

POSTANOWIENIE Z DNIA 28 PAŹDZIERNIKA 2009 R.

I KZP 23/09

W sprawach, w których jako pokrzywdzony występuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czynności procesowych przysługujących pokrzywdzonemu dokonuje Prezes Zakładu, jako organ uprawniony do działania w jego imieniu, bądź inna osoba upoważniona do tego na podstawie odpowiedniego przepisu statutu ZUS, o ile statut taką możliwość przewiduje.

Przewodniczący: sędzia SN T. Grzegorzczak.

Sędziowie: SN J. Matras, SA (del. do SN) Z. Puskarski (sprawozdawca).

Prokurator Prokuratury Krajowej: B. Mik.

Sąd Najwyższy w sprawie zażalenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, złożonego w postępowaniu o przestępstwo z art. 219 k.k., po rozpoznaniu, przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Rejonowy w W. postanowieniem z dnia 15 lipca 2009 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy za pokrzywdzonego – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, uprawniona do wniesienia zażalenia jest osoba, która – jako pracownik – dysponuje upoważnieniem do reprezentowania Zakładu w sprawach karnych, udzielonym w ramach tzw. ciągu pełnomocnictw?”

p o s t a n o w i ł odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia sformułowane zostało przez Sąd Rejonowy w W., w następującej sytuacji procesowej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej oznaczany też skrótem ZUS), skierował do Prokuratury Rejonowej zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przez ustaloną osobę przestępstwa określonego w art. 219 k.k. Wszczęte w tej sprawie dochodzenie prokurator postanowieniem z dnia 2 marca 2009 r. umorzył na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., uznając, że brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa. Postanowienie to zaskarżyła wymieniona jednostka organizacyjna ZUS; zażalenie podpisała Iwona K., naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów III Oddziału ZUS w W., załączając pełnomocnictwo udzielone jej przez dyrektora Oddziału. Zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 2009 r. prokurator odmówił przyjęcia środka odwoławczego, motywując, że ZUS nie jest w tej sprawie pokrzywdzonym, zatem zażalenie zostało wniesione przez osobę nieuprawnioną. Zarządzenie to zostało zaskarżone zażaleniem podpisanym przez Marzenę M., zastępcę naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów III Oddziału w W., także działającą na podstawie pełnomocnictwa udzielonego jej przez dyrektora Oddziału. Treść obu pełnomocnictw była jednakowa; ich adresatki zostały upoważnione do reprezentowania Oddziału przed sądami powszechnymi w sprawach:

- 1) z zakresu ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych,
- 2) z zakresu dochodzenia należności Zakładu z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 3) należących do właściwości wydziałów ksiąg wieczystych – z wyłączeniem składania wniosków o wykreślenie z hipoteki – w

przypadku, gdy nie wygasła zabezpieczana przez nią wierzytelność oraz wniosków o założenie księgi wieczystej,

4) wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

Wanda P., dyrektor III Oddziału ZUS w W., udzielając powyższych pełnomocnictw, powołała się na pełnomocnictwo udzielone jej w dniu 6 marca 2008 r. przez prezesa ZUS, mocą którego została upoważniona do reprezentowania:

1. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu przed sądami powszechnymi oraz Sądem Najwyższym w sprawach:

a) z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w zakresie powierzonym na podstawie innych ustaw,

b) z zakresu postępowania upadłościowego,

c) dotyczących ksiąg wieczystych, składania oświadczeń i wniosków w tym zakresie,

d) w innych sprawach związanych z działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w których nie jest określona wartość przedmiotu sporu lub w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 500 000 zł.

2. Prezesa i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako Likwidatora Funduszu Alimentacyjnego w postępowaniu odwoławczym przed sądami

– z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw pracownikom Oddziału.

Jako podstawę prawną tego pełnomocnictwa wskazano art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm. – dalej oznaczaną także skrótem u.s.u.s.) oraz art. 63 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) w

związku z § 2 ust. 2 pkt 1 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 28, poz. 164).

Właściwy do rozpoznania obu zażaleń Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 17 czerwca 2009 r., uchylił zaskarżone zarządzenie prokuratora, wobec czego aktualne stało się rozpoznanie zażalenia ZUS na postanowienie prokuratora o umorzeniu dochodzenia. Przystępując do rozpoznania tego zażalenia Sąd Rejonowy – w innym już składzie – powziął wątpliwości, które przedstawił we wniosku o zasadniczą wykładnię ustawy.

Sąd Rejonowy wskazał, iż w jego ocenie zostały spełnione przesłanki wystąpienia z pytaniem prawnym, o którym mowa w art. 441 § 1 k.p.k. Podniósł, że przedstawione zagadnienie prawne „wymaga zasadniczej wykładni ustawy, wyłoniło się w toku postępowania odwoławczego, nie było przedmiotem szerszych rozważań ani w doktrynie, ani w judykaturze, jest zakotwiczone w stanie faktycznym w przedmiocie oceny skuteczności albo dopuszczalności wniesienia środka odwoławczego oraz pozostaje w związku z ustaleniami faktycznymi”. Sąd Rejonowy wyraził też pogląd, że „rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii będzie miało doniosły praktycznie wymiar w orzecznictwie sądowym, a zwłaszcza na etapie badania formalnych przesłanek umocowania do reprezentowania podmiotów, które nie są osobą fizyczną, lecz – podobnie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych – osobami prawnymi o specyficznym systemie reprezentacji ze względu na strukturę organizacyjną”.

Prokurator, w pisemnym stanowisku Prokuratury Krajowej, wniósł o odmowę podjęcia uchwały. Zwrócił uwagę, że inicjujący wykładnię prawa Sąd nie rozważył z należytą starannością, iż wniosek do Sądu Najwyższego, kierowany z powołaniem się na art. 441 § 1 k.p.k., powinien wskazywać przepis prawa, którego rozumienie przysparza sądowi *ad quem* trudności,

precyzować wątpliwość interpretacyjną wiążącą się z brzmieniem owego przepisu oraz dowodzić, że powzięta wątpliwość ma charakter rzeczywisty i że od sposobu jej rozstrzygnięcia zależy rozstrzygnięcie w przedmiocie środka odwoławczego. Nie spełnia tych wymogów wniosek Sądu Rejonowego, przede wszystkim dlatego, że zawarte we wniosku pytanie prawne, jak i jego uzasadnienie, pozostają bez bezpośredniego związku z zakresem regulacji art. 51 § 1 k.p.k., nadto wniosek nie daje podstaw do przyjęcia, iżby Sąd Rejonowy miał jakiegokolwiek kłopoty ze zrozumieniem tego przepisu.

Na posiedzeniu Sądu Najwyższego reprezentujący Zakład Ubezpieczeń Społecznych radca prawny wniósł o podjęcie uchwały w przedmiotowym zagadnieniu.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Należy podzielić stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej, iż w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą przesłanki do podjęcia uchwały przewidzianej art. 441 § 1 k.p.k. Przepis ten stanowi, że sąd odwoławczy może przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu jedynie wtedy, gdy wymaga ono zasadniczej wykładni ustawy. W orzecnictwie Sądu Najwyższego oraz w doktrynie wskazuje się, że wykładnia zasadnicza odnosi się do zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa, nasuwających istotne problemy interpretacyjne, wynikające z wadliwej lub niejasnej redakcji przepisu, względnie gdy w kontekście innego przepisu rodzą się trudności w jego rozumieniu. Ma przy tym znaczenie wykazanie przez sąd formułujący pytanie prawne istnienia rozbieżności interpretacyjnych występujących przy wykładni określonej normy prawnej albo samodzielne przedstawienie różnych kierunków wykładni i wykazanie trudności w wyborze jednego z nich (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: dnia 16

czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wok. 1993, z. 11; dnia 28 lipca 1994 r., I KZP 18/94, OSNKW 1994, z. 7-8, poz. 49; dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, Wok. 1996, z. 7; dnia 17 maja 2000 r., I KZP 7/00, OSNKW 2000, z. 5-6, poz. 51; dnia 29 marca 2006 r., I KZP 58/05, OSNPr. i Pr. 2006 nr 6, poz. 4; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1999 r., I KZP 21/98, OSNKW 1999, z. 1-2, poz. 3 oraz np. R. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Warszawa 2001, s. 252 i n.). Sąd Rejonowy, postulując dokonanie zasadniczej wykładni przepisu art. 51 § 1 k.p.k. „w aspekcie art. 306 § 1 k.p.k. w zw. z art. 299 § 1 k.p.k.”, nie wykazał, iż rzeczywiście zachodzi taka konieczność. Co więcej, wywody zawarte w wystąpieniu Sądu wyraźnie świadczą o tym, że nie ma on istotnych trudności w interpretacji wymienionego przepisu, stanowiącego, iż „za pokrzywdzonego, który nie jest osobą fizyczną, czynności procesowych dokonuje organ uprawniony do działania w jego imieniu”. W kręgu podmiotów pokrzywdzonych przestępstwem określonym w art. 219 k.k. sytuuje, tak jak w wydanym przez siebie postanowieniu z dnia 17 czerwca 2009 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przywołując uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 50/02, OSNKW 2003, z. 3-4, poz. 28, mówiącą, że w postępowaniu karnym, którego przedmiotem jest czyn polegający na zaniechaniu odprowadzenia przez pracodawcę – wbrew obowiązkowi wynikającemu z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – składki na ubezpieczenie społeczne, status pokrzywdzonego przysługuje także Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Wskazując na art. 72 oraz art. 73 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 u.s.u.s., Sąd Rejonowy stwierdził, że organami Zakładu są: Prezes Zakładu, Zarząd oraz Rada Nadzorcza, zaś Prezes reprezentuje Zakład na zewnątrz oraz kieruje jego pracami. W takim razie nie ma wątpliwości, że pokrzywdzonym uprawnionym do działania w przedmiotowej sprawie, w tym do wnoszenia środków odwoławczych, jest m. in. ZUS, a skoro, co oczywiste, nie jest on

osobą fizyczną, czynności procesowych dokonuje za niego Prezes Zakładu. Nie budzi to wątpliwości Sądu Rejonowego, natomiast nie jest już – jego zdaniem – jasne, czy ta kompetencja Prezesa ZUS może być przeniesiona na inne osoby, a zwłaszcza czy osoba dysponująca upoważnieniem Prezesa do reprezentowania Zakładu może skutecznie udzielić innej osobie upoważnienia do dokonania za ZUS czynności procesowej w postępowaniu karnym. W takim jednak razie wątpliwości Sądu odnoszą się nie do wykładni wskazanego w pytaniu prawnym przepisu art. 51 § 1 k.p.k., ale – co trafnie zauważył prokurator Prokuratury Krajowej – zagadnienia prawidłowego rozumienia uregulowań prawnych zawartych w przepisach art. 74 ust. 5 u.s.u.s. oraz § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (do dnia 20 maja 2009 r., to jest do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 68, poz. 574 – Prezes Rady Ministrów) nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, w którym określa w szczególności:

- 1) strukturę organizacyjną oraz zakres rzeczowy działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu,
- 2) tryb funkcjonowania i kompetencje organów Zakładu.

Z kolei § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS stanowi, że Prezes Zakładu może upoważnić pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie zawarte w tym przepisie jest wręcz konieczne; rozbudowana struktura ZUS, duża ilość zatrudnionych pracowników, jak i liczba załatwianych spraw wymuszają dekoncentrację wykonywania kompetencji jego organów. Z tych samych względów nie byłoby racjonalne rozwiązanie nakazujące, aby Prezes ZUS w każdym

wypadku udzielał bezpośrednio upoważnienia do reprezentowania Zakładu.

Treść tych przepisów z pewnością nie nasuwa takich wątpliwości interpretacyjnych, by zasadnie można było przyjąć, iż mimo wadliwie postawionego pytania przez Sąd Rejonowy, zachodziła przesłanka do uznania, że wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy. Dlatego Sąd dostrzeżone przez siebie zagadnienie powinien rozstrzygnąć samodzielnie w ramach rozpoznawanej sprawy, względnie podjąć próbę jego rozstrzygnięcia i dopiero wtedy, gdyby nie był w stanie sam wyjaśnić wątpliwości, przedstawić zagadnienie Sądowi Najwyższemu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., I KZP 16/93, OSP 1994, z. 1, poz. 12). Uzasadnienie pytania prawnego pozwala przyjąć, że z tej powinności Sąd Rejonowy wywiązał się tylko w części – podjął próbę rozstrzygnięcia dostrzeżonego zagadnienia prawnego, jednak nie wyjaśnił, dlaczego dokonaną przez siebie interpretację przepisów uważa za nasuwającą wątpliwości i potencjalnie wadliwą, a wobec tego za uzasadniającą postąpienie po myśli art. 441 § 1 k.p.k. Szerzej na ten temat będzie mowa w dalszej części niniejszego uzasadnienia, obecnie celowe jest zauważyć, że przeważająca część rozważań Sądu Rejonowego dotyczy pozycji ZUS w ramach funkcjonowania administracji publicznej. Powołując się na poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz nauki prawa o ubezpieczeniach społecznych doszedł do wniosku, że ZUS jest samodzielną, posiadającą osobowość prawną instytucją, działającą w ramach administracji publicznej, jednak niebędącą częścią administracji rządowej. Poprzestając na ogólnikowym stwierdzeniu, że z pozycją ZUS w ramach administracji publicznej „wiąże się bez wątpienia sfera działania tego podmiotu w postępowaniu karnym”, Sąd nie wytłumaczył klarownie, dlaczego w realiach rozpoznawanej sprawy to zagadnienie ma na tyle doniosłe znaczenie, iż konieczne jest jego wnikliwe rozważenie. W zaprezen-

towanym wywodzie brak jest zwłaszcza wskazania, czy inne podejście do miejsca ZUS w systemie administracji publicznej, zwłaszcza usytuowanie go w ramach administracji rządowej, rzutowałoby na rozstrzygnięcie zaprezentowanego zagadnienia prawnego. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że w świetle art. 66 ust. 1 i 4 u.s.u.s. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną, której w zakresie prowadzonej działalności przysługują prawa właściwe organom administracji państwowej. Zatem dla rozstrzygnięcia problemu reprezentacji ZUS w roli pokrzywdzonego w postępowaniu karnym nie ma znaczenia, czy Zakład jest, czy też nie jest elementem systemu administracji rządowej.

Brak należytej precyzji w prezentowanym wywodzie widać też, gdy Sąd Rejonowy wskazuje, że według procedury karnej pełnomocnikiem organu osoby prawnej lub stowarzyszenia może być tylko adwokat lub radca prawny oraz zauważa w związku z tym, że „problem wynikający z pytania prawnego nie leży jednak jedynie w sferze art. 88 k.p.k.” Rzecz w tym, że wynikający z pytania problem w ogóle nie leży w sferze wymienionego przepisu, co powinien zauważyć Sąd Rejonowy, skoro nawiązał do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2003 r., I KZP 28/03, OSNKW 2004, z. 1, poz. 2. W judykacie tym jasno wskazano na konieczność odróżniania pełnomocnictwa procesowego w postępowaniu sądowym (karnym, cywilnym) od pełnomocnictwa materialnego, a tym przecież w świetle § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS jest upoważnienie udzielone przez Prezesa Zakładu wybranej osobie do reprezentowania tej instytucji oraz udzielone przez tę osobę dalsze pełnomocnictwo. Nie widać zresztą, by wątpliwości w tym względzie mieli przedstawiciele ZUS, skoro jako pełnomocnik procesowy tej instytucji na posiedzenie Sądu w dniu 15 lipca 2009 r. stawił się, zgodnie z art. 88 § 2 k.p.k., radca prawny.

Chociaż przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz statutu ZUS są kluczowe dla rozstrzygnię-

cia przedmiotowego zagadnienia, to tylko niewielką część rozważań Sądu Rejonowego stanowią zawarte w nich uregulowania. Ostatecznie Sąd ten doszedł do wniosku, że „pragmatyczne i praktyczne racje przemawiają za uznaniem, że w ramach tej samej struktury organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest możliwe tworzenie tzw. ciągów pełnomocnictw (upoważnień), które – o ile są skuteczne i wydane przez uprawnione podmioty, począwszy od Prezesa Zakładu – mają skutek jedynie wewnętrzny. Działają oni wtedy jak organ (podobnie jak w przypadku prokurentów). Pełnomocników działających w jednej strukturze można zatem określić mianem organu *sensu largo*, którzy podejmują «w imieniu» organu czynności prawne w sferze prawa karnego procesowego i występują jako organ porrzywdzonego. Natomiast adwokatów i radców prawnych, działających za organ, umocowanych prawidłowo przez organ statutowy (pełnomocników *sensu largo*) można uznać za pełnomocników procesowych *sensu stricto*”.

Przytoczone twierdzenie (gramatycznie niedoskonałe, a po części niejasne – nie wiadomo, dlaczego Sąd uważa, że upoważnienie wydane np. przez Prezesa ZUS ma skutek jedynie wewnętrzny) wypada uznać za próbę, o czym wcześniej wspomniano, samodzielnego rozstrzygnięcia przez Sąd Rejonowy zawartego w pytaniu zagadnienia prawnego. Zwraca przy tym uwagę, iż Sąd nie żywi wątpliwości co do prawidłowości zajętogo przez siebie stanowiska; w takim razie sformułowanie pytania prawnego stanowi w istocie nieprzewidzianą przepisem art. 441 § 1 k.p.k. próbę zasięgnięcia „porady prawnej” Sądu Najwyższego w celu potwierdzenia prawidłowości zaprezentowanego rozumowania. Ta konstatacja, w połączeniu z przytoczonymi już przesłankami skutecznego formułowania pytania prawnego przez sąd powszechny, zwalniałaby Sąd Najwyższy od dalszych rozważań, jednak celowe będzie, także z uwagi na niedostatki wyводу zaprezentowanego przez Sąd Rejonowy, poczynienie kilku uwag. I tak, nie ulega wątpliwości, że przepis art. 51 § 1 k.p.k. tylko ogólnie wskazuje, kto

dokonuje czynności procesowych za pokrzywdzonego, który nie jest osobą fizyczną. Mówi, że czyni to organ uprawniony do działania w jego imieniu, co siłą rzeczy nakazuje ustalenie, jaki organ jest uprawniony do działania w imieniu wspomnianego pokrzywdzonego. Źródłem wiedzy w tym zakresie będzie przepis prawa albo statut danej jednostki (Z. Gostyński w: Z. Gostyński red.: Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 1998, t. I, s. 283). W przypadku ZUS oba te źródła mają zastosowanie – przepis art. 73 ust. 1 u.s.u.s. wskazuje na Prezesa Zakładu jako reprezentującego Zakład na zewnątrz, natomiast § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS wymienia pracowników Zakładu i inne osoby, upoważnione przez Prezesa do reprezentowania Zakładu w określonym zakresie. Tenże przepis statutu dopuszcza możliwość przyznania tym osobom przez Prezesa ZUS prawa udzielenia dalszych pełnomocnictw, należy przyjąć, w zakresie nie szerszym niż same otrzymały. Na tej podstawie dyrektor III Oddziału ZUS w W. jest upoważniona przez Prezesa tej instytucji m. in. do „reprezentowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu przed sądami powszechnymi oraz Sądem Najwyższym” w określonej kategorii spraw, natomiast naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów i jej zastępca są upoważnione przez dyrektora Oddziału do „reprezentowania Oddziału w postępowaniu przed sądami powszechnymi”, także w określonej kategorii spraw. Nie ulega przy tym wątpliwości, że drugie z tych pełnomocnictw powinno być rozumiane jako upoważnienie do reprezentowania ZUS – III Oddziału w W. W konsekwencji wszystkie wymienione osoby muszą być uważane za podmioty personifikujące ZUS (jej jednostkę organizacyjną) jako organ administracji publicznej, uprawnione do podejmowania czynności w postępowaniu karnym, gdy ZUS występuje jako pokrzywdzony.

Twierdzenie Sądu Rejonowego, iż przedstawione zagadnienie prawne nie było przedmiotem szerszych rozważań w judykaturze nie uwzględnia bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydawa-

nego wprowadzie na gruncie wcześniej obowiązującego statutu ZUS (stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 80, poz. 914 ze zm.), jednak zachowującego aktualność. Sięgnięcie do tego orzecznictwa powinno jawić się jako oczywiste w sytuacji, gdy Sąd Rejonowy powziął wątpliwości odnośnie do pełnomocnictwa mającego cechy pełnomocnictwa administracyjnego, udzielonego na podstawie przepisu prawa administracyjnego, zawierającego umocowanie do działania – za Prezesa ZUS – w imieniu Zakładu jako organu administracji publicznej (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007, s. 42). Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się w sprawach, w których przedmiotem sporu była ważność decyzji wydanej przez pracownika ZUS, działającego na podstawie upoważnienia wystawionego przez dyrektora oddziału, dysponującego z kolei upoważnieniem udzielonym mu przez Prezesa ZUS. U podłoża sporu leżało zagadnienie, czy w świetle art. 268a k.p.a., dopuszczającego możliwość upoważnienia przez organ administracji publicznej pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, nieprzewidującego jednak możliwości udzielenia przez tychże pracowników dalszego upoważnienia, Prezes ZUS może, w oparciu o statut Zakładu, upoważniać dyrektorów komórek organizacyjnych do upoważniania innych pracowników do reprezentowania Zakładu i podejmowania decyzji w jego (Prezesa) imieniu. Inaczej mówiąc, spór dotyczył hierarchii norm oraz czy zachodzi między nimi sprzeczność. W licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że nie ma przeszkód do podejmowania prawnie skutecznych czynności, w tym wydawania decyzji w sprawach należących do właściwości ZUS, przez pracownika działającego na podstawie upoważnienia prze-

łożonego, udzielonego w oparciu o upoważnienie pochodzące od Prezesa ZUS. Argumentował tenże Sąd, iż przepis art. 268a k.p.a. nie jest jedynym, powszechnie i bezwzględnie obowiązującym wzorcem udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej, statut ZUS o randze rozporządzenia ma umocowanie ustawowe, zaś jego przepis zezwalający Prezesowi ZUS na upoważnienie m. in. dyrektora oddziału (obecnie każdego pracownika, a nawet osobę nie związaną z ZUS węzłem zatrudnienia) do reprezentowania Zakładu, z prawem udzielenia dalszego upoważnienia nie jest sprzeczny z art. 268a k.p.a., bowiem dyrektor oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym ZUS jako organ administracji publicznej, a nie pełnomocnikiem Prezesa ZUS (zob. wyroki NSA np. z dnia 15 listopada 2006 r., II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 68, OSP 2008, z. 1, poz. 4, z aprobowaną glosą W. Chróścielewskiego; z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 264/06, LEX nr 287979; z dnia 16 stycznia 2007 r., II GSK 271/06, LEX nr 287973; z dnia 28 lutego 2007 r., II GSK 317/06, LEX nr 325381; z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 348/06, LEX nr 321249; z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 16/07, LEX nr 351057). Poglądy zawarte w wymienionych wyrokach zasługują, zdaniem Sądu Najwyższego, na aprobatę, przy czym na gruncie rozpatrywanej sprawy ma znaczenie zwłaszcza ta myśl, że osoba upoważniona przez Prezesa ZUS do reprezentowania Zakładu, nie staje się pełnomocnikiem Prezesa, a sama personifikuje ZUS. W takim razie, udzielenie przez tę osobę, np. dyrektora oddziału, pełnomocnictwa innej osobie nie tworzy „ciągu pełnomocnictw”, jeśli tak nazywa Sąd Rejonowy powołanie substytutu, tj. udzielenie pełnomocnictwa przez pełnomocnika ze skutkiem dla mocodawcy, co przewiduje przepis art. 106 k.c. Dla porządku należy dodać, iż niezbyt trafne jest porównanie przez ten Sąd osoby dysponującej upoważnieniem udzielonym na podstawie § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS do prokurenta. Pomijając okoliczność, iż trudno stawiać

ZUS na jednej płaszczyźnie z przedsiębiorstwem, w ramach którego działa prokurent, ten ostatni jest pełnomocnikiem uprawnionym z mocy ustawy do podejmowania wszystkich czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, gdy tymczasem osoba upoważniona na podstawie wymienionego przepisu statutu ZUS reprezentuje Zakład tylko w zakresie określonym przez udzielającego pełnomocnictwa.

Poczynione wyżej uwagi pozwalają stwierdzić, że w sprawach, w których jako pokrzywdzony występuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czynności procesowych przysługujących pokrzywdzonemu dokonuje Prezes Zakładu jako organ uprawniony do działania w jego imieniu, bądź inna osoba upoważniona do tego na podstawie odpowiedniego przepisu statutu ZUS, o ile statut taką możliwość przewiduje. Wobec nieskorzystania dotychczas przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego z upoważnienia ustawowego do nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, obecnie przepisem tym jest § 2 ust. 2 pkt 1 statutu ZUS, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 28, poz. 164).

Na koniec należy nadmienić, iż w toku dalszego procedowania Sąd Rejonowy powinien rozważyć, czy upoważnienie udzielone naczelnikowi Wydziału Realizacji Dochodów III Oddziału w W. obejmuje reprezentowanie Zakładu w przedmiotowej sprawie. Oczywiście jest, że nie należy ona do spraw wymienionych w pkt. 3 i 4 pełnomocnictwa, zatem wymaga zbadania, czy jest sprawą „z zakresu ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych”, bądź „z zakresu dochodzenia należności Zakładu z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne” (pkt. 1 i 2 pełnomocnictwa). Stosownie do zajętego stanowiska, Sąd podejmie w sprawie dalsze decyzje.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.