na grunt postępowania egzekucyjnego system regresji procentowej stawki opłat. Z tej też przyczyny stanowią zespół regulacji, mogących służyć miarkowaniu opłat egzekucyjnych. Wskazano również, że odwołanie się do wzmiankowanych wyżej regulacji sprzyjać będzie ustanowieniu przejrzystego modelu ustalania wysokości opłat egzekucyjnych, zapewniającego powtarzalność i przewidywalność działań organów w tym zakresie.

Przytoczone wyżej rozważania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie uznać należy za słuszne.

Zgodnie z brzmieniem art. 64 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>4</sup>, organ egzekucyjny w egzekucji należności pieniężnych pobierał za dokonane czynności egzekucyjne opłaty. Przywoływany przepis różnicował wysokość i sposób naliczania opłat w zależności od rodzaju czynności egzekucyjnych. W przeważającej większości opłaty ustalane były zatem w sposób stosunkowy do egzekwowanej kwoty – jako jej określony stały procent. Ustawodawca zdecydował się jednocześnie na wskazanie w takich przypadkach minimalnych wielkości poszczególnych opłat, które winny być stosowane w przypadku, gdy wysokość opłaty ustalonej, jako określony ułamek egzekwowanej kwoty, byłaby niższa od opłaty minimalnej. Rozwiązanie to stanowi skuteczną metodę zabezpieczenia ekonomicznego interesu organów egzekucyjnych w sytuacji egzekucji niewielkich kwot, których ułamkowe części byłyby na tyle niskie, że w żaden sposób nie mogłyby stanowić ekwiwalentu kosztów poniesionych w związku z realizacją poszczególnych czynności egzekucyjnych. Jednocześnie ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie drugiego typu ograniczeń w ustalaniu kwot opłat egzekucyjnych, tj. kwot maksymalnych<sup>5</sup>. Zaniechanie to sprawiło, że potencjalnie, wraz ze wzrostem egzekwowanej kwoty, w nieograniczony sposób rosnąć mogły stawki opłat egzekucyjnych, stanowiące jej ułamek. Rozwiązanie to, a raczej brak ustalenia wspomnianego wyżej limitu maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych, zakwestionował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2016 r.<sup>6</sup>

Przywoływany wyżej wyrok Trybunału miał fundamentalny wpływ na stanowisko sformułowane przez WSA w Olsztynie w glosowanym orzeczeniu z 14 stycznia 2020 r. Poza samą treścią stanowiska Trybunału, niebagatelne znaczenie miał również fakt, że wyrok Trybunału był orzeczeniem zakresowym negatywnym<sup>7</sup>. Skutkiem jego wejścia do obrotu prawnego nie było wobec po-

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427), dalej jako u.p.e.a.

<sup>5</sup> Wyjątek stanowi tu art. 64 § 1 pkt. 6 u.p.e.a., odnoszący się do opłat za zajęcie ruchomości, oraz art. 64 § 1 pkt 14, regulujący ustalenie opłaty za spisanie na miejscu u zobowiązanego protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 (Dz.U. z 2016 r., poz. 1244).

<sup>7</sup> T. Woś, odnosząc się do rozstrzygnięć zakresowych Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że są to rozstrzygnięcia, w których Trybunał stwierdza zgodność albo niezgodność z konstytucją

wyższego zakwestionowanie *in genere* przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. bądź konkretnych wprost wyrażonych w nich treści, lecz wskazanie na powodowaną brakiem oznaczonych przez Trybunał elementów wadliwość norm prawnych, jakie wyinterpretować można z brzmienia obu przepisów. Wadliwość ta dotyczyła ściśle oznaczonego zakresu ich możliwego stosowania. Konsekwencją zakresowego charakteru wyroku Trybunału jest także fakt, że przepisy art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. nie zostały formalnie usunięte z porządku prawnego i traktowane musiały być jako obowiązujące w zakresie niezakwestionowanym przez Trybunał<sup>8</sup>. Okoliczność ta miała fundamentalne znaczenie dla procesu ustalania opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie jest bowiem możliwe stosowanie zakwestionowanych przepisów w sposób nieuwzględniający stanowiska Trybunału<sup>9</sup>.

W literaturze podnoszona jest kwestia trudnych do ustalenia konsekwencji negatywnego wyroku zakresowego dla stosowania objętych nim przepisów. Marcin Dąbrowski, odnosząc się do wyroków zakresowych (tak pozytywnych, jak i negatywnych), wskazywał, że orzeczenia Trybunału o rozbudowanej formule sentencji, w szczególności interpretacyjne, naruszają zasadę pewności i jasności prawa. Autor wskazywał równocześnie, że kompetencja Trybunału do wydawania wyroków interpretacyjnych ma ograniczony charakter. Nie ne-

---

przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, czasowym lub przedmiotowym) zakresie jego zastosowania. Przywoływany autor w ramach tej kategorii wyroków wyróżnił orzeczenia o charakterze pozytywnym i negatywnym. Jako pozytywne określał wyroki, w których kwestie konstytucyjności są rozstrzygane w odniesieniu do treści zawartej w przepisie prawnym. Do wyroków zakresowych o charakterze negatywnym zaliczone zostały zaś orzeczenia, w których kwestie konstytucyjności są rozstrzygane w odniesieniu do treści normatywnej, pomijanej w takim orzeczeniu – T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, t. 25, nr 3, s. 990. Wyroki zakresowe scharakteryzowane zostały również przez M. Dąbrowskiego – M. Dąbrowski, *Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – głos w dyskusji*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2017, nr 2(36), s. 29–51. Odnosząc się do systematyzacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać za K. Janasem, że „przełomowej klasyfikacji dokonał w tym względzie J. Trzciniński, który poszerzył dychotomiczny podział orzeczeń Trybunału o zgodności albo niezgodności przedmiotu kontroli z Konstytucją RP. Wyróżnił on dwa podstawowe rodzaje orzeczeń: o zgodności bądź niezgodności z Konstytucją RP danego przedmiotu kontroli, dalej natomiast stwierdził, że istnieją jeszcze takie orzeczenia, które zgodność albo niezgodność z ustawą zasadniczą przedmiotowi kontroli przyznają pod warunkiem jego odpowiedniego rozumienia; uznają zgodność lub niezgodność z ustawą zasadniczą określonego przepisu w odpowiednim zakresie jego stosowania. Klasyfikacja ta stała się podłożem do dalszych badań. Współcześnie autorzy wyróżniają przede wszystkim wyroki proste (klasyczne), interpretacyjne oraz zakresowe. Spotkać się można także z rozróżnieniem na orzeczeni aplikacyjne, reanimacyjne, pozornie zakresowe prawotwórcze, jak i pozornie zakresowe interpretacyjne” – K. Janas, *O niektórych skutkach prawnych i wątpliwościach, jakie rodzą orzeczenia zakresowe Trybunału Konstytucyjnego – uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2016, nr 3(15), s. 200.

<sup>8</sup> Brzmienie przepisów objętych zakresowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego pozostaje niezmienione. Szerzej: D. Nowicki, *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 2012, nr 10, s. 48–61.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 12 września 2018 r., sygn. akt I SA/Bk 279/18, CBOSA.

gował zatem dopuszczalności stosowania tej instytucji, lecz wskazywał, że może być ona wykonana tylko w szczególnych okolicznościach, gdy wszystkie pozostałe ustrojowe mechanizmy (typy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego) nie dają możliwości sanacji kontrolowanych przepisów<sup>10</sup>. Podobne stanowisko zajął Tomasz Woś, odnosząc się bezpośrednio do instytucji negatywnego wyroku zakresowego. Wskazywał, że konsekwencją wydania negatywnego wyroku zakresowego nie jest przeredagowanie objętego nim przepisu; pozostaje on w literalnym brzmieniu, co może rodzić niepewność co do faktycznej treści prawa<sup>11</sup>. Krytycznie do tej kategorii orzeczeń odnosił się również Konrad Osajda. Swoją cenę sformułował jednak w sposób bardziej zdecydowany. Jak wywodził, dla praktyki stosowania prawa orzeczenia Trybunału dotyczące pominięcia prawodawczego nie powinny mieć żadnego znaczenia ani skutku prawnego, a w szczególności nie prowadzą do wykreowania treści normatywnych, których brak uważają za naruszający ustawę zasadniczą, gdyż normy prawne może stanowić wyłącznie władza ustawodawcza<sup>12</sup>.

Pogląd odmienny wyrażał zaś Jan Podkowiak – autor nie tylko nie neguje instytucji wyroków odnoszących się do pominięcia prawodawczego, ale wskazuje również na ich oddziaływanie w sferze stosowania prawa. Jak wskazuje, orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność aktu normatywnego, z uwagi na pominięcie prawodawcze, deroguje normę prawną o określonej treści – w zakresie uniemożliwiającym jej zastosowanie do podmiotów lub sytuacji nieobjętych jej zakresem. Autor zastrzega, że nie musi to prowadzić do ingerencji w warstwę tekstową przepisów oraz eliminacji zakodowanej w nich treści normatywnej. Odnosząc się zaś do skutków takiej ingerencji Trybunału Konstytucyjnego dla stosowania normy prawnej, wskazuje zaś, że nawet w przypadku braku interwencji prawodawcy, wyrok wskazujący na pominięcie prawodawcze powinien być wykonywany przez organy stosujące prawo. Precyzując to stanowisko, J. Podkowiak wskazywał, że stosowanie takiego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może polegać na zmianie sposobu wykład-

<sup>10</sup> M. Dąbrowski, op. cit., s. 51.

<sup>11</sup> T. Woś, op. cit., s. 993.

<sup>12</sup> K. Osajda, *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLVIII, Warszawa 2013, s. 303. Podnieść należy, że pogląd zaprezentowany przez K. Osajdę sprzeczny jest chociażby ze stanowiskiem NSA zawartym w wyroku z 17 października 2019 r., sygn. akt, I GSK 402/18, w którym podkreślano, że „orzeczenie [Trybunału Konstytucyjnego – przyp. T.M.] o niekonstytucyjności ma charakter konstytutywny i jako zdarzenie prawne powoduje następstwa w postaci zmiany stanu prawnego. W sytuacji wyroku o złożonych skutkach, gdy orzeczenie dotyczy niekonstytucyjności w »pewnym zakresie«, doprowadza do uchylenia pewnego fragmentu normy, uznanego za niekonstytucyjny, w pozostałym zakresie utrzymując stan prawny. W sprawie niniejszej mamy do czynienia z wyrokiem zakresowym o charakterze negatywnym, albowiem kwestie konstytucyjności zostały rozstrzygnięte w odniesieniu do treści normatywnej pominiętej w orzeczeniu. (...) Do czasu nowelizacji ustawy konieczne jest zatem takie stosowanie tych przepisów, aby można je było uznać za konstytucyjne w świetle wyroku Trybunału”.

ni przepisu: „Prokonstytucyjne zreinterpretowanie przepisu nie polega na swoistym »współstosowniku wyroku TK« z przepisami ustawy, ale na współstosowaniu treści normy ustawowej konstytucyjnej, którą Trybunał zinterpretował w konkretnej sprawie na tle konkretnego przepisu. Odwołanie się do wyroku TK i jego uzasadnienia pełni funkcję pomocniczą w toku rekonstruowania treści normy konstytucyjnej, którą podkonstytucyjny akt normatywny narusza”<sup>13</sup>. Krzysztof Janas, prezentując w istocie zbieżne stanowisko, wskazywał natomiast, że „orzeczenie zakresowe współwyznacza treść odkodowanej normy prawnej z tego oto powodu, że jego sentencjom przysługuje przymiot powszechnej obowiązywalności – a zatem w państwie prawa w procesie stosowania prawa (poprzedzonym niezbędną czynnością w postaci ustalenia treści normy prawnej) musi być ono brane pod uwagę”<sup>14</sup>.

Zasygnalizowane rozbieżności w poglądach doktryny, dotyczących skutków wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń o niekonstytucyjności aktu normatywnego, z uwagi na pominięcie (zaniechanie) prawodawcze, dowodzą, że stosowanie przepisu objętego takim orzeczeniem może wiązać się z istotnymi problemami interpretacyjnymi. Konsekwencją wyroku Trybunału nie jest bowiem – jak w przypadku klasycznego orzeczenia zakresowego – tylko wyłączenie dopuszczalności określonego sposobu stosowania przepisu lub przepisów. Badany przez Trybunał przepis, stanowiący źródło zakwestionowanej normy, nadal obowiązuje. Ponadto wskazany zostaje zakres elementów, o które winna zostać uzupełniona norma prawna, jaka wyinterpretowana może być z badanego przez Trybunał przepisu. Nie dochodzi jednak, co naturalne, do jakiegokolwiek zmiany treści w redakcji przepisu. Jego brzmienie, jeśli nie zmieni go prawodawca, pozostaje niezmienione<sup>15</sup>. Nie jest przy tym możliwe – co należy podkreślić – stosowanie zakwestionowanego przepisu w sposób nieuwzględniający stanowiska Trybunału. Jak wskazuje WSA w Białymstoku, odnosząc się właśnie do stosowania art. 64 §1 pkt. 4 u.p.e.a. i konsekwencji, jakie dla stosowania tego przepisu wynikają z wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r., „od wejścia w życie orzeczenia TK [przepis art. 64 §1 pkt. 4 u.p.e.a. – przyp. T.M.] winien być traktowany jako niezgodny z Konstytucją, choć tylko w granicach określonych w wyroku. Wobec tego, aby nie narazić się na zarzut naruszenia Konstytucji, musi być on stosowany i interpretowany zgodnie ze wskazówkami zawartymi w wyroku TK”<sup>16</sup>. W sytuacji braku postulowanej

<sup>13</sup> J. Podkowik, *Charakter prawny i skutki wyroków stwierdzających niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71), s. 36.

<sup>14</sup> K. Janas, *O niektórych skutkach prawnych i wątpliwościach, jakie rodzą orzeczenia zakresowe Trybunału Konstytucyjnego – uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3(15), s. 202.

<sup>15</sup> D. Nowicki, *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 48–61.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 12 września 2018 r., sygn. akt I SA/Bk 279/18, CBOSA.

przez Trybunał interwencji ustawodawcy, jak ma to miejsce w przypadku wyroku z 28 czerwca 2016 r., nie tylko możliwa, ale konieczna jest korekta wadliwej normy prawnej na drodze jej wykładni tak, aby możliwe stało się stosowanie przepisu w sposób jak najbliższy wzorca konstytucyjnego.

Droga prokonstytucyjnej wykładni przepisów, wadliwych z uwagi na zaniechanie prawodawcze, obciążona jest jednak ryzykiem przekroczenia granicy między interpretacją prawa a działaniami prawotwórczymi<sup>17</sup>. Odnosząc powyższe ogólne uwagi do sprawy stosowania art. 64 §1 pkt. 4 u.p.e.a., po dacie wydania wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r., wskazać należy, że określone przez Trybunał zaniechanie prawodawcze, tj. m.in. brak określenia górnej granicy wysokości opłaty przewidzianej art. 64 §1 pkt. 4 u.p.e.a., jak również opłaty manipulacyjnej, czyni stosowanie tych przepisów bardzo złożonym. Z jednej bowiem strony ustalanie wysokości ww. opłat w prosty sposób przewidziany brzmieniem przepisów ustawy egzekucyjnej nie tylko prowadziło do faktycznego zignorowania wyroku Trybunału, ale i ustalenia ich (w świetle stanowiska Trybunału) w zawyżonej wysokości. Z drugiej zaś strony ewentualne podjęcie próby miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych prowadziło do konieczności „stworzenia” kryteriów, w oparciu o które proces ten będzie przebiegał. To zaś stanowiło działanie do pewnego stopnia kreatywne w stosunku do brzmienia przepisu art. 64 u.p.e.a. Można zatem przyjąć, że brak szybkiej reakcji ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r.<sup>18</sup> doprowadził do sytuacji, w której stosowanie art. 64 § 1 pkt. 4 i § 6 u.p.e.a w przypadku egzekucji dużych należności pieniężnych obarczone było niejako *a priori* ryzykiem błędnej wykładni. Zarówno korekta wysokości opłat egzekucyjnych, jak i jej brak mogły zostać bowiem zakwestionowane<sup>19</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyodrębnić można trzy główne nurty w zakresie określenia skutków, jakie dla stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. niesie wyrok Trybunału z 28 czerwca 2016 r.

Jako wiodący określić można pogląd, zgodnie z którym zadaniem organów jest określenie, czy ustalone na podstawie stawek procentowych wskazanych

<sup>17</sup> M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, E-Seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2015, s. 217–220 i 288–290.

<sup>18</sup> Zmiany zasad naliczania opłat egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnej wprowadzone zostały dopiero ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1553), która z kolei weszła w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. w zakresie zmian dotyczących art. 64 u.p.e.a., w dniu 20 lutego 2021 r.

<sup>19</sup> Korekta wysokości opłaty egzekucyjnej kwestionowana może być przy tym jeśli nie co do samej zasady (konieczność korygowania opłat wynika bowiem z wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r.), ale co do zastosowanej metody. Szerzej: T. Majer, *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2), s. 204–222.

w przepisach art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. koszty egzekucyjne przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, a jeśli nie, to w jakim zakresie należy dokonać ich miarkowania z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2). W ramach ewentualnego miarkowania opłat organ winien zaś zbadać adekwatność ustalonych kosztów egzekucyjnych względem poziomu skomplikowania czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności, a więc odnieść się do zachowania racjonalnej zależności między wysokością opłat w egzekucji a czynnościami organów, za podjęcie których opłaty te zostały naliczone, tak aby opłaty te nie przekroczyły maksymalnego rozsądnego pułapu<sup>20</sup>. W wyrokach akcentujących konieczność miarkowania kosztów egzekucyjnych i przenoszących ciężar odpowiedzialności w tym zakresie na organ relatywnie często i mocno akcentowana jest konieczność uwzględniania rzeczywistych wydatków i kosztów związanych z dokonaniem poszczególnych czynności egzekucyjnych, przy uwzględnieniu wymaganego nakładu pracy. W tym zakresie to organ nadal obciążony jest koniecznością sprecyzowania kryteriów miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych oraz ustalenia *modus operandii*, zgodnie z którym będzie on stosował art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. z uwzględnieniem stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14.

Drugim z prądów, jaki można wyodrębnić w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest pogląd, zgodnie z którym skoro niezgodne z Konstytucją jest pominięcie w art. 64 § 1 pkt 4 i w art. 64 § 6 u.p.e.a. maksymalnej wysokości opłaty za dokonanie czynności egzekucyjnej czy maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, to należy przyjąć, że stosowanie tych przepisów w zgodzie z Konstytucją wymaga zrezygnowania z pobierania tych opłat<sup>21</sup>. Przyjęcie, że konsekwencją wyroku Trybunału jest brak możliwości pobierania opłat stanowi, po pierwsze, rozwiązanie bardzo radykalne, po drugie zaś obciążone dużym ryzykiem. Trybunał nie zanegował bowiem możliwości ustalania i pobierania opłat na podstawie art. 64 §1 pkt. 4 i §6 u.p.e.a. *in genere*<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II FSK 851/18, podobnie wyroki NSA z: 17 października 2019 r., sygn. akt I GSK 402/18; 17 lipca 2019 r., sygn. akt I GSK 849/19; 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I GSK 517/19; 14 maja 2019 r., sygn. akt I GSK 232/19; 14 marca 2019 r., sygn. akt II FSK 3700/18; 14 marca 2019 r., sygn. akt II FSK 3701/18; 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II FSK 2621/17; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II FSK 3802/18 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Bk 233/17.

<sup>21</sup> Wyroki NSA z: 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II FSK 2576/18; 18 września 2019 r., sygn. akt II FSK 3239/17; 20 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 3408/18; 12 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 3379/18; 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II FSK 2559/18.

<sup>22</sup> Należy wskazać, że skoro Trybunał Konstytucyjny nie zdecydował się na eliminację z porządku prawnego przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i w art. 64 § 6 u.p.e.a., to ich interpretacja uwzględniająca stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK



Kolejny z poglądów, jaki na tle stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i w art. 64 § 6 u.p.e.a. można wyróżnić w orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazuje na potrzebę odniesienia się w procesie miarkowania ustalanych opłat do górnej granicy opłaty egzekucyjnej przewidzianej dla zajęcia nieruchomości (art. 64 § 1 pkt. 6 u.p.e.a.)<sup>23</sup>. Model ten opiera się na założeniu, że skoro przy skomplikowanej czynności zajęcia nieruchomości opłata egzekucyjna wynosi 8%, nie więcej niż 34 200 zł, to – zachowując proporcje – przyjąć należy, że 5% opłaty za zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego oraz innej wierzytelności może wynosić maksymalnie 21 375 zł. Trzeba bowiem przyjąć, że ustawodawca, uwzględniając stopień skomplikowania czynności, określił odmiennie wysokość opłat na 5% za zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego oraz innej wierzytelności i 8% za zajęcie nieruchomości. Analogicznie należy przyjąć, że opłata manipulacyjna w wysokości 1% kwoty egzekwowanych należności objętych tytułem wykonawczym, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr, ustalona według metody proporcji, nie może być wyższa niż 4275 zł.

Uczynienie z przepisu art. 64 § 1 pkt. 6 u.p.e.a., który oprócz mechanizmu ustalania opłaty stosunkowej wskazuje również jej górą granicę punktu odniesienia dla wykładni art. 64 § 1 pkt 4 i w art. 64 § 6 u.p.e.a., stanowi z całą pewnością wartą uwagi próbę uzupełnienia (z użyciem wnioskowania w oparciu o analogię) braków, jakie w tych przepisach wskazał Trybunał Konstytucyjny. Model ustalania opłaty za zajęcie nieruchomości przewidziany w art. 64 § 1 pkt. 6 u.p.e.a. pozbawiony jest głównych wad wskazanych przez Trybunał, posiada bowiem „bezpiecznik” w postaci ustalenia stawki opłaty maksymalnej. Wobec powyższego próba uzupełnienia luki prawnej<sup>24</sup> powstałej w następstwie wyroku Trybunału z 26 czerwca 2016 r. na drodze stosowania *analogii legis* w ramach tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej aktu prawnego, jaką jest artykuł, oceniona winna być pozytywnie<sup>25</sup>. Stanowi bowiem próbę wprowadzenia zgodnej z wytycznymi Trybunału „korekty” normy praw-

---

31/14 nie powinna prowadzić do zaistnienia skutków tożsamyh w zasadzie z usunięciem tych przepisów z porządku prawnego.

<sup>23</sup> Wyroki NSA z: 28 lutego 2019 r., sygn. akt. II FSK 2094/18; 24 maja 2019 r., sygn. akt II FSK 407/19, a także wyroki: WSA w Gliwicach z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/GI 1311/18; WSA w Gliwicach z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/GI 1312/18; WSA w Gliwicach z 27 maja 2020 r., sygn. akt I SA/GI 531/20; WSA w Łodzi z 2 kwietnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 150/20; WSA w Warszawie z 18 września 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 590/19.

<sup>24</sup> Szerzej na temat luk w prawie: M. Koszowski, *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1(6), s. 109–122; E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 173–87; E. Głazek, *Luki prawne w aktach prawnych dotyczących kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2014, t. 15, nr 4, s. 349–358.

<sup>25</sup> Szerzej na temat stosowania *analogii legis*: M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 41–69 i przywołana tam literatura. Autor, charakteryzując schemat wnioskowania per analogia, wskazał na kluczowe następujące jego elementy: ustalenie, że jakiś fakt jest objęty unormowaniem prawnym; stwierdzenie podobieństwa między nim a nieunormowanym innym faktem do niego podobnym;

nej wynikającej z art. 64 § 1 pkt 4 i w art. 64 § 6 u.p.e.a., przy zastosowaniu znanych i akceptowanych przez doktrynę reguł wnioskowań prawniczych. Jak wskazuje Lech Morawski, przeprowadzenie wnioskowania z *analogii legis* jest co do zasady działaniem dopuszczalnym<sup>26</sup>. Charakteryzując ten typ wnioskowania, autor wskazywał, że cechą wyróżniającą *analogii legis* jest to, iż jej podstawą jest zawsze konkretny przepis prawny lub grupa takich przepisów, które muszą zostać wskazane we wnioskowaniu organu stosującego prawo. L. Morawski wskazywał również, że podobieństwo, które stanowi warunek stosowania analogii, może polegać zarówno na podobieństwie faktycznym nieuregulowanej i uregulowanej sytuacji, jak i podobieństwie celów regulacji<sup>27</sup>. Józef Nowacki wskazywał zaś, że wnioskowanie przez analogię polega na stosowaniu jakiegoś przepisu czy normy prawnej do przypadku podobnego, lecz przez prawo nieunormowanego<sup>28</sup>. Warunki te spełnia odwołanie się w procesie stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. do regulacji art. 64 § 1 pkt 6 tej ustawy.

Za swego rodzaju rozwinięcie lub twórczą reinterpretację omawianego wyżej stanowiska w zakresie możliwości odwołania się do wnioskowania z analogi w ramach stosowania i interpretacji art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. i art. 64 § 6 u.p.e.a. uznać można glosowny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Przedstawiona tam linia argumentacji posiada jednak specyficzne cechy, które przemawiają za potraktowaniem jej w sposób odrębny.

Zawarte w glosowanym orzeczeniu stanowisko sądu także opiera się na założeniu, że następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 jest powstanie luki prawnej, która uzupełniona może być w drodze stosowania wnioskowania opartego na konstrukcji *analogii legis*. Odmienny jest jedynie wybór punktu odniesienia dla przeprowadzonego wnioskowania z analogii. W tym zakresie sięgnięto poza granice ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jako punkt odniesienia i wzorzec, w oparciu o który zrekonstruowana winna być norma prawna wywodzona z art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. i art. 64 § 6 u.p.e.a., wskazano przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>. W treści uzasadnienia wyroku wskazano przede wszystkim na zasadność ustalenia degresywnych stawek opłat egzekucyjnych. Jest to uwaga niezwykle istotna i stanowi ciekawe rozwinięcie argumentacji zawartej w wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14. Połączenie

---

a na końcu ustalenie (w oparciu o stwierdzone podobieństwo) takich samych albo podobnych skutków prawnych dla faktu porównywanego.

<sup>26</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 240.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 230–231.

<sup>28</sup> J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9–11.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193.

degresywnego systemu ustalania stawek procentowych opłaty stosunkowej z wyznaczeniem ich górnej granicy jest spójne z postulowaną przez Trybunał koniecznością zachowania racjonalnej zależności między wysokością opłat w egzekucji a czynnościami organów, za podjęcie których opłaty te zostały naliczone. Skoro nakład pracy organu egzekucyjnego, stopień skomplikowania podejmowanych czynności, a co zatem idzie – ponoszone koszty nie rosną w sposób proporcjonalny wraz ze wzrostem egzekwowanej kwoty, to degresywny charakter opłat zapobiec może nadmiernemu wzrostowi tych obciążeń i zerwaniu tym samym racjonalnego związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat<sup>30</sup>.

O ile zatem sam wskazany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie model ustalania opłat egzekucyjnych spełnia kryteria określone w wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, to problematyczne pozostaje samo odesłanie przez sąd do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Po pierwsze, wykładnia przepisów aktu o wyższej mocy prawnej w hierarchii powszechnie obowiązujących źródeł prawa w RP (ustawy) dokonywana jest przez pryzmat aktu o niższej mocy prawnej o charakterze podstawowym (rozporządzenia). Po drugie, zawarte w rozporządzeniu regulacje nie łączą się w sposób bezpośredni z dziedziną egzekucji, tak administracyjnej, jak i prywatnoprawnej. Oba wymienione wyżej argumenty nie mogą być zignorowane przy ocenie zaproponowanego przez WSA w Olsztynie w głosowanym wyroku rozwiązania i stanowią jego istotny mankament. Jednocześnie jednak same w sobie nie powinny przesądzać o wadliwości metody przyjętej przez sąd.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że odwołanie się w toku wykładni przepisów rangi ustawowej do aktu niższej rangi (rozporządzenia) z całą pewnością uznać należy za co najmniej kontrowersyjne. W wyrokach, tak Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>31</sup> (dalej jako NSA), jak i wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>32</sup>, odnosząc się do tezy zawartej w uchwale NSA z 28 stycznia 2008 r., sygn. akt I FPS 7/07, wskazywano, że błędna jest wykładnia oparta na tłumaczeniu przepisów ustawowych za pomocą uregulowań zawartych w aktach niższego rzędu. Rozważania te nie mogą być jednak wprost przenoszone na grunt stanu rozpatrywanego w głosowanym wyroku. Mimo że przywoływana uchwała NSA z 28 stycznia 2008 r. odnosiła się do możliwości posiłkowania się treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu

<sup>30</sup> T. Majer, op. cit., s. 217.

<sup>31</sup> Wyroki NSA z: 7 czerwca 2013 r., sygn. akt I FSK 1233/12; 7 czerwca 2013 r., sygn. akt I FSK 1234/12; 7 czerwca 2013 r., sygn. akt I FSK 1730/12.

<sup>32</sup> Wyroki WSA w Gliwicach z: 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 1376/13; 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 1377/13.

w postępowaniu przed sądami administracyjnymi przy wykładni przepisów rangi ustawowej (przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), to proste przenoszenie sformułowanych w uchwale poglądów na grunt sprawy rozpoznawanej w głosowanym orzeczeniu wydaje się niecelowe. Pamiętać należy, że rozważania czynione przez WSA w Olsztynie w głosowanym wyroku czynione były na kanwie przepisów objętych zakresowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji „swoistej próżni prawnej”. Zastosowanie ekstraordynaryjnych, a nawet kontrowersyjnych metod wykładni miało zatem swoje uzasadnienie. Wobec wskazania przez Trybunał, że brak określonych rozwiązań czyni przepisy art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. sprzecznymi z ustawą zasadniczą, konieczne stało się wypełnienie zasygnalizowanej luki w sposób zgodny z zaleceniami Trybunału. Sformułowanej przez WSA w Olsztynie argumentacji nie można zatem oceniać tylko przez pryzmat jej formalnej zgodności z utrwalonymi regułami wykładni, ale uwzględniać należy również okoliczności, w jakich działania interpretacyjne były prowadzone, oraz ich efekt. Ten jest zaś spójny ze wskazówkami sformułowanymi przez Trybunał. Co więcej, w zakresie zasygnalizowania, że optymalny jest degresywny charakter opłat egzekucyjnych, stanowisko Trybunału zostało niejako rozwinięte przez WSA w Olsztynie.

W kontekście przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. przywołanych przez WSA w Olsztynie w głosowanym wyroku, jako punkt odniesienia dla czynionych rozważań, należy wskazać, że istotnie nie łączą się one w sposób bezpośredni z dziedziną egzekucji, tak administracyjnej, jak i prywatnoprawnej. Równocześnie należy jednak zaznaczyć, że same cele i funkcja przepisu, do którego odsyła sąd w głosowanym orzeczeniu, tj. § 1 rozporządzenia, zbieżne są z regulacją art. 64 u.p.e.a. Oba przepisy regulują „techniczny” aspekt ustalania opłat związanych z działaniami szeroko pojętego aparatu państwa. W obu przypadkach opłaty mają charakter zryczałtowany i naliczane są metodą stosunkową. W tym zakresie przedmiot i cel obu regulacji może być uznany za zbieżny. Wymóg podobieństwa regulacji, będący jednym z warunków stosowania wnioskowań prawniczych opartych na analogii<sup>33</sup>, został zatem spełniony. Zaznaczenia wymaga również, że sąd w głosowanym wyroku zaznaczał, że przepisy rozporządzenia stosowane winny być jedynie „pomocniczo przy miarkowaniu opłat egzekucyjnych”.

Powyższe należy interpretować w ten sposób, że ustalenie opłat przez organ egzekucyjny odbywa się najpierw na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a następnie korygowane jest tak, by odpowiadało wskazanemu przez Trybunał wzorcowi. Korekta ta przeprowadzana jest zarówno z uwzględnieniem wytycznych zawartych w wyroku Trybunału, jak i metody wskazanej przez sąd.

<sup>33</sup> L. Morawski, op. cit., s. 231.

Nie można również zignorować faktu, że zaproponowane przez WSA w Olsztynie rozwiązanie jest najbardziej korzystne dla obywatela, nie pozabiając przy tym struktur administracji źródeł finansowania jej działań. Rozwiązanie to tworzy przewidywalny i weryfikowalny mechanizm ustalania wysokości opłat, co odpowiada wymogom zasady zaufania obywatela do państwa (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz zasady pewności prawa (art. 8 § 2 k.p.a.)<sup>34</sup>. Jednocześnie zapewnia najdalej idącą realizację wskazówek Trybunału Konstytucyjnego. Należy zatem stwierdzić, że wobec złożoności stosowania przepisów objętych zakresowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – nawet mimo sygnalizowanych wątpliwości co do wyboru przepisu, w oparciu o który prowadzono wnioski z analogii – koncepcja wykładni przepisów art. 64 §1 pkt. 4 i § 6 u.p.e.a. zaprezentowana przez WSA w Olsztynie w głosowanym wyroku zasługuje na aprobatę.

## Wykaz literatury

- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, E-Seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.
- Dąbrowski M., *Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2(36).
- Głazek E., *Luki prawne w aktach prawnych dotyczących kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2014, t. 15, nr 4.
- Janas K., *O niektórych skutkach prawnych i wątpliwościach, jakie rodzą orzeczenia zakresowe Trybunału Konstytucyjnego – uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3(15).
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Koszowski M., *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1(6).
- Majer T., *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2).
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, WPiA, Olsztyn 2017.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Nowacki J., *Analogia legis*, PWN, Warszawa 1966.
- Nowicki D., *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10.
- Osajda K., *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybuna-*

<sup>34</sup> T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 75 i nast.

- tu Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLVIII, Buro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013.
- Podkowik J., *Charakter prawny i skutki wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71).
- Skorczyńska E., *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Szubielska D., *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5.
- Woś T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 3.

## Summary

### Gloss on the judgment of the Administrative Court in Olsztyn of January 14, 2020, I SA/Ol 749/19

**Keywords:** administrative procedure, necessity, nuisance, administrative enforcement.

Judgment of the Constitutional Tribunal dated June 28, 2016, file ref. act SK 31/14 changed the normative content of, inter alia, art. 64 § 1 point 4 and article. 64 § 6 of the Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration, derogating them to the extent that they do not specify the maximum amount of the fee for enforcement activities performed. As a consequence, determining the amount of enforcement fees has become highly complex. The provisions challenged by the Constitutional Tribunal have not been removed from the legal system. At the same time, the legal system lacks the limit of enforcement fees as postulated by the Tribunal. The Administrative Court in Olsztyn proposed a method of filling this legal loophole based on the use of analogues to the provisions of the Regulation of the Council of Ministers of December 16, 2003, on the amount and detailed rules of collecting an entry fee in proceedings before administrative courts. The method of adjusting the amount of enforcement fees proposed by the Provincial Administrative Court in Olsztyn is a very interesting form of implementing the Tribunal's recommendations, which creates a predictable and verifiable mechanism for determining the amount of fees, which meets the requirements of the principle of citizens' trust in the state and the principle of legal certainty.