



Warszawa, 09 czerwca 2022 r.

MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

DLPC V.070.4.2022

Dot. SK 34/22

1637

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), w imieniu Ministra Sprawiedliwości, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej G D (SK 34/22), jednocześnie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot kontroli

W dniu 9 maja 2022 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK) w sprawie skargi konstytucyjnej G D z dnia 10 maja 2021 r. (sygn. akt SK 34/22).

Przedmiotem kontroli wskazanym przez skarżącego jest § 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 w sprawie wynagrodzenia kuratorów*) w zakresie w

jakim nie przewiduje, że „wynagrodzenie kuratora będącego podatnikiem obowiązującym do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania o wynagrodzeniu”.

Zgodnie z treścią § 1 obowiązującego *rozporządzenie 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 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.

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

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1.

Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z niniejszą skargą konstytucyjną, został zrekonstruowany w uzasadnieniu postanowienia TK z 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt Ts 137/21. Jak ustalił TK, Skarżący został ustanowiony kuratorem dla nieznaney z miejsca pobytu strony pozwanej w sprawie o zapłatę, wytoczonej przez bank. Wyrokiem z listopada 2019 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w N - zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od grudnia 2017 r. do dnia zapłaty (punkt 1),

- zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (punkt II);

- przyznał skarżącemu kwotę zł, w tym kwotę zł podatku od towarów i usług, tytułem wynagrodzenia (punkt III).

Na skutek apelacji wniesionej przez skarżącego, Sąd Apelacyjny w K w wyroku z lutego 2021 r. (sygn. akt):

- zmienił orzeczenie sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo, przyznał od Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w N na rzecz skarżącego wynagrodzenie w kwocie zł, w tym kwotę zł podatku od towarów i usług, oraz nakazał pobrać od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w N kwotę zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych (punkt 1);

- przyznał od Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w N na rzecz skarżącego wynagrodzenie w kwocie zł (punkt 2);

- nakazał pobrać od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w N kwotę zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych (punkt 3).

Sąd drugiej instancji stwierdził w uzasadnieniu swojego orzeczenia, że wynagrodzenie kuratora strony nieznannej z miejsca pobytu nie może zostać powiększone o należny podatek od towarów i usług, albowiem nie ma ku temu podstaw w obowiązujących przepisach prawnych. Oznacza to, że kwota wynagrodzenia kuratora zawiera w sobie należny podatek.

2.

W uzasadnieniu i uzupełnieniu skargi konstytucyjnej skarżący poinformował, że rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji w zakresie punktu 2 jest ostateczne. Skarżący wywiódł od niego zażalenie, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w K z dnia listopada 2021 r., zostało odrzucone ().

Autor skargi podniósł, że na skutek braku (pominięcia) w rozporządzeniu 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) normy prawnej przewidującej obowiązek powiększania wynagrodzenia kuratora obowiązanego do rozliczenia podatku od towarów i usług o stawkę tego podatku, w odniesieniu do skarżącego naruszone zostały zasady:

1/ równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji) poprzez przyznanie skarżącemu wynagrodzenia niepowiększonego o stawkę podatku VAT, w sytuacji gdy innym uczestnikom

postępowania (radcom prawnym z urzędu, adwokatom z urzędu, biegłym sądowym, tłumaczom przysięgłym, mediatorom, kuratorom ustanowionym dla osób prawnych, kuratorom na gruncie rozporządzenia z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476) działającym na zlecenie władzy publicznej (sądu) za wykonaną pracę przysługuje wynagrodzenie powiększone o stawkę podatku od towarów i usług, w sytuacji gdy są obowiązani do jego rozliczenia;

2/ ochrony wynagrodzenia (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) poprzez przyznanie wynagrodzenia należnego skarżącemu za postępowanie apelacyjne niepowiększonego o stawkę podatku VAT, co spowodowało, że skarżący był obowiązany do rozliczenia tego podatku z własnego wynagrodzenia, a więc zostało ono pomniejszone 23% (tj. o zł). Jednocześnie do ograniczenia w zakresie ochrony wynagrodzenia skarżącego doszło nie na skutek regulacji ustawowej, lecz w oparciu o przepisy rozporządzenia i przy braku przesłanek umożliwiających wprowadzenie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw;

3/ związania delegacją ustawową (art. 92 ust. 1 Konstytucji) poprzez doprowadzenie do zmiany podmiotu obciążonego podatkiem od towarów i usług, w sytuacji gdy art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych upoważniał Ministra Sprawiedliwości jedynie do określenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, co spowodowało, że to nie nabywca usług, lecz skarżący świadczący usługi (w postaci pełnienia funkcji kuratora pozwanej nieznanej z miejsca pobytu) stał się podmiotem obowiązany do poniesienia podatku od towarów i usług;

4/ nakładania podatków w drodze ustawy (art. 217 Konstytucji) poprzez obciążenie skarżącego w drodze rozporządzenia podatkiem od towarów i usług od wykonanej przez niego usługi, w sytuacji, gdy podatek ten winien obciążać ostatecznego nabywcę usługi, a dla skarżącego podatek ten powinien mieć charakter „neutralny”.

III. Analiza formalna i prawna.

1.

Niezależnie od treści postanowienia TK z 13 kwietnia 2022 r. (sygn. akt Ts 137/21), na podstawie którego dopuszczono skargę do merytorycznego rozpatrzenia, Minister

Sprawiedliwości wnosi o umorzenie postępowania w sprawie. W każdym stadium postępowania TK jest bowiem zobowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki (konstytucyjne lub ustawowe), których istnienie powoduje obowiązek umorzenia postępowania. Konieczność weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania. Jest ona aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. np. postanowienia TK z: 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

Sformułowany przez skarżącego zarzut wskazuje, że na skutek braku (pominięcia) w rozporządzeniu 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) normy prawnej przewidującej obowiązek powiększania wynagrodzenia kuratora obowiązanej do rozliczenia podatku od towarów i usług, o stawkę tego podatku, w odniesieniu do skarżącego naruszone zostały wymienione wyżej zasady, gwarantowane treścią Konstytucji RP. Tak sformułowane stanowisko skarżącego, skłania do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii, czy zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny stanowi przypadek pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy. To ostatnie pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazano w uzasadnieniu do zarzutów skargi, skarżący *expressis verbis* opowiada się za pierwszą ewentualnością.

Wskazane rozróżnienie na pominięcie i zaniechanie legislacyjne pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w nowszych judykatach TK (por. wyroki z dnia: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11 a także postanowienie z dnia 19 października 2018 r, sygn. akt SK 11/17).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. np. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania

jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (tak w wyrokach TK z dnia: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08). Trybunał Konstytucyjny nie posiada „kompetencji prawotwórczych (postanowienie TK z dnia 7 sierpnia 1998 r., TS 83/98, OTK-A 1998, Nr 5, poz. 86) ani kompetencji do kontroli zaniechań prawodawczych, tj. działań prawodawcy polegających na świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (zob. wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216).

Należy zauważyć, że w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, a więc tego, czego ustawodawca nie unormował, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powołane tam orzecznictwo).

Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyrok pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje. Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania ustawodawcy; jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (por.

np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535). Przy ocenie jakościowej tożsamości materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie, konieczna jest daleko posunięta ostrożność, zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (tak w powołanym wyżej postanowieniu TK o sygn. SK 17/02).

2.

W przypadku zakwestionowanej przez skarżącego regulacji, nie można mówić o możliwości stwierdzenia pominięcia legislacyjnego. Analiza procesu legislacyjnego, dotyczącego obowiązującego *rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów* dowodzi, że pozostawienie zagadnienia podwyższenia wynagrodzenia kuratora o kwotę podatku od towarów i usług poza obszarem materii regulowanej tym rozporządzeniem jest zamierzonym i celowym działaniem ustawodawcy, wynikającym z konieczności uregulowania tej kwestii w akcie rangi ustawowej.

Kwestię wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej reguluje obecnie *rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów* z dnia 9 marca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 536). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 15 marca 2018 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1476). W istocie, w poprzednim rozporządzeniu, dopuszczalność podwyższenia wynagrodzenia kuratora o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania o wynagrodzeniu, była uregulowana w treści § 1 ust. 3.

Jak trafnie uwypuklił skarżący, w trakcie obowiązywania rozporządzenia z dnia 13 listopada 2013 r., podjęte zostały prace legislacyjne, zmierzające do jego nowelizacji, której zasadniczym celem było jedynie obniżenie wynagrodzenia kuratora zasadniczo do kwoty 40% stawki adwokackiej albo radcowskiej (nr projektu w Wykazie Prac Legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości B 536)¹.

W toku uzgodnień międzyresortowych, uwagi do § 1 ust. 3 obowiązującego rozporządzenia zgłosiło Rządowe Centrum Legislacji (dalej także jako RCL), podnosząc, iż „Dot. § 1 ust. 3 rozporządzenia zmienianego przez projektowany akt regulacja zawarta w

¹ <https://legislacja.rej.gov.pl/projekt/12308200/katalog/12491002#:12491002>.

tym przepisie nie jest przedmiotem zmian objętych projektem. Dotyczy ona kwestii podatkowych. Zauważa się, że tego rodzaju regulacje, stanowiące materię ustawową, nie powinny być zamieszczane w akcie wykonawczym. Zwraca się również uwagę, że art. 603⁴ § 3 ustawy Kodeks postępowania cywilnego, w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, której termin wejścia w życie jest przewidziany na dzień 15 marca 2018 r., zawiera regulacje dotyczące podwyższania wynagrodzenia kuratora obowiązującego do rozliczenia podatku od towarów i usług o kwotę podatku od towarów i usług. W konsekwencji komentowany przepis poza tym, że należy do materii ustawowej to powtarza również przepisy ustawowe. Wymaga on zatem wykreślenia.”

W konkluzji cytowanego wystąpienia RCL zauważono, że w przypadku uwzględnieniu wszystkich przedstawionych uwag, skutkujących dodatkowymi zmianami treści procedowanego rozporządzenia, właściwym rozwiązaniem byłoby wydanie nowego rozporządzenia (ze względu na ilość zmian)². Sugestie RCL zostały uwzględnione, co skutkowało wykreśleniem § 1 ust. 3 z treści rozporządzenia. Ponadto, z uwagi na ilość zmian, podjęto decyzje o odstąpieniu od nowelizacji na rzecz wydania nowego rozporządzenia. Prowadzone prace legislacyjne zakończyły się wydaniem *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie wynagrodzenia kuratorów*, które obowiązuje do dnia dzisiejszego (Dz.U. 2018, poz. 536). Wskazany akt prawny nie zawiera już regulacji dopuszczającej podwyższenie wynagrodzenia zasądzonego na rzecz kuratora o wartość podatku VAT.

Należy również wskazać, że jeszcze w 2018 r. wszczęte zostały prace legislacyjne, zmierzające do nowelizacji rozporządzenia z dnia 9 marca 2018 r. (numer w Wykazie Prac Legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości B 438)³. Głównym celem planowanej nowelizacji, było uzupełnienie § 3 rozporządzenia o ust. 2 w brzmieniu: „2. Wynagrodzenie kuratora będącego podatnikiem obowiązującym do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania o wynagrodzeniu”.

W toku przeprowadzonych uzgodnień międzyresortowych, projekt został negatywnie zaopiniowany przez Rządowe Centrum Legislacji, które podtrzymało stanowisko poprzednio wyrażone w opinii z dnia 19 lutego 2018 r. w trakcie uzgodnień projektu rozporządzenia nr B 536, na skutek którego w obowiązującym rozporządzeniu zrezygnowano z przepisu § 1 ust. 3

² Stanowisko RCL z dnia 19 lutego 2018 r., znak RCL.DPA.555.77/2018.

³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321586>

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 1476), zgodnie z którym wynagrodzenie kuratora będącego podatnikiem obowiązany do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższane było o kwotę podatku VAT. W treści analizowanego wystąpienia RCL zauważono, że od czasu wydania powyższej opinii nie zmieniły się regulacje prawne dotyczące ustalania wysokości wynagrodzeń kuratorów i dlatego brak jest podstaw do ponownego wprowadzenia w rozporządzeniu przepisu regulującego materię ustawową, która to materia w ustawie już jest uregulowana (art. 603⁴ § 3 k.p.c.).

Odnosząc się do przywołanych w uzasadnieniu projektu tego rozporządzenia przepisów § 4 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu* oraz przepisów *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*, zwrócono uwagę, że akty te zostały wydane na podstawie upoważnień ustawowych, które zezwalają na uregulowanie w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ponoszenia przedmiotowych kosztów, z uwzględnieniem sposobu ich ustalania, czego nie przewiduje upoważnienie ustawowe do wydania projektowanego rozporządzenia⁴.

W tym miejscu podkreślić zatem należy, że art. 9 pkt 3 *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz. U. 2022, poz. 1125), nie zawiera delegacji ustawowej do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia regulującego podwyższanie wynagrodzenia kuratorów o podatek VAT. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że Minister Sprawiedliwości został umocowany wyłącznie do określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, mając na względzie rodzaj sprawy, stopień jej zawichości i nakład pracy kuratorów. Minister Sprawiedliwości nie jest jednak umocowany do wydania rozporządzenia określającego zasady ustalania wysokości wynagrodzenia kuratorów procesowych tak jak to ma miejsce wobec adwokatów i radców prawnych działających z urzędu. Podobnie, w treści art. 89 ust. 4 *ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, zawarto regulację, zgodnie z którą wynagrodzenie biegłego będącego podatnikiem obowiązany do rozliczenia podatku od towarów i usług, podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze

⁴ Stanowisko RCL z dnia 6 maja 2019 r., znak: RCL.DPA.555.103/2019.

stawką tego podatku obowiązują w dniu orzekania o tym wynagrodzeniu. Zgodnie natomiast z treścią art. 603⁴ § 3 k.p.c. wynagrodzenie kuratora dla osoby prawnej obowiązanej do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie z obowiązującą stawką tego podatku.

Przywołane przepisy prawa w aktach prawnych rangi ustawowej, regulują wprost możliwość podwyższenia wynagrodzenia o podatek VAT. Tymczasem art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, upoważnia Ministra Sprawiedliwości jedynie do określenia wysokości wynagrodzenia kuratorów, nie zaś do ustalenia zasad regulujących wysokość tegoż wynagrodzenia, w szczególności podwyższenia wynagrodzenia o kwotę podatku od towarów i usług. Mając na względzie powyższe, wobec konkluzji co do niedopuszczalności wprowadzenia potrzebnej zmiany w trybie nowelizacji rozporządzenia, zarządzono zakończenie prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów (nr w wykazie B 438).

Warto jednak zaznaczyć, że obecnie trwają prace legislacyjne, zmierzające do uregulowania kwestii podwyższania przez sąd wynagrodzenia kuratorów o podatek VAT w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Prace te prowadzone są w ramach *projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw* (nr w Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów UD169). Projekt przewiduje dodanie w treści ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych art. 91a w brzmieniu:

„Art. 91a. 1. Kuratorowi ustanowionemu dla strony w danej sprawie przysługuje wynagrodzenie oraz zwrot udokumentowanych wydatków niezbędnych do dokonania czynności.

2. Wynagrodzenie kuratora obowiązanej do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie z obowiązującą stawką tego podatku.

3. Do przyznawania należności kuratorowi przepisy art. 92-93 stosuje się odpowiednio”⁵.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy:

„*W przepisach ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie zamieszczono regulacji dotyczących wysokości i trybu przyznawania należności kuratorom ustanowionym przez sąd w danej sprawie. Są one jedynie wymienione w katalogu wydatków sądowych (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c.). Zagadnienia dotyczące wynagrodzenia i zwrotu wydatków kuratora*

⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354704>

ustanowionego przez sąd dla strony w sprawie cywilnej są unormowane w rozporządzeniu 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). Rozporządzenie to jest wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 pkt 3 u.k.s.c. (...) Należności przysługujące kuratorom ustanowionym dla strony w sprawie cywilnej stanowią koszty sądowe. Względy systemowe przemawiają za ich unormowaniem w rozdziale 2 u.k.s.c., w którym są zamieszczone przepisy dotyczące wynagrodzenia i wydatków innych podmiotów biorących udział w postępowaniu (biegłych, tłumaczy, świadków itd.). Odwołując się do tych przepisów, proponuje się zamieszczenie ogólnej regulacji wskazującej rodzaje należności przypadających kuratorowi, czyli wynagrodzenie i zwrot wydatków (art. 91a ust. 1 u.k.s.c.). Wysokość tych należności nadal będzie uregulowana we wskazanym wyżej rozporządzeniu (nie przewiduje się zmian w tym zakresie). Proponuje się też wprowadzenie przepisu pozwalającego na podwyższenie tego wynagrodzenia o podatek od towarów i usług, w przypadku, gdy kurator jest obowiązany do rozliczenia tego podatku (art. 91a ust. 2 u.k.s.c.). Przepis ten jest wzorowany na wskazanym wyżej art. 603⁴ k.p.c., a także na podobnych regulacjach dotyczących wynagrodzenia biegłych (art. 89 ust. 4 u.k.s.c.) oraz przepisach wykonawczych dotyczących wynagrodzeń adwokatów lub radców prawnych ustanowionych z urzędu”.

Należy wskazać, że prace nad wspomnianą nowelizacją ustawy (UD169) znajdują się na końcowym etapie analizy uwag i opinii zgłoszonych w toku uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania. Uchwalenie art. 91a u.k.s.c. w projektowanym kształcie, powinno pozwolić na całkowite wyeliminowanie problemu zasądzania na rzecz kuratorów podatku VAT od przyznanego wynagrodzenia w postępowaniu cywilnym.

Niezależnie od powyższego, podkreślić wypada, że możliwość przyznania kuratorom sprawie cywilnej podatku od towarów i usług na gruncie obowiązującego stanu prawnego była przedmiotem oceny Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu do uchwały z dnia 5 listopada 2021 r., III CZP 68/20, Sąd ten wskazał: „(...) Przyjąć należy, że odstąpienie od rozwiązania przewidzianego w § 1 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. wynikało z faktu, że ustawodawca zdecydował się kwestię tę uregulować w Kodeksie postępowania cywilnego. W dniu 15 marca 2018 r. wraz z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. wszedł w życie art. 603⁴ KPC wprowadzony ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 398 z późn. zm. - „ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r.”),

który w § 3 stanowi, że wynagrodzenie kuratora obowiązane do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług określoną zgodnie z obowiązującą stawką tego podatku. W doktrynie wątpliwości budzi jednak zakres stosowania tego przepisu. Z jednej strony wskazuje się, że stosuje się go do wszystkich rodzajów kurateli tak materialnoprawnej, jak i procesowej. Z drugiej strony, z uwagi na genezę przepisu i jego umiejscowienie ogranicza się jego stosowanie wyłącznie do kuratorów ustanawianych przez sąd rejestrowy, uznając że zasady wynagradzania kuratorów procesowych określają odrębne przepisy, w tym Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. Również w orzecznictwie sądów powszechnych istnieją w tym zakresie rozbieżności. W niektórych judykatach wskazuje się bowiem na brak podstawy prawnej do podwyższenia wynagrodzenia kuratora procesowego o należny podatek od towarów i usług, a w innych stosuje się art. 603⁴ § 3 KPC per analogiam. Na podzielenie zasługuje drugi pogląd, brzmienie art. 603⁴ § 3 KPC nie powinno być bowiem ograniczane tylko do kuratora ustanawianego przez sąd rejestrowy. Przepis ten w § 1 wyraża bowiem ogólną regułę co do tego, że kuratorowi przysługuje wynagrodzenie co jest zasadą dla wszystkich rodzajów kurateli. W konsekwencji określoną w § 3 regułą nakazującą podwyższenie wynagrodzenia tych kuratorów, którzy są podatnikami obowiązanych do rozliczenia podatku od towarów i usług o należną kwotę tego podatku należy uznać za zasadę w stosunku do wszystkich rodzajów kurateli. Brak uregulowania dotyczącego podwyższenia o podatek od towarów i usług wynagrodzenia kuratorów procesowych należy uznać za lukę prawną, a w celu jej wypełnienia stosować art. 603⁴ § 3 KPC per analogiam. Zajęcie odmiennego stanowiska i przyjęcie, że wynagrodzenie kuratora obowiązane do rozliczenia podatku od towarów i usług nie podlega podwyższeniu o kwotę tego podatku oznaczałoby pomniejszenie tego wynagrodzenia w stosunku do stanu prawnego obowiązującego przed 15 marca 2018 r. bez dostatecznego uzasadnienia. Może to rodzić wątpliwości, także na płaszczyźnie konstytucyjnej (naruszenie zasady równości wobec prawa), z uwagi na odmienne traktowanie w zakresie obciążeń publicznoprawnych kuratorów procesowych i kuratorów objętych regulacją art. 603⁴ § 3 KPC”.

Podobne stanowisko Sąd Najwyższy przedstawił w uchwale z dnia 21 stycznia 2022 r., III CZP 37/22, Legalis nr 2678396, w której wskazano, że „(...) Jeżeli kuratorem takim jest adwokat, jego wynagrodzenie podlega podwyższeniu o należny podatek od towarów i usług”. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy Sąd argumentował, że „Brak tożsamego rozwiązania w stanie prawnym obowiązującym od dnia 15 marca 2018 r. nie stanowi jednak argumentu za przyjęciem, że wynagrodzenie kuratora procesowego, którym ustanowiony został adwokat, nie podlega podwyższeniu o stawkę podatku od towarów i usług. Wraz z

rozporządzeniem z dnia 15 marca 2018 r. weszła w życie nowelizacja przepisów kodeksu postępowania cywilnego o kurateli, dokonana ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 398 ze zm.). W rezultacie art. 603⁴ § 1 i 3 KPC stanowi, że kurator ma prawo do wynagrodzenia za swoją działalność oraz do zwrotu uzasadnionych wydatków, które poniósł w związku ze swoimi czynnościami (§ 1). Wynagrodzenie kuratora obowiązującego do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług określoną zgodnie z obowiązującą stawką tego podatku (§ 3). (...) W rezultacie brak uregulowania dotyczącego podwyższenia o podatek od towarów i usług wynagrodzenia kuratorów procesowych, będących adwokatami (radcami prawnymi), należy uznać za lukę prawną, a w celu jej wypełnienia zastosować art. 603⁴ § 3 KPC per analogiam”.

Przepis art. 603⁴ § 3 k.p.c. stanowi, że wynagrodzenie kuratora obowiązującego do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie z obowiązującą stawką tego podatku. Przepis ten odnosi się jednak wyłącznie do kuratora wyznaczonego przez sąd rejestrowy. Kuratorem ustanowionym w innych sprawach cywilnych może być zarówno kurator procesowy, jak i kurator ustanowiony na podstawie przepisów prawa materialnego w celu reprezentowania strony w konkretnym postępowaniu (*ad actum*). Kuratorem ustanawianym „dla strony w danej sprawie” na podstawie przepisów prawa procesowego jest np.: kurator dla osoby niemającej zdolności procesowej (art. 69, 460 § 2, art. 818 k.p.c.), kurator dla osoby nieznannej z miejsca pobytu (np. art. 143 144 i 146, 195 § 1, art. 510 § 2, art. 802, 928 k.p.c.) oraz kurator dla zmarłego małżonka w sprawie o unieważnienie małżeństwa w razie śmierci małżonka (art. 450 § 3 k.p.c.). Wśród kuratorów ustanawianych „dla strony w danej sprawie” na podstawie przepisów prawa materialnego należy wymienić: kuratora dla zmarłej matki w sprawie o zaprzeczenie macierzyństwa (art. 61¹² § 2 k.r.o.), kuratora dla zmarłego ojca w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa (art. 70 § 2 k.r.o.), kuratora dla zmarłego mężczyzny, który uznał ojcostwo (art. 82 § 3 k.r.o.), kuratora dla zmarłego domniemanego ojca w sprawie o ustalenie ojcostwa (art. 84 § 2 k.r.o.) oraz kuratora dla rodziców w sprawie, w której żaden z rodziców nie może reprezentować dziecka (art. 99 k.r.o.). W wymienionych przypadkach kurator „dla strony w danej sprawie” jest ustanawiany przez sąd opiekuńczy.

W świetle powyższego, należy wskazać, że w obowiązującym stanie prawnym, pomimo braku w treści rozporządzenia regulacji wprost dopuszczających zasądzenie podatku od towarów i usług na rzecz adwokata lub radcy prawnego, sprawującego funkcje kuratora w sprawie cywilnej istnieją podstawy, aby należność tę zasądzić na podstawie art. 603⁴ § 3

k.p.c. stosowanego *per analogiam*. W Ministerstwie Sprawiedliwości, dostrzegając wystąpienie luki prawnej, podjęto już działania zmierzające do jej wypełnienia. Uchwalenie regulacji w projektowanym kształcie pozwoli na jednoznaczne wyeliminowanie pojawiających się wątpliwości.

Wypada przy tym powtórnie zaznaczyć, iż brak w rozporządzeniu odnośnej regulacji nie stanowi wyniku zaniedbania ustawodawczego, a jedynie jest wyrazem uwzględniania racji Rządowego Centrum Legislacji przedstawianych wobec projektów rozporządzeń, które przewidywały możliwość podwyższenia wynagrodzenia kuratora o wartość podatku VAT. Należy ponadto wskazać w tym miejscu, że niezależnie od stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Apelacyjny w K [] w analizowanej sprawie, Sąd Najwyższy przedstawił odmienne zapatrywanie. Skarga konstytucyjna nie jest jednak nadzwyczajnym środkiem weryfikacji ostatecznych orzeczeń sądowych (w tym wypadku – rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w K []). Środek ten jest zawsze wymierzony przeciw normom prawnym, a nie ich wadliwemu zastosowaniu, „nawet jeśli to prowadziło do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). W wypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał jest sądem prawa, a nie sądem faktów, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Do kognicji Trybunału nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu.

Reasumując należy wskazać, że:

- treść zaskarżonego przepisu nie jest rezultatem pominięcia ustawodawczego, lecz rozwiązaniem zamierzonym, wynikającym z braku podstawy w delegacji ustawowej do ukształtowania przepisu o oczekiwanej przez skarżącego treści; jest zatem zaniechaniem prawodawczym;

- na gruncie aktów wyższego rzędu, kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, w

obowiązującym stanie prawnym istnieją podstawy do zasądzenia na rzecz kuratorów w sprawach cywilnych wynagrodzenia podwyższonego o podatek od towarów i usług;

- skarga została sformułowana na kanwie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego w sposób odbiegający od wykładni zaproponowanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jest zatem próbą poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego orzeczenia sądu powszechnego, nie zaś kontroli zgodności z Konstytucją treści norm.

W świetle przytoczonych racji, brak jest zatem podstaw, by uznać, że brak zamieszczenia w treści rozporządzenia regulacji w tym zakresie mógł stanowić przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, wymienionych w treści skargi. Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, iż prace legislacyjne zmierzające do wyeliminowania pojawiających się wątpliwości, znajdują się na zaawansowanym etapie.

Mając na uwadze przytoczoną argumentację, Minister Sprawiedliwości wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Z poważaniem

Z up. Ministra Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1/ Stanowisko RCL z dnia 19 lutego 2018 r., znak RCL.DPA.555.77/2018,

2/ Stanowisko RCL z dnia 6 maja 2019 r., znak: RCL.DPA.555.103/2019.