

Uchwała z dnia 24 stycznia 2012 r.

III UZP 3/11

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Halina Kuryło (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 stycznia 2012 r. sprawy z odwołania Grażyny M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w G.W. o zasiłek chorobowy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem przez Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2011 r. [...]

„Czy pracownik oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym może być pełnomocnikiem procesowym tego Zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych?”

p o d j ą ł uchwałę:

Pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym, zatrudniony w oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 87 § 2 zdanie 1 k.p.c.).

U z a s a d n i e

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego sprawy. Pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G.W., niebędący radcą prawnym, złożył w ustawowym terminie wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim i o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem. Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 4 listopada 2011 r. odmówił sporządzenia uzasadnienia wyroku argumentując, iż przedmiotowy wniosek pochodzi od osoby nieupoważnionej do występowania w charakterze pełnomocnika strony.

Rozpoznając zażalenie organu rentowego na powyższe postanowienie Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim powziął poważne wątpliwości wyrażające się w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Cytując treść art. 87 § 2 zdanie 1 k.p.c., zgodnie z którym pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego, Sąd drugiej instancji zważył, że możliwe jest dokonanie wykładni, w myśl której pracownik ZUS, niebędący radcą prawnym, może reprezentować organ rentowy w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych albo że takie uprawnienie mu nie przysługuje.

Za pierwszą z powyższych możliwości interpretacji powołanego przepisu opowiadają się komentatorzy Kodeksu postępowania cywilnego wyrażając pogląd, iż w świetle art. 87 § 2 k.p.c. pracownikiem upoważnionym do pełnienia funkcji pełnomocnika procesowego jest każda osoba pozostająca w stosunku pracy z wymienioną w tym przepisie jednostką lub jej organem nadrzędnym, niezależnie od zajmowanego stanowiska, wykształcenia i posiadanych kwalifikacji.

Również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/07 (OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51) stwierdził, że dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może udzielić radcy prawnemu pełnomocnictwa do zastępstwa procesowego w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 86 i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 67 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w związku z § 12 i 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych; Dz.U. z 1999 r. Nr 80, poz. 914 ze zm.). Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu swego wcześniejszego postanowienia z dnia 5 sierpnia 2005 r., II UZ 48/05 (OSNP 2006 nr 11-12, poz. 196), zgodnie z którym pełnomocnictwa procesowego do wniesienia kasacji może udzielić radcy prawnemu kierownik oddziału, który wydał decyzję w sprawie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Sądu Najwyższego, pogląd ten znajduje potwierdzenie w ustawowej regulacji problematyki zdolności sądowej i procesowej w sądowym postępowaniu odwoławczym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w szczególności w treści art. 460 § 1 k.p.c. i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. Wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że 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

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej oznacza zdolność do dokonywania przez jednostkę organizacyjną, będącą takim organem, wszystkich czynności procesowych, łącznie z udzielaniem pełnomocnictwa procesowego. Z tego względu, zważywszy, że oddział wojewódzki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., dyrektor oddziału Zakładu może udzielić radcy prawnemu pełnomocnictwa do zastępstwa procesowego oddziału w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Podobnie w uzasadnieniu wspomnianego postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2005 r., II UZ 48/05, wskazano, iż z przepisów art. 66 ust. 1, art. 67 i art. 73 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, regulujących ustrój Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie wynika bynajmniej, by poszczególne oddziały miały odrębną od Zakładu osobowość prawną. Z tej też przyczyny przepis art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. stanowiący, że jednostki organizacyjne Zakładu - oddziały - właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń są organami rentowymi w rozumieniu przepisów o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy interpretować w ten sposób, iż art. 460 § 1 k.p.c. nadaje im zdolność sądową i procesową jedynie na użytek postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W związku z tym trzeba przyjąć, że pełnomocnictwa procesowego do wniesienia kasacji może udzielić radcy prawnemu kierownik oddziału, który wydał decyzję w sprawie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Byłoby jednak nielogicznym i pozbawionym racjonalnych argumentów twierdzenie, iż należy odmówić takiego uprawnienia Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skoro to Prezes jest organem kierującym całością Zakładu i to on tworzy, przekształca i znosi terenowe jednostki organizacyjne oraz określa ich siedziby i właściwość, a nadto powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych Zakładu, ich zastępców oraz głównych księgowych. W sytuacji, gdy Prezes Zakładu posiada zagwarantowane ustawą uprawnienie do powoływania i odwoływania kierowników poszczególnych oddziałów upoważnionych do udzielania pełnomocnictw procesowych, tym bardziej ma prawo w sposób samodzielny udzielania i odwoływania takich pełnomocnictw.

Zdaniem Sądu pytającego, pracownicy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych są pracownikami zarówno nieposiadającej osobowości prawnej terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu, jak i jednocześnie osoby prawnej, jaką jest sam Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W świetle powyższych poglądów nielogiczne by-

łoby pozbawianie możliwości występowania w procesie pracowników oddziałów Zakładu tylko z tego powodu, że oddziały są pracodawcami w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy. Do takiej konkluzji prowadzi także to, że statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w § 2 pkt 2 przewiduje możliwość udzielenia dalszego pełnomocnictwa do działania za Zakład jego pracownikom.

Sąd Okręgowy opowiadając się za pierwszą z przedstawionych koncepcji wykładni art. 87 § 2 k.p.c. podkreślił jednak, że możliwe jest przyjęcie odmiennego stanowiska, odmawiającego pracownikom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, niebędącym radcami prawnymi, reprezentowania organów rentowych w postępowaniu sądowym. Za słusznością tej ostatniej koncepcji mogłaby przemawiać treść uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II UZP 6/11. Teza uchwały wskazuje jednak, iż dotyczy ona wyłącznie spraw z odwołań od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a nie osoby prawnej, jaką jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (co podkreślono w uzasadnieniu postanowienia o przekazaniu sprawy do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego).

W praktyce sądowej powstała zatem rozbieżność w poglądach na temat dopuszczalności występowania pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako pełnomocników oddziałów Zakładu. Wyjaśnienie tej kwestii ma zaś istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o zasadności niniejszego zażalenia i o ważności postępowania toczącego się przed Sądem Rejonowym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego rozporządzać wypada od kilku uwag na temat charakteru samego pełnomocnictwa procesowego.

Instytucja ta wyrosła z jednej z funkcjonujących na gruncie prawa prywatnego formy przedstawicielstwa. Przepisy prawa prywatnego przewidują bowiem dwie odmiany przedstawicielstwa, w zależności od źródeł umocowania przedstawiciela - przedstawicielstwo ustawowe oraz pełnomocnictwo. W świetle art. 96 *in fine* k.c. pełnomocnictwo opiera się na oświadczeniu reprezentowanego, upoważniającego pełnomocnika do dokonania - w określonym zakresie - czynności prawnej w imieniu i ze skutkami dla mocodawcy. Udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością

prawną, kreującą i określającą kompetencje pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy wobec osób trzecich (B. Gawlik: System prawa cywilnego. Część ogólna, pod redakcją S. Grzybowskiego, t. I, Ossolineum 1985, s. 783). U podłoża pełnomocnictwa leży stosunek określany jako podstawowy lub wewnętrzny, stanowiący oparcie dla pełnomocnictwa i dotyczący tylko mocodawcy oraz pełnomocnika. Jako przykład stosunku podstawowego najczęściej wskazuje się umowy zlecenia (w historycznym ujęciu pełnomocnictwo traktowane było jako kontrakt organicznie związany z umową zlecenia - art. 1984 i nast. Kodeksu Napoleona albo § 1002 i nast. Kodeksu cywilnego austriackiego), o pracę, spółki, o dzieło, spedycji, agencji albo umową mieszaną. Funkcję stosunku podstawowego może też pełnić więź rodzinna, samodzielnie ukształtowana przez strony umowa nienazwana albo *negotiorum gestio*. W doktrynie dopuszcza się również umocowanie nieoparte na jakimkolwiek stosunku podstawowym (który nie powstał lub okazał się nieważny), nazywane pełnomocnictwem izolowanym (M. Pazdan: System prawa prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna, pod redakcją Z. Radwanskiego, t. 2, wydanie 2, Warszawa 2008, s. 516). Z całokształtu przepisów normujących instytucję przedstawicielstwa wynika, że udzielenie pełnomocnictwa - poza wyraźnie zastrzeżonymi w ustawie wyjątkami - nie wymaga szczególnej formy.

Przewidziane w prawie prywatnym elementy konstrukcyjne pełnomocnictwa upoważniają do stwierdzenia, że jest ono czynnością jednostronną, tworzącą stosunek między mocodawcą a pełnomocnikiem, opiera się na stosunku wewnętrznym i zasadniczo nie wymaga szczególnej formy.

Wyrosłe z pełnomocnictwa funkcjonującego w prawie prywatnym pełnomocnictwo procesowe różni od jego pierwowzoru to, że jego celem nie jest podejmowanie aktów prawa prywatnoprawnego, jak to ma miejsce w przypadku przedstawicielstwa materialnoprawnego, lecz przedsięwzięcie - w imieniu mocodawcy - czynności procesowych, a więc działań podejmowanych przed sądem (organem procesowym), skierowanych na osiągnięcie skutku procesowego. Jego konstrukcja jest złożona. U podstaw pełnomocnictwa procesowego leży stosunek podstawowy (umowa cywilnoprawna będąca źródłem zobowiązania) oraz pełnomocnictwo materialne (odmiana przedstawicielstwa), oparte na oświadczeniu reprezentowanego, a niekiedy wynikające z ustawy. Dopiero powstanie takiego stosunku, mającego charakter materialnoprawny, który można określić mianem stosunku zastępstwa sądowego, otwiera drogę do udzielenia pełnomocnictwa procesowego, normowanego przepisami Kodeksu

postępowania cywilnego, oznaczającego wyłącznie na obszarze prawa publicznego. Zasadnicza różnica konstrukcyjna między obydwoma pełnomocnictwami tkwi zatem w tym, że pełnomocnictwo procesowe jest stosunkiem wielostronnym, rozpiętym między mocodawcą i jego pełnomocnikiem, z jednej strony, a sądem oraz przeciwnikiem (jego pełnomocnikiem) i innymi osobami uczestniczącymi w sprawie - z drugiej. Istotnym i nieodzownym komponentem pełnomocnictwa procesowego jest więc istnienie procesu, a ściślej - zawiśnięcie sprawy w jej procesowo - technicznym kształcie, a tym samym powstanie forum, na którym pełnomocnictwo może być realizowane.

W literaturze definiuje się pełnomocnictwo procesowe jako akt prawa publicznego, jednostronną czynność procesową, tworzącą stosunek między mocodawcą, pełnomocnikiem i innymi uczestnikami oraz sądem jako organem władzy publicznej, upoważniającym pełnomocnika do podejmowania - w określonym zakresie - czynności procesowych w imieniu mocodawcy, z bezpośrednimi dla niego skutkami. Opiera się na prywatnoprawnym stosunku wewnętrznym (umowie) oraz pełnomocnictwie (jako jednej z form przedstawicielstwa) upoważniającym pełnomocnika do zastępowania mocodawcy przed sądem i podejmowania w jego imieniu czynności procesowych. Wymaga pod rygorem nieważności i bezskuteczności formy pisemnej (J. Gudowski: Pełnomocnictwo procesowe na tle podziału prawa na prywatne i publiczne, *Polski Proces Cywilny* 2011 nr 1, s. 26).

Pełnomocnictwo procesowe, będąc samodzielną instytucją prawa publicznego, normowane jest przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Dotyczy to także kwestii kręgu podmiotów predestynowanych do roli pełnomocnika procesowego. W konsekwencji tego, poza osobami wymienionymi w art. 87 oraz w art. 465 § 1, art. 479⁸, art. 479²⁹ § 3, art. 479⁵¹, art. 479⁶², art. 479⁷³, art. 691⁵ k.p.c. nikt nie może być pełnomocnikiem procesowym w postępowaniu cywilnym. Występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza zaś brak należytego umocowania, powodujący nieważność postępowania w rozumieniu art. 379 pkt 2 k.p.c. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., III CZP 154/07, OSNC 2008 nr 12, poz. 133, z glosą aprobującą Z. Zielińskiego, *Monitor Prawny* 2008 nr 21, s. 1165).

Bezwzględnie obowiązujący charakter przepisów regulujących instytucję pełnomocnictwa procesowego (także w aspekcie osób uprawnionych do występowania w tej roli) oraz wskazane wyżej konsekwencje naruszenia tych przepisów skłaniają

do zaakcentowania istotnego znaczenia dla praktyki sądowej przedstawionego przez Sąd Okręgowy zagadnienia prawnego.

Warto zatem przypomnieć, że art. 87 k.p.c. ustanawia ściśle określony krąg osób, którym można udzielić pełnomocnictwa (zasada *numerus clausus*). W świetle § 1 tego przepisu podstawową grupą pełnomocników są tzw. pełnomocnicy zawodowi (profesjonalni), do których zaliczamy adwokatów, radców prawnych oraz w sprawach z zakresu ustawy - Prawo własności przemysłowej - rzeczników patentowych. Drugą grupę pełnomocników procesowych stanowią osoby powiązane z mocodawcą umowami cywilnoprawnymi (sprawujące zarząd majątkiem lub interesami strony albo pozostające ze stroną w stałym stosunku zlecenia, o ile przedmiot sprawy wchodzi z zakres tego zlecenia), osoby powiązane ze sobą procesowo (współuczestnik sporu) oraz osoby związane stosunkiem bliskości (rodzice, małżonek, rodzeństwo, zstępni strony i osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia). W kolejnych jednostkach redakcyjnych art. 87 k.p.c. wyodrębniono jednak dalsze kategorie osób predestynowanych do roli pełnomocników procesowych. W myśl § 2 zdanie pierwsze tegoż artykułu pełnomocnikiem procesowym osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. I właśnie z tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych (jako osoba prawna) wywodzi swoje uprawnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego pracownikowi Zakładu nielegitymującemu się statusem radcy prawnego.

W aktualnym stanie prawnym (art. 33 k.c.) osobowość prawna przyznawana jest bądź określonym typom państwowych jednostek organizacyjnych strukturalnie i finansowo powiązanych z Państwem (jak przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe, państwowe szkoły wyższe, fundacje, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, jednoosobowe spółki handlowe Skarbu Państwa), bądź poszczególnym imiennie wskazanym podmiotom, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie posiadają natomiast osobowości prawnej *stationes fisci* - jednostki Skarbu Państwa, czyli innymi słowy, państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd skarbowy. Oczywiście osobowość prawna nie przysługuje także organom państwowym, takim jak minister, wojewoda, naczelnik urzędu skarbowego, choćby z tego względu, że są właśnie organami, nie zaś jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 33 k.c.

Ani organy państwowe, ani państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej nie mają zatem zdolności sądowej na podstawie ogólnego przepisu art. 64 § 1 k.p.c., gdyż takowa przysługuje - co do zasady - osobom fizycznym i osobom prawnym. Istnieje jednak wiele przepisów szczególnych, które przyznają w określonych kategoriach spraw cywilnych (w tym spraw cywilnych jedynie w ujęciu formalnym) zdolność sądową państwowym jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej bądź nawet organom państwowym.

Klasycznym przykładem takiej regulacji jest art. 460 § 1 k.p. Zgodnie z art. 460 § 1 *in principio* k.p.c. w sprawach z zakresu prawa pracy zdolność sądową ma także pracodawca, chociażby nie posiadał osobowości prawnej. Związane jest to z regulacją art. 3 Kodeksu pracy, który stanowi, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej.

Jeszcze inna konstrukcja przyjęta została w przypadku organów rentowych. Mimo że art. 477¹¹ § 1 k.p.c. wskazuje, iż w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych „stroną” jest między innymi organ rentowy, to art. 460 § 1 *in fine* k.p.c. dodatkowo rozstrzyga, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organ rentowy ma zdolność sądową (czyli - w myśl art. 64 k.p.c. - właśnie zdolność występowania w procesie jako strona) i zdolność procesową.

W cywilnym postępowaniu odrębnym w obydwu wymienionych kategoriach spraw tak niemający osobowości prawnej pracodawcy jak i niemające osobowości prawnej organy rentowe podejmują czynności procesowe na podstawie art. 67 § 1 k.p.c. Nie ma więc zastosowania między innymi art. 67 § 2 k.p.c., zgodnie z którym w przypadku Skarbu Państwa to on jest stroną w postępowaniu procesowym, a tylko personifikuje go jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1976 r., I PZ 1/76, OSNCP 1976 nr 10, poz. 229, z glosami J. Krajewskiego, OSPiKA 1977 nr 4, poz. 69 oraz J. Mokrego, OSPiKA 1977 nr 6, poz. 100; uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 59/92, OSNCP 1993 nr 4, poz. 49, uchwała z dnia 23 lipca 1993 r., I PZP 30/93, OSNCP 1994 nr 6, poz. 123, wyrok z dnia 19 września 1996 r., I PRN 101/95, OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 112 oraz wyrok z dnia 19 grudnia 1997 r., I PKN 448/97, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 649, postanowienie z dnia 15 grudnia 2009 r., II PZ 23/09, LEX nr 577835).

Z mocy art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c. organem rentowym jest także organ emerytalny resortu spraw wewnętrznych właściwy do wydawania decyzji w przedmiocie

zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, którego art. 460 § 1 *in fine* k.p.c. wyposaża w zdolność sądową i zdolność procesową, niebędącą pochodną osobowości prawnej Skarbu Państwa. I właśnie w odniesieniu do tego organu Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 października 2011 r., II UZP 6/11 (OSNP 2012 nr 5-6, poz. 69), której nadał moc zasady prawnej, stwierdził, że pracownik Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji niebędący radcą prawnym nie może być pełnomocnikiem procesowym Dyrektora tego Zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 87 § 1 i 2 k.p.c.). W uzasadnieniu uchwały przytoczono treść art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), zgodnie z którym prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia w stosunku do funkcjonariuszy Policji ustala w formie decyzji organ emerytalny określony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wydane na podstawie art. 32 ust. 2a tej ustawy rozporządzenie 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.) precyzuje, że organem właściwym w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji jest Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA. Katalog zadań Dyrektora Zakładu określa § 5 wskazując, poza ustaleniem prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych przysługujących z tego zaopatrzenia oraz ustaleniem prawa do innych świadczeń i ich wysokości na podstawie odrębnych przepisów jak również ich wypłaty i waloryzacji, także na prowadzenie gospodarki finansowej i majątkowej według zasad określonych dla państwowych jednostek budżetowych, w tym opracowywanie planów, sprawozdań finansowych, rocznego planu dochodów i wydatków dotyczących działalności Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA. Także § 2 rozporządzenia z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agen-

cji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 239, poz. 2404 ze zm.) stanowi, iż organem właściwym do ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego, wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia oraz ich wypłaty jest Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w sprawach z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy działa więc samodzielnie, wydając na podstawie ustawowego upoważnienia deklaratoryjne decyzje dotyczące prawa do zaopatrzenia emerytalnego (ustalania tego prawa) oraz wysokości i wypłaty świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia. Nie wykonuje on czynności prawnych (także procesowych) za Skarb Państwa, ale we własnym imieniu, jako wyodrębniony podmiot, wyposażony przez ustawę w jasno zdefiniowane kompetencje. Jego zdolność sądowa i procesowa jako organu rentowego wynika z przepisów art. 460 i 476 § 4 pkt 3 k.p.c. i nie jest pochodną (nie ma związku) osobowości prawnej Skarbu Państwa (art. 33 k.c.). Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego MSWiA będący stroną w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma więc osobowości prawnej, nie jest też przedsiębiorcą. Nie może zatem skutecznie ustanowić swojego pracownika pełnomocnikiem procesowym, gdyż nie są spełnione przesłanki art. 87 § 2 k.p.c.

Wykluczając uprawnienie do występowania pracowników Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, niebędących radcami prawnymi, w roli pełnomocników procesowych Dyrektora tego Zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Sąd Najwyższy podniósł argumenty zarówno procesowe (samodzielność procesowa Dyrektora Zakładu jako organu rentowego wyposażonego z mocy art. 460 § 1 w związku z art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c. w zdolność sądową i procesową) oraz materialnoprawne (ustawowe wyodrębnienie Dyrektora Zakładu jako samodzielnego podmiotu, wyposażonego w precyzyjnie zdefiniowane kompetencje i realizującego we własnym imieniu powierzone mu zadania, niepowiązanego w tym zakresie z żadną osobą prawną, w tym ze szczególną osobą prawną, jaką jest Skarb Państwa).

Podobnie rzecz się ma z pracodawcami nieposiadającymi osobowości prawnej (samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi lub jednostkami wewnętrznymi osób prawnych), których zdolność pracodawcza, wynikająca z art. 3 k.p., koresponduje ze zdolnością sądową i procesową (art. 460 § 1 k.p.c.). Stąd też w judykaturze

akcentuje się niedopuszczalność występowania pracowników tych jednostek organizacyjnych, nielegitymujących się statusem radcy prawnego czy adwokata, w charakterze ich pełnomocników procesowych, nawet jeśli pracownikami tymi są osoby o najwyższych kwalifikacjach prawniczych, jak prokuratorzy lub sędziowie (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1998 r., III ZP 28/98, OSNAPiUS 1999 nr 5, poz. 158 i postanowienie z dnia 14 stycznia 2002 r., I PKN 607/01, OSNP 2004 nr 3, poz. 48).

Również w uzasadnieniu uchwały z dnia 19 grudnia 2008 r., III SZP 2/08 (OSNP 2009 nr 17 - 18, poz. 245) Sąd Najwyższy, negując uprawnienie niebędącego radcą prawnym pracownika Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do występowania w roli pełnomocnika procesowego Prezesa Urzędu w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, podkreślił fakt powierzenia Prezesowi Urzędu z mocy art. 479³⁸ § 1 k.p.c. prawnoprocesowej kompetencji do wytoczenia powództwa i w konsekwencji tego - bycia stroną procesową w tej kategorii spraw w sytuacji, gdy Prezes Urzędu na podstawie przepisu prawa materialnego (art. 29 ust. 1 ówczesnej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) został wyposażony w kompetencję centralnego organu administracji publicznej właściwego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów i jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej wykonywał zadania własne o charakterze publicznym i w swoim imieniu, a nie jako reprezentant Skarbu Państwa.

Warto zauważyć, że we wszystkich wyżej wymienionych przypadkach zachodzi koherencja regulacji prawa materialnego i procesowego. W zdolność sądową i procesową, a w rezultacie tego - w przymiot strony procesowej wyposażono bowiem jednostki organizacyjne (nawet nieposiadające osobowości prawnej) lub organy, które samodzielnie, we własnym imieniu realizują przypisane im prawem materialnym kompetencje z zakresu prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych czy prawa publicznego.

Sytuacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego oddziałów jest pod tym względem odmienna. Zgodnie z art. 476 § 2 i § 4 pkt 1 k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zainicjowanych odwołaniami od decyzji dotyczących ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent oraz innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń, organami rentowymi są jednostki organizacyjne Zakładu określone w przepisach o systemie

ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydania decyzji w sprawach świadczeń. Tym też organom art. 460 § 1 k.p.c. przypisuje zdolność sądową i procesową.

Godzi się przypomnieć, że pod rządami ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 42, poz. 202 ze zm.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał status centralnego organu administracji państwowej. Przepis art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej zwanej ustawą systemową lub u.s.u.s.) zmienił ten stan rzeczy stanowiąc, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną. Tym samym Zakład stracił przymiot centralnego organu administracji państwowej i stał się wyposażoną w osobowość prawną instytucją ubezpieczeń społecznych, powołaną do sprawowania publicznoprawnej administracji określonych rodzajów socjalnego ryzyka oraz finansowania ich prawnej ochrony (por. J. Jończyk: ZUS jako instytucja ubezpieczeń społecznych, (w:) Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Wrocław 2004, s. 16).

Strukturę organizacyjną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych reguluje art. 67 ustawy systemowej, zgodnie z którym w skład Zakładu wchodzi centrala i jednostki terenowe. W myśl § 8 ust. 1 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 18, poz. 93), jednostkami terenowymi są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe, których szczegółową organizację określa - stosownie do § 9 Statutu - regulamin organizacyjny Zakładu, nadany z mocy § 2 ust. 3 pkt 2 Statutu przez Prezesa Zakładu. Oddziały są zatem częściami składowymi osoby prawnej, którą jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 73 ust. 1 i 3 ustawy systemowej działalnością Zakładu kieruje Prezes i on reprezentuje Zakład na zewnątrz oraz tworzy, przekształca i znosi terenowe jednostki organizacyjne, określa ich siedziby, właściwość terytorialną i rzeczową oraz powołuje i odwołuje kierowników, zastępców kierowników i głównych księgowych tych jednostek. Stosownie do § 2 ust. 4 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Prezes realizuje zadania należące do zakresu jego działania za pomocą komórek organizacyjnych Centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 oraz art. 69 ust. 1 i art. 71 ust. 1 i 2 ustawy systemowej do zakresu zadań Zakładu należy między innymi realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych (a w szczególności stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek, wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł, prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek, orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych), opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego, realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, wystawianie osobom uprawnionym do emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych imiennych legitymacji emeryta-rencisty, potwierdzających status emeryta-rencisty, dysponowanie środkami finansowymi funduszy ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego, opracowywanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych, kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy, kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi, wydawanie Biuletynu Informacyjnego, popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, a nadto prowadzenie prewencji rentowej oraz wykonywanie zadań powierzonych na podstawie innych ustaw i innych zleconych zadań z dziedziny ubezpieczeń lub zabezpieczenia społecznego.

Natomiast w § 10 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określono zakres rzeczowy działania terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu jako obejmujący w szczególności: stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń zleconych Zakładowi, wypłatę świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty, dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, dochodzenie należnych składek i opłat, orzecznictwo lekarskie na potrzeby ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, realizację umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubez-

pieczeń społecznych, wprowadzanie danych do systemu informatycznego, przetwarzanie danych na potrzeby działalności Zakładu, szkolenie pracowników i klientów, zastrzegając doprecyzowanie tegoż zakresu przez Prezesa Zakładu w aktach wewnętrznych.

Nie będąc centralnym organem administracji państwowej Zakład Ubezpieczeń Społecznych został na mocy art. 66 ust. 4 ustawy systemowej wyposażony - w zakresie prowadzonej działalności - w środki prawne właściwe organom administracji publicznej, a więc przede wszystkim w prawo do wydawania decyzji administracyjnych. Skutkiem usytuowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wśród państwowych jednostek organizacyjnych jest to, że postępowanie przed Zakładem w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma charakter administracyjny i zgodnie z art. 83 u.s.u.s. kończy się wydaniem decyzji zaskarżalnej do sądu ubezpieczeń społecznych. W świetle art. 73 u.s.u.s. właściwym do jej wydania jest zasadniczo Prezes Zakładu, ale § 2 ust. 2 Statutu Zakładu przewiduje w tym zakresie dekoncentrację kompetencji decyzyjnych, wyposażając Prezesa w prawo upoważnienia pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Należy podkreślić, iż przepis § 2 ust. 1 Statutu ZUS, wyposażający Prezesa Zakładu w prawo udzielania takich upoważnień, zamieszczony jest w załączniku do aktu prawnego mającego rangę rozporządzenia właściwego ministra, wydanego na podstawie zgodnej z art. 92 Konstytucji RP delegacji ustawowej (art. 74 ust. 5 ustawy systemowej) i nie jest sprzeczny z art. 268a k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Z porównania przytoczonych regulacji wynika, że oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie mają samodzielnych, niezależnych od Zakładu jako osoby prawnej kompetencji, ale że ich zadania są emanacją zadań Zakładu, a powołanie (wyodrębnienie) ich w strukturze Zakładu ma na celu jedynie funkcjonalną decentralizację obsługi ubezpieczonych. Na taki właśnie status terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwraca uwagę judykatura. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 maja 2002 r., II UKN 462/01 (OSNP 2004 nr 1, poz. 11) zważył, że wprawdzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych swoje zadania w zakresie ubezpieczeń społecznych wykonuje za pośrednictwem między innymi oddziałów, niemniej jednak to nie oddziały Zakładu są odrębnymi organami rentowymi,

ale Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako zorganizowana całość. Konstatacja ta skłoniła Sąd Najwyższy do przyjęcia, że zmiany, jakie zaszły we właściwości oddziałów Zakładu na terenie województwa śląskiego i małopolskiego w 1999 roku, nie mogą być w żadnym razie kwalifikowane jako powodujące nieważność postępowania w sytuacji, gdy przed sądem ubezpieczeń społecznych Zakład był reprezentowany przez pracownika oddziału, który wydał zaskarżoną decyzję, a który to oddział w chwili rozpoznawania sprawy w postępowaniu apelacyjnym nie był już właściwy. Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2007 r., II GSK 359/06 (LEX nr 321271) stwierdzono, że z treści przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, regulujących ustrój, zadania i kompetencje ZUS (art. 66 - 70 u.s.u.s.) wynika, iż jest to jednostka organizacyjna (osoba prawna), która jako całość jest organem administracji publicznej (art. 66 ust. 4 u.s.u.s.). W roli samodzielnych organów administracyjnych nie występują więc jej wewnętrzne organy, ani terenowe jednostki organizacyjne, mające kompetencje do działania w jej imieniu. Podobnie w wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r., II GSK 374/06 (LEX nr 322769) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że skoro art. 74 ust. 5 ustawy systemowej spełnia wymagania określone w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, a przepis § 3 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania Statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 80, poz. 914 ze zm. - obecnie § 2 ust. 2 Statutu ZUS) został wydany na podstawie i w granicach tej delegacji ustawowej, to stanowią one właściwą podstawę prawną udzielenia pracownikom Zakładu upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zakładu. W rezultacie Prezes ZUS, udzielając dyrektorowi oddziału upoważnienia, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 Statutu, nie upoważnia go do działania w swoim imieniu, lecz w imieniu Zakładu jako organu. Dyrektor oddziału ZUS staje się zatem podmiotem personifikującym Zakład jako organ.

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. Otóż wbrew wnioskowi płynącemu z treści przedstawionego zagadnienia prawnego, pracownicy wykonujący pracę w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych są pracownikami Zakładu, a nie jego jednostek terenowych. Zgodnie bowiem z art. 73 ust. 3 pkt 7 ustawy systemowej do zakresu działania Prezesa Zakładu należy spełnianie funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Natomiast w myśl § 28 ust. 1 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej www.zus.pl/bip) do kompetencji dyrektora

oddziału należy wykonywanie czynności związanych z funkcją pracodawcy w granicach i na podstawie udzielonych umocowań. Oddziały Zakładu nie są więc wewnętrznymi pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p. Ich dyrektorzy zostali jedynie umocowani do dokonywania - stosownie do art. 3¹ k.p. - czynności w zakresie indywidualnych stosunków pracy łączących tych pracowników z pracodawcą, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Wracając do wcześniejszych przykładów niemających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych i organów (pracodawców, Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) należy zauważyć, że wszyscy oni zostali wyposażeni przez prawo materialne w podmiotowość prawną rozumianą jako zdolność występowania w obrocie prawnym w roli pracodawcy jako strony indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy, czy też organu rentowego albo organu realizującego inne cele publiczne i w tym zakresie wspomniane jednostki organizacyjne lub organy działają samodzielnie, we własnym imieniu wykonując przysługujące im kompetencje lub powierzone zadania. Wyposażenie ich w zdolność sądową i procesową, a w rezultacie - przymiot strony (wnioskodawcy, uczestnika) postępowania sądowego jest zatem konsekwencją owego wyodrębnienia na gruncie prawa materialnego. Sytuacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego jednostek terenowych jest diametralnie inna. Z mocy przepisów normujących ustrój, kompetencje i funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych to Zakład, jako państwowa jednostka organizacyjna, mająca osobowość prawną, realizuje ustawowe zadania z zakresu powszechnych ubezpieczeń społecznych (i inne zadania zlecone na podstawie odrębnych ustaw), a czyni to za pomocą swoich struktur organizacyjnych w postaci centrali i jednostek terenowych, w których zatrudnieni są jego (tj. Zakładu) pracownicy. Dla realizacji owych zadań wyposażony został w środki administracji publicznej, to jest w wydawanie decyzji między innymi w indywidualnych sprawach wymienionych w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, zaskarżalnych w myśl ust. 2 tego artykułu do właściwego sądu zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, a które to odwołania inicjują w myśl art. 476 § 2 k.p.c. postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia prawa materialnego organem rentowym jest więc Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako osoba prawna. Tymczasem to oddziałom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, których dyrektorzy i inni zatrudnieni w oddziałach pracownicy z mocy § 2 ust. 2 Statutu ZUS zostali upoważnieni przez Prezesa do wyda-

wania w imieniu Zakładu decyzji w wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c. kategoriach spraw, przepis art. 460 § 1 w związku z art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. nadaje zdolność sądową i procesową i to one w świetle art. 477¹¹ § 1 k.p.c. są stronami w postępowaniach odrębnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Takie wyodrębnienie oddziałów ZUS występuje zatem tylko w stosunkach procesowych i nie jest koherentne z unormowaniami prawa materialnego regulującymi ustrój, kompetencje i funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które status organu rentowego wiążą z Zakładem jako osobą prawną, a nie jego terenowymi jednostkami organizacyjnymi.

Owo procesowe wyodrębnienie oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ma zaś swoje konsekwencje na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego między innymi w kwestii kompetencji do udzielania pełnomocnictw procesowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Samodzielność procesowa terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu została zaakcentowana w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2005 r., II UZ 48/05 (OSNP 2006 nr 11-12, poz. 196), w którym stwierdzono, że pełnomocnictwa procesowego do wniesienia kasacji może udzielić radcy prawnemu kierownik oddziału, który wydał decyzję w sprawie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Podobnie w wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/07 (OSNP 2009 nr 3 - 4, poz. 51) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż 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. Z tego względu, zważywszy, że oddział wojewódzki ZUS jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., dyrektor oddziału ZUS może udzielić radcy prawnemu pełnomocnictwa do zastępstwa procesowego oddziału w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 86 i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 67 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w związku z § 12 i § 14 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.). Analogiczne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z dnia 13 stycznia 2009 r., I UK 24/09 (LEX nr 518067), w którym powtórzono, że posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej oznacza zdolność do dokonywania przez terenową jednostkę organizacyjną Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych będącą takim organem wszystkich czynności procesowych, łącznie z udzielaniem pełnomocnictwa procesowego.

Stwierdzenie, że dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do udzielania pełnomocnictw procesowych, nie przesądza jednak tego, kto - w świetle art. 87 § 2 k.p.c. - może być ustanowiony owym pełnomocnikiem. Zważywszy na opisane wyżej odrębności statusu Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie można tezy uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., II UZP 6/11, odnosić wprost do tej ostatniej kategorii organów rentowych. Istota niniejszego problemu sprowadza się bowiem do wykładni art. 87 § 2 k.p.c. na tle istniejącej rozbieżności unormowań prawa materialnego i procesowego w oznaczeniu podmiotu mającego kompetencje organu rentowego w zakresie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Powstaje pytanie, czy dokonując interpretacji tegoż przepisu należy dać prymat unormowaniom materialnoprawnym i uznać, że skoro z punktu widzenia przepisów regulujących ustrój, kompetencje i funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych status organu rentowego przysługuje Zakładowi jako osobie prawnej, a więc podmiotowi objętemu hipotezą komentowanej normy prawnej, to zgodnie z dyspozycją tej normy trzeba przyznać Zakładowi możliwość ustanawiania pełnomocnikami procesowymi swoich pracowników nawet niebędących radcami prawnymi, czy też dać pierwszeństwo przepisom proceduralnym i uznając za organy rentowe pozbawione osobowości prawnej oddziały Zakładu - wykluczyć je z zakresu przedmiotowego unormowania. Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym przedstawione zagadnienie prawne opowiada się za odejściem od ścisłej, wąskiej wykładni prawa procesowego, ograniczającej się do interpretacji art. 87 § 2 k.p.c. w powiązaniu tylko z przepisami proceduralnym art. 460 § 1 w związku z art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., na rzecz wykładni uwzględniającej materialnoprawne powiązania podmiotów procesowych. Tym bardziej, że do takiej interpretacji skłania wspomniana wcześniej geneza instytucji pełnomocnictwa procesowego, mającego swoje korzenie w jednej z form przedstawicielstwa funkcjonujących na płaszczyźnie prawa prywatnego oraz jego złożony charakter, obejmujący także elementy materialnoprawne. Będąca konsekwencją szerokiego zakresu powierzonych zadań i mierzonej liczbą osób ubezpieczonych w systemie powszechnym skali działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dekoncentracja kompetencji i wyposażenie terenowych jednostek organizacyj-

nych Zakładu w prawo do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz możliwość występowania tych jednostek w roli strony procesowej w sporach sądowych zainicjowanych odwołaniami od tychże decyzji, nie zmienia faktu, że zadania te powierzone zostały Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej jednostce organizacyjnej mającej osobowość prawną, a struktury terenowe stanowią jedynie ogniwo w ich realizacji. Funkcjonalna decentralizacja obsługi ubezpieczonych nie powinna pozbawiać Zakładu możliwości korzystania z instytucji i rozwiązań procesowych przysługujących mu jako osobie prawnej w sporze sądowym na tle decyzji wydanych w ramach wypełniania jego ustawowych zadań i w jego imieniu przez terenowe jednostki organizacyjne.

Za takim pragmatycznym rozwiązaniem problemu pełnomocnictw procesowych, uwzględniającym odmienną regulację prawa materialnego i procesowego w odniesieniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego oddziałów opowiedział się także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 sierpnia 2005 r., II UZ 48/05 (OSNP 2006 nr 11 - 12, poz. 196) przyjmując, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do udzielenia pełnomocnictwa procesowego do wniesienia kasacji radcy prawnemu niebędącemu pracownikiem organu rentowego (jednostki organizacyjnej ZUS), w którego imieniu kasacja ma być wniesiona (art. 66 ust. 4 w związku z art. 73 u.s.u.s.). W uzasadnieniu orzeczenia Sąd Najwyższy wywiódł, iż z przepisów regulujących ustrój Zakładu nie wynika bynajmniej, by poszczególne oddziały ZUS miały odrębną od Zakładu osobowość prawną. Z tej też przyczyny przepis art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., stanowiący, iż jednostki organizacyjne Zakładu - oddziały - właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń są organami rentowymi w rozumieniu przepisów o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy interpretować w ten sposób, iż art. 460 § 1 k.p.c. nadaje im zdolność sądową i procesową jedynie na użytek postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W związku z tym należy przyjąć, że pełnomocnictwa procesowego do wniesienia kasacji może udzielić radcy prawnemu kierownik oddziału, który wydał decyzję w sprawie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Byłoby jednak nielogiczne i pozbawione racjonalnych argumentów twierdzenie, iż należy odmówić takiego uprawnienia Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skoro to Prezes jest organem kierującym całością Zakładu, tworzy, przekształca i znosi terenowe jednostki organizacyjne oraz określa ich siedziby i właściwość oraz powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych Zakładu, ich zastępców

oraz głównych księgowych. Skoro Prezes posiada zagwarantowane ustawą uprawnienie do powoływania i odwoływania kierowników poszczególnych oddziałów uprawnionych do udzielania pełnomocnictw procesowych, tym bardziej ma prawo w sposób samodzielny udzielania i odwoływania takich pełnomocnictw.

Uznając w cytowanym postanowieniu prawo do udzielania pełnomocnictw procesowych podmiotowi, który z punktu widzenia prawa procesowego jest podmiotem odrębnym od strony postępowania, którą ma reprezentować (oddziałami ZUS kierującymi dyrektory, a nie Prezes Zakładu), Sąd Najwyższy dokonał wyłomu w ścisłej wykładni przepisów Kodeksu postępowania cywilnego normujących tę instytucję. Podobnie w przywołanym wcześniej wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09 (LEX nr 518167) Sąd Najwyższy uznał za dopuszczalne występowanie pracownika zatrudnionego na stanowisku starszego inspektora w roli pełnomocnika procesowego oddziału ZUS zauważając, że z faktu posiadania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych osobowości prawnej wynika jego uprawnienie do ustanowienia pełnomocnikiem procesowym swego pracownika (art. 87 § 2 k.p.c.).

Powyższe judykaty stanowią dodatkowy argument za przyjęciem takiej wykładni art. 87 § 2 k.p.c., zgodnie z którą pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym, zatrudniony w oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdyż będąc pracownikiem Zakładu (a nie jego jednostki terenowej) w istocie reprezentuje ten Zakład jako osobę prawną i zarazem organ rentowy w znaczeniu materialnoprawnym.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====