

POSTANOWIENIE

Dnia 7 czerwca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku P. K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o emeryturę policyjną,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 czerwca 2011 r.,

zażalenia strony pozwanej na postanowienie Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 22 lutego 2011 r.,

na podstawie art. 394¹ § 3 k.p.c. w związku z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. odracza rozpoznanie zażalenia i przekazuje do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

"Czy pełnomocnikiem procesowym Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji może być pracownik tego Zakładu, który nie legitymuje się statusem radcy prawnego (art. 87 § 1 i 2 k.p.c.)?"

Uzasadnienie

Przedstawione składowi powiększonemu zagadnienie prawne, sformułowane w sentencji postanowienia, wyłoniło się podczas rozpoznania przez Sąd Najwyższy zażalenia pełnomocnika Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na postanowienie Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. z dnia 22 lutego 2011 r., odrzucającego apelację pozwanego organu emerytalnego wniesioną przez pełnomocnika niebędącego radcą prawnym. W sprawie tej Sąd Okręgowy - Sąd Ubezpieczeń Społecznych w W. wyrokiem z dnia 9 września 2010 r. zmienił zaskarżoną przez ubezpieczonego P. K. decyzję Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 2009 r. w ten sposób, że przyznał ubezpieczonemu prawo do emerytury policyjnej od dnia 27 kwietnia 2009 r. oraz nakazał podjęcia wypłaty tego świadczenia od 1 września 2009 r. Wniosek o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie odpisu tego wyroku złożyła w imieniu organu emerytalnego pracownik pozwanego - specjalista Zespołu Radców Prawnych D. K. Natomiast apelacja organu emerytalnego została podpisana przez innego pracownika tego organu - głównego specjalistę Zespołu Radców Prawnych R. S. Sąd Apelacyjny zobowiązał obu wymienionych pracowników do wyjaśnienia, czy należą do kręgu osób, które zgodnie z art. 87 § 1 k.p.c. mogą być pełnomocnikami strony apelującej. W odpowiedzi zaprezentowane zostało stanowisko, iż w przypadku organu emerytalno - rentowego nie ma zastosowania art. 87 § 1 k.p.c. Posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej wynika z art. 460 § 1 k.p.c. i oznacza zdolność do dokonywania przez jednostkę organizacyjną będącą takim organem wszystkich czynności procesowych, łącznie z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego pracownikom.

Postanowieniem z dnia 22 lutego 2011 r. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odrzucił podpisaną przez głównego specjalistę Zespołu Radców Prawnych R. S. apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 9 września 2010 r. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako organ właściwy do ustalania prawa do zaopatrzenia

emerytalnego, wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia oraz ich wypłaty na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 239 poz. 2904 ze zm.) posiada zdolność procesową i sądową w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c.). Jednak w ocenie Sądu, dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA nie jest ustawowo upoważniony do działania w procesie przez pełnomocników procesowych będących pracownikami zatrudnionymi w Zakładzie. Nie jest bowiem ani osobą prawną, ani przedsiębiorcą, w stosunku do których art. 87 § 2 k.p.c. dopuszcza się występowanie w sprawie w charakterze pełnomocnika procesowego także osoby będącej pracownikiem jednostki lub organu nadrzędnego takich podmiotów. Tymczasem wnioski o sporządzenie uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego z dnia 9 września 2010 r. i doręczenie jego odpisu złożyła w imieniu pozwanego organu emerytalnego D. K. jako specjalista Zespołu Radców Prawnych, natomiast apelację podpisał inny pracownik, główny specjalista Zespołu Radców Prawnych R. S. Pełnomocnictwa przedłożone przez tych pracowników dotyczą reprezentowania Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA przed sądami rejonowymi, okręgowymi i apelacyjnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (w przypadku D. K.) i przed sądami rejonowymi, okręgowymi i Sądem Apelacyjnym (w przypadku R. S.). Są to ogólne pełnomocnictwa procesowe, które z uwagi na ustawowy brak uprawnień wymienionych osób do występowania w sprawie w charakterze pełnomocników procesowych prowadziły do stwierdzenia niedopuszczalności wniesionej apelacji „pod względem podmiotowym jako, że została podpisana przez osobę nielegitymowaną”.

W zażaleniu na to postanowienie Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, reprezentowany przez radcę prawnego K. K., domagał się jego uchylenia i zasądzenia kosztów postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wnoszący zażalenie wskazał, że na mocy Zarządzenia Nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 listopada 1994 r. w sprawie określenia

organu właściwego w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i ich rodzin oraz utworzenia Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSW z 1994 r., Nr 5 poz. 57 ze zm.), Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA jest państwową jednostką budżetową, powołaną do realizacji celów organu właściwego w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji (...) i ich rodzin. Status Zakładu jako *statio fisci* Skarbu Państwa został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie organu emerytalnego właściwego do ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 43, poz. 405 ze zm.). Dyrektor pozwanego Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA jest traktowany jak jednostka budżetowa, *statio fisci* Skarbu Państwa, przez Sąd Apelacyjny, który zwalnia pełnomocników występujących w postępowaniach (także w przedmiotowym) z ponoszenia opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa na podstawie art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.). Wnoszący zażalenie twierdzi, że za Skarb Państwa jako osobę prawną (art. 33 k.c.) czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.), a zatem należy przyjąć, że podstawą prawną udzielenia przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA pełnomocnictwa procesowego zatrudnionym pracownikom jest art. 67 § 2 k.p.c. w związku z art. 87 § 2 k.p.c. i art. 460 §1 k.p.c. Wnoszący zażalenie podniósł, że „stojąc na stanowisku braku możliwości występowania w procesie osoby będącej pracownikiem ZER MSWiA, Sąd Apelacyjny - powinien znieść postępowanie przed Sądem I instancji w całości, a nie odrzucić apelację”.

Na opisanym podłożu sprawy skład orzekający uznał, że występują istotne wątpliwości interpretacyjne i jurysdykcyjne dotyczące legalności i dopuszczalności umocowania w charakterze pełnomocników procesowych pracowników organów rentowych zatrudnionych w ich zespołach obsługi prawnej, którzy nie legitymują się

korporacyjnym profesjonalnym przygotowaniem zawodowym do wykonywania funkcji pełnomocników procesowych (niebędących radcami prawnymi). Z jednej strony niemal powszechnie stosowana praktyka tego typu nie była negowana w dotychczasowej judykaturze w odniesieniu do pełnomocników procesowych reprezentujących oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pomimo tego, że nie byli radcami prawnymi. W tej opcji wskazywano, że skoro ZUS posiada osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych), to może ustanowić pełnomocnikiem procesowym także swego pracownika (art. 87 § 2 k.p.c.). Pełnomocnictwo to nie musi pochodzić od Prezesa Zakładu, gdyż dyrektor oddziału pozwanego może udzielić pełnomocnictwa procesowego do zastępstwa oddziału w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2008 r., I UK 172/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51). Podstawą prawną jest art. 460 § 1 k.p.c., który stanowi, że zdolność sądową i procesową w tych sprawach ma organ rentowy, tj. jednostka organizacyjna Zakładu określona w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwa do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.). Zdolność sądowa i procesowa organu rentowego w rozumieniu art. 460 § 1 k.p.c. ma oparcie bezpośrednio w ustawie, a nie w pełnomocnictwie udzielonym przez Prezesa ZUS. Posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej oznacza zdolność do dokonywania przez jednostkę organizacyjną będącą takim organem wszystkich czynności procesowych, łącznie z udzielaniem pełnomocnictwa procesowego nawet pracownikom niebędącym radcami prawnymi.

Zgodnie z art. 460 § 1 *in fine* k.p.c., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową i procesową ma organ rentowy, którym w przedmiotowej sprawie o emeryturę policyjną jest organ emerytalno-rentowy resortu spraw wewnętrznych właściwy do wydawania decyzji emerytalnych (art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c.). Organem właściwym do ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego, wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia jest Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nazwany organem emerytalnym przez § 2 rozporządzenia z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie

zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 2404 ze zm.), wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 38 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 8, poz. 67 ze zm.). Uregulowanie odrębnie w wyżej wymienionych przepisach przysługującej organowi emerytalnemu służb mundurowych zdolności sądowej i procesowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych powoduje, że wskazany organ emerytalny korzysta ze statusu prawnego i procesowego strony postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych w każdej sprawie z tego zakresu, w której wydał decyzję, od której przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji stanowisko Sądu drugiej instancji zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że „Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA nie jest stroną procesową” było błędne, ale równocześnie budzi wątpliwość, czy dyrektor zakładu emerytalnego, niebędącego osobą prawną (taką jest Skarb Państwa - art. 33 k.c.), jest upoważniony „do działania w procesie poprzez pełnomocników procesowych będących pracownikami zatrudnionymi w Zakładzie”, pracującymi wprawdzie w zespole radców prawnych, ale nielegitymującymi się statusem radców prawnych. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wniosek o sporządzenie uzasadnienia o doręczenie wyroku Sądu pierwszej instancji złożyła w ustawowym terminie pracownica D. K., będąca specjalistą zespołu radców prawnych pozwanego zakładu emerytalnego, a apelację w imieniu tego organu emerytalnego podpisał R. S. jako starszy specjalista zespołu radców prawnych, którzy nie należą do kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikami procesowymi strony w rozumieniu art. 87 § 1 k.p.c., bo nie legitymują się statusem radców prawnych. Skoro zostali oni ustanowieni pełnomocnikami jako pracownicy pozwanego zakładu emerytalnego, niebędącego osobą prawną ani przedsiębiorcą, ale „jednostką budżetową, powołaną do ustalania uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych z tego tytułu dla funkcjonariuszy określonych

służb mundurowych”, to przesłanki ustanowienia ich pełnomocnikami wymagają oceny według art. 87 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być, między innymi, pracownik tej jednostki. Jednakże zakład emerytalny służb mundurowych, który ma w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową i procesową (art. 460 § 1 *in fine* k.p.c.), nie ma osobowości prawnej ani nie jest przedsiębiorcą. Z tego punktu widzenia w judykaturze przyjmuje się, że mająca zdolność sądową i procesową strona, która nie jest osobą prawną ani przedsiębiorcą, nie może ustanowić pełnomocnikiem procesowym zatrudnianych przez siebie pracowników, którzy nie legitymują się statusem radców prawnych. Takie stanowiska zostało wyrażone w uchwale z dnia 28 października 1998 r., III ZP 28/98 (OSNAPiUS 1999 nr 5, poz. 158), w której Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie z zakresu prawa pracy prokurator (pracownik) prokuratury wojewódzkiej nie może być pełnomocnikiem procesowym pozwanej prokuratury rejonowej dlatego, że prokuratura rejonowa nie ma osobowości prawnej i nie jest też przedsiębiorcą. Nie dotyczy jej zatem - jako jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej - art. 87 § 2 k.p.c. Podobne stanowisko zostało powtórzone w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2002 r., I PKN 607/01 (OSNP 2004 nr 3, poz. 48), w stosunku do pracownika o najwyższych kwalifikacjach prawniczych - sędziego sądu powszechnego, który nie może być pełnomocnikiem procesowym sądu.

To, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.), nie oznacza, że taki organ niebędący osobą prawną ani przedsiębiorcą ma swobodę umocowywania własnych pracowników, niebędących radcami prawnymi, w charakterze pełnomocników procesowych. Oceny o braku podstaw do reprezentowania organu emerytalnego jako strony procesowej o statusie prawnym jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, dopuszczonej do działania na podstawie obowiązujących przepisów (art. 64 § 2 i art. 65 § 1 k.p.c. w związku z art. 460 § 1 *in fine* k.p.c.), ale nieposiadającej „własnej” osobowości prawnej, nie zmienia zwolnienie takiej jednostki - jako *stationes fisci* Skarbu Państwa - z opłaty skarbowej od pełnomocnictwa

procesowego (art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. Nr 255, poz. 1635 ze zm.) lub z opłaty sądowej (art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.), zważywszy że z orzecznictwa Sądu Najwyższego, dotyczącego wykładni art. 87 § 1 i 2 k.p.c., wynika ograniczenie możliwości występowania w charakterze pełnomocników procesowych w sprawach sądowych pełnomocników niebędących adwokatami lub radcami prawnymi, a w szczególności ograniczenie swobody wyboru pełnomocnika przez wskazanie ustawowego kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikami procesowymi, które nie poddaje się wykładni rozszerzającej grożącej sprawności wymiaru sprawiedliwości i mogącej wywoływać niekorzystne skutki prawne (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 52/10, OSNC 2011 nr 5, poz. 51). Warto też sygnalizować, że ochronę praw i interesów Skarbu Państwa zapewnia Prokuratoria Generalna, do której zadań należy, między innymi, zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi (art. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.). Może to przemawiać za obowiązkiem zapewnienia profesjonalnego zastępstwa procesowego także jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa (*stationes fisci*), którym przepisy prawa procesowego przyznają „autonomiczną” zdolność sądową i procesową.

Rozstrzygnięcie ujawnionych wątpliwości przez skład powiększony jest konieczne nie tylko ze względu na wielką liczbę procesów (wnoszący zażalenie podał liczbę 16.000 odwołań w 2010 r.), w których w charakterze pełnomocników procesowych organów rentowych występują ich pracownicy niebędący radcami prawnymi, ale przede wszystkim dlatego, że występowanie w charakterze pełnomocników procesowych osób nieuprawnionych oznacza brak należytego umocowania prowadzący do nieważności postępowania (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., III CZP 154/07, OSNC 2008 nr 12, poz. 133). Mając na uwadze konieczność wyjaśnienia podniesionych wątpliwości prawnych, istotne znaczenie dla praktyki jurysdykcyjnej, a w szczególności postulat zapewnienia jednolitego procedowania w licznych podobnych sprawach, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

