ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 4050
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXXV
WROCŁAW 2021

https://doi.org/10.19195/0137-1134.125.12

ANNA DERYNG-DZIUK
ORCID: 0000-0003-0714-2055
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

UPRAWNIENIA KURATORA OSOBY NIEOBECNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Abstrakt: Artykuł dotyczy uprawnień kuratora (przedstawiciela dla osoby nieobecnej) ustanowionego w postępowaniu administracyjnym dla osoby nieobecnej. Autor przedstawia charakterystykę tych uprawnień oraz podejmuje próbę ich usystematyzowania. Przedstawia wybrane kwestie dotyczące wykonywania tych uprawnień oraz prezentuje stosowne orzecznictwo sądowe. W tekście omówione zostały także podstawy prawne ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym (art. 34 k.p.a.) w związku z art. 184 k.r.o. Stwierdzono, że właściwe zdefiniowanie uprawnień przysługujących takiemu kuratorowi budzi w praktyce pewne wątpliwości, które wynikają głównie z braku regulacji prawnej w tym zakresie.

Słowa kluczowe: przedstawiciel osoby nieobecnej, postępowanie administracyjne, art. 34 k.p.a., uprawnienia, przedstawiciel procesowy

UWAGI WSTĘPNE

Celem artykułu jest charakterystyka uprawnień przysługujących przedstawicielowi osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym, czyli kuratorowi[1]. Właściwe zdefiniowanie uprawnień przysługujących takiej osobie budzi w praktyce pewne wątpliwości. Wynikają one głównie z braku regulacji prawnej w tym zakresie. Stąd też wydaje się właściwe, by poddać analizie[2] wybrane orzecznictwo sądowe, które w większości przypadków rozstrzyga pojawiające się dylematy.

[1] E. Kubas, *Status prawny kuratora strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, nr 110, s. 90; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 138. Autor podnosi, że „kuratela może przybierać różną postać", s. 138; P. Suski, *Kuratela*, [w:] *Meritum prawo rodzinne*, red. G. Jędrejek, Warszawa 2017, s. 1238 n.

[2] J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 98. Autorzy wskazują między innymi, że „w pierwszym rozumieniu analiza jest poszukiwaniem racji logicznych (nazwijmy ją analizą); w drugim — „rozkładaniem" na czynniki pierwsze (analiza); wreszcie w trzecim — przekładem na język spełniający pewne warunki, jak na przykład prostota i precyzja (analiza)", s. 98.

© for this edition by CNS

Omawiane zagadnienie mieści się na pograniczu prawa administracyjnego i prawa rodzinnego. W związku z tym zasadne jest poczynienie rozważań w kierunku oceny obowiązujących w tym aspekcie przepisów prawnych. W szczególności analizie prawnej poddano art. 34 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[3] (dalej: k.p.a.), w którym określono między innymi konsekwencje prawne sytuacji, w której stroną jest osoba nieobecna, oraz art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy[4] (dalej: k.r.o.)[5] dotyczący instytucji kuratora dla osoby nieobecnej (*kurator absentis*)[6].

Na gruncie k.p.a. ustawodawca nie posługuje się pojęciem kuratora, lecz „przedstawiciela dla osoby nieobecnej", pojęcie „kuratora" zaś pojawia się w k.p.a. wyłącznie w odniesieniu do spadków nieobjętych (art. 30 § 5 k.p.a.). Jednak zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze przedstawiciel, o którym mowa w art. 34 § 1 k.p.a., jest z reguły określany mianem kuratora[7]. Można wskazać także i takie judykaty, w których sądy administracyjne posługują się wyłącznie pojęciem przedstawiciela[8] lub nawet akcentują, że nie ma podstaw do określania przedstawiciela dla osoby nieobecnej mianem kuratora[9]. Nie przedstawiono jednak przekonujących argumentów za takim rygorystycznym podejściem.

Odnotować jednocześnie wypada, że pojęcie kuratora, także dla osoby nieobecnej, używane jest wprost przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacji podatkowej[10] (na przykład w art. 138). Podobnie pojęciem kuratora ustanawianego „gdy miejsce pobytu zobowiązanego lub innego uczestnika postępowania egzekucyjnego nie jest znane" posługuje się ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[11] (§ 110c § 6).

---

[3] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.

[4] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.

[5] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., III CZP 89/06, www.orzecznicwo.sn.gov.pl (dostęp: 30.10.2020; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11, LEX nr 3514, www.sip.lex.pl (dostęp: 30.10.2020); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1170/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2021).

[6] G. Jędrejek, *Komentarz do art. 184 k.r.o.*, [w:] *idem*, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 12.11.2020).

[7] Na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2019 r., I SA/Wa 1213/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 12.11.2020.).

[8] Na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., I SAB/Wa 228/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 12.11.2020).

[9] Na przykład wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2016 r., I OSK 2794/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 12.11.2020).

[10] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.

[11] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm.

© for this edition by CNS

W kontekście tych spostrzeżeń w dalszej części artykułu stosowane będzie pojęcie kuratora.

Wyjaśnić też należy pojęcie uprawnienia. Pojęcie uprawień (prawa) w literaturze administracyjnoprawnej wykorzystywane jest do definiowania kompetencji[12]. Jak zauważa M. Matczak, „występuje ono najczęściej w powiązaniu z pojęciem obowiązku, co prowadzi do definiowania kompetencji jako „uprawnień i obowiązków"[13]. Natomiast J. Borkowski, w celu zdefiniowania kompetencji, wykorzystuje tylko pojęcie uprawnienia[14]. Z tego względu w niniejszym artykule mowa jest o uprawnieniach kuratora, a nie o kompetencjach.

1. PODSTAWA PRAWNA USTANOWIENIA KURATORA W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej zobowiązany jest do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnej[15]. Regulacja ta zapewnia podstawy do wystąpienia z wnioskiem do sądu w dwóch przypadkach: gdy chodzi o ustanowienie przedstawiciela dla „osoby nieobecnej" oraz dla osoby „niezdolnej do czynności prawnych"[16]. Jak zauważa A. Matan:

> Postanowienia art. 34 służą wypełnianiu luki, która może umożliwić prowadzenie procesu zgodnie z zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu, jak i zasadą szybkości postępowania. Wyznaczenie przedstawiciela tymczasowego jest jednostronną czynnością organu prowadzącego postępowanie administracyjne (swego rodzaju aktem administracyjnym)[17].

W tym miejscu warto także wspomnieć o treści art. 48 § 1 k.p.a., zgodnie z którym pisma kierowane do osób nieznanych z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu w myśl omawianego art. 34. Tym samym, jak słusznie podnosi A. Matan, organ administracji publicznej jest uprawniony do ustanowienia samodzielnie kuratora

[12] M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 365.

[13] *Ibidem*, s. 366.

[14] *Ibidem*, i cyt. tam literatura.

[15] I. Jaworska, *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2017, nr 24, s. 131.

[16] J. Borkowski, *Komentarz do art. 34 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2011, s. 224.

[17] A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwiej reprezentacji)*, „Casus" 2002, nr 24, s. 9.

© for this edition by CNS

(zwanego w literaturze przedmiotu „przedstawicielem tymczasowym") w dwóch przypadkach określonych we wskazanych art. 34 § 2 i art. 48 § 1 k.p.a.[18]

W judykaturze wskazano, że wyznaczony przez sąd przedstawiciel dla osoby nieobecnej strony postępowania administracyjnego, na wniosek organu administracyjnego, zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., następuje na podstawie art. 184 k.r.o.[19] W rezultacie wyznaczenie przedstawiciela osoby nieobecnej w trybie art. 34 k.p.a. odwołuje się do regulacji innego niż administracyjny porządku prawnego, wprowadzając instytucję z zakresu prawa cywilnego, to jest kuratora[20]. Tym samym kurator strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym ustanowiony na podstawie art. 34 k.p.a., w związku z art. 184 k.r.o., staje się przedstawicielem procesowym tej osoby[21]. Podejmując próbę przedstawienia bliższej charakterystyki ustanowienia kuratora w trybie art. 34 k.p.a., warto także wskazać, że ma ono na celu zagwarantowanie ochrony praw osoby nieobecnej[22]. Zatem ustanowienie kurateli na podstawie art. 184 k.r.o. zachodzi wówczas, gdy określona osoba jest nieobecna, jednakże istnieje duże prawdopodobieństwo, że pozostaje przy życiu[23]. Tym samym, jeśli zostanie ustalony fakt zgonu tej osoby, to

[18] A. Matan, *Zastępstwo procesowe…*, s. 150.

[19] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., III CZP 89/06, www.orzecznicwo.sn.gov.pl (dostęp: 30.10.2020); uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11, LEX nr 3514, www.sip.lex.pl (dostęp: 30.10.2020); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1170/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020).

[20] K. Politowicz, *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym na tle innych postępowań*, cz. 1. *Ogólne przesłanki stosowania kurateli. Kurator jako instytucja prawa cywilnego*, „Casus" 2012, nr 63, s. 41; *idem*, *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus" 2013, nr 67, s. 44; K. Gromek, *Prawo rodzinne dla sędziów i pełnomocników*, Warszawa 2017, s. 729; S. Lisowska-Krakowiak, *Instytucje kuratorów a realizacja prawa do sądu w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2018; D. Jakimiec, *Kurator dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Podstawy prawne gwarancji procesowych polskiej procedury cywilnej w prawie europejskim. Prakseologiczne aspekty procedury cywilnej w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy*, Warszawa 2016.

[21] A. Patryk, *Zadania kuratora (przedstawiciela) osoby nieobecnej* (linia orzecznicza), LEX 2019 (dostęp: 29.10.2020). Autorka wskazuje, że w judykaturze wykształciły się dwie koncepcje w zakresie tego, jakie są podstawowe zadania przedstawiciela ustanowionego w trybie art. 34 k.p.a. w związku z art. 184 k.r.o. „Według pierwszej z nich, kurator ma za zadanie przede wszystkim reprezentowanie interesów osoby reprezentowanej w toczącym się postępowaniu, z wyłączeniem jednak podejmowania czynności pozaprocesowych oraz czynności procesowych, wywołujących skutki w sferze prawa materialnego. Według drugiej z nich, odwołującej się do normy art. 184 § 2 k.r.o., zasadniczym obowiązkiem kuratora procesowego, tak jak w przypadku kuratora *absentis*, jest podejmowanie starań w celu ustalenia miejsca pobytu osoby nieobecnej i powiadomienia jej o toczącym się postępowaniu".

[22] G. Jędrejek, *Komentarz do art. 184 k.r.o.*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. J. Grzegorz, LEX 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 12.11.2020).

[23] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1995 r., II CRN 155/94, LEX nr 497751, www.sip.lex.pl (dostęp: 12.11.2020); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2016 r., I OSK 2794/15, LEX nr 2108347, www.sip.lex.pl (dostęp: 12.11.2020).

© for this edition by CNS

kuratela traci podstawę faktyczną i prawną[24]. Zaznaczyć trzeba, że kurator *absentis* w świetle art. 184 k.r.o. jest ustanawiany dla ochrony praw osoby, która z powodu swej nieobecności, nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika. Pełnomocnika brakuje wówczas, gdy pełnomocnictwo nie zostało udzielone albo też zostało udzielone w stopniu niewystarczającym do ochrony praw osoby nieobecnej. Wskazany przypadek dotyczy także sytuacji, w której pełnomocnik nieobecnego nie może wykonywać swoich czynności, jak również gdy wykonuje je nienależycie[25].

2. CHARAKTERYSTYKA UPRAWNIEŃ KURATORA

Charakterystyka uprawnień kuratora wymaga najpierw odniesienia się do układu podmiotowego postępowania administracyjnego. Klasyczny układ podmiotowy tego postępowania, to układ dwóch podmiotów: organu administracji publicznej oraz strony postępowania[26]. Przy czym ustanowienie kuratora, nie rozszerza tego układu. Kurator nie jest bowiem podmiotem na prawach strony, w przeciwieństwie na przykład do organizacji społecznej, prokuratora czy Rzecznika Praw Obywatelskich[27]. Wskazać należy, że kurator ustanawiany jest dla strony postępowania administracyjnego. Uprawnienia kuratora należą zatem do sfery uprawnień strony, a nie organu. Są to uprawnienia o charakterze procesowym. Pojawiają się i funkcjonują w ramach określonego postępowania administracyjnego. Wyznacznikiem uprawnień kuratora są zatem skonkretyzowane przez ramy danej sprawy administracyjnej uprawnienia procesowe strony, dla której został on ustanowiony.

Wydaje się, że do pełnego scharakteryzowania uprawnień kuratora zasadne jest posłużenie się koncepcją procesowego stosunku administracyjnoprawnego. Wyodrębnienie tego rodzaju stosunku administracyjnoprawnego nie budzi sporów w doktrynie[28].

Ustanowienie kuratora odbywa się w ramach istniejącego stosunku procesowego. Nie ingeruje ono w jego układ podmiotowy, w którym w dalszym ciągu występują: organ i strona (lub strony w układach wielopodmiotowych). Nie ingeruje także w treść tego stosunku, na który składają się określone uprawniania i obowiązki organu prowadzącego postępowanie oraz odpowiadające im upraw-

[24] A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu…*, s. 8.

[25] *Ibidem*, s. 8.

[26] B. Adamiak, *Rozszerzenie regulacji podmiotowej postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 123.

[27] Więcej na temat instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich zob. A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

[28] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 201.

© for this edition by CNS

nienia i obowiązki strony, wyznaczone obowiązującymi normami procesowymi. Ingerencja następuje w obszarze funkcjonowania tego stosunku procesowego. Wraz z ustanowieniem kuratora, zyskuje on możliwość wykonywania uprawnień procesowych strony, która taką możliwością wobec nieobecności w praktyce nie dysponuje. Wykonując te uprawnienia, kurator działa ze skutkiem dla strony. W istocie działania kuratora utożsamiać należy z działaniami samej strony. W takim ujęciu należy więc mówić nie tyle o uprawnieniach procesowych kuratora, ile o uprawnieniach strony wykonywanych przez kuratora. Posługiwanie się wobec tego pojęciem uprawnień procesowych kuratora jest sporym uproszczeniem, wydaje się jednak, że uzasadnionym, gdy pamięta się o przedstawionej tu istocie tych uprawnień.

Podkreślić należy, że wykonywanie uprawnień przez kuratora odbywa się, co zrozumiałe, bez udziału strony postępowania administracyjnego, dla której ten kurator został ustanowiony. To kurator decyduje czy, kiedy i w jakim zakresie skorzysta z danego uprawnienia procesowego, przysługującego stronie, za którą działa. Jest to swoiste uprawnienie kuratora, wtórne do uprawnień strony. Uprawnieniem kuratora jest zatem korzystanie z praw procesowych strony, dla której został ustanowiony. Przy takim założeniu ustanowienie kuratora prowadziłoby jednak do nawiązania swoistego stosunku prawnoprocesowego z organem administracji publicznej, prowadzącym postępowanie odrębne od stosunku prawnoprocesowego między stroną a organem. Za zasadnością takiego rozróżnienia przemawiają co najmniej dwa argumenty.

Pierwszy wskazuje, iż kurator, inaczej niż strona, nie ma pełnej swobody w korzystaniu z uprawnień procesowych strony. Organ, na którego wniosek sąd ustanowił kuratora, może w każdym czasie wystąpić z wnioskiem o jego odwołanie. Wydaje się, że uzasadniona jest teza, że organ administracji, na którego wniosek kurator został ustanowiony, sprawuje swoistą kontrolę nad działaniami kuratora w toku postępowania administracyjnego. Jest to wyraźne w sytuacji, w której kurator, pomimo ustanowienia, w ogóle nie podejmuje żadnych działań tak, że w praktyce jego ustanowienie nic nie zmienia w sytuacji strony nieobecnej. Innymi słowy kurator zachowuje się tak, jakby go nie było. Obliguje to organ do interwencji prowadzącej do odwołania kuratora i powołania w jego miejsce innej osoby. Przemawia za tym kategoryczne brzmienie art. 34 § 1 k.p.a. Zauważyć przy tym trzeba, że obligatoryjne ustanowienie kuratora pociąga za sobą obowiązek interwencji w przypadku swego rodzaju „bezczynności" tego kuratora. Wymaga to stałej kontroli ze strony organu. Jej przedmiotem jest realizacja uprawnienia kuratora do korzystania z uprawnień procesowych strony. Jest ona sprawowana w ramach stosunku prawnoprocesowego między kuratorem a organem. Nie jest to kontrola realizacji uprawnień procesowych przez stronę.

Drugi argument przemawia za tym, że uprawnienie kuratora do korzystania z praw procesowych strony jest ograniczone. Granice tego uprawnienia wyznacza zakaz ingerowania w sferę materialnoprawną strony, dla której kurator został

© for this edition by CNS

ustanowiony. Kurator może zatem korzystać z danego uprawnienia procesowego strony, o ile nie pociąga to za sobą ingerencji w treść stosunku materialnoprawnego. Można wskazać przynamniej kilka takich uprawnień procesowych strony, z których skorzystanie oddziaływać będzie w znaczący sposób na sferę materialnoprawą.

Po pierwsze, kurator nie ma uprawnienia do dysponowania wnioskiem strony, który zainicjował postępowanie (o ile, co oczywiste, jest ono prowadzone z jej inicjatywy, a nie z urzędu). Oznacza to, że kurator nie może takiego wniosku rozszerzyć, ani go ograniczyć, ani tym bardziej nie może go cofnąć. Procesowe uprawnienie strony do dysponowania jego przedmiotem, w tym do jego unicestwienia, z zasady jest ściśle związane ze sferą materialnoprawną strony, a przez to jest niedostępne dla kuratora.

Po drugie, kurator nie posiada uprawnienia do skorzystania z możliwości zrzeczenia się prawa do odwołania w trakcie biegu terminu do jego wniesienia (art. 127a § 1 k.p.a.). Ponadto nie może cofnąć odwołania przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy (art. 137 k.p.a.). W tym miejscu można jedynie zasygnalizować problem dopuszczalności nie skorzystania przez kuratora z możliwości zaskarżenia decyzji i postawić tezę, że zasadniczo kurator ma obowiązek wniesienia odwołania. Niemniej rozwinięcie tego problemu oznacza poddanie analizie sfery obowiązków kuratora, co wykracza poza ramy tego artykułu.

Po trzecie, kurator nie ma uprawnienia do wyrażenia zgody na zmianę decyzji ostatecznej (art. 155 k.p.a.). Chodzi tutaj przede wszystkim o taką sytuację, w której na wniosek innej strony postępowania, zostało wszczęte postępowanie w sprawie zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której uprawnienia nabyły także inne strony, a jedna z nich okazała się być „nieobecną" w rozumieniu art. 34 § 1 k.p.a., co skutkowało ustanowieniem kuratora dla tej strony.

Po czwarte, kurator nie może skorzystać z uprawnienia procesowego do zawarcia ugody, o której mowa w rozdziale 8 k.p.a. (art. 114 i art. 122 k.p.a.). Ponadto nie jest uprawniony do tego, aby w ramach toczącego się postępowania wnioskować o mediację, ani też do tego, aby wyrazić zgodę na taką mediację, o której mowa w art. 96b § 3 pkt 1 k.p.a.

Mając na względzie przedstawione wyliczenie uprawnień procesowych strony niedostępnych dla kuratora, stwierdzić można, że nie są one wyczerpujące. Można natomiast przyjąć, iż przeszkodą do tego, aby kurator mógł skorzystać z określonego uprawnienia procesowego, jest powstanie bezpośrednich skutków w sferze materialnoprawnej strony. Istotna jest tutaj bezpośredniość skutku, gdyż nie można zapominać, że w istocie każda czynność procesowa strony, stanowiąca realizację określonego uprawnienia procesowego, może mieć jakiś pośredni wpływ na jej sytuację materialnoprawną, jaka powstanie w następstwie wydania decyzji administracyjnej.

© for this edition by CNS

3. UPRAWNIENIA KURATORA *SENSU STRICTO*

W aspekcie podjętych rozważań wydaje się oczywiste zwrócenie uwagi na tak zwane szczególne uprawnienia kuratora, które przysługują wyłącznie jemu i nie są treścią stosunku prawnoprocesowego pomiędzy organem a stroną, dla której ten kurator został ustanowiony (uprawnienia kuratora *sensu stricto*).

Jednym z nich jest prawo do pokrycia niezbędnych wydatków oraz uzyskania wynagrodzenia za sprawowanie kurateli w konkretnym postępowaniu administracyjnym[29]. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że przedstawiciel ustanowiony dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego otrzymuje wynagrodzenie za wykonane czynności[30]. Jednakże, zarówno jego wysokość, jak i zasady i tryb jego przyznawania nie zostały określone ani przez przepisy k.p.a., ani regulacje szczególne[31]. W związku z tym nasuwają się pytania dotyczące źródła finansowania, sposobu jego przyznania, wysokości, a także wątpliwości dotyczących tego, w jakiej formie i na jakiej podstawie prawnej powinno nastąpić przyznanie należnego uposażenia. Zauważyć przy tym trzeba, że gratyfikacja kuratora ustanowionego w trybie art. 34 § 1 k.p.a. należy do kosztów postępowania administracyjnego. Oznacza to, że organem właściwym do ustalenia i wypłaty wynagrodzenia jest organ administracji prowadzący postępowanie zasadnicze[32].

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza się, że obowiązujące przepisy nie dają podstawy do wydania decyzji lub postanowienia w przedmiocie przyznania uposażenia przedstawicielowi strony, ustanowionemu w trybie art. 34 § 1 k.p.a. Uprawnienie kuratora do uzyskania wynagrodzenia jest nierozerwalnie związane z wykonywaniem powierzonych mu zadań, a zatem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie pozostaje w zakresie administracji publicznej. NSA uznał także, że przyznanie go przedstawicielowi strony stanowi akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)[33], dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa, innych niż decyzja lub postanowienie. Takie założenie powoduje, że przedstawiciel stro-

[29] K. Politowicz, *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus" 2013, nr 67, s. 45.

[30] M. Romańska, *Komentarz do art. 34 k.p.a., pkt 9*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, WKP 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 30.10.2020); P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 34 pkt 9*, [w:] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 30.10.2020).

[31] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2108/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2021).

[32] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2019 r., I SAB/Wa 320/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2019 r., I SAB/Wa 312/2019 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020).

[33] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.

© for this edition by CNS

ny ustanowiony w trybie art. 34§ 1 k.p.a. ma możliwość obrony swych praw za pomocą skargi do sądu administracyjnego[34]. Zgadzam się w tym zakresie z poglądem M. Romańskiej, zgodnie z którym, „tego rodzaju ocena charakteru działania polegającego na przyznaniu wynagrodzenia przedstawicielowi wyznaczonemu do zastępowania nieobecnego jest konsekwencją nieuregulowania w k.p.a. ani podstaw do przyznania wynagrodzenia, ani też zasad, według których ma to nastąpić"[35]. Ponadto autorka słusznie zauważa, że przyjęcie poglądu, że organy administracji wydają w tym przedmiocie inny akt, którego dotyczy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ma umożliwić sądową kontrolę tego rodzaju rozstrzygnięć. Nowelizacja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. spowodowała jednak, że wyłączono spod kontroli dokonywanej na podstawie tego przepisu akty i czynności pojęte w ramach postępowania w reżimie k.p.a. W rezultacie warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie o przyznaniu bądź odmowie przyznania wynagrodzenia przedstawicielowi wyznaczonemu do zastępowania nieobecnego, jest założenie, że orzeczenie to zapada poza postępowaniem administracyjnym, w którym działał przedstawiciel[36]. Jednocześnie, jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 23 lutego 2016 roku w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 776/15, wprawdzie przepisy k.p.a. nie stanowią wprost o tym, że wynagrodzenie przysługuje przedstawicielowi za wykonane czynności, to jednak oparcie na tym twierdzenia, że wynagrodzenie takie w ogóle nie przysługuje, nie dałoby się pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP[37]). Trafnie zatem sąd uznał, że nie jest tak, aby w rolę przedstawiciela wyznaczonego na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. wpisany był element dobrowolnej, bezinteresownej działalności społecznej[38].

W kontekście omawianego zagadnienia nasuwa się pytanie, w jakim terminie kurator może złożyć wniosek o przyznanie wynagrodzenia w postępowaniu administracyjnym. W kwestii tej wypowiedział się między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 roku, w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 192/18[39]. Sąd stwierdził, że kwestia przyznania wynagrodzenia kuratorowi uwidacznia się po zakończeniu postępowania, w którym kurator

[34] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2748/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.202); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2108/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.10.2020).

[35] M. Romańska, *Komentarz do art. 34 k.p.a., pkt. 9*, *op. cit*., WKP 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 30.10.2020).

[36] *Ibidem*.

[37] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 16 n.; P. Tuleja, *Objaśnienia do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 217 n.

[38] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2016 r., II SA/Bk 776/15 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 1.11.2020).

[39] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 192/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 1.11.2020).

© for this edition by CNS

został ustanowiony[40]. Również w tym zakresie, przepisy prawa administracyjnego nie przewidują terminu prekluzyjnego do złożenia wniosku o przyznanie wynagrodzenia kuratorowi. W rezultacie przyznanie wynagrodzenia kuratorowi, ustanowionemu w trybie art. 34 § 1 k.p.a., następuje w myśl aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczącego uprawnień wynikających z przepisów prawa innych niż decyzja lub postanowienie[41].

Kolejnym uprawnieniem kuratora osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym jest prawo do złożenia wniosku o „cofnięcie" kurateli. Podkreślić przy tym trzeba, że taki przedstawiciel może być ustanowiony tylko dla osoby żyjącej[42].

Zgodnie z art. 178 § 1 k.r.o. kuratora ustanawia się w wypadkach przewidzianych w ustawie. Natomiast z art. 180 k.r.o. wynika, że ustanowienie kuratora, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, następuje w wyniku działania organu państwowego. Następnie, ten sam organ uchyli kuratelę, gdy odpadnie jej cel. Jeżeli kurator został ustanowiony do załatwienia konkretnej sprawy, kuratela ustaje z chwilą jej zakończenia. Już ze wskazanej regulacji prawnej wynika, że kuratela nie ma charakteru bezterminowego. Organ państwowy, który ją ustanowił, ma natomiast obowiązek jej uchylenia w razie ustania jej celu (na przykład w sytuacji odnalezienia osoby nieobecnej)[43]. Kuratela ustaje także wtedy, gdy wniosek o uchylenie złoży osoba uprawniona[44]. Kuratela ustaje z mocy prawa na skutek zakończenia sprawy, dla której został ustanowiony kurator *ad actum*, ale także na skutek prawomocnego zakończenia procesu, w którym ustanowiony został kurator procesowy[45]. Uprawnienie do złożenia wniosku o uchylenie kurateli posiada również sam kurator. Prawo to przysługuje kuratorowi nie tylko w sytuacji ustania celu kurateli, lecz także z innych przyczyn leżących po stronie kuratora (na przykład z powodu choroby).

---

[40] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 192/18 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 1.11.2020); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2020 r., VII SAB/Wa 153/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 2.11.2020).

[41] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 192/18.

[42] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w z dnia 17 maja 2016 r., I OSK 2794/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, www.orzeczenia.nsa.pl (dostęp: 2.11.2020).

[43] G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019, www.sip.lex.pl (dostęp: 1.11.2020).

[44] J. Sadomski, *Komentarz do art. 180 k.r.o.*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, www.sip.lex.pl (dostęp: 1.11.2020).

[45] *Ibidem.*

© for this edition by CNS

PODSUMOWANIE

Dotychczasowe rozważania pozwalają na sformułowanie zasadniczego wniosku, że uprawnienia procesowe kuratora ustanowionego dla osoby nieobecnej mogą być, po pierwsze, rozumiane jako uprawnia *sensu largo*, czyli jako uprawnienia procesowe strony dostępne dla kuratora już z racji jego ustanowienia w danej sprawie. W tym ujęciu uprawnienia procesowe kuratora utożsamiane są w istocie z uprawnieniami strony. Zastrzec przy tym należy, że uprawnienia te są elementem sytuacji prawnej strony, stanowią treść stosunku prawnoprocesowego między nieobecną stroną a organem i jednocześnie nie są treścią stosunku prawnoprocesowego między kuratorem a organem. Kurator jest zaś wyłącznie dysponentem uprawnień strony, przy czym dysponowanie tymi uprawnieniami podlega kontroli organu (choć ograniczonej), a ponadto jest limitowane zakazem ingerowania w sferę materialnoprawną strony.

Po drugie, możliwe jest wyróżnienie przysługujących kuratorowi uprawnień procesowych *sensu stricto*. Są to uprawnienia będące treścią stosunku prawnoprocesowego między kuratorem a organem. Składają się na nie uprawnienia do dysponowania uprawnieniami procesowymi strony, jak też uprawnienia dotyczące wynagrodzenia za pełnienie funkcji kuratora oraz związane z zakończeniem pełnienia tej funkcji.

AUTHORITY OF THE GUARDIAN *AD LITEM* IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The article discusses the authority of a guardian (a representative *in absentia*) appointed in an administrative procedure for an absent person. The author presents a characteristic of such powers and attempts to systematise them. Selected matters concerning exercising the said powers as well as judicial practice concerning such matters are presented. The legal basis for the appointment of a guardian *ad litem* has also been discussed, which is art. 34 of the Administrative Procedure Code Act in conjunction with art. 184 of the Family and Guardianship Code Act. It was found that appropriate determination of powers entrusted to such a guardian brings certain doubts in practice, which mainly arise from the fact that there are no legal regulations in this regard.

Keywords: representative of an absent person, administrative procedure, art. 34 of the Administrative Procedure Code, powers, legal representative

© for this edition by CNS

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Rozszerzenie regulacji podmiotowej postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej. Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Borkowski J., *Komentarz do art. 34 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2011.

Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Gromek K., *Prawo rodzinne dla sędziów i pełnomocników*, Warszawa 2017.

Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

Jakimiec D., *Kurator dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Podstawy prawne gwarancji procesowych polskiej procedury cywilnej w prawie europejskim. Prakseologiczne aspekty procedury cywilnej w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy*, Warszawa 2016.

Jaworska I., *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2017, nr 24.

Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019, www.sip.lex.pl.

Kubas E., *Status prawny kuratora strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, nr 110.

Lisowska-Krakowiak S., *Instytucje kuratorów a realizacja prawa do sądu w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2018.

Matan A., *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwiej reprezentacji)*, „Casus" 2002, nr 24.

Matan A., *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.

Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

Patryk A., *Zadania kuratora (przedstawiciela) osoby nieobecnej* (linia orzecznicza), LEX 2019.

Politowicz K., *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym na tle innych postępowań*, cz. 1. *Ogólne przesłanki stosowania kurateli. Kurator jako instytucja prawa cywilnego*, „Casus" 2012, nr 63.

Politowicz K., *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus" 2013, nr 67.

Przybysz P.M., *Komentarz do art. 34 pkt 9*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P. M. Przybysz, LEX 2019, www.sip.lex.pl.

Romańska M., *Komentarz do art. 34 k.p.a., pkt 9*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, WKP 2019, www.sip.lex.pl.

Sadomski J., *Komentarz do art. 180 k.r.o.*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, www.sip.lex.pl.

Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.

Suski P., *Kuratela*, [w:] *Meritum prawo rodzinne*, red. G. Jędrejek, Warszawa 2017.

Tuleja P., *Objaśnienia do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

© for this edition by CNS

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.
Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku — Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.

ORZECZNICTWO

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1995 r., II CRN 155/94, LEX nr 497751, www.sip.lex.pl.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11, LEX nr 3514, www.sip.lex.pl.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., III CZP 89/06, www.orzecznicwo.sn.gov.pl
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1170/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2108/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2748/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2016 r., II SA/Bk 776/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2016 r., I OSK 2794/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2016 r., I OSK 2794/15, LEX nr 2108347, www.sip.lex.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 192/18 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2019 r., I SA/Wa 1213/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2019 r., I SAB/Wa 312/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., I SAB/Wa 228/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2019 r., I SAB/Wa 320/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2020 r., VII SAB/Wa 153/19 (orzeczenie prawomocne), www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

© for this edition by CNS