

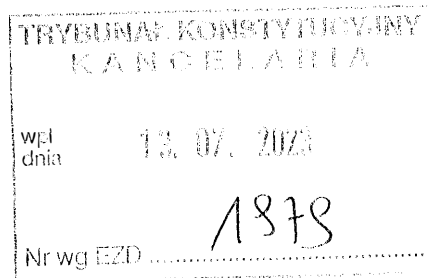


# Minister Sprawiedliwości

DLPC V.070.7.2023  
Warszawa, 13 lipca 2023 r.

Dot. **SK 61/23**

Sz. P.  
Julia Przyłębska  
Prezes Trybunału Konstytucyjnego  
Al. Jana Ch. Szucha 12A  
00-918 Warszawa



*Szanowna Pani Prezes,*

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393, dalej: ustawa o TK), uprzejmie przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej p. A H (SK 61/23).

Jednocześnie wnoszę o uznanie, że **§ 1 ust. 1, 2 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. 22 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 określonych w/w rozporządzeniem — **jest zgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zd. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 i w zw. z art. 2 i 7 oraz z art. 30 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

W dniu 7 czerwca 2023 r. wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego skierowane do Ministra Sprawiedliwości, o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK) w sprawie skargi konstytucyjnej p. A H z dnia 7 listopada 2022 r. (sygn. akt SK 61/23).

Przedmiotem kontroli wskazanym przez skarżącą jest § 1 ust. 1, 2 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: także jako rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów), w zakresie, w jakim regulacje te:

- ustalają stawki za działanie kuratora ustanowionego w sprawie, jako podstawę kwotę nie mniejszą niż 40% stawki minimalnej wskazanej w rozporządzeniach MS dotyczących stawek radcowskich i adwokackich, przy tych samych czynnościach i nakładzie pracy oraz odpowiedzialności w porównaniu do adwokatów i radców prawnych pełniących w sprawach analogicznych funkcję pełnomocnika, a którym przysługuje 100% stawki; a

odnośnie odpowiedzialności za wykonywanie działania - w przypadku kuratorów jeszcze większej, mając na uwadze reprezentację osób ubezwłasnowolnionych, małoletnich czy osób nieznanymi z miejsca pobytu oraz obowiązek ich poszukiwania

- dają możliwość podwyższenia stawki kuratora do maksymalnie kwoty x 1 stawki minimalnej, podczas gdy przy takich samych czynnościach dla pełnomocnika z wyboru maksymalne podwyższenie wynosi 600%

- nie przewidują, przy ocenie wymiaru wynagrodzenia, oprócz adekwatności nakładu pracy adwokata/radcy prawnego oraz wkładu w końcowe rozstrzygnięcie, jak i uwzględnienia czasu trwania postępowania - także zmian wartości siły nabywczej pieniądza

Zgodnie z treścią § 1 ust. 1, 2 i 3 obowiązującego rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów:

„§ 1.1. 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 advokaturze (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.

2. Wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w przepisach, o których mowa w ust. 1, ustala się, przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju.

3. 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 stawieńnictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie;
- 2) wartość przedmiotu sporu;
- 3) stopień zawiłości sprawy.”

## II. Stan faktyczny i zarzuty Skarżącej

Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z niniejszą skargą konstytucyjną, został zrekonstruowany w uzasadnieniu postanowienia TK z dnia 31 maja 2023 r., sygn. akt Ts 259/22. Jak ustalił TK, postanowieniem z dnia czerwca 2021 r. (sygn. akt

) Skarżąca została ustanowiona kuratorem dla małoletniego, celem reprezentowania go w postępowaniu karnym. Postępowanie to zostało prawomocnie umorzone, w związku z czym skarżąca wniosła o zasądzenie na jej rzecz wynagrodzenia według norm przepisanych, powiększonego o wartość podatku VAT. Postanowieniem z dnia marca 2022 r. (sygn. akt ), wydanym w przedmiocie kosztów postępowania przygotowawczego, asesor Prokuratury Rejonowej w Z przyznał skarżącej wynagrodzenie w kwocie zł brutto. Sąd Rejonowy w Z

postanowieniem z sierpnia 2022 r. uwzględnił częściowo zażalenie skarżącej i zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że przyznał jej kwotę zł brutto tytułem kosztów związanych z udzieleniem pomocy prawnej z urzędu małoletniemu pokrzywdzonemu.

Autorka skargi podniosła, że wskutek obowiązywania zakwestionowanych przepisów, doszło do wydania postanowień, w których w odniesieniu do Skarżącej naruszone zostały zasady:

Wystawione w art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zd. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 i w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP, tj.:

- 1/ ochrony praw majątkowych, poprzez brak zapewnienia kuratorom będącym adwokatami i radcami prawnymi prawa do należytej ochrony ich prawa majątkowego (wynagrodzenia za działanie z urzędu zlecone przez organy publiczne) oraz realności i adekwatności wynagrodzenia w odniesieniu do nakładu pracy i realiów ekonomicznych;
- 2/ ochrony wynagrodzenia, poprzez ograniczenie w sposób nieuzasadniony, w porównaniu z adwokatami i radcami prawnymi wykonującymi analogiczne czynności jako pełnomocnicy co do stawki minimalnej, która jest wyraźnie niższa (nie przekraczająca 40% podstawy dla kuratora vs. 100% dla pełnomocnika), jak i ograniczenie możliwości jej podwyższenia do maksymalnie 100% stawki, podczas gdy dla pełnomocnika z wyboru jest to maksymalnie 600%;
- 3/ równości wobec prawa, poprzez nierówne traktowanie przez władze publiczne podmiotów, które należy zaliczyć do jednej, podobnej grupy adresatów norm prawa; nadto dyskryminację osób świadczących pomoc prawną jako zawodowi pełnomocnicy działający jako kurator dla osób, które z różnych względów nie mogą same się reprezentować (np. małoletni, ubezwłasnowolnieni itp.);
- 4/ związania delegacją ustawową, poprzez ustalanie wynagrodzenia kuratorów jako nieprzekraczającej 40% stawki minimalnej, a maksymalnego podwyższenia do tylko 100% stawki minimalnej, ku czemu brak jest podstawy w art. 9 ust. 3 *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1144, dalej: u.k.s.c.).

Wystawiona w art. 30 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP, tj.:

- 5/ zasada ochrony godności człowieka, poprzez: nieuzasadnione różnicowanie wynagrodzenia za tę samą pracę, przy tej samej odpowiedzialności (a nawet w istocie wyższej) oraz wymogach staranności, na podstawie rozporządzenia przekraczającego delegację ustawową, a co też stanowi naruszenie prawa do poszanowania godności kuratorów oraz zdeprecjonowanie ich pracy (mimo że ma ona fundamentalne znaczenie dla prawa do sądu oraz możliwości obrony swoich praw) przez władze publiczne bez obiektywnego i usprawiedliwionego uzasadnienia; pośrednio również deprecjonowanie i naruszenie godności osób zastępowanych przez kuratorów; i tym samym naruszenie również zasady państwa prawa oraz działania organów państwa zgodnie z prawem.

Powyższe naruszenia doprowadziły również do naruszenia zasad:

6/ państwa prawa;

7/ działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa.

## II. Analiza formalna i prawna.

Zgodnie z treścią art. 99 § 1 *ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359, z późn. zm., dalej: KRIO), dla dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, którego żadne z rodziców nie może reprezentować, sąd opiekuńczy ustanawia kuratora reprezentującego dziecko. Zgodnie z treścią art. 99<sup>3</sup> KRIO, o wynagrodzeniu kuratora reprezentującego dziecko i zwrocie poniesionych przez niego wydatków orzeka ten sąd lub organ państwowy, przed którym dziecko jest reprezentowane, stosując przepisy właściwe dla danego postępowania. Wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego do reprezentowania dziecka w postępowaniu innym niż postępowanie cywilne i zwrot poniesionych przez niego wydatków ustala się na podstawie przepisów określających wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej.

Zgodnie z treścią art. 143 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 z późn. zm., dalej: k.p.c.), sąd orzekający na wniosek osoby zainteresowanej wyznacza kuratora dla osoby, której miejsce pobytu nie jest znane. W myśl art. 144 § 1 k.p.c. przewodniczący ustanowi kuratora, jeżeli wnioskodawca uprawdopodobni, że miejsce pobytu strony nie jest znane. W sprawach o roszczenia alimentacyjne, jak również w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka i o związane z tym roszczenia, przewodniczący przed ustanowieniem kuratora przeprowadzi stosowne dochodzenie w celu ustalenia miejsca zamieszkania lub pobytu pozwanego. Ponadto, na podstawie art. 69 k.p.c., sąd orzekający, na wniosek strony przeciwnej, ustanawia kuratora dla strony niemającej zdolności procesowej, która nie ma przedstawiciela ustawowego, dla strony będącej osobą prawną, gdy w jej organie zachodzą braki uniemożliwiające jej reprezentację, albo dla strony będącej jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznała zdolność prawną gdy brak jest osób uprawnionych do jej reprezentowania. W toku postępowania sąd orzekający w uzasadnionych przypadkach może z urzędu ustanowić kuratora dla osoby prawnej lub wskazanej jednostki organizacyjnej.

Kwestię wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej reguluje rozporządzenie 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). Należy zaakcentować, że rozporządzenie to wydane zostało na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 pkt 3 u.k.s.c. W myśl wskazanego przepisu, Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, mając na względzie rodzaj sprawy, stopień jej złożoności i nakład pracy kuratorów. W ocenie Ministra Sprawiedliwości rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów, w pełni realizuje upoważnienie ustawowe, nie wykraczając poza jego zakres.

Jako wzorce kontroli w tej sprawie Skarżąca wskazała: art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zd. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 i w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP a także art. 30 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Odnosząc się do wymienionych wzorców kontroli przedstawionych przez Skarżącą wskazać należy, że zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Natomiast, w myśl art. 64 ust. 2 własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Komentowany przepis stanowi punkt odniesienia dla rozwiązań legislacyjnych mających urzeczywistnić wolność majątkową. Przepis ten kształtuje zakres ochrony w odniesieniu do poszczególnych kategorii praw majątkowych, który zależy od treści i ujęcia konstrukcyjnego tych praw. Jak podkreśla się w doktrynie zasada ochrony praw majątkowych nie może być traktowana jako powtórzenie czy potwierdzenie ogólnej zasady równości (por. Konstytucja RP, Komentarz - art. 1-86, pod. red. M. Safjana i L. Boska, Komentarz do art. 64, Warszawa 2016, SIP Legalis).

W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis ten wyznacza granice ingerencji władz publicznych w sferę konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na to, że „ustanawianie (...) ograniczeń [wolności i praw] należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczalne jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie [tej] wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi (...). Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności (...) mogą

być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków (...). Po trzecie ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani ich suma nie mogą naruszać istoty [danej] wolności” (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994/1/17, Dz.U. z 1994 Nr 36, poz. 137).

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi (ust. 1 zd. 1). Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1 zd. 2). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Przepis ten wyraża zarówno zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania. Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że art. 32 Konstytucji RP określa sytuację prawną jednostki wspólnie z inną normą, która określa sytuację prawną innych podmiotów. Przy czym Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Prawo do równego traktowania przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie samoistnie. W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Stąd wyprowadza się ogólną normę, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3-4, poz. 19). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)” (por. m.in. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1 i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r. K 6/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 117). Ponadto, jak wskazano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2020 r., Ts 132/18, „Zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Wraz z zarzutem, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, tj. doszło do naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, należy wykazać w szczególności, że: a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie.”

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują zatem trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami. W szczególności brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi

być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Znaczy to, że rozporządzenie - jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego - nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Z drugiej strony, ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przywołany przepis wyraża fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę legalizmu. Wspomniana zasada, określana także jako zasada praworządności formalnej, stanowi istotę zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Realizacja zasady legalizmu wymaga, aby kompetencja do działania organów władzy publicznej wynikała z konkretnych norm prawnych.

Wskazać należy, że § 1 ust. 1, 2 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, będące przedmiotem skargi konstytucyjnej, w żaden sposób nie dyskryminują jak również nie uchybiają godności kuratorów ustanawianych dla stron nieznanymi z miejsca pobytu w sprawie cywilnej. Nie naruszają one także sfery praw majątkowych tych podmiotów. Powołane rozporządzenie znajduje swoje oparcie w upoważnieniu ustawowym.

Analizując zagadnienie wynagradzania kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, które to bezpośrednio regulowane jest zaskarżonymi przepisami rozporządzenia, należy wskazać na szczególną rolę jaką realizuje kurator w tym postępowaniu. W polskim porządku prawnym ustawodawca, uwzględniając sytuację, w których z przyczyn obiektywnych strony nie mogą osobiście uczestniczyć w postępowaniu przed sądem, przewidział na płaszczyźnie gwarancji procesowych procedury cywilnej – odpowiednie instytucje służące ich reprezentacji, w tym właśnie kuratora dla osoby nieznanego z miejsca pobytu. Ścisły związek tej instytucji z realizacją gwarancji procesowych wynika z tego, że osoba reprezentowana przez kuratora z reguły nie posiada świadomości wszczętego i toczącego się postępowania sądowego, ponieważ nie można jej doręczyć pozwu lub innego pisma procesowego. Udział wymienionego zastępcy procesowego wiąże się z koniecznością zagwarantowania w odpowiednim zakresie ochrony prawnej i realizacji przysługujących poszczególnym podmiotom tego stosunku uprawnień materialnoprawnych i procesowych. Kuratorzy powinni mieć możliwość realizacji ochrony interesu prawnego strony w postępowaniu sądowym. Pozbawienie strony możliwości obrony jej praw podlega bowiem ocenie przez pryzmat konkretnych okoliczności sprawy i nie może być utożsamiane jedynie z całkowitym jej wyłączeniem od udziału w postępowaniu sądowym. Rola kuratora ustanowionego w sprawie cywilnej nie ogranicza się wyłącznie do odbioru korespondencji. Kurator działa w procesie za stronę, podejmując wszelkie czynności zmierzające do obrony jej praw. 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.

Niezależnie od powyższych rozważań, nie można jednak pomijać faktu, że Kodeks postępowania cywilnego nie określa wymagań, jakie powinna spełniać osoba, aby mogła

być ustanowiona kuratorem strony nieobecnej w postępowaniu cywilnym. W szczególności, na gruncie tej ustawy, nie obowiązuje wymóg posiadania przez takiego kuratora kierunkowego wykształcenia prawniczego. W rezultacie, funkcję tę pełnić może osoba bliska stronie albo znająca stan sprawy. W praktyce często kuratorami ustanawiani są pracownicy sądu. Także i zakres czynności faktycznie podejmowanych przez kuratora w poszczególnych sprawach bywa znacząco odmienny. Nie można zaliczyć do rzadkości sytuacji, w której rola kuratora (z uwagi na okoliczności sprawy, w tym brak kontaktu z reprezentowaną stroną oraz skąpy materiał dowodowy ograniczający się do pozwu i jego załączników) wypełnia się jedynie w złożeniu pisma procesowego o nieskomplikowanej treści oraz udziału w jednym terminie rozprawy.

Istotnym pozostaje, że zaskarżone regulacje nie różnicują wysokości wynagrodzenia osób ustanowionych kuratorami dla stron nieznanych z miejsca pobytu w postępowaniu cywilnym pod względem podmiotowym np. w zależności od posiadanego wykształcenia i wykonywanego zawodu. W odniesieniu do wszystkich kuratorów wyznaczanych dla nieobecnych stron w sprawach cywilnych powołane w skardze konstytucyjnej regulacje konsekwentnie bowiem odwołują się do przepisów określających stawki minimalne za czynności adwokatów albo radców prawnych ustanawianych przez strony. Jak wynika z treści zaskarżonych przepisów, w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy wynagrodzenie kuratora ustala się w przedziale od 40% do pełnej stawki minimalnej.

Trzeba także mieć na względzie, że kurator w postępowaniu cywilnym ustanawiany jest przez sąd orzekający (por. art. 69 k.p.c. i art. 143 k.p.c.), w odróżnieniu od pełnomocnika z wyboru, który ustanowiony zostaje przez samą stronę (art. 87 k.p.c.). Tym samym nie znajduje zastosowania postulat całkowitego ujednoczenia zasad wynagradzania wymienionych podmiotów. Odmienny jest również charakter tych instytucji. Kurator działa w miejsce strony, dla której został ustanowiony. Natomiast pełnomocnik działa w imieniu strony, która go ustanowiła. W tym ostatnim przypadku wynagrodzenie pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym określa umowa z klientem (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze*, art. 22<sup>5</sup> ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych*). W przypadku kuratora wysokość jego wynagrodzenia określa natomiast sąd, który go ustanowił. Dodatkowo, nie sposób pominąć, że w sprawie cywilnej kurator dla nieobecnej strony może być wyznaczony nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu. W tym drugim przypadku, zazwyczaj zachodzi konieczność zabezpieczenia ze Skarbu Państwa środków na pokrycie wynagrodzenia kuratora przynajmniej tymczasowo. Następnie, w orzeczeniu kończącym postępowanie, sąd ma możliwość orzeczenia o nakazaniu pobrania od strony przegrywającej uprzednio wyłożonych należności Skarbu Państwa. Jeżeli jednak racje reprezentowanej strony nie zostaną uwzględnione, a przy tym strona taka nie posiada majątku koszty te i tak końcowo obciążać będą Skarb Państwa. Dlatego też, przyjęte rozwiązania dotyczące zasad wynagrodzenia kuratorów w postępowaniu cywilnym, muszą uwzględniać nie tylko adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny.

Nie można również stwierdzić, że wyszczególnione w skardze konstytucyjnej przepisy rozporządzenia naruszają sferę praw majątkowych ustanawianych kuratorów. Przede wszystkim, należy podkreślić, że obniżenie wysokości wynagrodzenia kuratorów, przewidziane w § 1 pkt 1 rozporządzenia, do 40 % stawek minimalnych przewidzianych w przepisach określających wysokość opłat za czynności adwokackie (odpowiednio: radców prawnych), dotyczy tylko spraw niewymagających przeprowadzenia rozprawy. Z reguły będą to sprawy o niższym stopniu zawichości. Natomiast, w tych postępowaniach, w których przeprowadzenie rozprawy jest wymagane (gdzie zachodzi potrzeba poświęcenia większego czasu pracy i zaangażowania ze strony kuratora), § 1 pkt 3 rozporządzenia optymalizuje wysokość wynagrodzenia kuratora poprzez stworzenie podstawy do przyznania mu wynagrodzenia w wysokości wyższej niż 40 %, lecz nieprzekraczającej stawek minimalnych. Pozwala to na racjonalizację motywów orzeczenia w przedmiocie

wynagrodzenia kuratora, które musi uwzględniać, że w takiej roli wystąpić może zarówno podmiot profesjonalny jak również nieposiadający wiedzy prawniczej, w tym osoba bliska stronie czy pracownik sądu. W tych okolicznościach, postulat możliwości przyznania każdej z tych osób wynagrodzenia w wysokości należnej adwokatom czy radcom prawnym działającym z wyboru, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że w przypadku wyznaczenia przez sąd do pełnienia funkcji kuratora w postępowaniu cywilnym, adwokata lub radcy prawnego - odbywa się to bez udziału osoby zastępowanej. Zakres działań kuratorów wyznaczanych przez sąd w sprawach cywilnych, zazwyczaj limitowany jest brakiem kontaktu z reprezentowaną stroną. W związku z tym, na jego decyzje nie mają wpływu zapatrywania osoby, w imieniu której działa. Już choćby z tego względu nie sposób jest stwierdzić, że sytuacja podmiotu zastępującego stronę postępowania cywilnego w roli kuratora jest tożsama z sytuacją pełnomocnika z wyboru. Koszty działania takiego kuratora co do zasady obciążają zastępowaną stronę. Radykalne podwyższenie wynagrodzenia kuratorów nie pozostaje więc również w zgodzie z interesem osób zastępowanych.

Przepisy rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów przewidują możliwość przyznania kuratorowi wynagrodzenia w stawce minimalnej należnej pełnomocnikowi z wyboru. Ostatecznie, decyzję w przedmiocie wysokości wynagrodzenia każdorazowo podejmuje niezawisły sąd, w oparciu o ocenę okoliczności sprawy, który uwzględniając wszystkie, wymienione w przepisach okoliczności, może różnicować wynagrodzenie kuratora w zakresie stawek od 40% do pełnej stawki minimalnej adwokata bądź radcy prawnego. Znajduje to zresztą odzwierciedlenie w sytuacji skarżącego, któremu z tytułu pełnionej funkcji przyznano stawki przekraczające wartość 40% stawki minimalnej.

Z uwagi na zakres pełnionej funkcji i tryb wyznaczania kuratora, nie wydaje się trafny zamysł arbitralnego określenia wynagrodzenia tych podmiotów np. w kwocie minimalnej przysługującej pełnomocnikom z wyboru. Dodać należy, że możliwość różnicowania przez sąd wynagrodzenia osób reprezentujących stronę w postępowaniu cywilnym, w zależności od okoliczności sprawy oraz nakładu pracy pełnomocnika, przewidziana została przez ustawodawcę także w innych aktach prawnych regulujących tę kwestię (§ 15 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800), § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2016 r., poz. 1714), § 15 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. poz. 1804 z późn. zm.), § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. poz. 1715 z późn. zm.).

Niezależnie od powyższego, wskazać w tym miejscu należy, że nieco odmienna jest rola kuratora osoby małoletniej, wyznaczonego na podstawie art. 99 i n. KRIO. Kwestia ta jest istotna o tyle, że to właśnie te przepisy stanowiły podstawę ustanowienia Skarżącej kuratorem dla małoletniego w postępowaniu karnym. Stanowi on, że dla dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, którego żadne z rodziców nie może reprezentować, sąd opiekuńczy ustanawia kuratora reprezentującego dziecko. W takiej sytuacji, kurator jest umocowany do dokonywania wszelkich czynności łączących się ze sprawą, również w zakresie zaskarżenia i wykonania orzeczenia. Kurator ustanowiony przez sąd opiekuńczy przejmuje więc reprezentację dziecka, która - co do zasady przysługuje rodzicom. W toku podejmowanych czynności, ma on obowiązek kierować się dobrem małoletniego oraz interesem społecznym.

Godzi się zaakcentować, że aktualna treść wspomnianego art. 99 KRIO ukształtowana została w wyniku nowelizacji KRIO, dokonanej *ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. 1146). Oprócz zmiany samego art. 99 KRIO, regulacja dotycząca ustanowienia kuratora



reprezentującego dziecko uzupełniona została o nowe przepisy zawarte w art. 99<sup>1</sup> 99<sup>3</sup> KRIO. Precyzują one kwestie związane z dobrem osoby pełniącej funkcję kuratora reprezentującego dziecko, wzajemnymi obowiązkami kuratora, dziecka i rodziców, a wreszcie i wynagrodzeniem kuratora.

Wymagania wobec osób, które mogą być ustanawiane kuratorami określa art. 99<sup>1</sup> KRIO, wskazując, że powinien być nim adwokat lub radca prawny, który wykazuje szczególną znajomość spraw dotyczących dziecka, tego samego rodzaju lub rodzajowo odpowiadających sprawie, w której wymagana jest reprezentacja dziecka lub który ukończył szkolenie dotyczące zasad reprezentacji dziecka, praw lub potrzeb dziecka (§ 1). Dotyczy to także kuratorów osób małoletnich, ustanawianych na potrzeby postępowania karnego. Wyjątek, nieodnoszący się jednak do sprawy karnych, przewidziany został w § 3 art. 99 KRIO. W przypadku bowiem, gdy stopień skomplikowania sprawy tego nie wymaga, w szczególności gdy sąd opiekuńczy określi szczegółowo treść czynności, kuratorem reprezentującym dziecko może zostać ustanowiona również inna osoba posiadająca wyższe wykształcenie prawnicze i wykazująca znajomość potrzeb dziecka. Jeżeli szczególne okoliczności za tym przemawiają kuratorem może zostać ustanowiona także osoba nieposiadająca wyższego wykształcenia prawniczego.

Jak z powyższego wynika, nie można w oczywisty sposób zrównać funkcji kuratora wyznaczonego na podstawie przepisów k.p.c. z rolą kuratora osoby małoletniej, ustanowionego na podstawie przepisów KRIO. Tymczasem, art. 99<sup>3</sup> KRIO, nakazuje ustalać wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego do reprezentowania dziecka w postępowaniu innym niż postępowanie cywilne i zwrotu poniesionych przez niego wydatków, w oparciu o zaskarżone przepisy rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów. Należy wskazać, że dostrzegając charakterystyczną specyfikę działania kuratorów ustanawianych na podstawie KRIO, ustawodawca zdecydował się odrębnie uregulować kwestie reprezentacji osób małoletnich. Cel ten realizuje *projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw* (Druk sejmowy nr 3309). Wspomniany projekt doprecyzowuje zasady reprezentacji małoletniego, przy jednoczesnej zmianie stosowanej terminologii. W miejsce obecnie obowiązującego terminu „kurator”, projektodawca zaproponował określenie „reprezentant dziecka”, które oddaje rzeczywiste znaczenie tej instytucji. Projekt dookreśla również obowiązki reprezentanta dziecka, w tym obowiązki względem dziecka, które tym samym zyskuje podmiotowość w postępowaniu. Co istotne, projekt zakłada także zmianę zasad i wysokości przyznawania wynagrodzenia reprezentantowi dziecka. Przewiduje się bowiem możliwość odróżnienia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez reprezentanta dziecka w sytuacji, gdy rolę tę pełni adwokat lub radca prawny od sytuacji, gdy rolę tę pełni inna osoba. W uzasadnieniu projektu ustawy zauważono, iż „Adwokat i radca prawny z racji wykonywanego zawodu posiada szczególne, wykwalifikowane kompetencje. Dodatkowo, aby reprezentować dziecko powinien on wykazywać się szczególną znajomością spraw dotyczących dziecka, tego samego rodzaju lub rodzajowo odpowiadających sprawie, w której wymagana jest reprezentacja dziecka lub powinien ukończyć szkolenie dotyczące zasad reprezentacji dziecka, praw lub potrzeb dziecka”<sup>1</sup>. W tej sytuacji, za niezbędne uznano odróżnienie sytuacji adwokatów i radców prawnych od innych osób w pełnieniu przez nich roli reprezentanta dziecka. Projektowany art. 99<sup>3</sup> KRIO jednoznacznie zakłada zatem przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków reprezentanta dziecka będącego adwokatem lub radcą prawnym odpowiednie stosowanie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* oraz art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych* (projektowany art. 99<sup>3</sup> § 3 KRIO). Natomiast, wysokość wynagrodzenia reprezentanta dziecka niebędącego adwokatem lub radcą prawnym i zwrot poniesionych przez niego

---

<sup>1</sup> Przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3309>

wydatków w postępowaniu innym niż cywilne w dalszym ciągu ustalana będzie na podstawie przepisów określających wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej (projektowany art. 99<sup>3</sup> § 2 KRIO).

Uprzejmie informuję, że w dniu 15 czerwca 2023 r. odbyło się pierwsze czytanie wskazanego projektu na posiedzeniu Sejmu, zaś w dniu 27 czerwca 2023 r. przedstawione zostało Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmian w Kodyfikacjach<sup>2</sup>.

Uzupełniając wywody wyrażonego stanowiska, pragnę również poinformować, że w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są obecnie prace koncepcyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (znak sprawy: DPA-I.415.1.2021), których celem jest m.in. profesjonalizacja instytucji kuratora osoby nieobecnej w procesie cywilnym, w postępowaniu nieprocesowym a także w sprawach rodzinnych i administracyjnych. Ostateczny kształt ewentualnych zmian nie jest obecnie możliwy do określenia.

Mając na uwadze powyżej przedstawione argumenty, uprzejmie proszę o przyjęcie niniejszego stanowiska i wnoszę jak na wstępie.

*Z wyrazami szacunku*

Z up. Ministra Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

---

<sup>2</sup> Tamże.

Ministerstwo Sprawiedliwości  
00-950 Warszawa  
Aleje Ujazdowskie 11

Warszawa, 2023-07-13

DLPC-V.070.7.2023

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

## INFORMACJA

Pismo

W załączeniu wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej p. Anny Hertmanowskiej-Kapusty (SK 61/23).

Załączniki:

1. Stanowisko do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 61 23.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć  
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2023 07 13T10:49:01.916Z

**Podpis elektroniczny**