



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 maja 2025 r.

Pozycja 47

WYROK

z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Sygn. akt SK 89/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący

Bartłomiej Sochański

Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2025 r., skargi konstytucyjnej G.D. o zbadanie zgodności:

§ 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 536) w zakresie, w jakim „przewidują, że wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, ustala się w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 i 2400 oraz z 2018 r. poz. 138), nie mniej niż 60 zł, a jej podwyższenie, lecz do kwoty nieprzekraczającej pełnej opłaty minimalnej, uzależnione jest od uwzględnienia przez Sąd orzekający przesłanek określonych w § 1 ust. 3 ww. rozporządzenia”, z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 536) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wskazana w komparycji skarga konstytucyjna została przedstawiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Skarżący został ustanowiony kuratorem dla nieznanej z miejsca pobytu strony pozwanej w sprawie o zapłatę. Wyrokiem z września 2020 r. Sąd Okręgowy, na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 536; dalej: rozporządzenie), przyznał mu wynagrodzenie w wysokości 6000 zł za występowanie w sprawie w charakterze kuratora procesowego pozwanego. Przyznana kwotę Sąd Apelacyjny, wyrokiem z marca 2022 r., podwyższył do 8000 zł oraz przyznał skarżącemu 4050 zł tytułem wynagrodzenia kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu pozwanego w postępowaniu apelacyjnym. Skarżący wskazał, że za postępowanie w pierwszej instancji najpierw zostało mu przyznane wynagrodzenie odpowiadające 40% stawki minimalnej za czynności radcy prawnego, a na skutek apelacji zostało podwyższone do ok. 53% tej stawki. Natomiast za postępowanie apelacyjne przyznane zostało wynagrodzenie w wysokości 36% stawki minimalnej za czynności radcy prawnego i jednocześnie skarżący na gruncie obowiązujących przepisów pozbawiony został prawa do zaskarżenia tego rozstrzygnięcia.

Zdaniem skarżącego, na skutek obowiązywania § 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia doszło do wydania wyroków, w których, w odniesieniu do skarżącego, naruszone zostały zasady:

- równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) przez przyznanie skarżącemu (radcy prawnemu) wynagrodzenia za pełnienie funkcji kuratora pozwanego nieznanego z miejsca pobytu przed sądami obu instancji w łącznej kwocie stanowiącej około 46% wynagrodzenia pełnomocnika powoda (radcy prawnego), podczas gdy sytuacja procesowa reprezentantów procesowych stron była taka sama, a nakład pracy skarżącego był nawet większy;

- ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) w postaci prawa do pełnego wynagrodzenia (w stawce minimalnej należnej profesjonalnemu pełnomocnikowi za reprezentację procesową) przez wprowadzenie w drodze norm podstawowych regulacji obniżających co do zasady to wynagrodzenie do kwoty nie większej niż 40% stawki minimalnej i uzależnienie przyznania wynagrodzenia w większej wysokości (ale nie większej niż 100% stawki minimalnej) od spełnienia dodatkowych nieostrych kryteriów, które w odniesieniu do radcy prawnego z wyboru uzasadniałyby przyznanie wynagrodzenia do sześciokrotności stawki minimalnej, co także wskazuje na naruszenie zasady równości wobec prawa podmiotów podobnych (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji);

- ochrony wynagrodzenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) przez przyznanie skarżącemu (radcy prawnemu) wynagrodzenia za pełnienie funkcji kuratora pozwanego nieznanego z miejsca pobytu za postępowanie pierwszoinstancyjne w wysokości ok. 53% stawki wynagrodzenia należnego radcy prawnemu z wyboru, a za postępowanie apelacyjne w wysokości 36% tej stawki, w sytuacji gdy jego nakład pracy i zakres obowiązków odpowiada (a nawet był większy z uwagi na obowiązek poszukiwania pozwanego) nakładowi pracy i zakresowi obowiązków radcy prawnego ustanowionego z wyboru.

Skarżący wskazał ponadto, że do ograniczenia jego praw doszło w drodze norm podstawowych, które „nawet jeśli przyjąć, że wypełniają delegację ustawową, to jednak czynią to przy naruszeniu konstytucyjnej zasady równości i ochrony praw majątkowych” (s. 10 skargi konstytucyjnej).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu (pismo z 24 listopada 2022 r.).

3. Minister Sprawiedliwości jako organ, który wydał kwestionowany przepis, w piśmie z 24 listopada 2022 r. wniósł o uznanie, że § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje, że wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej ustala się w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), z tym że w kwocie nie mniejszej niż 60 zł, a w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy – w kwocie nieprzekraczającej kwoty minimalnej określonej ww. rozporządzeniem, jest zgodny z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1125), do określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, z uwzględnieniem rodzaju sprawy, stopnia jej złożoności i nakładu pracy kuratora. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, wydane rozporządzenie w pełni realizuje upoważnienie ustawowe, nie wykraczając poza jego zakres.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zaskarżony przepis nie dyskryminuje kuratorów ustanawianych dla stron nieznanych z miejsca pobytu w sprawie cywilnej i nie narusza sfery praw majątkowych tych podmiotów.

Minister Sprawiedliwości przyznał, że kurator podejmuje w procesie wszelkie czynności zmierzające do obrony praw strony. Czynności te obejmują zajmowanie stanowiska co do żądań przeciwnika, składanie wniosków i oświadczeń, uczestniczenie w rozprawach oraz podejmowanie innych właściwych ze względu na stan sprawy działań, w tym podnoszenie zarzutów formalnych, merytorycznych czy składanie środków odwoławczych. Zwrócił jednak także uwagę na to, że prawo nie określa wymagań, jakie należy spełnić, aby zostać kuratorem, w szczególności nie wymaga kierunkowego wykształcenia prawniczego. W praktyce także zakres czynności faktycznie podejmowanych przez kuratora w poszczególnych sprawach bywa znacząco odmienny. Przepisy nie różnicują przy tym wysokości wynagrodzenia kuratorów pod względem podmiotowym – np. w zależności od posiadanego wykształcenia i wykonywanego zawodu. Minister Sprawiedliwości wskazał nadto, że przyjęte rozwiązania muszą uwzględniać nie tylko adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz także możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Minister Sprawiedliwości podkreślił przy tym możliwość różnicowania wynagrodzenia kuratora przez niezawisły sąd, w oparciu o okoliczności sprawy.

4. Prokurator Generalny, w piśmie z 22 grudnia 2022 r., zajął stanowisko, że § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny ocenił, że art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, ponieważ nie kreuje on w sposób samoistny praw lub wolności jednostki.

Odnosnie do sposobu regulacji wynagrodzeń należnych kuratorom, Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca korzysta w tym zakresie ze znacznej swobody regulacyjnej. Dokonanie oceny tych regulacji w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji wymaga ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną kuratorów procesowych i radców prawnych, uwzględniając zasady ustanawiania przez sąd kuratora dla strony w sprawie cywilnej oraz wymogi

dotyczące kwalifikacji kuratora. Prokurator Generalny przedstawił w tym kontekście poglądy doktryny, w których zauważa się, że sąd w pierwszej kolejności powinien ustanowić kuratorem osobę bliską osobie zastępowanej, ale także – że rola kuratora często przypada pracownikom sekretariatów sądowych. Dopiero w braku chętnych powołuje się do tej roli członków korporacji prawniczych. Kuratorem może zatem, z uwagi na brak ustawowego określenia jego kwalifikacji, zostać każda osoba, która, w ocenie sądu, daje rękojmię właściwego wykonania obowiązków kuratora. Kuratorzy procesowi stanowią więc grupę dość niejednorodną, w skład której wchodzi osoby o zróżnicowanym wykształceniu i kwalifikacjach. Zdaniem Prokuratora Generalnego, między kuratorami procesowymi a radcami prawnymi nie zachodzi takie podobieństwo, które uzasadniałoby równe traktowanie tych grup przez ustawodawcę w sferze wynagrodzenia. Kuratorzy i radcowie prawni nie stanowią grupy podmiotów podobnych, posiadających, w zakresie prawa do wynagrodzenia, wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. W piśmie z 18 stycznia 2023 r. skarżący odniósł się do argumentów podniesionych w stanowiskach Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, podtrzymując zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu i wnosząc o rozpoznanie skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym.

Skarżący wskazał, że sam prawodawca dostrzega podobieństwo roli kuratora procesowego do roli pełnomocnika procesowego, ponieważ nie wprowadził całkowicie odrębnego systemu ich wynagradzania, lecz odwołuje się do stawek adwokackich i radcowskich. Jednak sposób, w jaki to zrobił, jest zdaniem skarżącego sprzeczny z przywołanymi w skardze wzorami konstytucyjnymi. Okoliczność, że kuratorami ustanawiani są czasem pracownicy sekretariatów sądów lub inne osoby niewykonujące zawodu adwokata lub radcy prawnego nie sprawia, że dopuszczalne jest co do zasady nierówne ich traktowanie. Zdaniem skarżącego, kuratorzy procesowi i pełnomocnicy procesowi, a zwłaszcza ci ustanowieni z urzędu, stanowią grupę podmiotów podobnych, albowiem ich zadaniem jest reprezentacja strony, działanie w jej interesie, i to z polecenia władzy (w wypadku pełnomocników z urzędu i kuratorów). W ocenie skarżącego, aby nie dochodziło do naruszania norm konstytucyjnych, wynagrodzenie kuratorów procesowych winno być co do zasady równe wynagrodzeniu pełnomocnika, chyba że jego minimalny nakład pracy przemawiałby za obniżeniem wynagrodzenia.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

2. Na gruncie rozpoznawanej sprawy, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest § 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 536; dalej: rozporządzenie), który stanowi, że:

– „Wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, zwanego dalej «kuratorem», ustala się w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności adwokackie określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2368 i 2400), a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny – w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 i 2400 oraz z 2018 r. poz. 138), w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł.” (§ 1 ust. 1);

– „Wysokość wynagrodzenia w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w kwocie wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej wskazanych stawek minimalnych, jeżeli uzasadnia to:

1) nakład pracy kuratora, w szczególności czas poświęcony na przygotowanie się do działania w postępowaniu, liczba stawieństw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie;

2) wartość przedmiotu sporu;

3) stopień zawiłości sprawy” (§ 1 ust. 3).

3. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, kluczowy i rozstrzygający problem konstytucyjny z punktu widzenia treści skargi wyraża się w stwierdzeniu, że „do ograniczenia praw skarżącego doszło w drodze norm podustawowych” (s. 9 skargi konstytucyjnej), które „nawet jeśli przyjąć, że wypełniają delegację ustawową, to jednak czynią to przy naruszeniu konstytucyjnej zasady równości i ochrony praw majątkowych” (s. 10 skargi konstytucyjnej). Trybunał przyjął za kluczowy dla rozstrzygnięcia sprawy zarzut naruszenia zasady ochrony praw majątkowych wynikający z art. 64 ust. 2 Konstytucji w kontekście zastosowanego poziomu regulacyjnego dotyczącego określenia wynagrodzenia przewidzianego w zaskarżonych przepisach.

4. Uzasadniając wydany w sprawie wyrok, Trybunał Konstytucyjny podkreśla najpierw, że prawo kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej do otrzymania od Skarbu Państwa wynagrodzenia pozostaje w związku z treścią art. 64 ust. 2 Konstytucji i jest objęte przewidzianą tam ochroną – jako prawo podmiotowe do praw majątkowych, klasyfikowane niekiedy jako tzw. publiczne prawo podmiotowe (z uwagi na to, że chodzi tutaj o prawo aktualizujące się w relacji do Skarbu Państwa). Trybunał dostrzega, że zaskarżony przepis nie pozbawia skarżącego analizowanego prawa konstytucyjnego w aspekcie formalnym – wypełnia go jednak treścią w aspekcie materialnym. Nie może być wątpliwości co do tego, że rozporządzenie nie może kształtować podmiotowych praw majątkowych w aspekcie materialnym, jeżeli w tym zakresie nie wykonuje ustawy, jak domaga się tego art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Nie jest możliwe, by przyjąć, że badane rozporządzenie wykonuje ustawę, rozstrzygając o wysokości wynagrodzenia kuratora (to jest: o podmiotowych prawach majątkowych w aspekcie materialnym), w sytuacji, gdy ustawa tej materii nie reguluje, w szczególności nie wyznacza nawet granic bazowych stawek ustalonych rozporządzeniem.

5. Trybunał podkreśla potrzebę rozpatrywania w sposób łączny aspektów formalnych oraz materialnych konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa, którego ochrony poszukuje skarżący w związku z wniesioną skargą konstytucyjną. Integralny związek pomiędzy nimi ujawnia się zwłaszcza wówczas, gdy prawa podmiotowe, w aspekcie materialnym, kształtowane są w sposób, który czyni je iluzorycznymi także w aspekcie formalnym. Trybunał Konstytucyjny zastrzega przy tym, że niniejszym wyrokiem nie rozstrzyga, czy zaskarżony przepis rozporządzenia czyni iluzorycznym prawo podmiotowe chronione przez art. 64 ust. 2 Konstytucji – co musiałoby oznaczać faktyczne wygaszenie tego prawa w analizowanym zakresie. Trybunał, wydając wyrok, przedmiotem rozstrzygnięcia nie uczynił kwestii wysokości wynagrodzenia należnego kuratorowi (dla zmaterializowania się, dla zaspokojenia prawa chronionego przepisem art. 64 ust. 2 Konstytucji) – wyrok rozstrzyga inny problem konstytucyjny: eksponuje konstytucyjny zakaz lokowania w rozporządzeniu rozstrzygnięć objętych zaskarżonym przepisem, w sytuacji, gdy nie jest możliwe, by uznać, że rozstrzygnięcia te wykonują ustawę, w zakresie materii zastrzeżonej przez Konstytucję dla ustawy.

6. Trybunał podkreśla, że z przyczyn formalnych bezpośrednie skutki niniejszego wyroku mogą dotyczyć tylko zaskarżonego przepisu. Ze względu na szeroki zakres stosowania zakwestionowanej przez Trybunał metody regulacji w zakresie wysokości stawek wynagrodzenia za czynności reprezentantów procesowych, Trybunał Konstytucyjny podkreśla bardzo pilną potrzebę rewizji obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych z uwzględnieniem rozstrzygnięcia wyrażonego przez Trybunał w niniejszym wyroku.

7. Zawarte w wyroku rozstrzygnięcie merytoryczne – uzasadnione w punktach poprzedzających – uczyniło zbędnym badanie skargi w zakresie pozostałych zarzutów w niej zawartych. Wobec nich aktualizowała się podstawa umorzenia postępowania, przewidziana w art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.