

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0003-4630-685X

Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych

Effects of the scope of the judgment of the Constitutional Tribunal
of 28 June 2016 for the determination of enforcement fees.
Analysis of the jurisprudence of administrative courts

Streszczenie

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 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, derogując je w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne. W konsekwencji ustalanie wysokości opłat egzekucyjnych stało się wysoce skomplikowane. Przepisy zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny nie zostały usunięte z porządku prawnego. Jednocześnie brak jest w porządku prawnym postulowanego przez Trybunał limitu opłat egzekucyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych obecne jest szerokie spektrum poglądów dotyczących właściwego modelu stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. Z jednej strony fakt ten potwierdza złożoność omawianej materii, z drugiej strony wskazuje na powstanie stanu „niepewności prawnej”. W niniejszym artykule przedstawiono podstawowe modele wykładni zakwestionowanych przez Trybunał przepisów i dokonano ich omówienia. Jednocześnie wskazano, że na szczególną uwagę zasługuje koncepcja zakładająca konieczność uzupełnienia wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny braku na drodze stosowania wniosku opartego na analogii. Źródłem, w oparciu o które przeprowadzono wnioskowanie z analogii, są przepisy ustawy egzekucyjnej regulujące wysokość opłaty za zajęcie nieruchomości. Model ten zapewnia najpełniejszą realizację wskazań, jakie sformułował Trybunał Konstytucyjny. Z jednej strony chroni interes jednostki, z drugiej zaś nie pozbawia aparatu egzekucyjnego źródeł finansowania. Jednocześnie wprowadza on metodę korekty opłat egzekucyjnych opartą na przewidywalnych, weryfikowalnych i powtarzalnych kryteriach, co odpowiada wymogom zasady zaufania obywatela do państwa.

Słowa kluczowe

procedura administracyjna, niezbędność, uciążliwość, egzekucja administracyjna

Abstract

Judgment of the Constitutional Tribunal of 28 June 2016, file ref. act SK 31/14, changed the normative content of, inter alia, art. 64 § 1 point 4 and art. 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 the 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 postulated by the Tribunal. In the jurisprudence of administrative courts, there is a wide spectrum of views on the proper model of applying art. 64 § 1 point 4 of the Act on and art. 64 § 6 of the Act. On the one hand, this fact confirms the complexity of the discussed matter, on the other hand, it indicates the emergence of a state of 'legal uncertainty.' This article presents and discusses the basic models of interpretation of the provisions questioned by the Court. At the same time, it was indicated that special attention should be paid to the concept assuming the need to supplement the lack indicated by the Constitutional Tribunal by means of applying inference based on analogy. The source on the basis of which the conclusions from the analogy were made are the provisions of the enforcement act regulating the amount of the property occupation fee. This model ensures the fullest implementation of the guidelines formulated by the Constitutional Tribunal. On the one hand, it protects the interests of the individual, and on the other hand, it does not deprive the enforcement apparatus of financing. At the same time, it introduces a method of adjusting enforcement fees based on predictable, verifiable and repeatable criteria, which meets the requirements of the principle of citizens' trust in the state.

Keywords

administrative procedure, necessity, nuisance, administrative enforcement

I.

Wraz z podpisaniem w dniu 29 lipca 2019 r. przez Prezydenta RP ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹, wyznaczony został horyzont czasowy, w jakim zmianie poddane zostaną m.in. zasady ustalania opłat egzekucyjnych², zakwestionowane wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny³. Zasadne wydaje się wobec powyższego zaprezentowanie i omówienie dotychczasowego dorobku orzecznictwa w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a. – T.M.) objętych zakresowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Do momentu wejścia w życie wzmiankowanej wyżej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organy stosujące prawo oraz sądy musiały bowiem mierzyć się z wyzwaniem związanym ze stosowaniem przepisów zakwestionowanych przez Trybunał, jednak nieusuniętych z porządku prawnego. To zaś prowadziło do powstania dużej niepewności w zakresie ich stosowania i konieczności ustalenia modelu naliczania opłat egzekucyjnych, opartego o niezmienione przecież brzmienie przepisów ustawy egzekucyjnej, a jednocześnie zgodnego z wzorcem konstytucyjnym wskazanym przez Try-

¹ Ustawa 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.

² Winny one wejść w życie z dniem 20 lutego 2021 r.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, Dz.U. z 2016 r., poz. 1244.

bunał. Dorobek orzecznicy w tym zakresie, z uwagi na długi czas obowiązywania w niezmiennym brzmieniu przepisów zakwestionowanych w zakresowym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, jest z całą pewnością bogaty. Zaznaczenia wymaga jednak, że stanowisko judykatury nie jest w tym zakresie jednolite.

II.

Model ustalania wysokości opłat egzekucyjnych w oparciu o przepisy obecnie obowiązującej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ poddany został ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14⁵, wskazał m.in., że „art. 64 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r. poz. 599) w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji” oraz że „art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W kontekście skutków, jakie wywołało wzmiankowane wyżej orzeczenie Trybunału, zasadne wydaje się podkreślenie, iż miało ono charakter zakresowy. Odnosząc się do tego rodzaju orzeczeń, T. Woś wskazał, że są to rozstrzygnięcia, w których TK stwierdza zgodność albo niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, czasowym lub przedmiotowym) zakresie jego zastosowania⁶. Przywoływany autor w ramach tej kategorii wyroków wyróżnił orzeczenia o charakterze pozytywnym i negatywnym⁷. Jako pozytywne określa on 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

⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu na dzień 12 września 2020 r.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, Dz.U. z 2016 r., poz. 1244.

⁶ T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 3, s. 990; patrz również J. Dominowska, *Klasyfikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 47.

⁷ *Ibidem*; inną nomenklaturę stosuje M. Dąbrowski, który wśród wyroków zakresowych wyróżnia wyroki dotyczące pominięcia ustawodawczego, które w swoim charakterze odpowiadają negatywnym wyrokom zakresowym wyróżnionym przez T. Wosia. M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 217–220 i 288–290. D. Szubielska w kontekście wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r. używa zaś terminu „wyrok pozornie zakresowy”. Patrz: D. Szubielska, *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5, s. 45–49.

kwestie konstytucyjności są rozstrzygane w odniesieniu do treści normatywnej pomijanej w takim orzeczeniu.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. jest zatem orzeczeniem zakresowym negatywnym⁸. Skutkiem jego wejścia do obrotu prawnego nie było wobec powyższego 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 treści wadliwość norm prawnych, jakie wyinterpretować można z brzmienia przepisu. Wadliwość ta dotyczyła ściśle oznaczonego zakresu jego możliwego stosowania. Konsekwencją zakresowego charakteru wyroku Trybunału jest także fakt, iż przepisy art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. nie zostały formalnie usunięte z porządku prawnego i traktowane muszą być jako obowiązujące w zakresie niezakwestionowanym przez Trybunał. Okoliczność ta ma fundamentalne znaczenie dla procesu ustalania przez organy opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W literaturze podnoszona jest kwestia trudnych do ustalenia konsekwencji negatywnego wyroku zakresowego dla stosowania objętych nim przepisów⁹. Jak wskazuje T. Woś, konsekwencją wydania negatywnego wyroku zakresowego nie jest przeredagowanie objętego nim przepisu. Pozostaje on w literalnym brzmieniu, co może rodzić niepewność co do faktycznej treści prawa¹⁰. Jeszcze bardziej zdecydowany pogląd wyraża K. Osajda, wskazując, że dla praktyki stosowania prawa orzeczenia TK 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 ustawodawcza¹¹. M. Dąbrowski wskazuje natomiast, że dyskusyjna jest sama

⁸ Wyodrębnienie w ramach wyroków zakresowych, wyroków odnoszących się do pominięcia prawodawczego zaproponował M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału...*, s. 288.

⁹ Szerzej M. Dąbrowski, *Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36), s. 29–51 i przywoływana tam literatura.

¹⁰ T. Woś, *Wyroki interpretacyjne...*, s. 993.

¹¹ 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 dnia 17 października 2019 r., I GSK 402/18, w którym podkreślano, że „Orzeczenie [Trybunału Konstytucyjnego – 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 uchylecia 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”.

dopuszczalność wydawania wyroków interpretacyjnych (w których zakresie mieszczą się wyroki zakresowe) przez Trybunału Konstytucyjny¹².

Pogląd odmienny wyraża J. Podkowiak. Przywoływany autor nie tylko nie neguje instytucji wyroków odnoszących się do pominięcia prawodawczego, ale wskazuje również na ich oddziaływanie w sferze stosowania prawa. Jak wskazuje wymieniony wyżej autor, 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 wykładni przepisu. Podkreślał on, że „prokonstytucyjne zreinterpretowanie przepisu nie polega na swoistym «współstosowaniu 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”¹³. M. Dąbrowski wskazywał natomiast (w kontekście wyroków zakresowych wskazujących na pominięcie prawodawcze), że wywołują one skutki dwojakiego rodzaju: sygnalizacyjne – nakładające na ustawodawcę obowiązek wydania brakującej regulacji prawnej oraz rozporządzające – oddziałujące na sferę stosowania prawa¹⁴.

Zasygnalizowane wyżej jedynie zdawkowo rozbieżności, jakie pojawiają się w poglądach doktryny, dotyczące skutków wydania przez TK orzeczeń o niekonstytucyjności aktu normatywnego z uwagi na pominięcie (zaniechanie) prawodawcze dowodzą, że stosowanie przepisu objętego takim orzeczeniem wiązać może się z istotnymi problemami interpretacyjnymi. Konsekwencją wyroku TK nie jest bowiem, jak w przypadku klasycznego orzeczenia zakresowego, tylko wyłączenie dopuszczalności określonego spo-

¹² M. Dąbrowski, *Spór o wyroki interpretacyjne...*, s. 32.

¹³ J. Podkowiak, *Charakter prawny i skutki wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71), s. 36.

¹⁴ M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału...*, s. 290. Autor wskazywał, odnosząc się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2007 r., I OSK 387/07, że „część organów władzy sądowniczej sprawujących wymiar sprawiedliwości zaakceptowała normotwórcze skutki dotyczące pominięcia prawodawczego”. Patrz także M. Dąbrowski, *Funkcje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niezgodności aktów prawnych z Konstytucją RP z 1997 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5.

sobu 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 niezmienione¹⁵. Nie jest przy tym możliwe – co należy podkreślić – stosowanie zakwestionowanego przepisu w sposób nieuwzględniający stanowiska Trybunału. Jak wskazywał 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 TK z dnia 28 czerwca 2016 r., „od wejścia w życie orzeczenia TK [przepis art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. – 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”¹⁶. W sytuacji braku postulowanej przez TK interwencji ustawodawcy – jak ma to miejsce w przypadku wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., nie tylko możliwa, ale także konieczna jest korekta wadliwej normy prawnej na drodze jej wykładni, tak by możliwe stało się stosowanie przepisu w sposób jak najbliższy wzorca konstytucyjnego.

Wskazana wyżej droga prokonstytucyjnej wykładni przepisu wadliwego z uwagi na zaniechanie prawodawcze obciążona jest jednak ryzykiem przekroczenia granicy między interpretacją prawa a działaniami prawotwórczymi. Odnosząc powyższe ogólne uwagi do sprawy stosowania art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. po dacie wydania wyroku TK z dnia 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 nadal obowiązujących przepisów ustawy egzekucyjnej nie tylko prowadzi do faktycznego zignorowania wyroku TK, ale i ustalenia ich (w świetle stanowiska TK) w zawyżonej wysokości. Z drugiej zaś strony ewentualne podjęcie próby miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych prowadzić może do konieczności „stworzenia” kryteriów, w oparciu o które proces ten będzie przebiegał. To zaś jest działaniem do pewnego stopnia kreatywnym w stosunku do ak-

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

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 września 2018 r., I SA/Bk 279/18.

tualnego brzmienia przepisu art. 64 u.p.e.a.¹⁷ Wobec braku wskazania przez ustawodawcę (w aktualnym brzmieniu przepisu) górnego limitu wysokości opłat, każde ich ograniczenie w stosunku do stawki procentowej ustalonej w oparciu o treść art. 64 u.p.e.a. będzie narażało organ stosujący prawo na zarzut kreacji elementu normy prawnej, jakiego wprost nie przewidział ustawodawca. Można zatem przyjąć, iż brak szybkiej reakcji ustawodawcy na wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 r.¹⁸ doprowadził do sytuacji, w której stosowanie art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. w przypadku egzekucji dużych należności pieniężnych obarczone jest niejako *a priori* ryzykiem błędnej wykładni. Zarówno korekta wysokości opłat egzekucyjnych, jak i jej brak mogą zostać bowiem zakwestionowane¹⁹. To zaś nakazuje nieco inaczej spojrzeć na różne warianty wykładni ww. przepisów stosowanych zarówno przez organy administracji, jak i sądy. Pryncypialna ocena granic, jakie dopuszcza wykładnia przepisu, praktycznie uniemożliwiłaby w niektórych sytuacjach stosowanie regulacji służących określeniu opłat egzekucyjnych.

Zmiana normatywnej treści art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. przez Trybunał Konstytucyjny doprowadziła zatem do konieczności przededefiniowania modelu stosowania tych przepisów, tak by ich stosowanie nie naruszało ustawy zasadniczej. Wobec braku zmiany treści samych przepisów i braku szybkiej reakcji ustawodawcy było to szczególnie trudne. Sądy administracyjne, badając legalność rozstrzygnięć organów egzekucyjnych w zakresie ustalanych kosztów postępowania, zmierzyć musiały się z problemem o wysokim stopniu złożoności. Konieczne było bowiem w pierwszej kolejności zdefiniowanie samych skutków wyroku Trybunału dla normy prawnej, jaka możliwa była do wyinterpretowania z treści wskazanych wyżej przepisów, w drugiej zaś kolejności ustalenie nowego modelu wykładni tych przepisów. Było to tym trudniejsze, że interpretacja ww. przepisów uwzględniać musiała zarówno ich wprost wyrażone w ustawie brzmienia, jak i treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. oraz normy konstytucyjne, do których odsyłał. Złożoność nakreślonego wyżej problemu doprowadziła do wykształcenia się w judykaturze co najmniej trzech równoległych „modeli” stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. Powyższy brak jednolitości linii orzeczniczej – obser-

¹⁷ Koncepcja stosowania jedynie stawek minimalnych opłat egzekucyjnych przewidzianych art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 wydaje się zbyt daleko idąca (faktycznie sprowadzałaby się do rezygnacji z pobierania opłat stosunkowych i prowadziłaby do ustalania ich w zaniżonej wysokości). Ponadto zanegowana została w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyrokach NSA z dnia: 6 marca 2018 r., II FSK 2206/17; 6 marca 2018 r., II FSK 2501/17.

¹⁸ Zmiany zasad naliczania opłat egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych wprowadzone zostały dopiero ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553), która z kolei wchodzi 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.

¹⁹ Korekta wysokości opłaty egzekucyjnej kwestionowana może być przy tym, jeśli nie co do samej zasady (konieczność korygowania opłat wynika bowiem z wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r.), to co do zastosowanej metody.

wowany także w orzecznictwie samego Naczelnego Sądu Administracyjnego – z jednej strony potwierdza fakt niejednoznaczności obecnego stanu prawnego w zakresie ustalania wysokości opłat egzekucyjnych, z drugiej zaś prowadzi do sytuacji „niepewności prawa”. Sytuacja podmiotów znajdujących się w relatywnie podobnej sytuacji faktycznej może bowiem podlegać różnej ocenie prawnej, co uznać należy za stan niepożądany²⁰. Nie bez znaczenia jest także kwestia oddziaływania orzecznictwa sądów administracyjnych na organy administracji publicznej.

III.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych dominował pogląd – można go określić jako zachowawczy – zgodnie z którym zadaniem organów jest określenie, czy ustalone na podstawie stawek procentowych wskazanych 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 pułapu²¹. W wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r. NSA zaakceptował stanowisko sądu I instancji, zgodnie z którym wysokość kosztów egzekucyjnych nie może pozostawać w odezwaniu od stopnia efektywności egzekucji, poziomu skomplikowania czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności publicznoprawnych. Jak wywodził dalej Naczelny Sąd Administracyjny, sądy administracyjne nie mają w tym stanie rzeczy miarodajnych punktów odniesienia pozwalających przeprowadzić kontrolę legalności wydawanych w takich uwarunkowaniach aktów określających wysokość kosztów egzekucyjnych²². W wyrokach akcentujących konieczność miarkowania kosztów egzekucyjnych i przenoszących niejako ciężar odpo-

²⁰ T. Majer, *Zasada ogólnej pewności prawa*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 90 i n.

²¹ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., II FSK 851/18; podobnie wyroki NSA z dnia: 17 października 2019 r., I GSK 402/18; 17 lipca 2019 r., I GSK 849/19; 18 czerwca 2019 r., I GSK 517/19; 14 maja 2019 r., I GSK 232/19; 14 marca 2019 r., II FSK 3700/18; 14 marca 2019 r., II FSK 3701/18; 26 kwietnia 2018 r., II FSK 2621/17; 9 kwietnia 2019 r., II FSK 3802/18 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2017 r., I SA/Bk 233/17.

²² Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2019 r., II FSK 2037/17.

wiedzialności 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 operandi*, 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 dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14. Tego rodzaju stanowisko, wobec swojej ogólności, czyni przewidzianą art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³ (dalej p.p.s.a. – T.M.) instytucję związania organu stanowiskiem sądu trudną do faktycznego egzekwowania. Jednocześnie stanowisko takie stoi w sprzeczności z ryczałtowym charakterem opłat przewidzianych w art. 64 u.p.e.a.²⁴ Ustalenie – nawet szacunkowe – rzeczywistych kosztów działań podejmowanych przez organ, szczególnie w odniesieniu do zajęcia rachunku bankowego, może być ponadto nader kłopotliwe. W przywoływanych judykatach brak jest przy tym wskazówek, jakie kryteria winny być brane pod uwagę przy uwzględnianiu „rzeczywistych wydatków i kosztów związanych z dokonaniem w toku postępowania egzekucyjnego poszczególnych czynności egzekucyjnych”²⁵.

Powyższe uwagi dowodzić mogą pewnej słabości przedstawionego wyżej stanowiska sądów. Konsekwencją jego przyjęcia było bowiem przerzucenie głównego ciężaru faktycznego ustalenia kryteriów, w oparciu o które dokonane zostanie miarkowanie kosztów egzekucyjnych, na organy administracji. Zachowanie racjonalnej zależności pomiędzy wysokością naliczonych kosztów egzekucyjnych a czynnościami organów, za podjęcie których zostały naliczone²⁶, choć – co oczywiste – stanowi postulat zasługujący na

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, t.j.

²⁴ Nie powinny mieć wpływu na ustalenie wysokości tych opłat stałe koszty ponoszone przez organ, np. w związku z opłatami za media. Organy tymczasem, wskazując na nakład pracy i kosztów, jakie ponoszone są w związku z podejmowanymi działaniami, wskazują niekiedy szczegółowo na koszty funkcjonowania całego urzędu, np. na koszty zużycia mediów. W wyroku WSA w Olsztynie z dnia 31 lipca 2020 r., I SA/Ol 275/20, przytoczono fragment stanowiska organu egzekucyjnego, w którym ten omówił rzeczywiste koszty funkcjonowania organu egzekucyjnego w trakcie prowadzonego postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego, tj. w okresie od października 2017 r. do lipca 2018 r. Organ wskazywał, że dokonując miarkowania opłat egzekucyjnych i oceny nakładu pracy przy stosowanych środkach egzekucyjnych, „uwzględnił wydatki powstałe w związku z: wynagrodzeniami pracowników, opłatami za wodę odprowadzaniem ścieków, koszty energii elektrycznej i ciepłej, sprzątaniami i ochrony, napraw, paliwa, badań lekarskich, sprzętu komputerowego, kosztów telefonii komórkowej i stacjonarnej, pozostałych wydatków bieżących i wynagrodzeń pracowników”. Wydaje się, że jest to działanie zbyt daleko idące, koszty mediów ponoszone są bowiem niezależnie od poszczególnych czynności podejmowanych przez organ i trudno jest wyliczyć wpływ poszczególnych działań organu na zwiększenie wysokości takich opłat.

²⁵ Np. wyroki NSA z dnia: 5 marca 2019 r., II FSK 2168/18; 11 maja 2018 r., II FSK 3071/17, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2020 r., I SA/Op 55/20.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., I GSK 402/18.

aprobatę, może być zbyt ogólną wskazówką dla organów i pozostawiać im bardzo szerokie pole do interpretacji. Powyższe prowadzić może zaś do ryzyka nadużyć i arbitralnego miarkowania kosztów przez organy, ewentualnie stosowania w tym zakresie nieprzejrzystych kryteriów niemających cechy powtarzalności. Powyższe stoi zaś w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do władzy publicznej²⁷.

Drugim z prądów, jaki wyodrębnić można 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, iż stosowanie tych przepisów w zgodzie z Konstytucją wymaga zrezygnowania z pobierania tych opłat²⁸. Przyjęcie, że konsekwencją wyroku TK 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*²⁹. W tym kontekście wskazać należy m.in. na stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z dnia 6 marca 2018 r. Sąd wskazał w nim, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, nie jest wyeliminowanie z porządku prawnego podstawy prawnej do orzekania o wysokości kosztów egzekucyjnych na podstawie art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. z zastosowaniem procentowego sposobu obliczania opłat w odniesieniu do kwoty egzekwowanych należności³⁰.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, że skoro Trybunał Konstytucyjny nie zdecydował się na eliminację z porządku prawnego przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a., to ich interpretacja uwzględniająca stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, nie powinna prowadzić do zaistnienia skutków tożsamyh w zasadzie z usunięciem tych przepisów z porządku prawnego. Derogowanie art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. w efekcie doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której brak byłoby możliwości ustalania i pobierania opłat przewidzianych w tych przepisach³¹. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny nie wyeliminował badanych

²⁷ T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne...*, s. 75 i n.

²⁸ Wyroki NSA z Krzykowski: 8 stycznia 2019 r., II FSK 2576/18; 18 września 2019 r., II FSK 3239/17; 20 marca 2019 r., I GSK 3408/18; 12 lutego 2019 r., II FSK 3379/18; 8 stycznia 2019 r., II FSK 2559/18.

²⁹ Można wręcz wskazać, że Trybunał akcentował fakt, że opłaty egzekucyjne pokrywać muszą chociażby w części koszty działania aparatu administracyjnego. Trybunał podkreślał, że wysokość i zasady pobierania tych opłat powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 lipca 2020 r., I SA/OI 275/20.

³¹ W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, Trybunał prócz wskazania na konieczność ustalenia górnych limitów opłat wskazał również, że wysokość i zasady pobierania tych opłat powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego.

przepisów z porządku prawnego, lecz wydał wyrok zakresowy. Fakt ten nie może być pomijany przy wykładni przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a.

Kolejny z poglądów, jakie na tle stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. wyróżnić można 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.)³². 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. Przyjąć bowiem należy, 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 przyjąć należy, 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 prócz mechanizmu ustalania opłaty stosunkowej wskazuje również jej górną granicę – punktu odniesienia dla wykładni art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. stanowi z całą pewnością wartą uwagi próbę uzupełnienia braków, jakie w tych przepisach wskazał Trybunał Konstytucyjny. Podkreślenia wymaga, że Trybunał jasno zaznaczał, że brak określenia górnej granicy opłat egzekucyjnych przewidzianych w art. 64 § 1 pkt 4 oraz opłaty manipulacyjnej przewidzianej w art. 64 § 6 u.p.e.a. powoduje, że w pewnych warunkach (w przypadku należności o znacznej wartości) następuje całkowite zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Wskazanych przez Trybunał wad pozbawiony jest model ustalania opłaty za zajęcie nieruchomości przewidziany w art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a. W następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, stwierdzającego zakresową niezgodność z ustawą zasadniczą, m.in. art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a., powstała swego rodzaju luka prawna³³. Choć w porządku prawnym istniały cały czas prze-

³² Wyroki NSA z dnia: 28 lutego 2019 r., II FSK 2094/18; 24 maja 2019 r., II FSK 407/19, a także wyroki: WSA w Gliwicach z dnia: 6 czerwca 2019 r., I SA/GI 1311/18; 6 czerwca 2019 r., I SA/GI 1312/18; 27 maja 2020 r., I SA/GI 531/20; WSA w Łodzi z dnia 2 kwietnia 2020 r., III SA/Łd 150/20; WSA w Warszawie z dnia 18 września 2019 r., III SA/Wa 590/19.

³³ 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.

pisy dotyczące ustalania opłat egzekucyjnych, to równocześnie brak było instrumentów limitujących maksymalną ich wysokość, jakie za niezbędne uznał Trybunał Konstytucyjny. Tym samym każda z ustalonych przez organy na podstawie art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. opłat mogła być zakwestionowana jako zbyt wysoka i niezachowująca racjonalnego związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Wobec powyższego, próba uzupełnienia powyższej luki na drodze zastosowania *analogii legis* w ramach tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej aktu prawnego, jaką jest artykuł, wydaje się działaniem słusznym³⁴. Jak wskazuje L. Morawski, przeprowadzenie wniosku z *analogii legis* jest co do zasady działaniem dopuszczalnym³⁵. Charakteryzując zaś ten typ wniosku, autor wskazywał zaś, że cechą wyróżniającą *analogii legis* jest to, że jej podstawą jest zawsze konkretny przepis prawny lub też grupa takich przepisów, które muszą zostać wskazane we wniosku 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. Zaznaczał również, że w przypadku stosowania analogii obowiązuje zasada stosowania przepisu najbardziej podobnego³⁶. J. Nowacki wskazywał zaś, że wniosek przez analogię polega na stosowaniu jakiegoś przepisu czy normy prawnej do przypadku podobnego, lecz przez prawo nieunormowanego³⁷. 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.

Zasadne wydaje się przy tym przywołanie w tym kontekście – tj. konieczności wypełnienia luki prawnej, jaka powstała w następstwie wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r. – podstawowej linii argumentacji, jaką sformułował WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r.³⁸ Sąd wskazał wyraźnie, że sposobem wypełnienia luki w przepisie art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a., a zatem wyrazem zachowania obowiązujących regulacji prawnych w zgodzie z wzorcami konstytucyjnymi będzie taki mechanizm określania opłat za zajęcie innych wierzytelności i opłaty manipulacyjnej, aby różnice wynikające z opłat stosunkowych, tj.: 1%, 4%, 5%, 6% i 8%, zachować przy

³⁴ 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. Jak wskazuje przywoływany autor, charakteryzując schemat wniosku *per analogia*, kluczowe są następujące jego elementy: ustalenie, że jakiś fakt jest objęty unormowaniem prawnym, stwierdzenie podobieństwa między nim a nieunormowanym innym faktem do niego podobnym, a na końcu – ustalenie (w oparciu o stwierdzone podobieństwo) takich samych albo podobnych skutków prawnych dla faktu porównywanego.

³⁵ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 240.

³⁶ *Ibidem*, s. 230–231.

³⁷ J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9–11.

³⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., I SA/Sz 740/19.

miarkowaniu górnego progu tych opłat, przyjmując za punkt odniesienia kwotę ograniczenia 34 200 zł dla najwyższej opłaty procentowej 8%.

Przedstawiony wyżej tok argumentacji uznać można za spójny z wytycznymi zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14. Pozwala on bowiem nie tylko na wyznaczenie górnej granicy wysokości ustalanych opłat egzekucyjnych, ale również czyni to w oparciu o jasne, powtarzalne i weryfikowalne kryteria³⁹. Wybór przepisu stanowiącego punkt odniesienia dla przeprowadzonego wniosku *per analogia* także uznać należy za dobrze umotywowany. Wybrana została bowiem norma najbliższa pod względem przedmiotu i celu regulacji⁴⁰.

Za swego rodzaju rozwinięcie lub twórczą reinterpretację omawianego wyżej stanowiska w zakresie możliwości odwołania się do wniosku z analogii w ramach stosowania i interpretacji art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. uznać można stanowisko zaprezentowane w szeregu orzeczeń przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie⁴¹. Przedstawiona przez ten sąd linia argumentacji posiada jednak specyficzne cechy, które przemawiają za potraktowaniem jej w sposób odrębny.

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie opiera się na założeniu, że następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, jest powstanie luki prawnej, która uzupełniona może być w drodze stosowania wniosku opartego na konstrukcji *analogii legis*. Odmienny – niż w przedstawionej wcześniej koncepcji – jest jednak wybór punktu odniesienia dla przeprowadzonego wniosku 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 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 administracyjnymi⁴². Choć wybór ten z całą pewnością uznać można za kontrowersyjny – wnioskowanie z analogii prowadzone jest bowiem w oparciu o przepis nie tylko innego aktu normatywnego, ale wręcz wykraczającego poza sferę

³⁹ Na cechy te zwracał uwagę WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 31 lipca 2020 r., I SA/OI 275/20.

⁴⁰ A. Kazimierczyk, *Warunki stosowania analogii legis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 911, s. 32. Przywoływana autorka wskazuje, że „warunkiem stosowania analogii legis jest ustalenie podobieństwa między faktem, który jest objęty unormowaniem przepisami, a faktem nieunormowanym. [...] Podkreśla się, że podobieństwo powinno dotyczyć cech «prawnych», że obydwa przypadki mają wskazywać te same «znamiona prawne» oraz że nie chodzi o jakiegokolwiek elementy identyczne, lecz o te, które decydują o rozstrzygnięciu prawnym”.

⁴¹ Wyroki WSA w Olsztynie z dnia: 21 listopada 2017 r., I SA/OI 764/17; 20 marca 2020 r., I SA/OI 110/18; 20 marca 2018 r., I SA/OI 109/18; 4 grudnia 2018 r., I SA/OI 715/18; 21 grudnia 2018 r., I SA/OI 463/18; 19 marca 2019 r., I SA/OI 172/19; 5 czerwca 2019 r., I SA/OI 273/19; 14 stycznia 2020 r., I SA/OI 749/19; 16 marca 2020 r., I SA/OI 806/19; 24 czerwca 2020 r., I SA/OI 303/20.

⁴² Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193.

szeroko rozumianego postępowania administracyjnego lub egzekucji – to równocześnie wybór ten został obszernie i przekonująco umotywowany przez sąd. W treści – tożsamy co do przyjętej argumentacji – orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie⁴³ wskazano nie tylko na fakt, że przepis § 1 rozporządzenia, do którego odsyłał sąd, przewiduje maksymalną wysokość pobieranego wpisu, ale również podkreślano zasadność ustalenia degresywnych stawek opłat egzekucyjnych – podobnie jak to ma miejsce w przypadku wpisu sądowego. Jest to uwaga niezwykle istotna i stanowi ciekawe rozwinięcie argumentacji zawartej w wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14. Degresywny system opłat zapobiega nadmiernemu wzrostowi stawek obliczanych stosunkowo wraz ze wzrostem wysokości kwoty bazowej. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r. wprost wskazał, że „pomiędzy wysokością tych opłat [egzekucyjnych – T.M.], a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego powinien zachodzić jakiś uchwytny związek. Nie mogą być one całkowicie oderwane od wydatków ponoszonych przez organ egzekucyjny oraz od pracochłonności dokonywanych czynności egzekucyjnych”⁴⁴. Połączenie 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 za tym 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. Jednocześnie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r., do którego odsyła sąd w Olsztynie, przewiduje maksymalną wysokość wpisu sądowego dla każdej z degresywnie określanych stawek.

O ile zatem sam wskazany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie model ustalania opłat egzekucyjnych spełnia kryteria określone w wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, to problematyczne pozostaje odesłanie przez ten sąd do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W pierwszej kolejności wskazać należy, że sąd wykładnię przepisów rangi ustawowej oparł na przepisach aktu niższej rangi – rozporządzenia.

⁴³ Wyroki WSA w Olsztynie z dnia: 21 listopada 2017 r., I SA/OI 764/17; 20 marca 2020 r., I SA/OI 110/18; 20 marca 2018 r., I SA/OI 109/18; 4 grudnia 2018 r., I SA/OI 715/18; 21 grudnia 2018 r., I SA/OI 463/18; 19 marca 2019 r., I SA/OI 172/19; 5 czerwca 2019 r., I SA/OI 273/19; 14 stycznia 2020 r., I SA/OI 749/19; 16 marca 2020 r., I SA/OI 806/19; 24 czerwca 2020 r., I SA/OI 303/20.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, OTK-A 2016/51.

Już samo to działanie, uznane może być za kontrowersyjne. Ponadto wskazana wyżej regulacja – co zostało już zasygnalizowane – nie łączy się w sposób bezpośredni z dziedziną egzekucji tak administracyjnej, jak i prywatnoprawnej. Zaznaczyć należy jednak, że same cele i funkcja przepisu, do którego odsyła sąd – 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. Jednym z warunków stosowania wnioskowań prawniczych opartych na analogii jest zaś podobieństwo uregulowanej oraz nieuregulowanej materii⁴⁵. L. Morawski, odwołując się do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy, wywodził, że podobieństwo, które stanowi warunek stosowania analogii, może polegać zarówno na podobieństwie faktycznym nieuregulowanej i uregulowanej sytuacji, jak i na podobieństwie celów regulacji⁴⁶. Z powyższego wywieść można, że zaproponowany przez Wojewódzki Sad Administracyjny w Olsztynie model wykładni, choć bez wątpienia kontrowersyjny, znajduje zatem argumenty na swoją obronę.

IV.

Z przedstawionych wyżej trzech podstawowych modeli wykładni art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. na szczególną uwagę zasługuje ostatni, zakładający konieczność uzupełnienia wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny braku na drodze stosowania wnioskowania opartego na analogii (zarówno w wariacie odesłania do przepisów regulujących wysokość opłaty za zajęcie nieruchomości, jak i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r.). Zapewnia on najpełniejszą realizację wskazań, jakie sformułował Trybunał Konstytucyjny, z jednej strony chroniąc interes jednostki, z drugiej zaś nie pozbawiając aparatu egzekucyjnego źródeł finansowania⁴⁷. Jednocześnie wprowadza on metodę korekty opłat egzekucyjnych opartą na przewidywalnych, weryfikowalnych i powtarzalnych kryteriach, co odpowiada wymogom zasady zaufania obywatela do państwa (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz zasady pewności prawa (art. 8 § 2 k.p.a.)⁴⁸.

Jako argument przemawiający generalnie za słusznością prób uzupełnienia braków, jakie w treści art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. wskazał Trybunał Konstytucyjny w dro-

⁴⁵ L. Morawski odwoływał się, formułując przywoływaną tezę, do uchwały SN z dnia 11 października 1991 r., III CZP 37/91, OSNC 1992/4/50. L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 231.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Na tę ostatnią kwestię wprost wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r. – „Bezpośrednim celem opłat egzekucyjnych jest dostarczanie dochodów organom egzekucyjnym za wykonane przez nie czynności egzekucyjne”.

⁴⁸ T. Majer, *Zasada ogólna zaufania...*, s. 74 i n.

dze analogii – opartej bądź na przepisach ustalających opłaty egzekucyjne przewidziane dla zajęcia nieruchomości, jak i przepisach dotyczących wysokości wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazać można na stanowisko M. Kosiarskiego. Przywoływany autor, odwołując się do poglądów J. Jabłońskiej-Boncy, wskazywał, że *analogia legis* oparta jest na założeniu dotyczącym prawodawcy, że poddaje on konsekwentnie regulacji prawnej stany rzeczy w sposób istotny podobne do siebie. Zakłada się wtedy, że tam, gdzie jest ta sama racja, powinno być takie samo uregulowanie prawne⁴⁹. Przywoływany autor, wskazując na stanowisko Z. Ziemińskiego, wskazywał również, że prawodawca, ustanawiając normy prawne, kieruje się zawsze jakimś określonym systemem ocen. W sytuacjach, o których nie wspominają przepisy przezeń ustanowione, należy uznać za obowiązującą taką normę postępowania, która znalazłaby uzasadnienie aksjologiczne w ocenach uzasadniających normy wyraźnie w ustawie wyrażone⁵⁰. Wobec powyższego, przyjmując, że w treści art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. brak jest wskazania maksymalnych kwot opłat, co powoduje powstanie wymagającej wypełnienia luki prawnej, odwołanie się do innych regulacji ustalających opłaty stosunkowe związane z podejmowaniem czynności o charakterze urzędowym i posiadających wskazane przez Trybunał Konstytucyjny elementy znajduje swoje uzasadnienie.

V.

Przedstawione wyżej poglądy obecne w orzecznictwie sądów administracyjnych nie stanowią, co oczywiste, zbioru zupełnego. Przyjąć można jednak, że zaprezentowany wybór judykatów oraz ich kategoryzacja pozwala na przedstawienie głównych obecnych w orzecznictwie poglądów dotyczących stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. Ponadto omawiane judykaty prezentują stanowisko bądź wprost wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny, bądź obecne w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, które na skutek ich kontroli instancyjnej zaakceptowane zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny. Powyższe pozwoliło na ustalenie dominujących w orzecznictwie kierunków wykładni przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a.

Zaprezentowane wyżej szerokie spektrum poglądów dotyczących właściwego modelu stosowania art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. potwierdza sygnalizowany już fakt, iż zakresowy charakter wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. i brak szybkiej reakcji ustawodawcy zmierzającej do znowelizowania zakwestionowanych przepisów spowodował powstanie stanu „niepewności prawa”. Trudno było wska-

⁴⁹ M. Kosiarski, *Zakres stosowania...*, s. 49.

⁵⁰ *Ibidem*.

zać na jednoznacznie poprawny model miarkowania opłat egzekucyjnych, który byłby zgodny ze wskazanym przez Trybunał wzorcem konstytucyjnym. Wielość prezentowanych w orzecznictwie koncepcji w tym zakresie trudno przy tym uznawać za zaletę. Niejako w zastępstwie, typowych dla podsumowań, refleksji o charakterze *de lege ferenda* (znana jest już wszak treść przepisów nowelizujących ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) wskazać można, iż właśnie brak jednolitości orzecznictwa w zakresie modelu miarkowania opłat egzekucyjnych był podstawową bolączką stosowania tych przepisów przez sądy administracyjne. Wszystkie koncepcje wykładni przepisów objętych zakresowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego narażone były na rozmaite zarzuty – bądź to niepełnej realizacji zaleceń Trybunału, bądź to stosowania wykładni prawotwórczej. Mnogość stosowanych koncepcji wykładni art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. doprowadziła natomiast do powstania stanu „niepewności prawa”, w którym relatywnie podobne stany faktyczne poddane mogły być w oparciu o tożsame przepisy dość odmiennej ocenie prawnej.

Bibliografia

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427.

Ustawa 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.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193.

Orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny

Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, Dz.U. z 2016 r., poz. 1244.

Naczelny Sąd Administracyjny

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., II FSK 2206/17.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., II FSK 2501/17.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II FSK 2621/17.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., II FSK 3071/17.

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2019 r., II FSK 2559/18.

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2019 r., II FSK 2576/18.

Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., II FSK 3379/18.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., II FSK 2094/18.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II FSK 2168/18.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 r., II FSK 3700/18.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 r., II FSK 3701/18.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 3408/18.
Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., II FSK 3802/18.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2019 r., I GSK 232/19.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., II FSK 407/19.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2019 r., II FSK 2037/17.
Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., I GSK 517/19.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., I GSK 849/19.
Wyrok NSA z dnia 18 września 2019 r., II FSK 3239/17.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., I GSK 402/18.
Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., II FSK 851/18.

Wojewódzkie sądy administracyjne

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2017 r., I SA/Bk 233/17.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2017 r., I SA/OI 764/17.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 marca 2018 r., I SA/OI 109/18.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 września 2018 r., I SA/Bk 279/18.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 grudnia 2018 r., I SA/OI 715/18.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 grudnia 2018 r., I SA/OI 463/18.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2019 r., I SA/OI 172/19.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2019 r., I SA/OI 273/19.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., I SA/GI 1311/18.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., I SA/GI 1312/18.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2019 r., III SA/Wa 590/19.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2020 r., I SA/OI 749/19.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., I SA/Sz 740/19.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 marca 2020 r., I SA/OI 806/19.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 marca 2020 r., I SA/OI 110/18.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 kwietnia 2020 r., III SA/Łd 150/20.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2020 r., I SA/Op 55/20.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2020 r., I SA/GI 531/20.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2020 r., I SA/OI 303/20.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 lipca 2020 r., I SA/OI 275/20.

Literatura

Dąbrowski M., *Funkcje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niezgodności aktów prawnych z Konstytucją RP z 1997 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5.

- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Dąbrowski M., *Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – glos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36).
- Dominowska J., *Klasyfikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 5.
- Głazek E., *Luki prawne w aktach prawnych dotyczących kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2014, t. 15, nr 4.
- Kazimierczyk A., *Warunki stosowania analogii legis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 911.
- 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., *Zasada ogólna pewności prawa*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowacki J., *Analogia legis*, 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 Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XLVIII, Warszawa 2013.
- Podkowiak J., *Charakter prawny i skutki wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71).
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Skorczyńska E., *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, 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 Lublinsensia” 2016, t. 25, nr 3.