

POSTANOWIENIE

Dnia 21 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSA Maciej Piankowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania D. M.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o rentę z tytułu niezdolności do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 lutego 2012 r.,
zażalenia organu rentowego na postanowienie Sądu Apelacyjnego
z dnia 25 października 2011 r.,

uchyla zaskarżone postanowienie.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 25 października 2011 r. Sąd Apelacyjny Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odrzucił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wyroku Sądu Okręgowego z 25 stycznia 2011 r. rozstrzygającego w przedmiocie odwołania D. M. w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że zarządzeniem z dnia 25 sierpnia 2011 r. wezwano organ rentowy do usunięcia braku apelacji poprzez wykazanie umocowania do wniesienia apelacji w terminie tygodnia pod rygorem jej odrzucenia. W wykonaniu zobowiązania organ rentowy przedłożył pełnomocnictwo dla S. F. do reprezentowania ZUS w sprawie z odwołania D. M. wystawione przez dyrektora II Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Apelacyjny zważył, że apelacja podlega odrzuceniu, jako niedopuszczalna gdyż została wniesiona przez pracownika organu rentowego, który nie może być pełnomocnikiem tegoż organu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 87 § 1 k.p.c. pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, natomiast w myśl § 2 cytowanego artykułu pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity Dz. U. 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.). Trzeba mieć jednak na uwadze treść art. 460 § 1 k.p.c., wskazującego, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową i procesową ma organ rentowy, przez który zgodnie z art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., rozumie się jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń. W sprawach tego rodzaju przed sądem występuje zatem wyłącznie oddział, który nie ma osobowości prawnej, ale ma zdolność sądową wynikającą z art. 460 k.p.c., niezależną od zdolności sądowej ZUS jako osoby prawnej. Konsekwencją powyższego jest niemożność reprezentowania oddziału ZUS przez jego pracownika na podstawie art. 87 § 1 k.p.c., a więc i dokonania czynności procesowej w postaci podpisania i wniesienia środka odwoławczego. Prawa tego nie można również wyprowadzić z przepisów regulujących strukturę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiący 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 i wydany na jego podstawie regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). O ile bowiem można twierdzić o możliwości reprezentowania oddziału ZUS jako organu rentowego w rozumieniu art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. przez dyrektora jako osobę nią kierującą (§ 28 regulaminu), o tyle byłoby to nieuprawnione w stosunku do pozostałych pracowników oddziału, w tym i zastępcy dyrektora. Jednocześnie za niemożliwe należy uznać zatwierdzenie przedmiotowej czynności procesowej, jako dokonanej przez osobę, która w świetle ustawy procesowej w ogóle nie może być pełnomocnikiem.

W zażaleniu Zakład Ubezpieczeń Społecznych II zaskarżył w całości powyższe postanowienie domagając się jego uchylenia. Organ rentowy zarzucił naruszenie art. 38 k.c. w związku z art. 33¹ § 1 k.c., art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, § 2 ust. 2 pkt 1 statutu Zakładu stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z dnia 27 stycznia 2011 r.) przez przyjęcie, że zastępca dyrektora oddziału nie jest upoważniony do reprezentowania oddziału, w tym do sporządzenia, wniesienia apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zażalenie jest uzasadnione.

Wstępnie należy wskazać, że w sprawie nie miała zastosowania uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., II UZP 6/11, w której przyjęto, 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.) - uchwale tej nadano moc zasady prawnej. W uchwale Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego MSWiA będący stroną w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma osobowości prawnej i nie jest też przedsiębiorcą, nie może więc skutecznie ustanowić swojego pracownika pełnomocnikiem procesowym, gdyż nie są spełnione przesłanki art. 87 § 2 k.p.c.

Inne uregulowania prawne odnoszą się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej oznaczanego jako „Zakład”). Organizację, zasady działania i finansowania Zakładu określa - zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 - ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późniejszymi zmianami; dalej określana jako „ustawa”). Trzeba mieć na względzie, że Zakład występuje w różnych rolach niemieszczących się w systemie ubezpieczeń społecznych, np. jako pracodawca oraz jako właściciel mienia niezbędnego do prowadzenia działalności (por. postanowienie Sądu

Najwyższego z dnia 4 października 2007 r., I PZ 17/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 318).

Zakład jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną, o czym stanowi art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy w skład Zakładu wchodzi centrala oraz terenowe jednostki organizacyjne. W myśl art. 72 ustawy organami Zakładu są Prezes Zakładu; Zarząd, którego przewodniczącym jest z urzędu Prezes Zakładu oraz Rada Nadzorcza Zakładu. W art. 73 ust. 1 ustawy przewidziano, że działalnością Zakładu kieruje Prezes Zakładu, który reprezentuje Zakład na zewnątrz. Ponadto z mocy ust. 3 pkt 7 tego artykułu do zakresu działania Prezesa Zakładu należy spełnianie funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Określenie szczegółowej struktury organizacyjnej Zakładu oraz zakres rzeczowy działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu ustawodawca (zgodnie z art. 74 ust. 5 pkt 1 ustawy) pozostawił ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. W ramach tej delegacji w dniu 13 stycznia 2011 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93). Statut Zakładu stanowi, że do kompetencji jego Prezesa należą sprawy określone w art. 73 ust. 3 ustawy, czyli m.in. tworzenie, przekształcanie i znoszenie terenowych jednostek organizacyjnych oraz określanie ich siedziby, właściwości terytorialnej i rzeczowej; powoływanie i odwoływanie kierowników jednostek organizacyjnych Zakładu, ich zastępców oraz głównych księgowych; a także spełnianie funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (§ 2 ust. 1 statutu).

Prezes Zakładu może upoważnić pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw, a także może upoważnić pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach (§ 2 ust. 2 statutu). Ponadto do kompetencji Prezesa Zakładu należy wydawanie aktów wewnętrznych oraz nadawanie Zakładowi regulaminu organizacyjnego (§ 2 ust. 3 statutu). Prezes Zakładu realizuje zadania należące do zakresu jego działania m.in. za pomocą terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu (§ 2 ust. 4 statutu), którymi są

oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe (§ 8 ust. 1 statutu). Oddziałem Zakładu kieruje dyrektor, a inspektoratem i biurem terenowym - kierownik, odpowiednio: inspektoratu albo biura terenowego (§ 8 ust. 2 statutu).

Regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (w brzmieniu uwzględniającym zmiany wynikające z zarządzenia Nr 51 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 września 2011 r.) przewiduje w § 5 pkt 2, że Prezes Zakładu może umocować pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu i podejmowania decyzji w imieniu Prezesa Zakładu lub Zakładu w określonych przez niego sprawach. Według § 5 pkt 4 poz. 4 regulaminu Prezes Zakładu spełnia funkcje pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Zgodnie z art. 83 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 ustawy decyzje w zakresie indywidualnych spraw wydaje Zakład, a od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Odwołanie wnosi się na piśmie do jednostki organizacyjnej Zakładu, która wydała decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez tę jednostkę.

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stanowią, że zdolność sądową i procesową w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma organ rentowy (art. 460 § 1 k.p.c.). Przez organy rentowe rozumie się jednostki organizacyjne Zakładu określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (art. 467 § 4 pkt 1 k.p.c.). Samodzielność procesowa jednostki organizacyjnej Zakładu została zaakcentowana w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/07 (OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51) oraz z dnia 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09 (LEX nr 518067).

Z analizy treści powyższych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, statutu Zakładu, a także regulaminu organizacyjnego Zakładu regulujących ustrój, zadania i kompetencje wynika, że jest to jednostka organizacyjna (osoba prawna), która jako całość jest organem administracji publicznej (art. 66 ust. 4 ustawy). Oddziały Zakładu jako części osoby prawnej, którą jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie mają samodzielnych zadań,

niezależnych od kompetencji Zakładu. Zadania jednostek organizacyjnych Zakładu są wprost emanacją zadań Zakładu, a powołanie (wyodrębnienie) ich w strukturze Zakładu ma na celu jedynie funkcjonalną decentralizację obsługi ubezpieczonych.

Zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. W roli samodzielnych organów administracyjnych nie występują więc jej wewnętrzne organy, ani terenowe jednostki organizacyjne, mające kompetencje do działania w jej imieniu. Zakład wykonuje swoje podstawowe zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem terenowych jednostek organizacyjnych. W ramach prowadzonej działalności posługuje się środkami prawnymi właściwymi organom administracji publicznej, a więc przede wszystkim wydaje decyzje administracyjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 16/07, LEX nr 351057 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2007 r., II GSK 359/06, LEX nr 321271).

Wyjaśniając natomiast procesową pozycję Zakładu i jej jednostek organizacyjnych Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 września 2011 r., I UK 78/11 (niepublikowane) wskazał, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową i procesową mają, zgodnie z art. 460 § 1 *in fine* k.p.c., organy rentowe, przez które rozumie się, między innymi, jednostki organizacyjne Zakładu określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.). Jednostkami tymi są terenowe jednostki organizacyjne Zakładu stanowiące jego oddziały. Zdolność procesowa organu rentowego ma swoje oparcie bezpośrednio w ustawie, a nie w pełnomocnictwie udzielonym przez Prezesa Zakładu, a posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej oznacza zdolność do dokonywania przez jednostkę organizacyjną będącą takim organem wszystkich czynności procesowych (por. między innymi wyroki z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/08, OSNP 172/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51 oraz z dnia 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09, LEX nr 518067). Dyrektor Oddziału ZUS działa jako osoba uprawniona do działania w

imieniu organu rentowego (art. 460 § 1 k.p.c., art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 67 § 1 k.p.c. i § 8 ust. 1 i ust. 2 statutu w związku z art. 67 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 5 ustawy systemowej).

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja organu rentowego podlega odrzuceniu, gdyż została wniesiona przez pracownika organu rentowego, który nie może być pełnomocnikiem tego organu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Na gruncie poczynionych wyżej wyjaśnień należy stwierdzić, że prawidłowo Sąd Apelacyjny przyjął, że Zakład ma osobowość prawną, a zatem przed sądem mogą go reprezentować pracownicy, co wynika z art. 87 § 2 k.p.c. Zgodnie z treścią tego przepisu pełnomocnikiem osoby prawnej może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego.

Ustawa przewiduje, że kompetencje organów Zakładu określa statut Zakładu. Tym samym dopuszcza możliwość ograniczenia kompetencji Prezesa jako piastuna organu na rzecz innych pracowników Zakładu. Prezes Zakładu, udzielając pracownikom Zakładu upoważnienia do reprezentowania Zakładu oraz do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach, nie upoważnia tych pracowników do działania w swoim imieniu (imieniu Prezesa), lecz w imieniu Zakładu jako organu. Zatem Dyrektor Oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym ZUS jako organ, a nie pełnomocnikiem Prezesa ZUS. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu ZUS udzielone pracownikowi przez Dyrektora Oddziału działającego w imieniu ZUS nie jest sprzeczne z treścią art. 268a k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 16/07, LEX nr 351057).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stroną jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (będący osobą prawną), który działa przez swoje oddziały jako jednostki organizacyjne, będące właściwe do wydania decyzji w sprawach świadczeń (choć pozbawione osobowości prawnej). Wprawdzie Zakład w postępowaniu odwoławczym działa poprzez swoje oddziały, jako jednostki organizacyjne, jednakże działania te odnoszą skutek bezpośrednio wobec Zakładu, a nie tylko wobec danej jednostki. Inaczej rzecz ujmując rozstrzygnięcie konkretnej sprawy między ubezpieczonym a

oddziałem Zakładu wywołuje wszelkie konsekwencje materialno-procesowe także wobec Zakładu.

Z treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia można wywieść, że w ocenie Sądu Apelacyjnego osoba która podpisała apelację jest pracownikiem oddziału Zakładu, a zatem jednostki organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej, co w konsekwencji oznacza, że nie mogła ona być pełnomocnikiem na podstawie art. 87 § 2 k.p.c.

Pracodawcą może być - według art. 3 k.p. – nie tylko osoba prawna, ale także jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej. Przepisy Kodeksu pracy nie wyjaśniają jakie warunki musi spełniać dany podmiot, aby uzyskać status jednostki organizacyjnej zdolnej do zatrudniania pracowników. W doktrynie i orzecznictwie wskazano, że jednostka organizacyjna może być pracodawcą, jeśli: jest dopuszczona przez prawo, ma uregulowany sposób kierowania swoimi sprawami i reprezentacji w stosunkach zewnętrznych oraz ma majątek wyodrębniony od majątku założycieli lub członków (por. np. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 108-110; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 1979 r., I PR 16/79, PiZS 1980 nr 10, s. 69). Konieczną przesłanką uznania jednostki organizacyjnej za pracodawcę jest wyposażenie kierownika tej jednostki w uprawnienia do zatrudniania i zwalniania pracowników (por. A.M. Świątkowski, *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk-Kraków 2001, s. 297). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że każda osoba prawna (poza Skarbem Państwa) ma zdolność do bycia pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. dla zatrudnionych przez nią pracowników, chyba że dla niektórych z nich za pracodawcę należy uznać jednostkę organizacyjną stanowiącą jakąś jej część składową (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1991 r., I PRN 47/91, OSP 1992, z. 7-8, poz. 151).

Jeżeli wewnętrzna jednostka organizacyjna jest upoważniona do zawierania umów o pracę w imieniu kierownictwa podmiotu, w skład którego wchodzi (lub nawiązywania w inny sposób stosunków pracy), z osobami przyjmowanymi w niej do pracy, to sama nie jest pracodawcą, lecz zatrudnia pracowników w imieniu pracodawcy, którym jest wielozakładowy podmiot zatrudniający – pracodawca (tak np. G. Goździewicz (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2011, teza 7 do art. 3 k.p.).

Pracodawcami w omawianym znaczeniu nie są jednostki organizacyjne przedsiębiorstw i innych organizacji, które mają samodzielność tylko w zakresie wykonywania zadań, np. wydziały lub oddziały produkcyjne przedsiębiorstw (por. Z. Hajn, Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy, PiZS 1997, nr 5, s. 21; L. Florek, T. Zieliński, Prawo pracy, 2003, s. 50-51; Z. Salwa, Kodeks pracy po nowelizacji. Komentarz, Bydgoszcz 1996, s. 12; W. Sanetra (w:) J. Iwulski, W. Sanetra, Kodeks pracy, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 1999, s. 19). Uwzględniając powyższe poglądy oraz regulacje prawne kształtujące organizację Zakładu należy stwierdzić, że dyrektorzy oddziałów Zakładu posiadają samodzielność jedynie w zakresie powierzonych im przez Prezesa Zakładu zadań. W zakresie spraw pracowniczych dyrektorzy oddziałów działają na podstawie art. 3¹ § 1 k.p.

Rozważając, który podmiot jest pracodawcą dla pracowników wykonujących pracę w jednostkach organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a więc czy Zakład, czy też ta jednostka organizacyjna należy powtórzyć, że to Zakład a nie jego jednostki organizacyjne posiada osobowość prawną. Tym samym z pewnością zdolność do zatrudniania pracowników posiada Zakład, natomiast rozstrzygnięcia wymagało, czy status pracodawców posiadają także jednostki organizacyjne Zakładu, czyli np. jego oddziały. Podejmując się udzielenie odpowiedzi na to pytanie należy wskazać, że w związku z wejściem w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i utratą mocy ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 z późn. zm.) ustawodawca w art. 113c – wśród przepisów przejściowych i końcowych ustawy systemowej – postanowił między innymi, że stroną stosunków pracy pracowników zatrudnionych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych działającym na podstawie art. 7 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, staje się Zakład. Ponadto, o czym już była mowa wcześniej, w myśl art. 73 ust. 1 ustawy, działalnością Zakładu kieruje Prezes Zakładu, który reprezentuje Zakład na zewnątrz. Z mocy ust. 3 pkt 7 tego artykułu do zakresu działania Prezesa Zakładu należy spełnianie funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Również Statut ZUS stanowi, że do kompetencji Prezesa Zakładu należy spełnianie funkcji pracodawcy w

rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (§ 2 ust. 1 statutu). Ponadto analiza przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 76-78) prowadzi do wniosku, że wewnętrzne jednostki organizacyjne Zakładu nie posiadają wystarczająco wyodrębnionego majątku i samodzielności w zakresie jego wykorzystywania, co także jest konieczne dla uzyskania statusu pracodawcy. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy Zakład gospodaruje swoim mieniem oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków. Przepisy § 23 Regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią, że zadania określone w regulaminie obejmujące zarządzanie Zakładem realizują komórki organizacyjne Centrali Zakładu w szczególności poprzez zapewnienie terenowym jednostkom organizacyjnym niezbędnej pomocy organizacyjno – technicznej i finansowej, umożliwiającej sprawną realizację zadań. Komórki organizacyjne Centrali Zakładu wykonują ponadto nadzór funkcjonalny nad działalnością wewnętrznych komórek organizacyjnych.

Regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (w brzmieniu uwzględniającym zmiany wynikające z zarządzenia Nr 51 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 września 2011 r.) przewiduje w § 5 pkt 2, że Prezes Zakładu może umocować pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu i podejmowania decyzji w imieniu Prezesa Zakładu lub Zakładu w określonych przez niego sprawach. Według § 5 pkt 4 poz. 4 regulaminu Prezes Zakładu spełnia funkcje pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Dyrektorzy oddziałów Zakładu posiadają kompetencje w zakresie wykonywania czynności związanych z funkcją pracodawcy jedynie w granicach i na podstawie udzielonych umocowań (§ 28 pkt 1 poz. 4 regulaminu organizacyjnego ZUS).

Wobec treści powyższych uregulowań należy przyjąć, że pracodawcą dla pracowników wykonujących prace w jednostkach organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest Zakład, nie zaś jego wewnętrzne jednostki.

Jakkolwiek przepisy prawa przewidują funkcjonowanie terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu, ale chodzi tutaj jedynie o spełnianie roli procesowej w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepisy prawa materialnego nie pozwalają na ich wyodrębnienie jako pracodawców.

Dyrektorzy oddziałów dokonują czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu i na rzecz Zakładu a nie jednostki organizacyjnej w której są zatrudnieni. Podstawą do wykonywania tych czynności jest upoważnienie udzielone przez Prezesa Zakładu, zaś podstawą są powołane wyżej przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Statutu oraz regulaminu organizacyjnego Zakładu. Terenowe jednostki organizacyjne nie posiadają też wyodrębnionego od Zakładu majątku w oparciu o który mogłyby samodzielnie funkcjonować.

Oznacza to, że pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym wykonujący pracę w jednostce organizacyjnej (oddziale) może być pełnomocnikiem organu rentowego, gdyż spełnione zostały warunki określone w art. 87 § 2 k.p.c.

Należy też zaznaczyć, że Sąd Najwyższy rozważał już kwestię nieważności postępowania wynikającą z braku umocowania pracownika ZUS (zatrudnionego w oddziale Zakładu) niebędącego radcą prawnym. W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09 (LEX nr 518067) Sąd Najwyższy stwierdził, że starszy inspektor jest umocowany do wniesienia apelacji w imieniu pozwanego, zostało mu udzielone pełnomocnictwo do reprezentowania pozwanego w sprawie. Pozwany posiada osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i mógł ustanowić pełnomocnikiem procesowym swego pracownika (art. 87 § 2 k.p.c.). Pełnomocnictwo to nie musiało 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 zatem 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.

Ponadto Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 24 stycznia 2012 r. (III UZP 3/11) oraz z dnia 9 lutego 2012 r. (I UZP 10/11) – dotychczas niepublikowanych - stwierdził, że 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.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 394¹ § 3 k.p.c. i art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c.).