

UCHWAŁA

Dnia 24 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R.
o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej – I. S.,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 24 stycznia 2020 r.,
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt VI Cz (...),

"Czy postanowienia art. 31 ust. 1 umowy zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych sporządzoną w Kijowie dnia 24 maja 1993 r. (Dz.U. 1994 nr 96 poz. 465) stoją na przeszkodzie ustanowieniu przez sąd polski kuratora *ad casum* w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. w zw. z art. 34 § 1 k.p.a.?"

podjął uchwałę:

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych sporządzona w Kijowie w dniu 24 maja 1993 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 96, poz. 465 ze zm.) nie ma zastosowania do ustanowienia przez sąd kuratora dla potrzeb postępowania administracyjnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych na wniosek oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 34 § 1 k.p.a. w związku z

art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 16 października 2018 r. Sąd Rejonowy odrzucił wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej – I. S. Wniosek został złożony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. w związku z koniecznością wszczęcia przez wnioskodawcę postępowania administracyjnego co do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym i ustalenia podstawy wymiaru składek. I. S. zawierał umowy z płatnikiem składek – W. spółką jawną, która nie odprowadzała z tego tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Sąd stwierdził, że w świetle art. 31 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych, sporządzonej w Kijowie w dniu 24 maja 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 96, poz. 465 ze zm., dalej jako: „Umowa”) sądy polskie nie mają jurysdykcji w sprawie. I. S. jest obywatelem ukraińskim i nie przebywa obecnie na terenie Polski. Według art. 31 ust. 1 Umowy w sprawach dotyczących opieki i kurateli właściwe są, jeśli Umowa nie stanowi inaczej, organy i prawo Umawiającej się Strony, której obywatelem jest osoba, dla której jest lub ma być ustanowiona opieka lub kuratela. Sąd Rejonowy przyjął jednocześnie, że nie ma podstaw do podjęcia czynności zgodnie z art. 31 ust. 4 i 5 Umowy, gdyż I. S. nie przebywa na terenie Polski i nie ma w Polsce majątku.

Wnioskodawca złożył zażalenie na postanowienie z dnia 16 października 2018 r.

Sąd Okręgowy w W., rozpoznając zażalenie, powziął poważne wątpliwości prawne, którym dał wyraz, występując z przedstawionym na wstępie zagadnieniem prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Judykatura przyjmuje, że o ustanowieniu kuratora jako przedstawiciela w ujęciu art. 34 § 1 k.p.a. orzeka sąd opiekuńczy w postępowaniu cywilnym.

Kurator, o którym mowa, jest ustanawiany na podstawie art. 184 k.r.o. w postępowaniu nieprocesowym. Właściwy jest sąd opiekuńczy ustalony zgodnie z art. 601 k.p.c. Chociaż przyjmuje się, że kurator jest ustanawiany na podstawie regulacji prawa materialnego (art. 184 k.r.o.), to jednak uznaje się, że jest to kurator ustanawiany tylko dla danego postępowania administracyjnego, w którym zachodzi potrzeba ustanowienia przedstawiciela zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNCP 1990, nr 1, poz. 11, i z dnia 24 listopada 2007 r., III CZP 89/06, OSNC 2007, nr 9, poz. 128). Podejście to, przyjmowane także przez sądy administracyjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2748/12, nie publ.), ma źródła w stanie prawnym obowiązującym jeszcze w okresie przed wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, tj. przed dniem 1 stycznia 2004 r. Można mieć wątpliwości, czy jest to podejście właściwe, skoro w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w razie, gdy powstaje potrzeba ustanowienia kuratora dla strony tego postępowania, o jego ustanowieniu dla celów tego postępowania orzeka sąd administracyjny (art. 30 § 1 i art. 78-81 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”). Możliwe byłoby więc rozwiązanie zakładające, że wniosek, o którym mowa w art. 34 § 1 k.p.a., składany jest do (wojewódzkiego) sądu administracyjnego, a nie do sądu powszechnego, tylko na podstawie tego przepisu, bez poszukiwania dla niego podstawy materialnoprawnej w art. 184 k.r.o. Rozwiązanie to byłoby bardziej pragmatyczne także z tego powodu, że dotychczasowe podejście może – jak wskazują na to okoliczności niniejszej sprawy – rodzić problemy, gdy w sprawie występuje tzw. element transgraniczny.

Wnioskodawca – właściwy oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – mając na celu wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych z udziałem I. S., złożył do sądu opiekuńczego wniosek o ustanowienie dla niego kuratora (art. 34 § 1 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm., dalej jako: „u.s.u.s.”). W okolicznościach sprawy powstała wątpliwość, czy – ze względu na przepisy Umowy – sądom polskim

przysługuje jurysdykcja krajowa. Wyjaśnienie tych wątpliwości wymaga w pierwszej kolejności przesądzenia, czy w sprawie stosuje się przepisy Umowy. Ubocznie należy wskazać, że problem stosowania przepisów Umowy nie ogranicza się wyłącznie do płaszczyzny jurysdykcji krajowej, lecz także ewentualnie prawa właściwego.

Z tytułu Umowy i jej przepisów wynika, że ma ona zastosowanie w sprawach cywilnych i karnych. Sprawami cywilnymi w rozumieniu Umowy są również sprawy rodzinne i pracownicze (art. 1 ust. 3 Umowy). Tytuł Umowy, treść jej przepisów oraz systematyka wskazuje wyraźnie na to, że nie ma ona zastosowania w sprawach, które są załatwiane w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że Umowy nie stosuje się – przynajmniej na etapie przedsądowym – w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, załatwianych na tym etapie w postępowaniu administracyjnym. Umowa ma natomiast zastosowanie w sprawach rodzinnych, co obejmuje w szczególności również sprawy z zakresu opieki i kurateli (argument z art. 31 w związku z art. 1 ust. 3 Umowy).

Odpowiedź na pytanie, czy w sprawie z wniosku organu administracji publicznej o ustanowienia kuratora na potrzeby postępowania administracyjnego (art. 34 § 1 k.p.a. i art. 601 k.p.c.) stosuje się przepisy Umowy, zależy od tego, czy sprawa taka podlega z tego punktu widzenia samodzielnej kwalifikacji jako sprawa z zakresu kurateli, czy też jej kwalifikacja jest pochodną charakteru sprawy rozpoznawanej w postępowaniu administracyjnym, dla potrzeb którego ma być ustanowiony kurator.

Jakkolwiek prowadzone w trybie nieprocesowym sądowe postępowanie o ustanowienie kuratora dla potrzeb postępowania administracyjnego jest niewątpliwie – z punktu widzenia systematyki przyjętej w nauce i praktyce postępowania cywilnego – postępowaniem głównym (w sprawie), to należy przyjąć, że okoliczność ta nie ma decydującego znaczenia przy kwalifikacji sprawy o ustanowienie tego kuratora. Przy dokonywaniu tej kwalifikacji należy uwzględnić to, że chodzi o ustanowienie kuratora z zakresem umocowania dotyczącym wyłącznie postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie. W zwykłej sytuacji, w wypadkach wskazanych w ustawie, kurator, który ma działać za stronę albo uczestnika postępowania wyłącznie w postępowaniu, dla potrzeb którego

jest ustanawiany, jest powoływany przez sąd prowadzący to postępowanie (sąd orzekający w sprawie, por. art. 69 § 1 i art. 143 k.p.c.). Takie samo rozwiązanie obowiązuje w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 30 § 1 i art. 78 p.p.s.a.). Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie kuratora w tych wypadkach nie jest sprawą, która podlegałaby samodzielnej kwalifikacji ze względu na swój charakter, lecz kwestią załatwianą w ramach postępowania w określonej sprawie, wobec czego dzieli charakter tej sprawy. Jest to racjonalne i oczywiste, gdyż kwestia ustanowienia kuratora tylko dla potrzeb postępowania w określonej sprawie nie ma samodzielnego znaczenia, lecz spełnia wyłącznie funkcję pomocniczą.

Podobnie należy podejść do sytuacji, w której kurator dla potrzeb postępowania administracyjnego w określonej sprawie administracyjnej ustanawiany jest przez sąd w postępowaniu cywilnym będącym formalnie odrębnym postępowaniem w oddzielnej sprawie cywilnej, ale spełniającym tylko funkcję pomocniczą wobec tego postępowania administracyjnego. Odrębność i samodzielność sprawy o ustanowienie kuratora w takiej sytuacji jest wyłącznie refleksem przekazania kompetencji do ustanowienia tego kuratora sądowi, będącemu odrębnym organem od organu administracyjnego, który prowadzi postępowanie administracyjne, na którego potrzeby kurator ma zostać ustanowiony. Inaczej sytuacja przedstawiałaby się tylko wtedy, gdyby kurator, który ma zostać ustanowiony, nie miałby zostać powołany jako kurator dla potrzeb danego postępowania administracyjnego, lecz jako kurator prawa materialnego, który nie ma jedynie działać za stronę w postępowaniu, ale działać za nią – w określonym zakresie – w tym postępowaniu i poza nim (np. jako kurator, o którym mowa w art. 42 k.c.).

W efekcie należy przyjąć, że sprawa z wniosku organu administracji publicznej o ustanowienie kuratora na potrzeby postępowania administracyjnego (art. 34 § 1 k.p.a. i art. 601 k.p.c.) nie podlega samodzielnej kwalifikacji jako sprawa z zakresu kurateli, lecz jej kwalifikacja jest tylko pochodną charakteru sprawy rozpoznawanej w postępowaniu administracyjnym, dla potrzeb którego ma być ustanowiony kurator. Oznacza to, że w wypadku, gdy kurator, o którym mowa, ma być ustanowiony przez sąd w postępowaniu cywilnym dla potrzeb postępowania

administracyjnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, sprawa o jego ustanowienie nie jest sprawą z zakresu kurateli, lecz elementem sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, czyli sprawy administracyjnej. Koresponduje z tym założeniem przyjęta w orzecznictwie teza, że wynagrodzenie kuratora ustanawianego w postępowaniu cywilnym w charakterze przedstawiciela strony w rozumieniu art. 34 § 1 k.p.a. należy do kosztów postępowania administracyjnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNCP 1990, nr 1, poz. 11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., I OSK 2748/12, nie publ.). Inaczej kwalifikuje się wynagrodzenie kuratora, który nie jest ustanawiany dla konkretnego postępowania administracyjnego, lecz jest kuratorem prawa materialnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2018 r., III CZP 106/17, OSNC 2019, nr 3, poz. 25).

Przenosząc wskazane założenia na grunt stosowania Umowy należy stwierdzić, że nie ma ona zastosowania w sprawie z wniosku oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustanowienie przez sąd opiekuńczy w postępowaniu cywilnym kuratora dla potrzeb postępowania administracyjnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 34 § 1 k.p.a. w związku z art. 123 u.s.u.s. oraz art. 601 k.p.c.). W przepisach Umowy nie można wobec tego poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie o ustanowienie takiego kuratora sądom polskim przysługuje jurysdykcja krajowa. Odpowiedzi na to pytanie nie należy zresztą poszukiwać także w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Jurysdykcja krajowa w takiej sprawie jest pochodną właściwości międzynarodowej organu w postępowaniu administracyjnym w sprawie, dla której potrzeb ma być ustanowiony kurator. Podobnie Umowa nie jest miarodajna przy poszukiwaniu prawa właściwego w kontekście ustanowienia kuratora, o którym mowa. Umowa jest natomiast miarodajna dla oceny jurysdykcji krajowej i właściwości prawa w sprawie o ustanowienie kuratora prawa materialnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.