

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 21 listopada 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący

Michał Warciński – sprawozdawca

Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 listopada 2024 r., skargi konstytucyjnej [REDAKTOWANE] o zbadanie zgodności:

§ 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:

- a) ustalają stawki za działanie kuratora ustanowionego w sprawie, w wysokości nie mniejszej niż 40% stawki minimalnej wskazanej w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości 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 wykonywane działania – w przypadku kuratorów jeszcze większej, mając na uwadze reprezentację osób ubezwłasnowolnionych, małoletnich czy osób nieznanych z miejsca pobytu oraz obowiązek ich poszukiwania,
- b) dają możliwość podwyższenia stawki kuratora maksymalnie do kwoty 100% stawki pełnomocników z wyboru, podczas gdy przy takich

samych czynnościach dla pełnomocnika z wyboru maksymalne podwyższenie wynosi 600%;

- c) nie przewidują, przy ocenie wymiaru wynagrodzenia, oprócz adekwatności nakładu pracy adwokata lub radcy prawnego oraz wkładu w końcowe rozstrzygnięcie, jak i uwzględnienia czasu trwania postępowania - także zmian wartości siły nabywczej pieniądza, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze oraz z art. 30 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. ██████████ wykonująca zawód adwokata w jednoosobowej kancelarii adwokackiej (dalej: skarżąca) wniosła 4 listopada 2022 r. (data nadania) skargę konstytucyjną o stwierdzenie, 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; dalej: rozporządzenie z 2018 r.) „w brzmieniu obowiązującym od dnia 15.03.2018”, w zakresie, w jakim powyższe przepisy:

„– 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 nieznanych z miejsca pobytu oraz obowiązek ich poszukiwania

– dają możliwość podwyższenia stawki kuratora do maksymalnie kwoty x1 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”

są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze oraz z art. 30 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Postanowieniem Sądu Rejonowego w ██████████ z 15 czerwca 2021 r. skarżąca została wyznaczona kuratorem dla małoletniego pokrzywdzonego w celu

reprezentowania jego interesów w postępowaniu prowadzonym przez Prokuraturę Rejonową w Z [REDAKTOWANE] Postępowanie to zostało umorzone (postanowienie Prokuratury Rejonowej z 2 grudnia 2021 r.).

24 marca 2022 r. skarżąca złożyła wniosek o przyznanie jej wynagrodzenia za reprezentowanie małoletniego pokrzywdzonego jako kurator. Postanowieniem z 25 marca 2022 r. Prokuratura Rejonowa w [REDAKTOWANE] przyznała skarżącej wynagrodzenie w kwocie 240 zł brutto na podstawie § 1 rozporządzenia z 2018 r. w związku z art. 99³ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359; dalej: k.r.o.).

Na powyższe postanowienie skarżąca wniosła zażalenie do Prokuratury Okręgowej [REDAKTOWANE] zarzucając naruszenie art. 99³ k.r.o. w związku z § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2018 r. oraz § 17 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 2019 r. poz. 18). Prokurator Prokuratury Okręgowej [REDAKTOWANE] nie uwzględnił zażalenia.

Postanowieniem z 4 sierpnia 2022 r. Sąd Rejonowy w [REDAKTOWANE] uwzględnił częściowo zażalenie skarżącej i zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że przyznał skarżącej, jako kuratorowi kwotę 295,20 zł brutto tytułem kosztów związanych z udzieleniem pomocy prawnej z urzędu małoletniemu pokrzywdzonemu. W ocenie sądu wynagrodzenie kuratora powinno być podwyższone o stawkę podatku od towarów i usług. Postanowienie to zostało wskazane przez skarżącą jako ostateczne rozstrzygnięcie kończące postępowanie w przedmiocie ustalenia wysokości wynagrodzenia skarżącej za pomoc prawną z urzędu.

1.2. Przedstawiając przedmiot kontroli skarżąca zwróciła uwagę, że § 1 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r. wprowadza zasadę, że wynagrodzenie kuratora nie może przekraczać 40% stawki bazowej – stawki wskazanej w rozporządzeniach dotyczących stawek adwokackich i radcowskich (rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Ponadto przepis ten wywołuje wątpliwości interpretacyjne, gdyż użyte w nim sformułowanie „w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych” można interpretować w taki sposób, że ustalone wynagrodzenie kuratora może być niższe niż 40% stawki minimalnej. Zaskarżony § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2018 r. dopuszcza możliwość podwyższenia wynagrodzenia kuratora maksymalnie do wysokości jednokrotności stawki minimalnej. Dla pełnomocników

z wyboru (adwokatów i radców prawnych) górna granica podwyższenia stawki wynosi natomiast 6-krotność stawki minimalnej. Minister Sprawiedliwości zróżnicował więc wynagrodzenie oraz możliwość jego podwyższenia za te same czynności w zależności od rodzaju powołania do sprawy.

Zdaniem skarżącej praca wykonywana przez kuratora ma doniosłe znaczenie dla obrony praw podmiotów reprezentowanych (osób nieznanych z miejsca pobytu, małoletnich w postępowaniach karnych lub rodzinnych, osób ubezwłasnowolnionych itp.). W praktyce, to od postawy, aktywności i rzetelności kuratora zależą prawa tych osób. Kurator bierze na siebie ciężar prowadzenia sprawy i podejmowania wiążących decyzji. Jego działanie ma charakter obowiązkowy. Zakres czynności kuratora i pełnomocnika jest w zasadzie taki sam. Praca kuratora jest jednak w praktyce trudniejsza. Ma on także dodatkowe obowiązki wobec podmiotów trzecich. Zarówno kuratorów jak i pełnomocników z wyboru obowiązuje zachowanie tajemnicy.

Podstawowy zarzut skarżącej sprowadza się do twierdzenia, że „Minister Sprawiedliwości w sposób zupełnie dowolny ustala wynagrodzenie kuratora jako znacznie niższe niż te, które ten sam adwokat i radca prawny miałby szansę otrzymać jako pełnomocnik; i tak samo znacznie ogranicza możliwość uzyskania jego podwyższenia” (skarga, s. 5). Skarżąca powołała się na wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r. sygn. SK 66/19. W jej ocenie brak jest jakiegokolwiek racjonalnego wy tłumaczenia pogorszenia sytuacji kuratorów względem pełnomocników z wyboru. Takie różnicowanie nie występowało w poprzednim stanie prawnym (w rozporządzeniu 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).

Ponadto skarżąca zarzuca zaskarżonym przepisom, że nie przewidują podwyższenia wynagrodzenia o VAT, a także nie zawierają mechanizmów waloryzacyjnych. Stawki minimalne są „znaczaco zaniżone, nie zwiększane od lat, oderwane od realiów ekonomicznych i wartości pracy” (skarga, s. 6).

1.3. Skarżąca określiła art. 64 ust. 2 Konstytucji jako główny wzorzec kontroli. Wynagrodzenie adwokatów i radców prawnych zalicza się do kategorii praw majątkowych, których równą ochronę gwarantuje Konstytucja. Zdaniem skarżącej adwokaci i radcowie prawni działający jako pełnomocnicy i działający jako kuratorzy stanowią tę samą kategorię podmiotów, wykonują te same czynności, ich odpowiedzialność jest taka sama (lub nawet wyższa w przypadku kuratorów) i mają takie

samo prawo do wynagrodzenia. Zróżnicowanie występujące w zaskarżonych przepisach nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i tym samym narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jako związkowe wzorce kontroli do art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżąca wskazała: art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca zwróciła uwagę, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, a nie w akcie wykonawczym. Powinny za nimi przemawiać względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Muszą być także konieczne, a tym samym najmniej uciążliwe i dolegliwe dla adresatów. Zdaniem skarżącej „[w]ładze publiczne ograniczyły prawo do należytego wynagrodzenia mimo braku przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3, (...), zresztą uderzając w jego istotę, co jest wprost zakazane (adekwatność stawki do wykonanej pracy i związanej z tym odpowiedzialności), dodatkowo w akcie rangi podustawowej (rozporządzenie)” (skarga, s. 8).

Następstwem niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest ich niezgodność z zasadą równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Skarżąca zwróciła uwagę na konieczność zachowania równości w stanowieniu prawa. Ustawodawca powinien tak samo ukształtować zasady przyznawania wynagrodzenia za podejmowanie analogicznych czynności przez kuratorów i pełnomocników. Członkowie palestry stanowią bowiem zbiór podmiotów podobnych. Z tego względu normy prawne adresowane do nich w tych samych okolicznościach i dotyczące tej samej materii nie powinny się różnić. W związku z tym zostało naruszone prawo skarżącej do równego traktowania przez władze publiczne.

Zasada niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) występuje w ścisłym związku z zasadą równego traktowania. W ocenie skarżącej w jej sprawie dokonano „istotnego i nie mającego żadnego uzasadnienia zdyskryminowania zawodowych prawników (...) [O]kreślona grupa podmiotów prawa, w określonej sytuacji, jest traktowana wyraźnie gorzej od tych, którzy świadczą pomoc prawną w charakterze pełnomocnika” (skarga, s. 9). Dyskryminacja ta dotyczy wyceny pracy i wynagrodzenia. Skarżąca upatruje jej nie tylko w kwestii obniżenia stawki wynagrodzenia kuratora i ograniczonej możliwości jej podwyższenia, ale także w braku przepisów wprowadzających waloryzację stawek. W ocenie skarżącej przyznawane kwoty nie mają realnej wartości w odniesieniu do wykonywanej pracy oraz czynników gospodarczych. Stawki bazowe nie były podnoszone od 2016 r. Jako wniosek *de lege ferenda* skarżąca proponuje wprowadzenie

systemu zaliczek na poczet przyszłego wynagrodzenia. Rozwiązanie to jest szczególnie istotne w postępowaniach, które toczą się przez kilka lat. Jako przykłady przyjętych przez ustawodawcę mechanizmów waloryzacyjnych, skarżąca podała minimalne wynagrodzenie, emerytury i renty oraz wynagrodzenie Prezydenta RP i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wskazanie art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli jest uzasadnione tym, że naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych następuje w rozporządzeniu wykonawczym. Zdaniem skarżącej, rozporządzenie to przekracza zakres upoważnienia ustawowego – art. 9 pkt 3 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Delegacja ustawowa nie daje możliwości takiego ustalenia wynagrodzenia kuratorów aby wynosiło ono 40% stawki bazowej. Poprzednie rozporządzenie (z 2013 r.) było wydane na podstawie tego samego przepisu upoważniającego i ustanawiało wysokość wynagrodzenia kuratora na poziomie jednokrotności stawki minimalnej. Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności może następować tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a ustawodawca nie zdecydował się na różnicowanie sytuacji zawodowej prawników w zależności od podstawy ich działania.

1.4. Drugim głównym wzorcem kontroli skarżąca uczyniła art. 30 Konstytucji, który w jej ocenie może być wzorcem samodzielnym. Zaskarżone przepisy naruszyły prawo skarżącej „do poszanowania i ochrony jej godności, poprzez niczym nieuzasadnione deprecjonowanie zlecanej jej przez władze publiczne pomocy prawnej jako kurator, z racji znacznego pogorszenia warunków ustalania wynagrodzenia względem sytuacji, gdy jest pełnomocnikiem” (skarga, s. 12). Skarżąca zwróciła uwagę, że często od postawy i staranności kuratora zależy poziom ochrony praw osób reprezentowanych. Zdobywanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych jest procesem długotrwałym. Tymczasem „władza publiczna narusza godność pełnomocników/obrońców zawodowych, uznając że ich status przy działaniu jako kurator jest niższej rangi niż przy działaniu jako pełnomocnik. (...) [I]nteresy finansowe Skarbu Państwa mają prymat nad należyłą i adekwatną do wymagań i odpowiedzialności zapłatą za zleconą dla kuratora pomoc prawną” (skarga, s. 11). Dotyczy to także osób korzystających z pomocy, „jako tych «gorszych», których sprawy i wartość pracy przy nich jest wyceniana znacznie niżej niż przy analogicznych, gdzie działa pełnomocnik. Nie ulega wątpliwości zdaniem Skarżącej, że taka sytuacja idzie wbrew zasadzie ochrony godności i poszanowania przez władze publiczne” (skarga s. 11).

Skarżąca krytycznie oceniła wysokość kwoty minimalnej – 60 zł. Wynagrodzenie to nie odpowiada nakładowi pracy kuratora oraz jego kwalifikacjom zawodowym, przez co narusza jego godność. Powołana kwota odpowiada 3 godzinom pracy za stawkę minimalną brutto w 2022 r.

1.5. Art. 2 i art. 7 Konstytucji zostały omówione zbiorczo we wcześniejszych fragmentach skargi.

Zasada równości stanowi konkretyzację zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W ocenie skarżącej kuratorzy są traktowani w zaskarżonych przepisach niesprawiedliwie.

Wydanie rozporządzenia wykonawczego przekraczającego delegację ustawową, naruszającego równość i ochronę praw majątkowych jest niezgodne z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

2. W piśmie z 4 lipca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) zgłosił udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że § 1 ust. 1, 2, 3 rozporządzenia z 2018 r. w zakresie, w jakim ustalają stawki za działanie kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym, w przypadku gdy kuratorem jest adwokat – 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, ze zm.; dalej: u.p.a.), a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny – w kwocie nieprzekraczającej 40% wysokości 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 ze zm.; dalej: u.r.p.), ograniczając możliwość ich podwyższenia – do kwoty stawek minimalnych, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie z 29 sierpnia 2023 r. RPO przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska w sprawie. Na wstępie RPO zwrócił uwagę, że skarżąca odnosi się nie tylko do instytucji kuratora małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, ale również kuratora osoby ubezwłasnowolnionej oraz nieznaney z miejsca pobytu. Biorąc pod uwagę, że skarżąca, w sprawie, na kanwie której wniosła skargę konstytucyjną, pełniła funkcję kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, Rzecznik postanowił przystąpić do postępowania we wskazanym zakresie.

2.1. W pierwszej części pisma RPO przedstawił historię regulacji instytucji kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym. Problem reprezentacji małoletniego pokrzywdzonego w wyniku przestępstwa jednego lub obojga rodziców wynikał z braku adekwatnej regulacji prawnej. Jako podstawę prawną legitymacji formalnej do działania w imieniu małoletniego, w sytuacji, w której nie mogli tego czynić jego rodzice, wskazywano art. 51 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 98 § 2 pkt 2 w związku z art. 98 w związku z art. 99 k.r.o. Niedostatki normatywne spowodowały konieczność wypowiedzenia się najwyższych instancji sądowych: Sądu Najwyższego w uchwale z 30 września 2010 r., sygn. akt I KZP 10/10 i Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 21 stycznia 2014 r., sygn. SK 5/12, oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym z 11 lutego 2014 r., sygn. S 2/14.

W wyroku w sprawie o sygn. SK 5/12 Trybunał orzekł, że art. 51 § 2 k.p.k. w związku z art. 98 § 2 pkt 2 w związku z art. 98 § 3 w związku z art. 99 k.r.o. w zakresie, w jakim wyłączają możliwość wykonywania przez rodzica małoletniego – działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora, są zgodne z art. 47 w związku z art. 51 ust. 1, z art. 48 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 3 Konstytucji.

Zmiana stanu prawnego nastąpiła 20 września 2019 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1146; dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.). Istotą wprowadzonych zmian było uregulowanie standardów reprezentacji dziecka przez kuratora oraz zagwarantowanie dziecku należytej ochrony jego praw i interesów. Dodany art. 99¹ k.r.o. wprowadził zasadę, zgodnie z którą kuratorem reprezentującym dziecko może być ustanowiony adwokat lub radca prawny, który wykazuje się szczególną znajomością spraw dotyczących dziecka, tego samego rodzaju lub rodzajowo odpowiadających sprawie, w której wymagana jest reprezentacja dziecka lub ukończył szkolenie dotyczące zasad reprezentacji dziecka, jego praw lub potrzeb. Od zasady tej jest wyjątek, w przypadkach gdy stopień skomplikowania sprawy nie wymaga reprezentowania dziecka przez profesjonalnego przedstawiciela. Kuratorem reprezentującym dziecko może zostać wtedy inna osoba posiadająca wyższe wykształcenie

prawnicze i wykazująca znajomość potrzeb dziecka. Jeżeli szczególne okoliczności za tym przemawiają kuratorem może zostać ustanowiona nawet osoba nieposiadająca wyższego wykształcenia prawniczego. Wyjątek ten nie może być jednak stosowany w postępowaniu karnym. Tutaj jedyną możliwością jest ustanowienie kuratorem małoletniego adwokata lub radcy prawnego.

Wprowadzona zmiana, w ocenie Rzecznika, miała zagwarantować należyty poziom profesjonalizmu w reprezentacji małoletniego. Zabrakło w niej jednak przepisów regulujących procedurę wyznaczania kuratorów, którzy spełnialiby ustawowe kryteria. RPO wskazał, że kurator jest wyznaczany przez sąd opiekuńczy na wniosek prokuratora albo z urzędu. Jest on umocowany do dokonywania wszelkich czynności łączących się ze sprawą. We wszystkich ważniejszych sprawach dotyczących małoletniego, kurator musi uzyskać zgodę sądu opiekuńczego. W swoim działaniu powinien kierować się należyłą starannością, dobrem dziecka oraz interesem społecznym. Został też na niego nałożony obowiązek informacyjny względem rodzica małoletniego, obowiązek uzyskania informacji o dziecku oraz obowiązek nawiązania kontaktu z dzieckiem. Obowiązuje go także tajemnica zawodowa.

Kwestia wynagrodzenia kuratora małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym nie była uregulowana do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2019 r. Istniejącą lukę prawną w tym zakresie wypełniało orzecznictwo sądowe, w którym przyjmowano, że kuratorowi przysługuje wynagrodzenie od Skarbu Państwa, a z braku przepisów regulujących wysokość wynagrodzenia należy w drodze analogii stosować przepisy wydane na podstawie art. 29 ust. 2 u.p.a. Ustawa zmieniająca z 2019 r. wprowadziła zasadę, zgodnie z którą kuratora reprezentującego małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym ustanawia sąd opiekuńczy, a właściwym do orzekania o jego wynagrodzeniu jest sąd procesowy. Wynagrodzenie z tego tytułu powinno wchodzić w skład kosztów postępowania. Ponadto, zgodnie z art. 99³ k.r.o. 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.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wysokość wynagrodzenia kuratorów była określona w rozporządzeniu 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) na poziomie stawek

minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny, przepisami określającymi opłaty za czynności radców prawnych. Obniżenie wysokości wynagrodzenia kuratorów nastąpiło na skutek wejścia w życie rozporządzenia z 2018 r., które określiło je na poziomie 40% stawek minimalnych. RPO przedstawił argumenty projektodawców, które miały przemawiać za racjonalnością obniżenia wynagrodzenia kuratorów. W ocenie Rzecznika, powody obniżenia wynagrodzenia wskazane przez projektodawców odnoszą się do kuratorów ustanawianych w sprawach cywilnych. „[W] odniesieniu do kuratora małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym argumenty dotyczące wynagrodzenia rażąco nieadekwatnego do nakładu pracy czy stopnia zawłości sprawy, nie mogą znaleźć uzasadnienia” (pismo RPO z 29 sierpnia 2023 r., s. 15). Kurator ustanowiony dla małoletniego pokrzywdzonego musi podejmować czynności charakterystyczne dla pełnomocnika pokrzywdzonego. Jego działanie stanowi formę udzielenia małoletniemu pomocy prawnej. Odpowiedzialność i zakres obowiązków kuratora są w takich sprawach większe niż pełnomocnika strony, gdyż wymagają większego zaangażowania i nakładu pracy.

RPO zwrócił uwagę na kolejną zmianę stanu prawnego spowodowaną ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1606; dalej: ustawa zmieniająca z 2023 r.), która w ocenie Rzecznika ma istotne znaczenie dla instytucji i wynagrodzenia kuratora małoletniego. W szczególności RPO zwrócił uwagę na zmianę treści art. 99² k.r.o., dodanie art. 99^{2a} k.r.o., oraz art. 583¹ k.p.c. W ocenie Rzecznika kluczowa z perspektywy skargi konstytucyjnej zmiana legislacyjna nastąpiła w art. 99³ k.r.o. Po wejściu w życie tego przepisu – 28 sierpnia 2023 r. – sąd opiekuńczy wyznacza reprezentanta dziecka. Reprezentantem tym w postępowaniu karnym może być wyłącznie adwokat lub radca prawny, a podstawą ustalenia wysokości jego wynagrodzenia będą odpowiednio przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz 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. z 2019 r. poz. 68, ze zm.). Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa zmieniająca z 2023 r. nie wprowadza zasady zastosowania przepisów dotychczasowych do spraw pozostających w toku. Ponadto instytucja reprezentanta dziecka nie jest tożsama z instytucją kuratora reprezentującego dziecko.

W związku z tym „nie jest zasadne przyjęcie, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2023 r. zaistniały przesłanki uniemożliwiające poddanie regulacji, będącej przedmiotem niniejszego postępowania, merytorycznej kontroli Trybunału” (pismo RPO z 29 sierpnia 2023 r., s. 19).

2.2. W drugiej części pisma Rzecznik przedstawił swoje stanowisko w przedmiocie zgodności § 1 ust. 1, 2, 3 rozporządzenia z 2018 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie RPO istota zarzutów podniesionych w skardze „dotyczy sposobu ustalenia wysokości wynagrodzenia kuratora reprezentującego dziecko i arbitralnego obniżenia w rozporządzeniu z 2018 r. wysokości tego wynagrodzenia do 40 % stawek minimalnych za czynności adwokackie określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy - Prawo o adwokaturze, przy możliwości podwyższenia do stawki minimalnej, gdy jest to uzasadnione określonymi w ust. 3 § 1 rozporządzenia z 2018 r. przesłankami” (pismo RPO z 29 sierpnia 2023 r., s. 19). Głównym wzorcem kontroli skarżąca uczyniła art. 64 ust. 2 Konstytucji i zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Rzecznik przytoczył kilka orzeczeń Trybunału oraz poglądów przedstawicieli doktryny dotyczących konstytucyjnej zasady równości oraz ochrony prawnej praw majątkowych. W szczególności RPO zwrócił uwagę na wyroki TK w sprawach: SK 66/19, SK 78/21 oraz SK 85/22, a także postanowienia sygnalizacyjne TK sygn. S 1/20 i S 2/22. W przekonaniu Rzecznika Trybunał stoi na stanowisku, że „w aktualnym stanie prawnym zróżnicowanie mechanizmu wynagradzania adwokatów i radców prawnych w zależności od tego, czy świadczą oni pomoc prawną z wyboru bądź z urzędu, nie ma podstaw prawnych” (pismo RPO z 29 sierpnia 2023 r., s. 23). Podniesiony przez skarżącą problem konstytucyjny ma *de facto* zbliżony charakter do występującego w przytoczonych sprawach zakończonych przed TK, stąd celowe jest uznanie powyższego stanowiska TK za aktualne również w tej sprawie.

Zdaniem Rzecznika, kurator procesowy małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem w postępowaniu karnym pełni szczególne funkcje. Jest on zobowiązany do prowadzenia działalności procesowej i poza procesowej z należytą starannością, odpowiedzialnością i konsekwencją. Zakres jego obowiązków jest szerszy niż obrońcy oskarżonego czy pełnomocnika strony, którzy działają „równolegle” do strony postępowania, reprezentując jej interesy, zgodnie z jej wolą. Kurator procesowy reprezentujący dziecko dokonuje wszelkich czynności ze skutkiem dla pokrzywdzonego,

wykonuje jego prawa, a podstawą nawiązania stosunku między nim, a dzieckiem jest decyzja sądu opiekuńczego. Podejmowane przez niego czynności są jednak związane z istotą zawodu adwokata i radcy prawnego.

Świadczenie pomocy prawnej w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego objęte jest wzmocnionymi gwarancjami konstytucyjnymi jako forma zinstytucjonalizowanego systemu. Stanowi wspólną cechę istotną adwokatów (radców prawnych) w rozumieniu art. 64 ust. 2, a także w konsekwencji art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pomoc ta co do zasady jest świadczona z wyboru, a w niektórych sytuacjach z urzędu. Działanie kuratora małoletniego służy realizacji konstytucyjnych praw dziecka. Jego zakres obowiązków i odpowiedzialność jest większa niż adwokatów i radców prawnych w innych sprawach. Wynagrodzenie kuratora jest jednak rażąco niskie.

W ocenie Rzecznika „nie występują żadne wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby zróżnicowanie wynagrodzenia adwokata (radcy prawnego) za świadczenie pomocy prawnej – przez obniżenie tego wynagrodzenia do 40% stawki minimalnej, z możliwością jej podwyższenia maksymalnie do kwoty stawki minimalnej – z uwagi na to, że pomoc tę świadczy jako ustanowiony przez sąd kurator małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym” (pismo RPO z 29 sierpnia 2023 r., s. 27-28).

3. W piśmie z 13 lipca 2023 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: MS lub Minister) przedstawił wyjaśnienia w sprawie oraz wniósł o uznanie, że § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia z 2018 r. 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 u.r.p., 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 związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 30 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.1. W pierwszej części pisma Minister przywołał treść przepisów stanowiących przedmiot kontroli, przedstawił stan faktyczny sprawy oraz zarzuty skarżącej. Następnie MS przedstawił treść art. 99 § 1 oraz art. 99³ k.r.o., a także art. 143 k.p.c. Minister zwrócił uwagę, że rozporządzenie z 2018 r. 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 2023 r. poz. 1144). W ocenie MS rozporządzenie to w pełni realizuje upoważnienie ustawowe nie wykraczając poza jego zakres.

Następnie Minister odniósł się do poszczególnych wzorców kontroli przywołując ich treść, tezy z orzecznictwa i poglądy przedstawicieli doktryny. MS zaznaczył, że zasada ochrony praw majątkowych nie może być traktowana jako powtórzenie czy potwierdzenie ogólnej zasady równości (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki „wspólnie z inną normą, która określa sytuację prawną innych podmiotów” (pismo MS, s. 5). Z Konstytucji nie wynika równość w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równa 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” (pismo MS, s. 5). Podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane podobnie, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. Minister przypomniał, że stawiając zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) należy wykazać, że doszło do różnicowania, które opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy, a wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie.

Minister dokonał analizy treści art. 92 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie rozporządzenie nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia ustawowego. „Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych” (pismo MS, s. 6). Modyfikowanie, uzupełnianie lub powtarzanie uregulowań ustawowych w rozporządzeniu wykonawczym stanowiłoby dodatkowo naruszenie art. 7 Konstytucji.

3.2. Zaskarżone przepisy w ocenie Ministra „w żaden sposób nie dyskryminują jak również nie uchybiają godności kuratorów ustanawianych dla stron nieznanych z miejsca pobytu w sprawie cywilnej. Nie naruszają one także sfery praw majątkowych tych podmiotów. Powołane rozporządzenie znajduje swoje oparcie w upoważnieniu ustawowym” (pismo MS, s. 6).

MS podkreślił szczególną rolę jaką realizuje kurator ustanowiony w sprawie cywilnej dla strony nieznannej z miejsca pobytu. Jego zadanie nie ogranicza się wyłącznie do odbioru korespondencji. Działa on w procesie za stronę, podejmując wszelkie czynności do obrony jej praw. Musi zajmować stanowisko co do żądań przeciwników, składać wnioski i oświadczenia, uczestniczyć w rozprawach, podnosić zarzuty formalne

i merytoryczne oraz składać środki odwoławcze. Jednakże w k.p.c. nie określono wymagań jakie powinna spełniać osoba ustanowiona kuratorem dla strony nieobecnej w postępowaniu cywilnym. W szczególności nie musi być to osoba o kierunkowym wykształceniu prawniczym. Ponadto zakres czynności faktycznie podejmowanych przez kuratorów w poszczególnych sprawach może być znacząco odmienny. Niemniej zaskarżone przepisy nie różnicują wysokości wynagrodzenia osób ustanowionych kuratorami dla stron nieznanymi z miejsca pobytu w postępowaniu cywilnym pod względem podmiotowym (posiadane wykształcenie, wykonywany zawód itp.). „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” (pismo MS, s. 7). W sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy wynagrodzenie kuratora ustala się w przedziale od 40% do pełnej stawki minimalnej.

W postępowaniu cywilnym kurator ustanawiany jest przez sąd orzekający, a pełnomocnik z wyboru zostaje ustanowiony przez stronę. Nie można zatem całkowicie ujednoclić zasad wynagradzania tych podmiotów. Wynagrodzenie pełnomocnika określa umowa, natomiast kuratora – sąd, który go ustanowił. Odmienny jest także charakter tych instytucji. Ponadto, kurator dla nieobecnej strony może być wyznaczony na wniosek lub z urzędu. W drugim wypadku zachodzi konieczność zabezpieczenia, przynajmniej tymczasowo – środków ze Skarbu Państwa na pokrycie jego wynagrodzenia. W orzeczeniu kończącym postępowanie sąd może orzec 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” (pismo MS, s. 7).

Zaskarżone przepisy nie naruszają sfery praw majątkowych kuratorów. Obniżenie wysokości wynagrodzenia kuratorów do 40% stawek minimalnych dotyczy tylko spraw niewymagających przeprowadzenia rozprawy. Będą to sprawy o niższym stopniu zawilosci. Przepisy stwarzają zatem podstawę do optymalizacji wynagrodzenia kuratorów, którym może być przyznane wynagrodzenie wyższe niż 40% lecz nieprzekraczające stawek minimalnych. Stanowi to racjonalizację motywów orzeczenia w przedmiocie

wynagrodzenia kuratora. Sąd musi uwzględnić, że w jego roli może wystąpić zarówno podmiot profesjonalny jak również nieposiadający wiedzy prawniczej (np. osoba bliska strony lub pracownik sądu). „[P]ostulat możliwości przyznania każdej z tych osób wynagrodzenia w wysokości należnej adwokatom czy radcom prawnym działającym z wyboru, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia” (pismo MS, s. 8).

Zakres działań kuratorów w sprawach cywilnych limitowany jest brakiem kontaktu z reprezentowaną stroną. Sytuacja podmiotu zastępującego stronę postępowania cywilnego w roli kuratora nie jest tożsama z sytuacją pełnomocnika z wyboru, który współdziała ze stroną. Co do zasady koszty działania kuratora obciążają zastępowaną stronę. Ich podwyższenie nie pozostaje więc w zgodzie z interesem osób zastępowanych.

3.3. Minister zauważył, że odmienna jest rola kuratora osoby małoletniej wyznaczonego na podstawie art. 99 i n. k.r.o. Kurator ustanowiony przez sąd opiekuńczy przejmuje reprezentację dziecka, która zazwyczaj przysługuje rodzicom. Musi on kierować się dobrem dziecka i interesem społecznym. MS zwrócił uwagę na nowelizację przepisów k.r.o. dokonaną ustawą z 2019 r. W ocenie Ministra nie można zrównać funkcji kuratora wyznaczonego na podstawie przepisów k.p.c. z rolą kuratora osoby małoletniej, ustanowionego na podstawie przepisów k.r.o. W związku z tym MS powołał się na projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy nr 3309). Jego zdaniem projekt ten ma urzeczywistniać różnice między kuratorem osoby małoletniej w postępowaniu karnym, a kuratorem w sprawie cywilnej. Różnica ta ma być także uwzględniona w wynagrodzeniu kuratora osoby małoletniej, będącego adwokatem lub radcą prawnym. Minister poinformował, że „w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są (...) prace koncepcyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (znak sprawy: DPA-1.415.1.2021), których celem jest m.in. profesjonalizacja instytucji kuratora osoby nieobecnej w procesie cywilnym, w postępowaniu nieprocesowym a także w sprawach rodzinnych i administracyjnych” (pismo MS, s. 10).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienie wstępne.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy wysokości stawek

wynagrodzenia kuratora występującego w sprawie małoletniego w postępowaniu karnym. Wynagrodzenie to jest ustalane na podstawie przepisów określających wysokość wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w postępowaniu cywilnym.

2. Przedmiot kontroli.

W niniejszej sprawie zaskarżono § 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: rozporządzenie z 2018 r.).

Zgodnie z tym przepisem:

„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 zawiłości sprawy”.

Rozporządzenie z 2018 r. zostało wydane na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 959, ze zm.; dalej: u.k.s.c.), zgodnie z którym „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 zawilóści i nakład pracy kuratorów”.

Wskazane przepisy zostały zaskarżone w zakresie w jakim:

„– 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 x1 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”.

3. Wzorce kontroli oraz stawiane zarzuty.

Zaskarżonym przepisom postawiono kilka zarzutów, ujętych w dwóch grupach. Wzorcem kontroli wobec pierwszej grupy zarzutów są art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zdaniem skarżącej naruszenie przepisów Konstytucji polega na braku należytej ochrony prawa majątkowego adwokatów i radców prawnych występujących w roli kuratorów. Wysokość ich wynagrodzenia jest nieadekwatna do nakładu pracy i została w sposób nieuzasadniony ograniczona względem pełnomocników procesowych, zarówno w zakresie jej minimalnej, jak i maksymalnej wysokości. Władze publiczne traktują w sposób nierówny podmioty, które należą do jednej podobnej grupy oraz dyskryminują kuratorów sądowych. Zaskarżone przepisy ponadto przekraczają delegację ustawową, co stanowi naruszenie zasad państwa prawa, w szczególności zasady działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa.

Skarżąca zarzuca ponadto zaskarżonym przepisom, że nie przewidują podwyższenia wynagrodzenia o VAT, a także nie zawierają mechanizmów waloryzacyjnych.

Jako wzorzec kontroli wobec drugiej grupy zarzutów został wskazany art. 30 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Naruszenie tych przepisów zdaniem skarżącej następuje poprzez „nieuzasadnione różnicowanie wynagrodzenia za tą 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 deprecjonuje i narusza godność osób zastępowanych przez kuratorów; i tym samym narusza również zasady państwa prawa oraz działania organów państwa zgodnie z prawem” (skarga, s. 2).

4. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

4.1. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc po nadaniu jej dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie sanuje jej ewentualnych braków. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 21; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97;

19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99).

Z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu

stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

4.2. Zaskarżony § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia z 2018 r. określa wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej. W ostatecznym orzeczeniu w sprawie – postanowieniu z 4 sierpnia 2022 r. Sąd Rejonowy ustalił wysokość wynagrodzenia skarżącej, która występowała w roli kuratora małoletniego pokrzywdzonego. Z brzmienia § 1 rozporządzenia z 2018 r. wynika, że określa on wynagrodzenie kuratorów występujących w sprawach cywilnych. Ponadto rozporządzenie z 2018 r. zostało wydane na podstawie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zastosowanie zaskarżonych przepisów w sprawie skarżącej nie wynika zatem bezpośrednio z ich treści, gdyż sprawa, w której skarżąca występowała w roli kuratora nie należy do spraw cywilnych. Zaskarżone przepisy znalazły zastosowanie w sprawie skarżącej ze względu na ówczesne brzmienie art. 99³ k.r.o., zgodnie z którym wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego do reprezentowania dziecka w postępowaniu innym niż postępowanie cywilne i zwrot poniesionych przez niego wydatków ustalało się na podstawie przepisów określających wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej. Na ten przepis, obok zaskarżonego § 1 rozporządzenia z 2018 r., powoływał się także sąd w postanowieniu z 4 sierpnia 2022 r.

W uzasadnieniu skargi treść zaskarżonego przepisu jest odnoszona do instytucji kuratora w ogólności. Skarżąca wymienia różne sytuacje, w których sąd ustanawia kuratelę (reprezentacja osób ubezwłasnowolnionych, małoletnich, osób nieznanych z miejsca pobytu). Fakt uregulowania wysokości wynagrodzenia kuratorów w jednym przepisie nie przesądza jeszcze, że jest to jednorodna instytucja prawna, na co wskazuje sama skarżąca porównując zakres obowiązków i odpowiedzialności kuratorów ustanowionych w różnych sprawach.

Skarga konstytucyjna jest środkiem o charakterze subsydiarnym i konkretnym. Przedmiot kontroli dokonywanej przez Trybunał został więc ograniczony do podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie. Skarga jest niedopuszczalna, w zakresie w którym naruszenie praw i wolności konstytucyjnych nie dotyczy bezpośrednio samego skarżącego. W ostatecznym orzeczeniu sąd zastosował § 1 rozporządzenia z 2018 r. tylko w zakresie, w jakim przepis ten znajdował zastosowanie, na podstawie art. 99³ k.r.o., w sprawie małoletniego pokrzywdzonego. Skarga nie może zatem dotyczyć innych rodzajów kurateli, w których zastosowanie znajdzie § 1 rozporządzenia z 2018 r. „Należy wskazać, że rozstrzygnięcie Trybunału, zainicjowane skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki *erga omnes*, to w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował. Oznacza to, że w jego sprawie musi dojść, w przypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazuje literatura przedmiotu, u materialnych podstaw polskiego modelu skargi konstytucyjnej leży osobisty interes prawny, a nie interes obiektywny – jak przy modelu skargi powszechnej” (postanowienie TK z 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117). Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że skarga może zostać rozpatrzona wyłącznie w zakresie w jakim zaskarżone przepisy ustalają stawki za działanie kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym, w przypadku, gdy kuratorem jest adwokat, a w pozostałym zakresie postępowanie należy umorzyć jako niedopuszczalne (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4.3. Zaskarżone przepisy znalazły zastosowanie w sprawie skarżącej na podstawie art. 99³ k.r.o. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1606; dalej: ustawa zmieniająca z 2023 r.). Przepis zmieniający treść art. 99³ k.r.o. wszedł w życie 29 sierpnia 2023 r. Zgodnie z nim wysokość wynagrodzenia i zwrotu wydatków reprezentanta dziecka będącego adwokatem lub radcą prawnym ustala się odpowiednio zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564; dalej: u.p.a.) lub art. 22³ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 449).

Ustawa zmieniająca z 2023 r. nie zawiera szczegółowych regulacji intertemporalnych. Należy więc przyjąć, że nowe przepisy mogą znaleźć zastosowanie dopiero po ich wejściu w życie. Ustalenie wysokości wynagrodzenia skarżącej nastąpiło przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Nowe przypisy nie mogą wpłynąć na ustalone już wynagrodzenie. Skarżąca upatruje naruszenia swoich konstytucyjnych praw w regulacji, która znalazła zastosowanie w jej sprawie. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 u.o.t.p.TK Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, chyba że wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W związku z tym zmiana treści art. 99³ k.r.o. nie powoduje niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał.

4.4. Skarżąca zarzuca zaskarżonym przepisom, że nie przewidują podwyższenia wynagrodzenia o podatek od towarów i usług (VAT). Zarzut ten jest bezzasadny ponieważ w sprawie skarżącej Sąd Rejonowy postanowieniem z 4 sierpnia 2022 r., uwzględniając częściowo jej zażalenie, zmienił zaskarżone postanowienie podwyższając ustalone wcześniej wynagrodzenie skarżącej o VAT. W zakresie tego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu jako niedopuszczalne (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4.5. Podstawowym zarzutem w sprawie jest naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten nie został uzasadniony w sposób dopuszczający wyrokowanie w sprawie.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wykładnia tego przepisu jest w judykaturze Trybunału utrwalona. W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że „[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc na przykład równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy

(skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku. Można więc zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych, w tym wypadku – prawa cywilnego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych, również stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 konstytucji” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; por. także wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48). Ponadto „[i]stotą (...) regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji (...) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; podobnie wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

4.6. Według skarżącej prawem majątkowym, podlegającym ochronie na mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji jest prawo adwokata występującego jako kurator w sprawie małoletniego pokrzywdzonego do wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną.

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje równą ochronę, a nie równe ukształtowanie (przyznanie) praw majątkowych. Podobne prawa majątkowe mają być

podobnie chronione w prawie materialnym oraz procesowym. Ustawodawca ma obowiązek stworzyć system instytucji materialnych i procesowych pozwalających na równą ochronę podobnych praw majątkowych. Przepis ten nie nakazuje więc podobnego ukształtowania treści poszczególnych praw majątkowych należących do podmiotów, które łączy istotna cecha wspólna. O regule takiej mogą stanowić art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z przepisem wyrażającym określoną zasadę lub wartość konstytucyjną, gwarantujące przyznanie określonych praw.

Skarżąca nie kwestionuje równej ochrony wskazanych praw majątkowych w prawie materialnym i procesowym, ale zarzuca przedmiotowi kontroli to, że pozwala on na nierówne ukształtowanie treści prawa majątkowego, sprowadzające się do określenia wysokości wynagrodzenia. Skarżąca nie wykazała przy tym choćby w stopniu dostatecznym, że art. 64 ust. 2 Konstytucji, wbrew temu co podniesiono wyżej, zawiera nakaz podobnego ukształtowania i przyznania praw podmiotowych podmiotom, które łączy istotna cecha wspólna. Obowiązek wskazania wzorca nie sprowadza się do podania określonego przepisu Konstytucji i ogólnych uwag o zasadzie, która z niego wynika. Jeżeli stawiane w skardze tezy wykraczają poza powszechnie przyjęte rozumienie oznaczonego przepisu Konstytucji, trzeba je właściwie uzasadnić.

Ponadto, należy zauważyć, że przedmiotem kontroli równej ochrony praw majątkowych ma być § 1 rozporządzenia z 2018 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do wynagrodzenia kuratora w sprawie pokrzywdzonego małoletniego, na tle przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Pierwsze z wymienionych rozporządzeń zostało wydane na podstawie art. 9 pkt 3 u.k.s.c., a drugie, w zakresie minimalnych stawek opłat za czynności adwokackie, na podstawie art. 16 ust. 3 u.p.a. Porównywane stawki wynagrodzenia różnią się od siebie, ponieważ wynagrodzenie kuratora może zostać ustalone w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności adwokackie. W ocenie skarżącej świadczy to o zróżnicowaniu ochrony prawa majątkowego, jakim jest prawo do wynagrodzenia za czynności wykonywane w postępowaniu przez adwokata. Większa część argumentacji skarżącej koncentruje się na charakterystyce działań podejmowanych przez kuratorów działających w różnych sprawach (cywilnych i karnych) i porównaniu ich do pracy adwokata działającego jako pełnomocnik z wyboru. Wywód ten ma uzasadniać tezę, że jeżeli czynności wykonywane przez adwokata działającego z wyboru oraz adwokata działającego w roli kuratora są tożsame, to prawo do ich wynagrodzenia jest również rodzajowo tym samym prawem. Zdaniem skarżącej naruszono „jej prawo do równej ochrony praw majątkowych

(wynagrodzenie za bycie kuratorem, ustalane znacznie mniej korzystnie względem tej samej pracy jako pełnomocnik), bez żadnego racjonalnego usprawiedliwienia” (skarga, s. 7).

Jednakże zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien w pierwszej kolejności opierać się na wykazaniu, że porównywane prawa treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie należą do tej samej kategorii. Wywód przeprowadzony przez skarżącą nie spełnia tych wymagań. W szczególności skarżąca nie przeprowadziła wyczerpującego porównania przepisów składających się na treść i konstrukcję prawa do wynagrodzenia kuratora i związanych z tym prawem roszczeń.

Instytucja kuratora małoletniego jest uregulowana w k.r.o. Została ona w znacznym stopniu zmodyfikowana ustawą zmieniającą z 2023 r. Przy porównaniu wymienionych wyżej praw majątkowych należy dokonać analizy przepisów obowiązujących w momencie zapadnięcia ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, a zatem sprzed nowelizacji k.r.o. dokonanej w 2023 r. Zgodnie z obowiązującym wówczas brzmieniem art. 99³ k.r.o. dla dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, którego żadne z rodziców nie może reprezentować, sąd opiekuńczy ustanawia kuratora reprezentującego dziecko. Kurator reprezentujący dziecko jest umocowany do dokonywania wszelkich czynności łączących się ze sprawą, również w zakresie zaskarżenia i wykonania orzeczenia. Kuratorem reprezentującym dziecko w postępowaniu karnym może być wyłącznie adwokat lub radca prawny. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 99³ k.r.o. 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.

W postępowaniu karnym do ustalenia wynagrodzenia kuratora zastosowanie znajduje art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37; dalej: k.p.k.). Wynagrodzenie i wydatki kuratora stanowią zgodnie z art. 616 § 2 pkt 2 k.p.k. wydatki Skarbu Państwa, które z kolei zaliczają się do kosztów sądowych. O kosztach sądowych orzeka sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Kuratorowi działającemu w sprawie małoletniego przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o ustalenie i wypłatę wynagrodzenia.

W sprawie skarżącej postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania w sprawie wydał asesor Prokuratury Rejonowej przyznając skarżącej wynagrodzenie ustalone na podstawie zaskarżonego § 1 rozporządzenia z 2018 r.

Skarżąca porównuje prawo do wynagrodzenia kuratora z prawem pełnomocnika działającego zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i karnym. W skardze zostały wymienione różne przypadki reprezentacji: osób nieznanych z miejsca pobytu, małoletnich w postępowaniach karnych i rodzinnych oraz osób ubezwłasnowolnionych. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji może w przedmiotowej sprawie opierać się jedynie na porównaniu prawa do wynagrodzenia kuratora i pełnomocnika działających w analogicznych sprawach. Skarżąca powinna zatem dokonać analizy konstrukcji i treści prawa do wynagrodzenia pełnomocnika działającego w imieniu małoletniego pokrzywdzonego i związanych z tym prawem roszczeń.

Zgodnie z art. 87 k.p.k. strona inna niż oskarżony może ustanowić pełnomocnika. Pełnomocnikiem może być adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej RP (art. 88 k.p.k.). Zgodnie z art. 89 k.p.k. w kwestiach dotyczących pełnomocnika, a nieunormowanych przez przepisy kodeksu postępowania karnego, stosuje się odpowiednio przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym.

W myśl art. 16 ust. 1 u.p.a. opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Adwokatowi z wyboru przysługuje zatem prawo majątkowe – roszczenie o wynagrodzenie wobec klienta. Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.p.a. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. W art. 16 ust. 3 u.p.a. znajduje się natomiast upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1. Stawki te mają zostać określone po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, a także z uwzględnieniem rodzaju i zawilności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata.

Podstawą wynagrodzenia pełnomocnika jest umowa z klientem. Zgodnie z art. 620 k.p.k. wydatki związane z ustanowieniem obrońcy lub pełnomocnika z wyboru wykląda strona, która go ustanowiła. Dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie

w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i w jakim zakresie ponosi koszty procesu (art. 626 § 1 k.p.k.). Nakaz wyłożenia przez strony kosztów pomocy prawnej udzielanej jej przez pełnomocnika z wyboru nie jest równoznaczny z nałożeniem na nią obowiązku końcowego poniesienia tych kosztów, bez względu na wynik sprawy (zob. wyrok SN z 20 października 2011 r., sygn. akt IV KK 137/11, OSNKW 11/2011, poz. 105). Zasady ponoszenia kosztów zostały uregulowane w art. 627–641 k.p.k. Prawo ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, przysługuje w szczególności oskarżycielowi publicznemu, oskarżycielowi posiłkowemu oraz oskarżycielowi prywatnemu.

Natomiast w przypadku uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty procesu ponosi w sprawach z oskarżenia prywatnego – oskarżyciel prywatny, a w razie pojednania się stron – oskarżyciel i oskarżony, a w sprawach z oskarżenia publicznego – Skarb Państwa, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego albo innej osoby. W takiej sytuacji, co do zasady wynagrodzenie adwokata obciąża w całości jego mocodawcę. Wyjątek od tej reguły wprowadza art. 632b k.p.k., zgodnie z którym, jeżeli przyczyny umorzenia powstały w toku postępowania, sąd może orzec od Skarbu Państwa zwrot należności z tytułu ustanowienia jednego pełnomocnika.

Adwokatowi przysługuje wyłącznie wierzytelność z umowy, którą zawarł z klientem. Ten z kolei, uzyskując zwrot kosztów procesu, w ramach którego znajduje się zryczałtowane rozporządzeniem wynagrodzenie dla adwokata z wyboru, otrzymuje, zgodnie z założeniem prawodawcy wynikającym z art. 627–641 k.p.k. oraz art. 16 ust. 2-3 u.p.a., rekompensatę wydatku określonego w umowie z adwokatem. Prawodawca zakłada bowiem, że ani strona wygrywająca, ani adwokat nie chcą wzbogacić się bezpodstawnie kosztem strony przegrywającej, ale że adwokat chce sprawiedliwego, odpowiadającego jego nakładowi pracy wynagrodzenia, a strona wygrywająca chce jedynie pokrycia uzasadnionych kosztów procesu. Rozporządzenie z art. 16 ust. 2-3 u.p.a. chroni przez to interes strony wygrywającej, która uprzednio poniosła koszty pomocy prawnej z wyboru. Chroni jednak również interes strony przegrywającej przed obowiązkiem zwrotu wynagrodzenia, które mogłoby być ustalone między stroną wygrywającą a jej adwokatem w wysokości niewspółmiernej do charakteru sprawy na niekorzyść strony przegrywającej. Funkcją rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest więc w szczególności zbalansowanie interesów strony wygrywającej oraz przegrywającej proces.

W uzasadnieniu rozpatrywanej skargi argumentacja zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą równej ochrony praw majątkowych skoncentrowała się na porównywaniu przepisów kształtujących rzekomo tożsame prawa majątkowe przysługujące tożsamym podmiotom (adwokatom). Jednakże skarżąca nie dokonała chociażby pobieżnej analizy roszczeń przysługujących w sprawie małoletniego pokrzywdzonego odpowiednio kuratorowi i pełnomocnikowi. Obowiązek kuratora do działania ma charakter publicznoprawny, podobnie jak jego roszczenie o wynagrodzenie – skierowane wobec Skarbu Państwa, natomiast adwokat pokrzywdzonego działa na podstawie umowy z klientem, w sferze prawa prywatnego. Przysługują mu przede wszystkim roszczenia względem swojego mocodawcy, który może ewentualnie zrekompensować wydatki poniesione na wynagrodzenie pełnomocnika w sytuacji wygrania procesu.

4.7. Związkowymi wzorcami kontroli do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżąca uczyniła art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Skarżąca nie przedstawiła jednak argumentacji dotyczącej wskazanych wzorców związkowych. Ich rzekome naruszenie ma wynikać z postawionej wcześniej przez skarżącą tezy o tożsamości prawa do wynagrodzenia adwokata działającego z wyboru i kuratora małoletniego. Wadliwość argumentacji mającej uzasadnić zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji implikuje wadliwość zarzutu naruszenia wskazanych wzorców związkowych.

W skardze sformułowano także zarzut naruszenia art. 30 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zaskarżone przepisy mają naruszać prawo do poszanowania godności kuratorów oraz deprecjonować ich pracę. Zarzut ten opiera się z jednej strony na porównaniu wynagrodzenia kuratora z wynagrodzeniem adwokata działającego z wyboru, a z drugiej na ogólnym stwierdzeniu o zbyt niskim wynagrodzeniu kuratora, które związane jest z brakiem mechanizmów waloryzacyjnych. Do wymagań formalnych skargi konstytucyjnej należy uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). „[U]zasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, a argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być

argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). (...) [N]ie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut (...) nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie, jako formalnie wadliwe, należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia (zob. wyrok z 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo)” postanowienie TK z 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 54/19, OTK ZU A/2021, poz. 18.

Uzasadnienie niniejszej skargi konstytucyjnej nie spełniło wymagania należytego uzasadnienia zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Z tego względu wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, a postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
dr Bartosz Skwara