

Ewa KubasUniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-1952-3875**STATUS PRAWNY KURATORA STRONY NIEOBECNEJ
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM****Wprowadzenie**

Podmiotem obligatoryjnym postępowania administracyjnego jest strona, której sytuacja prawna jest kształtowana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji przez obciążenie jej określonym obowiązkiem lub też udzielenie konkretnego uprawnienia. W toku postępowania występują również sytuacje, kiedy strona jest nieobecna w miejscu zamieszkania lub w miejscu pobytu i nieobecność ta nie jest krótkotrwała¹. Wówczas niezbędne jest zapewnienie należytego reprezentowania interesów nieobecnej strony i w związku z tym organ administracji publicznej prowadzący postępowanie został zobowiązany do wystąpienia do właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania lub pobytu nieobecnej strony sądu opiekuńczego w celu ustalenia dla niej przedstawiciela ustawowego – kuratora. Rozważenia wymaga jego status prawny w postępowaniu administracyjnym, ponieważ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (k.p.a.) reguluje go w ograniczonym zakresie.

Pojęcie strony

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Kluczową kwestią w rozpatrywaniu pojęcia strony na gruncie procedury administracyjnej jest określenie jej „interesu prawnego lub obowiązku”. Należy zgodzić się z E. Iserzonem, że w zwrocie tym

¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. IV SA/Po 1265/11, LEX nr 1139608.

² Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.

wyraz „obowiązek” jest zbędny, ponieważ pojęcie interesu prawnego obejmuje zarówno uprawnienia, jak i obowiązki prawne³. W związku z tym, że nie wprowadzono definicji legalnej tego pojęcia, istotne znaczenie mają poglądy przedstawicieli doktryny. B. Majchrzak podkreślił, że pojęcie „interes prawny” wskazuje na interes konkretnego podmiotu „zakotwiczony” w normach powszechnie obowiązującego prawa, które zapewniają jego ochronę w związku z faktem oddziaływania rozstrzygnięcia wydawanego w danym postępowaniu administracyjnym na sytuację prawną podmiotu⁴. Norma, z której interes prawny wynika, musi być wyodrębniona i należeć do prawa materialnego, ale nie musi być normą prawa administracyjnego. Wystarczy, że skutki wywodzone z tego interesu będą wywołane w tej gałęzi prawa⁵. Powiązanie interesu prawnego z regulacją materialnoprawną wynika z funkcji, jakie pełni procedura administracyjna, w ramach której rozstrzyga się o sytuacji prawnej strony postępowania. W związku z tym można wyróżnić interes prawny bezpośredni i pośredni. Pierwsza kategoria obejmuje interes odnoszący się do podmiotu będącego adresatem normy indywidualno-konkretnej wynikającej z decyzji administracyjnej, kształtującej bezpośrednio prawa lub obowiązki tego podmiotu. Interes pośredni opiera się na tzw. prawie lub obowiązku refleksowym, ponieważ decyzja nie rozstrzygnie wprost o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, ale będzie oddziaływała na jego prawa lub obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej bezpośredniego adresata decyzji z sytuacją tego podmiotu⁶.

Zdaniem P.M. Przybysza pojęcie interesu prawnego jest często definiowane poprzez wskazanie różnicy między interesem prawnym a interesem faktycznym. Natomiast czynnikiem odróżniającym oba interesy jest istnienie lub brak normy prawnej przyznającej ochronę danemu podmiotowi. Podmiot administrowany ma interes faktyczny, jeżeli w jakiejś sytuacji, obecnej lub przyszłej, odniesie bezpośrednią korzyść na skutek działań lub zaniechań organu administracji. Podmiot mający interes faktyczny może żądać od organów administracji podjęcia stosownych działań, jednak żądanie to nie jest oparte na przepisach prawa chroniących sferę interesów tego podmiotu⁷. Ponadto interes faktyczny oznacza, że określony podmiot jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, lecz to „zainteresowanie” nie znajduje oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które stanowiłoby podstawę żądania stosownych czynności organu administracji. Z kolei cechą interesu prawnego jest to, że jest

³ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 88.

⁴ B. Majchrzak, *Strona postępowania administracyjnego* [w:] W. Federczyk, W. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 52.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 314.

⁶ B. Majchrzak, *Strona postępowania...*, s. 53.

⁷ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018.

on indywidualny, konkretny, aktualny i obiektywny, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w przepisach prawa materialnego⁸. W związku z tym podmiot, który legitymuje się interesem prawnym, staje się stroną postępowania, której status jest ściśle powiązany z legitymacją procesową oznaczającą uprawnienie określonego podmiotu do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie (legitymacja procesowa czynna) lub wystąpienia w takim postępowaniu w charakterze strony (legitymacja procesowa bierna)⁹.

W art. 29 k.p.a. wprost wskazano, komu przysługuje przymiot strony, wymieniając: osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Podmioty te posiadają więc zdolność administracyjnoprawną. Rozpatrując to pojęcie, należy odnieść się do art. 30 § 1 k.p.a., zgodnie z którym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dlatego też zdolność administracyjnoprawną należy utożsamiać ze zdolnością prawną, natomiast zdolność administracyjnoprosesowa jest definiowana w oparciu o zdolność do czynności prawnych. O ile zatem zdolność administracyjnoprawna oznacza, że dany podmiot może być stroną postępowania administracyjnego, o tyle zdolność administracyjnoprosesowa wskazuje, że podmiot posiadający ją może osobiście lub przez przedstawiciela działać w postępowaniu administracyjnym¹⁰. Zdolność administracyjnoprawną mają i dlatego mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym podmioty wymienione w art. 29 k.p.a. lub w przepisach szczególnych, posiadające zdolność prawną w sferze prawa cywilnego albo zdolność ukształtowaną przepisami administracyjnego prawa materialnego¹¹. Zdolność administracyjnoprosesowa oznacza natomiast zdolność do osobistego działania w postępowaniu administracyjnym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jest pochodną zdolności do czynności prawnych, którą należy rozumieć jako możliwość dokonywania czynności prawnych i dzięki temu kształtowania swej sytuacji prawnej poprzez nabywanie lub utratę praw albo obowiązków. Przepisy prawa cywilnego przyznają pełną zdolność do czynności prawnych tym osobom fizycznym, które są pełnoletnie¹² i nie zostały ubezwłasnowolnione ani dla których nie ustanowiono doradcy tymczasowego. Małoletni, którzy ukończyli 13 lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Osoby te mogą bez zgody przedstawiciela ustawowego zawierać

⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. II OSK 662/16, LEX nr 2419404.

⁹ B. Majchrzak, *Strona postępowania...*, s. 52.

¹⁰ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 30 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016.

¹¹ B. Majchrzak, *Strona postępowania...*, s. 57.

¹² Zob. art. 11 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.).

umowy, które należą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego. Osoby, które nie ukończyły 13 lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie nie mają zdolności do czynności prawnych i mogą zawierać umowy należące do tych powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego. Umowy takie stają się ważne z chwilą ich wykonania, chyba że pociąga to za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych¹³.

Osoba nieobecna

Pojęcie osoby nieobecnej pojawia się kilkakrotnie w k.p.a., jednak nie sprecyzowano go znaczenia. Najpierw w art. 34 k.p.a. wskazano, że organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd. Zgodnie z art. 43 k.p.a. w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Następnie w art. 88 § 1 k.p.a. wskazano, że w przypadku nieobecności osoby wezwanej przez organ może ona zostać ukarana przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł. Również w art. 94 § 1 k.p.a. zaznaczono, że nieobecność na rozprawie stron należycie wezwanych na rozprawę nie stanowi przeszkody do jej przeprowadzenia.

Za osobę nieobecną może być uznana wyłącznie osoba żyjąca¹⁴, która jest znana organowi administracji publicznej, ale nie przebywa w miejscu zamieszkania, a jej miejsce pobytu też nie jest znane¹⁵. Z. Kmiecik wskazał, że nieobecność strony ma miejsce niezależnie od tego, czy strona przebywa za granicą, czy w kraju¹⁶. Osobą nieobecną może być również podmiot niebędący osobą fizyczną, ponieważ może mieć miejsce sytuacja, że osoba prawna mająca zdolność do czynności prawnych nie może prowadzić swoich spraw z powodu braku statutowych lub ustawowych organów. W takim przypadku dla realizacji zasady

¹³ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*

¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. I OSK 2794/15, LEX nr 2108347.

¹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. IV SA/Po 1265/11, LEX nr 1139608.

¹⁶ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 84. Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2006 r., sygn. II SA/Bk 144/06, LEX nr 928778.

czynnego udziału strony w postępowaniu konieczne jest zastosowanie wykładni celowościowej art. 34 §1 k.p.a.¹⁷ Przez nieobecność należy rozumieć: brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub na wniosek innej strony, zawiadomienie o wszczęciu, ale brak wezwania do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego albo niezapewnienie wbrew przepisom prawa aktywnego udziału w takich czynnościach, niezawiadomienie o wniesieniu odwołania i przebieg takiego postępowania bez udziału strony, także w trybach nadzwyczajnych¹⁸. Rozważania te trafnie podsumował B. Majchrzak, wskazując, że „osobą nieobecną w rozumieniu art. 34 k.p.a. jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna dysponująca interesem prawnym w danym postępowaniu administracyjnym, znana organowi administracyjnemu, ale której miejsce pobytu nie jest znane lub lokal siedziby nie jest znany, a którą organ ma obowiązek zawiadomić o wszczęciu postępowania z urzędu lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony. Oprócz tego status «strony nieobecnej» przysługuje osobie posiadającej interes prawny w danym postępowaniu, działającej przez przedstawiciela ustawowego, którego miejsce pobytu nie jest znane, a któremu powinno być doręczone zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony»¹⁹.

Obecność strony w postępowaniu administracyjnym ma charakter obligatoryjny, a jej pominięcie zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną stanowi przesłankę do wznowienia postępowania, o ile nieobecność nastąpiła bez winy strony. W przypadku strony nieobecnej poza wszelką wątpliwością pozostaje fakt, że to właśnie kurator reprezentuje jej interesy, a wobec tego jego obecność jest niezbędna do zabezpieczenia interesów tej strony. Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 listopada 2001 r., wskazując, że pominięcie przez organ administracji przedstawiciela ustawowego strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym i uzasadnia wznowienie postępowania na zasadzie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁰ Nieobecność strony lub też kuratora nie może być przez nich zawniona. Przesłanka braku winy oznacza, że strona nie została zawiadomiona o wszczęciu postępowania lub nie została dopuszczona do udziału w istotnych czynnościach procesowych albo nie mogła w nich brać udziału z powodów przez nią niezawinionych. Nie jest przy tym wymagane, aby winę w tym zakresie ponosili inni uczestnicy postępowania lub organ administracyjny²¹. Brak

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 1170/10, LEX nr 1082577.

¹⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 554.

¹⁹ B. Majchrzak, *Strona postępowania...*, s. 135.

²⁰ Sygn. I SA 450/01, LEX nr 82000.

²¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*

winy strony podlega udowodnieniu, a nie uprawdopodobnieniu²². Chodzi zatem o przypadki, które są konsekwencją uchybień organu bądź też nastąpiły na skutek przeszkód o charakterze obiektywnym²³.

Przedstawiciel ustawowy strony

Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zasada ta, zwana zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu, oznacza, że organ administracji prowadzący postępowanie powinien powiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie podmioty, które są stronami w sprawie, a następnie umożliwić im aktywne uczestnictwo w postępowaniu, tj. m.in. umożliwić im dostęp do akt sprawy oraz zgłaszanie dowodów, zawiadamiać o terminie i miejscu przeprowadzania dowodów, zapewnić możliwość wypowiedzania się na temat zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji²⁴. W związku z tym zagwarantowanie stronie czynnego udziału w postępowaniu oznacza, że organ administracji jest zobowiązany do informowania strony z odpowiednim wyprzedzeniem o dokonywanych czynnościach procesowych²⁵.

W toku postępowania administracyjnego występują sytuacje, kiedy strona nie może działać osobiście. Dzieje się tak w następujących przypadkach: brak zdolności administracyjnoprosesowej strony będącej osobą fizyczną, brak organów strony niebędącej osobą fizyczną, strona jest nieobecna, sprawa dotyczy spadku nieobjętego²⁶. Chcąc zapewnić realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, należy zagwarantować stronie możliwość działania przez przedstawiciela ustawowego.

Przedstawicielem strony nieobecnej zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. jest kurator. Wystąpienie z wnioskiem o wyznaczenie go jest obowiązkiem organu administracji i stanowi czynność o charakterze procesowym, której celem jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania administracyjnego. Złożenie takiego wniosku i w konsekwencji ustanowienie kuratora dla strony powinno mieć miejsce dopiero po wyczerpaniu środków zmierzających do ustalenia miejsca pobytu osoby nieobecnej²⁷. Jak wskazano w art. 601 k.p.c., dla osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, sąd

²² *Ibidem*.

²³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. II SA/OI 454/16, LEX nr 2054424.

²⁴ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ B. Majchrzak, *Strona postępowania...*, s. 60.

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2002 r., sygn. V SA 166/02, LEX nr 149487.

opiekuńczy miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej ustanawia kuratora na wniosek osoby zainteresowanej. Sam wniosek zgodnie z art. 95 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁸ nie podlega opłacie, ponieważ nie pobiera się opłat od wniosku będącego podstawą wszczęcia przez sąd postępowania z urzędu, a także od pism składanych sądowi opiekuńczemu w wykonaniu obowiązku wynikającego z ustawy albo nałożonego przez ten sąd. Potwierdzenie takiego stanowiska znalazło się w uchwale Sądu Najwyższego z 24 listopada 2006 r., zgodnie z którą wniosek o wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego nie podlega opłacie sądowej²⁹.

Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego następuje na podstawie art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy³⁰, w którym wskazano, że dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. Następuje to w postępowaniu nieprocesowym poprzez wydanie w tym zakresie stosownego postanowienia. Działania kuratora osoby nieobecnej mają miejsce w toku całego postępowania administracyjnego, jeżeli nie ustaną przesłanki, w oparciu o które doszło do ustanowienia takiego reprezentanta, np. w razie zgłoszenia się osoby reprezentowanej lub ustalenia jej miejsca pobytu, do czego przede wszystkim winien zmierzać kurator³¹. Kurator wyznaczony przez sąd do zastępowania strony w postępowaniu administracyjnym nie jest kuratorem prawa materialnego. Uznać go należy za kuratora z zakresu prawa procesowego w rozumieniu art. 143 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³², zgodnie z którym jeżeli stronie, której miejsce pobytu nie jest znane, ma być doręczony pozew lub inne pismo procesowe wywołujące potrzebę podjęcia obrony jej praw, doręczenie może do chwili zgłoszenia się strony albo jej przedstawiciela lub pełnomocnika nastąpić tylko do rąk kuratora ustanowionego na wniosek osoby zainteresowanej przez sąd orzekający. O charakterze kuratora decyduje więc cel ustanowienia go, a nie podstawa prawna³³. W związku z tym przedstawiciel wyznaczony na wniosek organu nie powinien podejmować czynności mających skutek materialnoprawny, czyli nie może zawrzeć ugody czy też cofnąć wniosku o wszczęcie postępowania³⁴. Podstawowym obowiązkiem kuratora jest postaranie się o ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomienie jej o stanie spra-

²⁸ Dz.U. 2019, poz. 785 ze zm.

²⁹ Sygn. III CZP 89/06, OSNC 2007/9/128.

³⁰ Dz.U. 2019, poz. 2086 ze zm.

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. IV SA/GI 1591/11, LEX nr 1249821.

³² Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm.

³³ Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., sygn. III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11.

³⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. II SA/Go 213/06, LEX nr 459971.

wy. Zgodnie z art. 48 § 1 k.p.a. kuratorowi, który występuje w imieniu strony nieobecnej, organ doręcza korespondencję. Brak jest bowiem podstaw do stwierdzenia, że taki przedstawiciel nie może być odbiorcą pism kierowanych do osoby nieznaney z miejsca pobytu, skoro został ustanowiony przedstawicielem tej własnie osoby i w celu ochrony jej interesów³⁵. Ponadto należy wskazać, iż kurator nie jest podmiotem podporządkowanym służbowo i organizacyjnie organowi administracji. Jego umocowanie wynika z orzeczenia sądu powszechnego wskazującego go jako przedstawiciela strony³⁶.

Wystąpienie do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora jest obowiązkiem organu administracji i powinien on dokonać tej czynności z urzędu. W art. 34 § 2 k.p.a. wskazano, że w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej sam wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd. Należy więc stwierdzić, że w sytuacjach szczególnych, gdy jest to uzasadnione interesem społecznym i słusznym interesem obywatela, organ może w trybie wyjątkowym wyznaczyć przedstawiciela. Nie zwalnia go to jednak z obowiązku wystąpienia do sądu celem powołania tego kuratora, ponieważ art. 34 § 2 k.p.a. stanowi jedynie podstawę do powołania „tymczasowego” przedstawiciela umocowanego tylko do dokonania czynności niecierpiącej zwłoki.

Rozważenia wymaga również, czy postępowanie związane z ustanowieniem kuratora dla strony nieobecnej stanowi podstawę do obligatoryjnego zawieszenia postępowania, a w związku z tym czy może być uznane za zagadnienie wstępne. Zgodnie z art. 97 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 k.p.a.³⁷, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe; w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony; w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych; w razie wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe; gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagad-

³⁵ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 48 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 155/15, LEX nr 1941520.

³⁷ W sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

nienia wstępnego przez inny organ lub sąd; na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przypadku, gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji, o którym mowa w art. 2 pkt 44 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji³⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 2 września 2010 r. stanął na stanowisku, że „zagadnienie wstępne (prejudycjalne) to zagadnienie materialnoprawne, otwarte i samoistne, należące do właściwości innego organu lub sądu, zagadnienie, od rozstrzygnięcia którego zależy wynik sprawy głównej. Takiego materialnoprawnego charakteru nie ma wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego. Sądowa sprawa w tym przedmiocie nie ma wpływu na wynik sprawy głównej prowadzonej przed organami administracji i nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Kwestia, czy i kto zostanie wyznaczony na przedstawiciela nieobecnej strony, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie o żądaniach zgłoszonych w sprawie administracyjnej. Wyznaczony przedstawiciel zastępuje jedynie przed organami administracji nieobecną stronę i nie zmienia jej materialnoprawnej pozycji w postępowaniu administracyjnym”³⁹. Dlatego też zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie przepisu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. nie można wiązać z wystąpieniem organu administracji do sądu powszechnego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony. Zawieszenie postępowania w takiej sytuacji jest niemożliwe⁴⁰.

Biorąc pod uwagę czynności podjęte przez kuratora ustanowionego przez sąd w celu zabezpieczenia praw nieobecnej strony, ustalenia wymaga jego wynagrodzenia. Swoje zdanie w tej kwestii wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z 9 lutego 1989 r.⁴¹, wskazując, że co prawda wyznaczenie przedstawiciela następuje w oparciu o art. 184 k.r.o., jednak wynagrodzenie takiego przedstawiciela należy do kosztów postępowania administracyjnego. W tej samej uchwale Sąd podkreślił, że do wynagrodzenia kuratora będącego przedstawicielem strony w postępowaniu administracyjnym nie miały zastosowania przepisy nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów⁴². Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 42 nieobowiązującej ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴³ i dotyczyło kuratorów procesowych. Stąd też, jak podkreślił Sąd, do wynagrodzenia takich kuratorów nie miał i nadal nie ma zastosowania art. 179 § 1 k.r.o., zgodnie z którym to organ państwowy, który

³⁸ Dz.U. 2019, poz. 795 ze zm.

³⁹ Sygn. IV SA/Wa 901/10, LEX nr 1165445.

⁴⁰ Wyrok NSA w Krakowie z dnia 2 listopada 1999 r., sygn. II SA/Kr 78/98, ONSA 2000/4/164.

⁴¹ Sygn. III CZP 117/88, OSNC 1990/1/11.

⁴² Dz.U. 1982, nr 27, poz. 197 ze zm.

⁴³ Dz.U. 2002, nr 9, poz. 88 ze zm.

ustanowił kuratora, przyznaje mu na jego żądanie stosowne wynagrodzenie za sprawowanie kurateli. Wynagrodzenie pokrywa się z dochodów lub z majątku osoby, dla której kurator jest ustanowiony, a jeżeli osoba ta nie ma odpowiednich dochodów lub majątku, wynagrodzenie pokrywa ten, kto żądał ustanowienia kuratora. Przepis ten nie stanowi podstawy prawnej do przyznania przez sąd wynagrodzenia za sprawowanie kurateli przez przedstawiciela strony postępowania administracyjnego, które należy zaliczyć do kosztów postępowania administracyjnego. Dlatego też sąd ustanawiający przedstawiciela ustawowego dla strony nieobecnej nie powinien ponosić wydatków związanych z wynagrodzeniem tego kuratora ani ustalać jego wysokości. Należy wskazać, że ani wysokość tego wynagrodzenia, ani zasady i tryb jego przyznawania nie zostały uregulowane w przepisach k.p.a., jednak oparcie na tym twierdzenia, że wynagrodzenie takie w ogóle nie przysługuje, nie dałoby się pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa⁴⁴. Sprawowanie funkcji kuratora nie cechuje się bowiem dobrowolnością i nie ma charakteru bezinteresownej działalności społecznej⁴⁵, dlatego za czynności dokonane przez kuratora w postępowaniu administracyjnym przysługuje wynagrodzenie.

Obowiązujące przepisy nie dają podstaw do wydania decyzji lub postanowienia w przedmiocie przyznania wynagrodzenia przedstawicielowi strony ustanowionemu na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. Tego typu działanie stanowi akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶, dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa innych niż decyzja lub postanowienie⁴⁷. Z kolei ustalenie wysokości tego wynagrodzenia powinno polegać na odpowiednim, a nie wprost, zastosowaniu przepisów rozporządzenia z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej⁴⁸. Wobec tego ustalenie i wypłata wynagrodzenia stanowi czynność materialno-techniczną⁴⁹.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić że obecność strony w postępowaniu administracyjnym jest niezbędna niezależnie od tego, czy z postępowaniem wiąże się jej interes pośredni, czy też bezpośredni. Zdarzają się sytuacje, w których strona nie

⁴⁴ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2014 r., sygn. IV SA/Wa 269/14, LEX nr 1465974.

⁴⁶ Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 155/15, LEX nr 1941520.

⁴⁸ Dz.U. 2018, poz. 536.

⁴⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. II SA/OI 333/14, LEX nr 1465434.

z własnej winy jest nieobecna i nie można ustalić jej miejsca zamieszkania. Pomimo zaistnienia tych trudności nie może ona zostać przez organ pominięta. W celu zabezpieczenia interesów strony nieobecnej organ administracji prowadzący postępowanie został zobowiązany do wystąpienia do sądu o wyznaczenie dla niej przedstawiciela ustawowego. W sytuacjach nadzwyczajnych również sam może powołać kuratora do czasu ustanowienia odpowiedniego przedstawiciela przez sąd. Na kuratora nałożono obowiązki, które mają na celu zabezpieczenie praw strony i ochronę jej interesów – przede wszystkim odnalezienie strony i poinformowanie jej o stanie sprawy. Nie da się ukryć, że pozycja kuratora w postępowaniu administracyjnym nie została w sposób wyczerpujący uregulowana, począwszy od wskazania uprawnień wynikających ze specyfiki postępowania administracyjnego, a skończywszy na kwestii jego wynagrodzenia. Wypełnienie tej luki jest niezbędne dla odpowiedniego zabezpieczenia praw strony nieobecnej, zwłaszcza że w wielu przypadkach przepisy z zakresu prawa cywilnego są tutaj stosowane jedynie odpowiednio, a nie wprost.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Iserzon E. [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art.145 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Majchrzak B., *Strona postępowania administracyjnego* [w:] W. Federczyk, W. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Michniewicz-Broda E., *Komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, LEX 2014.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018.
- Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 30 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016.
- Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 48 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Zabezpieczenie praw strony wymaga zapewnienia jej możliwości czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek ten ciąży na organie administracji zwłaszcza w przypadku strony nieobecnej, dla której należy ustanowić przedstawiciela ustawowego. Jego zadaniem jest

przede wszystkim ustalenie miejsca pobytu strony, a także reprezentowanie jej interesów w toku całego postępowania.

Słowa kluczowe: strona, nieobecność, postępowanie administracyjne, przedstawiciel ustawowy

LEGAL STATUS OF THE CURATOR OF ANY PARTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

Securing the rights of the party requires ensuring that it can actively participate in the administrative proceedings. The same obligation is imposed on the administration authority in the case of the absent party, for which the legislator orders the appointment of a legally designated representative whose task is primarily determining the place of stay of the party and representing its interests throughout the proceedings.

Keywords: party, absence, administrative proceedings, legally designated representative