

Uchwała z dnia 9 lutego 2012 r.

I UZP 10/11

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Sędziowie:
SN Roman Kuczyński, SA Maciej Piankowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 lutego 2012 r. sprawy z odwołania Artura H. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w C. o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie z dnia 30 listopada 2011 r. [...]

„Czy pracownik Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym może być pełnomocnikiem Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie z odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych?”.

p o d j ą ł uchwałę:

Pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym, wykonujący pracę w oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 87 § 2 zdanie pierwsze k.p.c.).

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy w Częstochowie rozpoznając apelację Andrzeja H. od wyroku Sądu Rejonowego w Częstochowie z 9 czerwca 2011 r., zapadłego w sprawie wszczętej odwołaniem od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uznał, że w sprawie występuje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Postanowieniem z 30 listopada 2011 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie sformułowane następująco: czy pracownik oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym może być pełnomocnikiem Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie z odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych?

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy podał, że w tej sprawie organ rentowy - Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Częstochowie upoważnił do występowania przed sądem w swoim imieniu pracowników wymienionych w pełnomocnictwie, powołując się na art. 87 § 2 k.p.c., zgodnie z którym (zdanie pierwsze) pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego.

Sąd Okręgowy przytoczył treść art. 66 ust. 1, 67 ust. 1, 72, 73 ust. 1 i ust. 3 pkt 7, 83 ust.1, 2 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.), art. 460 § 1 k.p.c. a także § 8 i 10 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), chodzi przy tym nie o paragrafy rozporządzenia lecz statutu, stanowiącego załącznik do tego rozporządzenia. Z przepisów tych Sąd wyprowadził wnioski, że aczkolwiek zadania określone w art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (wydawanie decyzji w zakresie indywidualnych spraw) przypisane są Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, to jednak realizowane są one przez oddziały Zakładu, gdyż zarówno z art. 83 ust. 5 ustawy systemowej (zgodnie z którym odwołanie wnosi się na piśmie do jednostki organizacyjnej Zakładu, która wydała decyzję lub do protokołu sporządzonego przez tę jednostkę), jak i z regulacji statutowych wynika, że zadania te realizuje oddział, który został wyposażony w zdolność sądową (art. 460 § 1 k.p.c.). W ocenie Sądu, zdaje się stąd wynikać, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiadający osobowość prawną w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie posiada zdolności sądowej, „gdyż ta zarezerwowana jest wyłącznie dla konkretnego oddziału ZUS, przy czym gdyby przyjmować tożsamość oddziału i Zakładu jako osoby prawnej, to zupełnie bezprzedmiotowa byłaby regulacja art. 460 § 1 i art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c. W konsekwencji wprowadzie oddział ZUS posiada zdolność sądową, to jednak nie wiąże się to z posiadaniem osobowości prawnej rozumieniu art. 87 § 2 k.p.c., która by pozwoliła na udzielenie pełnomocnictwa pracownikowi.” Dalej Sąd Okręgowy podniósł, że Prezes Zakładu 6 marca 2008 r. upoważnił Dyrektora Oddziału ZUS w Częstochowie między innymi do reprezentowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w zakresie powierzonym na podstawie innych ustaw z prawem udzielania dalszych

pełnomocnictw pracownikom oddziału. Upoważnienie to wydaje się Sądowi zbędne („jeśli nie wręcz nieuprawnione”) skoro z mocy art. 460 § 1 k.p.c. zdolność sądową w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma organ rentowy, przez który rozumie się jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń. Zdaniem Sądu Okręgowego, funkcja pracodawcy jest przypisana oddziałowi ZUS, a nie ZUS-owi jako osobie prawnej. Wniosek ten wyprowadził Sąd z treści § 28 ust. 1 pkt 4 regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (z którego wynika, że do kompetencji dyrektora oddziału należy wykonywanie czynności związanych z funkcją pracodawcy w granicach i na podstawie udzielonych umocowań), z treści wskazanego pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi 6 marca 2008 r. a ponadto z pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi 15 stycznia 2010 r. upoważniającego do pełnienia funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy z wyłączeniem powoływania i odwoływania zastępców dyrektora oddziału i głównego księgowego oddziału. Pracodawcą jest zatem podmiot nieposiadający osobowości prawnej (oddział ZUS). Oddział ZUS jest „wewnętrznym pracodawcą”. Oddział ZUS nie jest przedsiębiorcą.

Sąd Okręgowy powołał się też na wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2011 r., II UK 290/11 (LEX nr 817531), zgodnie z którym zdolność procesowa organu rentowego ma oparcie bezpośrednio w ustawie, a nie w pełnomocnictwie udzielonym przez Prezesa Zakładu, co oznacza również zdolność do udzielania pełnomocnictwa procesowego. Akceptując tę tezę Sąd Okręgowy stwierdził jednak, że jego zdaniem „Oddział ZUS może udzielać pełnomocnictw, jednak jedynie w granicach art. 87 § 1 a nie w granicach art. 87 § 2 k.p.c.”, chociaż Sąd Najwyższy wyraził ten pogląd w sprawie, w której pełnomocnictwo zostało udzielone pracownikowi a Sąd Najwyższy to zaakceptował. Sąd Okręgowy krytycznie omówił też wyrok Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09 (LEX nr 518067), w którym przyjęto dopuszczalność udzielenia pełnomocnictwa pracownikowi oddziału ZUS. Zdolność sądowa oddziału, w ocenie Sądu Okręgowego, wbrew zaprezentowanemu w tym orzeczeniu pogładowi nie eliminuje ograniczeń w udzielaniu pełnomocnictw wynikających art. 86-87 k.p.c.

Sąd Okręgowy zauważył także, że zgodnie z art. 33¹ k.c. do jednostek organizacyjnych, niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (a można by do nich - w ocenie Sądu - zaliczyć oddział ZUS) stosuje się od-

powiednio przepisy o osobach prawnych. Nie może to jednakże dotyczyć reguł postępowania przed sądem.

Na koniec Sąd przedstawiający zagadnienie prawne odwołał się do art. 379 pkt 2 k.p.c. i do poglądu wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., III CZP 154/07 (OSNC 2008 nr 12, poz. 133), w myśl której występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowanie powodujący nieważność postępowania.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych charakteryzuje się daleko idącą specyfiką na tle nie tylko zwykłego postępowania cywilnego ale też na tle innych postępowań odrębnych, w tym postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy uregulowanego w tym samym Dziale III Księgi pierwszej Części pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego. Specyfika ta wiąże się przede wszystkim z tym, że postępowanie cywilne przed sądem - co nietypowe - inicjowane jest odwołaniem od decyzji zapadłej w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie administracyjne toczy się rzecz jasna wedle reguł określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Strony tego postępowania przekształcają się w razie wniesienia odwołania w strony postępowania cywilnego. Odmienność reguł procedury administracyjnej w stosunku do regulacji postępowania cywilnego sprawia, że przekształcenie to nie jest proste, czemu ustawodawca starał się zaradzić, wprowadzając przepisy o postępowaniu odrębnym. W przepisach tych, między innymi, wprowadzono odrębną definicję stron postępowania. Są nimi - zgodnie z art. 477¹¹ § 1 k.p.c. - ubezpieczony, inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, organ rentowy i zainteresowany. Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy tylko organu rentowego. Organy rentowe w art. 476 § 4 k.p.c. zostały zdefiniowane jako jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń, kolejowe jednostki organizacyjne, wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także inne organy wojskowe i organy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości właściwe do wydawania decyzji w sprawach określonych w art. 476 § 2. Definicja obejmuje także

Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W myśl art. 460 § 1 k.p.c. tak określony organ rentowy ma zdolność sądową i procesową. Wprowadzenie jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do definicji organu rentowego miało niewątpliwie uzasadnienie praktyczne, zważywszy na liczbę spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz charakterystykę drugiej strony postępowań w tych sprawach, jaką jest ubezpieczony, najczęściej osoba starsza lub chora. Sprawilo to jednak powstanie dysonansu, jako że zaskarżone do sądu powszechnego decyzje wydaje w postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej jakim, jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie jego jednostka organizacyjna - według terminologii k.p.c. W postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych to Zakład Ubezpieczeń Społecznych (a nie jego jednostka organizacyjna) jest traktowany jako organ administracji publicznej. Terenowe jednostki organizacyjne Zakładu nie występują w roli samodzielnych organów administracyjnych. Ich kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych wypływają z upoważnienia do działania w imieniu ZUS jako całości. Tak przyjmuje Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzecznictwie, w którym na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 22 marca 2007 r., II GSK 359/06 (LEX nr 321271) i wyrok z dnia 18 kwietnia 2007 r., II GSK 374/04 (LEX nr 322769). Jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie mają również samodzielności w rozumieniu prawa materialnego: cywilnego i ubezpieczeń społecznych. Osobowość prawną w rozumieniu art. 33 k.c. ma Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jest bowiem jednostką organizacyjną, której przepis szczególny przyznał osobowość prawną. Przepisem tym jest art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mające pochodne kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych nie są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi lecz terenowymi jednostkami organizacyjnymi osoby prawnej (art. 67 ust. 1 ustawy systemowej). Nie są to jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi mającymi zdolność sądową (a w konsekwencji też zdolność procesową) wymienionymi w art. 64 § 1¹ k.p.c. Nie została im bowiem przyznana zdolność prawna. Do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy, między innymi, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy systemowej). Zatem to Zakład jako całość jest organem rentowym decydującym w sprawach świadczeń. To Zakład wydaje decyzje (art. 83 ustawy systemowej). Uprawnienie jego jednostek terenowych do wydawania decyzji

w sprawach świadczeń wymienione jest dopiero w § 10 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do 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) wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 74 ust. 5 ustawy systemowej, w myśl którego w statucie podlega uregulowaniu, między innymi, zakres rzeczowy działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu. Jednocześnie z tego samego statutu (§ 2 ust. 1) wynika, że kompetencja pracowników Zakładu do wydawania decyzji wpływa z upoważnienia udzielonego przez Prezesa Zakładu, a terenowe jednostki organizacyjne służą do realizacji zadań należących do Prezesa (§ 2 ust. 3 pkt 2).

Przepis art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.zawierający definicję organu rentowego odsyła do przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie określenia jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwych do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (które to jednostki są w jego rozumieniu organami rentowymi). Analiza tego przepisu w zestawieniu z przedstawionymi przepisami ustawy systemowej prowadzi do wniosku, że z materialnoprawnego punktu widzenia organem rentowym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych działający poprzez swoje jednostki terenowe (oddziały) a jednostki te są organami rentowymi tylko w sensie proceduralnym. Ten dysonans zauważony został w doktrynie (por. D.E. Lach [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych - Komentarz pod redakcją B. Gudowskiej i J. Strusińskiej-Żukowskiej, Warszawa 2011, s. 696). Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z woli ustawodawcy są zatem stroną postępowania cywilnego tylko w znaczeniu funkcjonalnym i techniczno-procesowym. Prawa i zobowiązania, o których rozstrzyga się w tym postępowaniu, nie dotyczą oddziałów lecz Zakładu a oddziały działają jedynie w granicach przyznanych im przez Prezesa kompetencji. Ich samodzielność ma tylko procesowy charakter. Wyraża się ona między innymi w kompetencji ustanowienia pełnomocnika procesowego. Tak zostało przyjęte w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. postanowienie z dnia 5 sierpnia 2005 r., II UZ 48/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 196) i wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51). W sensie materialnoprawnym pełnomocnicy ci działają jednak na rzecz Zakładu, który wydał zaskarżoną decyzję i jest stroną stosunku prawnego, na tle którego toczy się spór rozpoznawany w postępowaniu cywilnym.

Dopuszczalność ustanowienia pracownika pełnomocnikiem procesowym została powiązana w art. 87 § 2 k.p.c. z wymienionymi w nim cechami strony. Są nimi

osobowość prawna lub status przedsiębiorcy. Można pominąć w rozważaniach przedsiębiorcę, którym niewątpliwie nie jest ani Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ani jego oddział. Zakład jest natomiast osobą prawną. Ponieważ Zakład będący osobą prawną jest stroną w znaczeniu materialnoprawnym, prowadzi to do wniosku, że pracownik Zakładu może być pełnomocnikiem organu rentowego. Wniosek ten jest tym bardziej usprawiedliwiony jeśli zważyć na okoliczność, że oddział Zakładu (strony w znaczeniu techniczno-procesowym) nie jest pracodawcą a zatem pracownicy w nim zatrudnieni są pracownikami osoby prawnej - Zakładu. To Prezes Zakładu na mocy art. 73 ust. 3 pkt 7 ustawy systemowej spełnia funkcje pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Uprawnienia w zakresie funkcji pracodawcy wpływają jedynie dyrektorom oddziałów z upoważnień udzielonych przez Prezesa. To organ rentowy w znaczeniu materialnoprawnym zatrudnia pracowników a organ rentowy w ujęciu procesowym (oddział) nie jest pracodawcą a zatem jeśli ustanawia pełnomocnikiem pracownika, to jest to pracownik osoby prawnej. Dopuszczenie takiej wykładni art. 87 § 2 k.p.c. pozwala na usunięcie przedstawionych niespójności konstrukcyjnych w regulacjach prawnych dotyczących spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, które są sprawami cywilnymi jedynie w znaczeniu formalnym (art. 1 k.p.c.). Włączenie tych spraw do spraw cywilnych ma głębokie uzasadnienie społeczne, gdyż tylko w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym możliwa jest pełna ochrona praw ubezpieczonych. Te względy stanowiły też - jak wyżej wskazano - uzasadnienie dla specyficznego uregulowania pojęcia strony postępowania. Ich zaprzeczeniem byłaby taka wykładnia przepisu art. 87 § 2 k.p.c., która prowadziłaby do niezrozumiałego utrudnienia prowadzenia postępowania. Celem wprowadzenia dopuszczalności ustanowienia pełnomocnikami pracowników - obok i niezależnie od możliwości ustanowienia pełnomocnikami adwokatów i radców prawnych - było niewątpliwie prowadzenie postępowania przed sądami powszechnymi w sprawach typowych i niezbyt skomplikowanych prawnie przy udziale osób obeznanych z ich *meritum* jako zajmujących się ich prowadzeniem (przede wszystkim w ich przedsiębiorczym toku) z racji zatrudnienia przez stronę. Wykładnia funkcjonalna - w ocenie Sądu Najwyższego - wspiera zatem przedstawioną wykładnię systemową przepisu art. 87 § 2 k.p.c., prowadzącą do udzielenia twierdzącej odpowiedzi na pytanie ujęte w postanowieniu Sądu Okręgowego w Częstochowie.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął powyższą uchwałę.

=====