

# Możliwość ustanawiania pełnomocników procesowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

## The ability to appoint representatives in case concerning labour law and social insurance law

### Streszczenie

W postępowaniach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, zgodnie z art. 86 kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.), strony mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocnika. W sprawach tych przepisy przewidują jednak szereg odrębności. W szczególności w art. 465 k.p.c. rozszerzono zakres osób mogących być pełnomocnikami w tym postępowaniu odrębnym. Jeżeli natomiast zastępstwo Skarbu Państwa albo innej osoby prawnej wykonuje Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, co do zasady wyłącza to możliwość ustanowienia pełnomocnika procesowego. Czynności zastępstwa wykonują wówczas radcowie i referendarze Prokuratury Generalnej, a także jej prezes i wiceprezesi. Ich umocowanie ma charakter ustawowy, a dokumentem upoważniającym do wykonywania czynności zastępstwa jest legitymacja służbowa.

### Słowa kluczowe

pełnomocnictwo procesowe, prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

JEL: K31

### Abstract

Pursuant to Article 86 of the Civil Procedure Code (CPC) parties may represent themselves or be represented by an attorney in cases under labour, employment and social insurance law. There are, however, a number of separate specific regulations in those cases. Most significantly, Article 465 of the CPC expands the group of people who may be attorneys in this special proceedings. As a rule, the ability to appoint a representative is excluded when the State Treasury or any other legal entity is represented by the General Counsel to the Republic of Poland. In such a case, the representation activities are performed by the counsels and court referendaries at the General Counsel to the Republic of Poland, as well as its President and vice-presidents. They are authorised to act under the statute and they need to present their service identity card to represent their principal.

### Keywords

proxy to represent the principal in court proceedings, labour law, social insurance law, General Counsel Office to the Republic of Poland

### Uwagi wprowadzające

Przepisy dotyczące pełnomocnictw procesowych w postępowaniu cywilnym są w prawie polskim wyjątkowo skomplikowane. Nie przyjęto prostej zasady, że pełnomocnikiem procesowym może być każda osoba fizyczna, która ma pełną zdolność do czynności prawnych (takie uregulowanie obowiązuje w postępowaniu administracyjnym — por. art. 33 § 1 k.p.a.). W postępowaniu cywil-

nym zastosowano odmienny sposób regulacji. Pełnomocnikiem procesowym może być tylko osoba fizyczna należąca do jednej z kategorii osób, którym kodeks postępowania cywilnego wprost przyznaje uprawnienie do występowania w tym charakterze. Z art. 87 k.p.c. wynika, że na zasadach ogólnych pełnomocnikami procesowymi mogą być adwokaci i radcowie prawni, a ponadto współuczestnicy sporu. Osoby fizyczne mają możliwość udzielania pełnomocnictw procesowych małżonkowi

i najbliższym krewnym, a osoby prawne i przedsiębiorcy — swoim pracownikom. Ponadto określone kategorie osób mogą być pełnomocnikami procesowymi jedynie w niektórych rodzajach postępowań, np. w sprawach własności intelektualnej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego. Co więcej, szereg przepisów szczególnych dodatkowo reguluje, komu można udzielać pełnomocnictw procesowych w określonych postępowaniach odrębnych (spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczy art. 465 k.p.c.).

Regulacje w tym zakresie były wielokrotnie zmieniane, a w rezultacie powstała nieczytelna mozaika kazuistycznych przepisów. Szczególnie trudno je stosować w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Trudności potęguje okoliczność, że — ze względu na to, iż art. 3 k.p. nadal posługuje się nie podmiotową (właścicielską), lecz zarządczą definicją pracodawcy — stronami procesu są często tzw. pracodawcy wewnętrzni (w szczególności urzędy państwowe albo samorządowe), którym art. 460 § 1 k.p.c. przyznaje szczególną zdolność sądową. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową mają ponadto organ rentowy i wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Powoduje to wątpliwości, czy struktury wymienione w art. 460 § 1 k.p.c., a zwłaszcza pracodawcy wewnętrzni i organy rentowe, mogą udzielać pełnomocnictw procesowych w takim samym zakresie, jak podmioty prawa cywilnego wyposażone w ogólną zdolność sądową na podstawie art. 64 § 1 i 1<sup>1</sup> k.p.c.

Należy mieć ponadto na względzie, że jeżeli zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, innej osoby prawnej albo wyposażonego w szczególną zdolność sądową organu jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną RP, wyłącza to, co do zasady, możliwość ustanawiania pełnomocników procesowych. Czynności zastępstwa podejmują wówczas radcowie i referendarze Prokuratorii Generalnej, a ponadto jej Prezes i wiceprezesi, którzy nie mogą w okresie zatrudnienia w Prokuratorii Generalnej RP wykonywać zawodu adwokata ani radcy prawnego<sup>1</sup>. Ich umocowanie ma charakter ustawowy, a dokumentem upoważniającym do wykonywania czynności zastępstwa jest legitymacja służbowa.

## Strony postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy

W typowym układzie podmiotowym stronami procesu w sprawach z zakresu prawa pracy są pracownik i pracodawca. Kto może być pracownikiem jest jasne — w tej roli może występować jedynie osoba fizyczna, gdyż obowiązkiem pracownika jest osobiste wykonywanie pracy (Maniewska, 2020, pkt 1.1. do art. 2). Zdecydowanie więcej trudności nastręcza ocena, kto może w przedmiotowym postępowaniu odrębnym występować jako pracodawca.

Z art. 460 § 1 k.p.c. wynika, że w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zdolność sądową ma również pracodawca, chociażby nie posiadał osobowości prawnej. Przepis ten przewiduje ponadto, że pracodawca taki ma zdolność procesową, co nawet bez tej regulacji nie budziłoby wątpliwości, ponieważ każda struktura wyposażona w zdolność sądową ma także zdolność procesową, a ograniczenia zdolności procesowej mogą dotyczyć jedynie osób fizycznych (Błaszczak, 2006, s. 276–277).

Uregulowanie art. 460 § 1 k.p.c. niewątpliwie rozszerza zakres zdolności sądowej w stosunku do art. 64 k.p.c. i powoduje, że — inaczej niż w zwykłym procesie — stronami postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być także struktury niemające osobowości prawnej, w tym państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (jednostki budżetowe). Przyczyna takiego stanu rzeczy tkwi w prawie materialnym. Mimo zgłaszanych do dawna postulatów doktryny (Hajn, 1997, s. 21; Gersdorf, 1997, s. 34–36; Pisarczyk, 2004, s. 321–323; Hajn, 2017, pkt 5.2.6–5.2.9), w toku dokonywanych po 1989 r. zmian kodeksu pracy nie wprowadzono podmiotowej (właścicielskiej) definicji pracodawcy, tj. takiej, z której wynikałoby, że pracodawcami mogą być jedynie podmioty prawa cywilnego materialnego, czyli osoby fizyczne i prawne oraz samodzielne jednostki organizacyjne określone w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c.

W związku z tym w prawie polskim pokutuje koncepcja tzw. pracodawcy wewnętrznego (Pisarczyk, 2004, s. 320–325). Stanowi ona relik po okresie scentralizowanej gospodarki okresu PRL, w której podstawową rolę odrywały ogromne przedsiębiorstwa państwowe, zatrudniające często tysiące albo nawet dziesiątki tysięcy pracowników. Ze względu na swe rozmiary molochy te musiały podlegać podziałowi na mniejsze części, z reguły działające w formie tzw. zakładów. I właśnie na potrzeby owych przedsiębiorstw wielozakładowych wprowadzono zarządcze pojęcie pracodawcy.

W pierwotnym brzmieniu art. 3 k.p. stanowił, że zakładem pracy jest jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W myśl tego przepisu za zakład pracy uznawano w szczególności przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inną państwową jednostkę organizacyjną, spółdzielnię oraz organizację społeczną. Na gruncie art. 3 k.p. w ówczesnym brzmieniu przyjmowano, że przyznanie kierownikom wchodzących w skład przedsiębiorstwa państwowego wewnętrznych (*de iure civili* niesamodzielnych) jednostek organizacyjnych uprawnienia do zatrudnienia pracowników przekształca każdą z tych niesamodzielnych jednostek w odrębny zakład pracy. Uprawnienie to musiało wynikać z wyraźnych przepisów, niekoniecznie jednak powszechnie obowiązujących — np. z przewidzianego w art. 6 dekretu z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1960 nr 18 poz. 111) aktu o utworzeniu przedsiębiorstwa wielooddziałowego (por. uchwałę SN z 16 lis-

topada 1977 r., I PZP 47/77, OSP 1979/7–8/125, z głosem M. Piekarskiego).

Z art. 3 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu wynikało ponadto, że pracodawcą jest urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna. W konsekwencji w orzecznictwie ukształtowało się stanowisko, że w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną pozwaną nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna (*statio fisci*), będąca zakładem pracy w rozumieniu art. 3 k.p., reprezentowana przez jej kierownika (postanowienie SN z 12 marca 1976 r., I PZ 1/76, OSNCP 1976/10/229). Oprócz urzędów państwowych za pracodawców uznawano także inne państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej (jednostki budżetowe). W uchwale Sądu Najwyższego z 23 lipca 1993 r., I PZP 30/93 (OSNCP 1994/6/123), przyjęto, że w sporze o wynagrodzenie za pracę sędziego sądu rejonowego stroną pozwaną jest nie Skarb Państwa, lecz zatrudniający sędziego sąd rejonowy — jako jego zakład pracy (art. 3 k.p.). Tezę tę można odnieść także do innych sądów i trybunałów.

Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego przybyła jeszcze jedna grupa pracodawców, a mianowicie samorządowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (Gonera, 2010, s. 4) — takie jak urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski, ale także np. różnego rodzaju zarządy (transportu miejskiego, zieleni miejskiej etc.).

Sytuację jedynie w niewielkim zakresie zmieniła nowelizacja art. 3 k.p., która miała miejsce 2 czerwca 1996 r.<sup>2</sup> Pozornie dokonała ona zasadniczej zmiany przepisu, nadając mu brzmienie, w myśl którego pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniających pracowników. Zniknął fragment, który wprost przyznawał przymiot pracodawcy urzędowi oraz innym państwowym jednostkom organizacyjnym. Mimo tego, praktyczne rozumienie art. 3 k.p. pozostało w zasadzie niezmienione. W nowym stanie prawnym podtrzymane zostało stanowisko, że użyte w tym przepisie pojęcie jednostki organizacyjnej, choćby nie posiadała osobowości prawnej, obejmuje nie tylko jednostki samodzielne, aczkolwiek niebędące osobami prawnymi (np. handlowe spółki osobowe), lecz także tzw. pracodawców wewnętrznych (Machnikowska, 2022, s. 83–96).

Nie budzi wątpliwości, że status pracodawcy zachowały państwowe i komunalne jednostki budżetowe — urzędy, sądy etc. Wynika to z odrębnych ustaw regulujących status pracowników państwowych i samorządowych (Gonera, 2010, s. 4). Przykładowo, w art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2022 poz. 1691 ze zm.) przewidziano, że dotyczy ona pracowników zatrudnionych w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i innych urzędach państwowych. Są one zatem pracodawcami wyposażonymi na podstawie art. 460 § 1 k.p.c. w odrębną od Skarbu Państwa podmiotowość procesową (zdolność sądową).

Za pracodawców uznaje się również wewnętrzne jednostki organizacyjne innych osób prawnych, jednak pod

pewnymi warunkami. W wyroku Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r., I PK 231/17 (OSNP 2019/9/109), przyjęto, że jednostka organizacyjna (oddział) spółki kapitałowej jest pracodawcą „wewnętrznym”, jeżeli zatrudnia pracowników we własnym imieniu i posiada osobę lub organ nią zarządzający (art. 3 w związku z art. 31 § 1 k.p.).

Nie zmieniło rozumienia art. 3 k.p. nawet wprowadzenie art. 33<sup>1</sup> § 1 k.p.c., w myśl którego zdolność prawną mają także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolności prawną. Są to *de lege lata* handlowe spółki osobowe, spółki kapitałowe w organizacji, wspólnoty mieszkaniowe, pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe<sup>3</sup> oraz stowarzyszenia zwykle (Dziurda, 2021a, tezy 11–16 do art. 33<sup>1</sup>)<sup>4</sup>. Z art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c. wynika, że jednostki takie mają ogólną zdolność sądową, która obejmuje wszystkie postępowania unormowane w kodeksie postępowania cywilnego, nie wyłączając spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jeżeli zatem pracodawcą jest jednostka organizacyjna mająca zdolność prawną w myśl art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c. — np. handlowa spółka osobowa — jej zdolność sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wynika z ogólnego przepisu art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c., na tej samej zasadzie, jak handlowej spółce kapitałowej (jako pracodawcy) zdolność sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy przysługuje na ogólnej podstawie art. 64 § 1 k.p.c., ponieważ jest osobą prawną.

Prowadzi to do wniosku, że chociaż wraz z wejściem w życie art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c. nie zmieniło się brzmienie art. 460 § 1 k.p.c., jego zakres zastosowania uległ ograniczeniu. Obecnie w istocie przyznaje on zdolność sądową tylko tym pracodawcom, którzy nie mają zdolności prawnej (Dziurda, 2019, s. 295–298), jeżeli bowiem pracodawca ma zdolność prawną, przysługuje mu ogólna zdolność sądowa — niezależnie od tego, czy jest osobą prawną (art. 64 § 1 k.p.c.), czy jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c.).

Nawet jednak biorąc pod uwagę powyższe ograniczenie należy stwierdzić, że katalog pracodawców wyposażonych w szczególną zdolność sądową na podstawie art. 460 § 1 k.p.c. jest nadal szeroki. Obejmuje on wszystkich pracodawców wewnętrznych. Rodzi to poważne trudności wynikające w szczególności z tego, że niektóre ogólne uregulowania dotyczące pełnomocnictwa nie mają zastosowania do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi ani samodzielnymi przedsiębiorcami (por. art. 87 § 2 *in principio* k.p.c.).

## Strony postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych

W sposób szczególny ukształtowany został także układ podmiotowy postępowania odrębnego w sprawach ubezpieczeń społecznych. Wynika to z tego, że w jego przypadku mamy do czynienia ze sprawami cywilnymi jedynie w znaczeniu formalnym (art. 1 k.p.c.). Sprawy z za-

kresu ubezpieczeń społecznych — inaczej niż sprawy z zakresu prawa pracy, a ponadto cywilne i rodzinne — nie charakteryzują się równorzędnością stron, lecz służą kontroli prawidłowości rozstrzygnięć władczych, jakimi są decyzje organów rentowych oraz wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (Zembruski, 2021, teza 7 do art. 1).

Chociaż sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych decyzją ustawodawcy zostały przekazane do postępowania cywilnego, nie zmienia to ich przedmiotu, którym jest rozpoznanie odwołania od decyzji organu rentowego albo od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 477<sup>9</sup> k.p.c.). Powoduje to, że stroną pozwaną musi być organ, który wydał przedmiotową decyzję.

Znajduje to wyraz w art. 477<sup>11</sup> § 1 k.p.c., w myśl którego stronami postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych są odwołujący się (jako powód) oraz organ rentowy albo wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności (jako pozwany). Jednakże żaden z organów rentowych nie ma osobowości ani nawet zdolności prawnej — dotyczy to zarówno oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.), tzw. branżowych organów rentowych (określonych w art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c. wojskowych organów emerytalnych oraz organów emerytalnych resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości<sup>5</sup>), jak i wymienionego w końcowej części art. 476 § 4 k.p.c. Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Nie jest podmiotem prawa cywilnego także wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Powoduje to, że zarówno ten zespół, jak i organy rentowe nie mają ogólnej zdolności sądowej na podstawie art. 64 k.p.c. (Dziurda, 2019a, s. 233–237).

Dlatego w art. 460 § 1 k.p.c. przewidziano, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową (a także procesową, co stanowi oczywistą konsekwencję przysługiwania zdolności sądowej) mają także organ rentowy i wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

## Osoby mogące być pełnomocnikami procesowymi w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

W pierwszej kolejności należy omówić regulacje wspólne dla wszystkich stron postępowań z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, niezależnie od tego, czy mają zdolność sądową ogólną, czy też — jak w przypadku organów rentowych oraz pracodawców wewnętrznych — muszą korzystać ze szczególnej zdolności sądowej na podstawie art. 460 § 1 k.p.c.

Pełnomocnikiem strony w sprawie z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zawsze może być adwokat i radca prawny. Z art. 87 § 1 *in principio* k.p.c. wynika, że adwokaci i radcowie prawni mogą być pełnomocnikami w każdej sprawie cywilnej i co do zasady każdej strony. Wyjątek dotyczy jedynie zastępstwa Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych przez Prokuratorię Generalną RP, co wyłącza możliwość udzielania pełno-

mocnictw procesowych — nawet radcom prawnym i adwokatom.

Zgodnie z art. 87 § 1 *in medio* k.p.c. pełnomocnikami procesowymi w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być także współuczestnicy sporu. Ponadto pełnomocnikiem może być osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia — w praktyce dotyczyć to może pracodawców. Z kolei pracownicy i ubezpieczeni — jako osoby fizyczne — mogą skorzystać z art. 87 § 1 *in fine* k.p.c. i udzielić pełnomocnictwa procesowego małżonkowi, rodzeństwu, zstępnym lub wstępnym oraz osobom pozostającym ze stroną w stosunku przysposobienia.

Krąg osób mogących być pełnomocnikami procesowymi rozszerzają przepisy o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 465 § 1 k.p.c. pełnomocnikiem pracownika lub ubezpieczonego może być również przedstawiciel związku zawodowego lub inspektor pracy albo pracownik zakładu pracy, w którym mocodawca jest lub był zatrudniony. Pełnomocnikiem ubezpieczonego może być także przedstawiciel organizacji zrzeszającej emerytów i rencistów.

Szczególnie istotne znaczenie ma uregulowanie, w myśl którego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych pełnomocnikiem pracownika może być inny pracownik tego samego zakładu pracy<sup>6</sup>. Ani w zwykłych przepisach o procesie, ani w innych postępowaniach odrębnych nie ma podobnego przepisu, który tak dalece rozszerzałby krąg osób mogących być pełnomocnikami procesowymi w postępowaniu cywilnym.

Sporne jest, czy pełnomocnikiem procesowym pracownika może być przedstawiciel związku zawodowego, w którym pracownik nie jest zrzeszony (Gudowski, 2016, teza 4 do art. 465). Zaaprobowano taką możliwość w wyroku Sądu Najwyższego z 22 sierpnia 2003 r., I PK 214/02 (OSNP 2004/16/282), zanegowano natomiast w postanowieniach Sądu Najwyższego z 17 września 2004 r., III PZ 10/04 (LEX nr 375687) oraz z 29 listopada 2006 r., II PZ 54/06 (PiZS 2007/10/37 z omówieniem E. Maniewskiej). W uchwale Sądu Najwyższego z 8 listopada 2017 r., III UZP 7/17 (OSNP 2018/4/46), przyjęto, że istnienie jakichkolwiek stosunków prawnych łączących ubezpieczonego z pracodawcą, u którego działa związek zawodowy, nie ma znaczenia dla skuteczności udzielenia pełnomocnictwa przedstawicielowi tego związku zawodowego, a w uzasadnieniu wyrażono uogólniony pogląd, że interpretacja językowa art. 465 § 1 k.p.c. nie może zostać obalona przez niepewne wnioski płynące z wykładni systemowej. Za przeważające można zatem uznać stanowisko, że pracownik może udzielić pełnomocnictwa procesowego przedstawicielowi związku zawodowego, którego nie jest członkiem.

Szczególnie wątpliwości w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wywoływała jednak możliwość udzielenia pełnomocnictwa procesowego

pracownikowi przez pracodawcę albo organ rentowy. Ogólne uregulowanie w tym przedmiocie zawiera art. 87 § 2 *in principio* k.p.c., w myśl którego pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Niezależnie od archaicznego brzmienia tego przepisu<sup>7</sup>, wynika z niego, że udzielić pełnomocnictwa pracownikowi może jedynie osoba prawna albo przedsiębiorca<sup>8</sup>.

W związku z tym ukształtowała się linia orzecznictwa, w myśl której z możliwości przewidzianej w art. 87 § 2 *in principio* k.p.c. nie mogą korzystać organy rentowe ani pracodawcy wewnętrzni. W postanowieniu z 14 stycznia 2002 r., I PKN 607/01 (OSNP 2004/3/48), Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd okręgowy jako pracodawca ma w sprawach z zakresu prawa pracy zdolność sądową i procesową (art. 460 § 1 k.p.c.), nie ma jednak osobowości prawnej ani nie jest przedsiębiorcą. Pozwany sąd okręgowy nie mógł więc skutecznie ustanowić swojego pracownika pełnomocnikiem procesowym, gdyż nie były spełnione przesłanki z art. 87 § 2 k.p.c.

Stanowisko to zostało podtrzymane w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 13 października 2011 r., II UZP 6/11 (OSNP 2012/5–6/69), której nadano moc zasady prawnej. Przyjęto w niej, że pracownik Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji niebędący radcą prawnym nie może być pełnomocnikiem procesowym Dyrektora tego Zakładu — jako organu rentowego — w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 87 § 2 k.p.c.). W uzasadnieniu stwierdzono, 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.

W reakcji na tak zdecydowane stanowisko judykatury 20 marca 2015 r. dodano art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c., w myśl którego pełnomocnikiem pracodawcy niebędącego osobą prawną lub przedsiębiorcą albo organu rentowego może być również jego pracownik. Pełnomocnikiem wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności może być zaś jego członek.

Ze zdania pierwszego art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c. wynika, że *de lege lata* pełnomocnictwa pracownikowi może udzielić każdy pracodawca, także niebędący osobą prawną ani przedsiębiorcą. Ma to praktyczne znaczenie przede wszystkim w przypadku pracodawców wewnętrznych, czyli m.in. urzędów państwowych i samorządowych, ale także oddziałów osób prawnych, o ile uzna się, że są one pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p. oraz art. 460 § 1 k.p.c. Należy zaznaczyć, że z uregulowania art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c. mogą ponadto korzystać te jednostki organizacyjne określone w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c., które nie są przedsiębiorcami, np. stowarzyszenia zwykłe. Natomiast pracodawcy działający w formie handlowych spółek osobowych mogą z reguły udzielać pełnomocnictw procesowych pracownikom na podstawie art. 87 § 2 k.p.c. — nie są bowiem, co prawda, osobami prawnymi, ale z reguły mają status przedsiębiorców.

Na podstawie art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c. zd. pierwsze k.p.c. pełnomocnictw procesowych pracownikom mogą ponadto udzielać wszystkie organy rentowe — por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2017 r., II UZ 91/16 (LEX nr 2271462).

Oryginalne uregulowanie zawiera art. 465 § 1<sup>1</sup> zd. drugie k.p.c., w myśl którego pełnomocnikiem wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności może być jego członek. Ustawodawca nie skorzystał z rozwiązania sprawdzonego już w art. 691<sup>4</sup> k.p.c., zgodnie z którym w imieniu rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego — czyli innego wyposażonego w szczególną zdolność sądową organu kolegialnego — może występować każdy wyznaczony przez radę jej członek (Dziurda, 2019a, s. 421). Na gruncie tamtego przepisu przyjmuje się, że nie chodzi w nim o udzielenie członkowi rady pracowniczej pełnomocnictwa procesowego, lecz o szczególną reprezentację rady pracowniczej w postępowaniu sądowym (Jakubecki, 2021, teza 1 do art. 691<sup>4</sup>). Członek rady pracowniczej wyznaczony na jej reprezentanta, sam niebędący pełnomocnikiem, może zatem działać osobiście albo przez pełnomocnika procesowego ustanowionego na zasadach ogólnych. Odmienną koncepcję przyjęto w art. 465 § 1<sup>1</sup> zd. drugie k.p.c., z którego wynika, że wyznaczony członek wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności sam jest jego pełnomocnikiem procesowym. W myśl zatem art. 91 pkt 3 k.p.c. może jedynie udzielić dalszego pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu.

## Działanie przez pełnomocnika procesowego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

W postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie wprowadzono przymusu adwokacko-radcowskiego. Oznacza to, że stosownie do art. 86 k.p.c. strony według własnego wyboru mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocnika. Przymus adwokacko-radcowski, powodujący, że strona nie może dokonywać czynności procesowych osobiście, może jednak wynikać z przepisów ogólnych. Chodzi przede wszystkim o art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c., w myśl którego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym — *lege non distinguente* także w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych — obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych.

Osoby fizyczne co do zasady udzielają pełnomocnictwa osobiście, chyba że nie mają zdolności procesowej — w takiej sytuacji pełnomocnika ustanawia przedstawiciel ustawowy (art. 66 k.p.c.). Redakcja art. 86 k.p.c. nie jest zbyt klarowna, ale w aktualnym orzecznictwie przyjmuje się, że przedstawiciel ustawowy ustanawia pełnomocnika procesowego nie dla siebie, ale dla strony. Przy takim założeniu pełnomocnictwo takie nie wygasa w razie uzyskania przez stronę zdolności procesowej w toku postępowania — w wyniku uzyskania pełnoletniości albo uchylenia ubezwłasnowolnienia (uchwała

SN z 11 października 1995 r., III CZP 139/95, OSNC 1996/1/17).

Mimo niezręcznego brzmienia art. 86 k.p.c. nie budzi także wątpliwości, że organ ustanawia pełnomocnika procesowego nie dla siebie, ale dla osoby prawnej, za którą działa. Co do zasady ustanowienie pełnomocnika procesowego przez osoby prawne i jednostki organizacyjne określone w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c. wymaga zachowania sposobu ich reprezentacji (por. jednak uchwałę SN z 30 maja 2008 r., III CZP 43/08, OSNC 2009/7–8/93).

W sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych ma zastosowanie art. 117 i n. k.p.c., w myśl których strona może się domagać ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Postępowanie w tym przedmiocie odbywa się dwufazowo. Dopiero w razie uwzględnienia wniosku sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego (art. 117<sup>3</sup> § 1 k.p.c.). Z art. 117<sup>3</sup> § 3 k.p.c. wynika, że jeżeli strona we wniosku wskazała konkretnego adwokata lub radcę prawnego, właściwa rada w miarę możliwości wyznaczy tę osobę na pełnomocnika z urzędu.

Ustanowienie adwokata lub radcy prawnego przez sąd jest równoznaczne z udzieleniem mu pełnomocnictwa procesowego (art. 118 § 1 k.p.c.). Pełnomocnik z urzędu ma te same uprawnienia co pełnomocnik z wyboru. W art. 91 k.p.c. uregulowano, do czego z mocy prawa uprawnia pełnomocnictwo procesowe — przede wszystkim do wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych. W art. 91 pkt 4 k.p.c. przewidziano ponadto, że pełnomocnictwo procesowe uprawnia do zawarcia ugody, zrzeczenia się roszczenia albo uznania powództwa — o ile jednak czynności te nie zostały w danym pełnomocnictwie wyłączone.

Uprawnienia wszystkich pełnomocników procesowych są co do zasady tożsame — zarówno zawodowych, jak i pozostałych (członków rodziny, przedstawicieli organizacji związkowych, pracowników zatrudnionych w tym samym zakładzie pracy). Istotna różnica dotyczy jednak dalszego pełnomocnictwa, czyli tzw. pełnomocnictwa substytucyjnego. O ile może go udzielić każdy pełnomocnik, także niezawodowy, to substytutem może być jedynie adwokat lub radca prawny (art. 91 pkt 3 k.p.c.). Dotyczy to także postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

## **Zastępstwo wykonywane przez Prokuratorię Generalną w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021 poz. 2180 ze zm., dalej: ustawa o PGRP) wykonuje ona — aż do zakończenia sprawy<sup>9</sup> — obowiązkowe zastępstwo Skarbu Państwa w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. Ma to

istotne znaczenie praktyczne, wyłącza bowiem zdolność postulacyjną strony i to w szerokim zakresie. W sprawach, w których zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna RP, organ reprezentujący Skarb Państwa nie tylko nie może dokonywać czynności procesowych osobiście, ale także nie może ustanowić pełnomocnika procesowego<sup>10</sup>. Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy o PGRP w sprawach, w których zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna RP, czynności zastępstwa mogą podejmować jedynie jej radcowie i referendarze, a także Prezes i wiceprezesi. Nie działają oni na podstawie pełnomocnictwa, lecz w oparciu o umocowanie ustawowe.

Jednakże zakres spraw, w jakich Prokuratoria Generalna RP może wykonywać zastępstwo Skarbu Państwa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jest w praktyce wąski. Nawet jeśli sprawa jest rozpoznawana w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, to stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 7 ust. 2 ustawy o PGRP Prokuratoria Generalna wykonuje w niej obowiązkowe zastępstwo tylko ściśle rozumianego Skarbu Państwa, czyli osoby prawnej, o której mowa w art. 33 k.c. Jak już była o tym mowa, na gruncie art. 3 k.p. pracodawcą z reguły nie jest Skarb Państwa, lecz jego wewnętrzna jednostka organizacyjna — urząd, sąd albo inna jednostka budżetowa<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 460 § 1 k.p.c. stroną takich postępowań jako pracodawca nie jest zatem Skarb Państwa, ale wyposażona w szczególną zdolność sądową państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Może ona ustanowić pełnomocnika procesowego na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c., w myśl którego pełnomocnikiem pracodawcy niebędącego osobą prawną lub przedsiębiorcą — czyli w szczególności urzędu państwowego albo sądu — może być również jego pracownik.

Prokuratoria Generalna RP nie tylko nie wykonuje obowiązkowego zastępstwa państwowych jednostek budżetowych korzystających ze szczególnej zdolności sądowej w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 460 § 1 k.p.c), ale nawet nie może go przejąć, ponieważ art. 9 ustawy o PGRP pozwala na przejęcie zastępstwa jedynie od wyposażonych w szczególną zdolność sądową organów administracji rządowej, nie zaś od państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w szczególności będących pracodawcami w rozumieniu art. 460 § 1 k.p.c. (Dziurda, 2019b, tezy 16–18 do art. 9).

Oznacza to, że Prokuratoria Generalna RP nie może w żadnym przypadku wykonywać zastępstwa urzędów państwowych i sądów — jako wyposażonych w szczególną zdolność sądową pracodawców. Dotyczy to także postępowania przed Sądem Najwyższym. Z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o PGRP wynika co prawda, że Prokuratoria Generalna wykonuje przed Sądem Najwyższym zastępstwo wyłączne (w każdej sprawie), ale dotyczy to jedynie zastępstwa ściśle rozumianego Skarbu Państwa, nie zaś wyposażonych na podstawie art. 460 § 1 k.p.c. w odrębną zdolność sądową państwowych jednostek budżetowych będących pracodawcami.

Skarb Państwa może być objęty zastępstwem Prokuratorii Generalnej RP w sprawach z zakresu prawa pracy tylko w tych wyjątkowych przypadkach, gdy na mocy przepisów odrębnych to Skarb Państwa jest pracodawcą, a nie państwowe jednostki budżetowe. Dotyczy to tzw. służb mundurowych, a bardziej precyzyjnie rzecz ujmując — funkcjonariuszy zatrudnionych w ramach stosunków o charakterze administracyjnoprawnym (Baran, 2020, pkt 2.5. do art. 3.). Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2015 r., II PK 82/14 („Monitor Prawa Pracy” 2015/5/262, por. także dalsze orzecznictwo powołane w uzasadnieniu, a w szczególności uchwałę składu 7 sędziów SN z 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006/15–16/227), np. pracodawcą zawodowego strażaka nie jest powiatowa jednostka Państwowej Straży Pożarnej, lecz Skarb Państwa, reprezentowany zgodnie z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. przez organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

Jeżeli pracodawcą funkcjonariusza jest Skarb Państwa, zastosowanie ma także art. 67 § 2 zd. drugie k.p.c., w myśl którego w zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratoria Generalna RP. Po pierwsze, oznacza to, że w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych z udziałem Skarbu Państwa (jako pracodawcy) zastępstwo wykonywane przez Prokuratorię Generalną RP jest obowiązkowe, jeżeli sprawa jest rozpoznawana w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. W takiej sytuacji czynności zastępstwa wykonują radcowie i referendarze Prokuratorii Generalnej, co wyłącza możliwość ustanowienia pełnomocnika procesowego. W myśl jednak art. 8 ustawy o PGRP Prokuratoria Generalna RP może, z urzędu lub na wniosek, przekazać wykonywanie zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP nie jest konieczne. Gdy do tego dojdzie, to zgodnie z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje organ właściwej państwowej jednostki organizacyjnej, który może wówczas ustanowić pełnomocnika procesowego.

Po drugie, jeżeli sprawa z udziałem Skarbu Państwa jako pracodawcy nie jest objęta obowiązkowym zastępstwem Prokuratorii Generalnej RP, ponieważ jest rozpoznawana w pierwszej instancji przez sąd rejonowy, to na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o PGRP Prokuratoria Generalna może przejąć zastępstwo, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. Gdy do tego dojdzie, czynności zastępstwa Skarbu Państwa nie mogą podejmować pełnomocnicy procesowi — nawet jeśli zostali ustanowieni przed przejęciem zastępstwa przez Prokuratorię Generalną RP — a jedynie jej radcowie i referendarze ewentualnie Prezes i wiceprezesi (art. 33 ust. 1 ustawy o PGRP).

I wreszcie po trzecie, w sprawach z udziałem Skarbu Państwa jako pracodawcy zastosowanie ma art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o PGRP, stanowiący, że zastępstwo Skarbu

Państwa przez Prokuratorię Generalną RP przed Sądem Najwyższym jest wyłączne. *De lege lata* dotyczy to wszystkich spraw z udziałem Skarbu Państwa — nie tylko tych, które w pierwszej instancji były rozpoznawane przez sąd okręgowy i w związku z tym już na etapie postępowania przed sądami powszechnymi Prokuratoria Generalna RP wykonywała obowiązkowe zastępstwo, ale i tych, które w pierwszej instancji toczyły się przed sądem rejonowym, a zatem nie były objęte obowiązkowym zastępstwem Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi. Od wyłącznego zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP przed Sądem Najwyższym nie ma obecnie wyjątków — nie można nawet przekazać tego zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa (Dziurda, 2019b, tezy 24–29 do art. 4).

Jak wynika z art. 87<sup>1</sup> § 3 k.p.c., jeżeli zastępstwo procesowe Skarbu Państwa jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną RP, nie ma zastosowania art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Oznacza to, że czynności procesowych za Skarb Państwa przed Sądem Najwyższym nie mogą podejmować adwokaci ani radcowie prawni<sup>12</sup>, a jedynie radcowie Prokuratorii Generalnej oraz jej Prezes i wiceprezesi<sup>13</sup>. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury skarga kasacyjna wniesiona w imieniu Skarbu Państwa przez radcę prawnego lub adwokata podlega odrzuceniu *a limine* ze względu na brak zdolności postulacyjnej skarżącego (zamiast wielu por. postanowienie SN z 4 kwietnia 2018 r., V CSK 279/17, LEX nr 2490927).

Powyższe uwagi należy odnieść także do zastępstwa Skarbu Państwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Również w tym przypadku udział Skarbu Państwa stanowi sytuację wyjątkową. Może to mieć miejsce, jeżeli pracodawcą (dla funkcjonariuszy służb mundurowych) jest Skarb Państwa. Jako pracodawca może on uczestniczyć w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (Iwulski, 2021, teza 24 do art. 460) zarówno jako strona (wyrok SN z 27 lutego 1991 r., II URN 130/90, OSNCP 1992/9/16), jak i zainteresowany w rozumieniu art. 477<sup>11</sup> § 2 k.p.c. (wyrok SN z 28 października 2004 r., II UK 66/04, OSNP 2005/10/149, por. także Gudowska, 2011, s. 225).

Gdy w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych uczestniczy Skarb Państwa, podlega on zastępstwu Prokuratorii Generalnej RP na takich samych zasadach jak w sprawach z zakresu prawa pracy — obowiązkowym przed sądami powszechnymi (jeżeli sprawa w pierwszej instancji jest rozpoznawana przez sąd okręgowy), a wyłącznym przed Sądem Najwyższym. Jeżeli zastępstwo jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną zarówno *ex lege* jak i na skutek przejęcia (por. art. 7 ust. 5 i 6 ustawy o PGRP) wyłącza to nie tylko możliwość osobistego działania przez organ reprezentujący Skarb Państwa, ale także ustanowienia przezeń pełnomocnika procesowego.

W modelowym układzie stronami postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych są jednak ubezpieczony (osoba fizyczna) oraz organ rentowy. Zgodnie zaś

z art. 476 § 4 w zw. z art. 460 § 1 k.p.c. organami rentowymi są wyposażone w szczególną zdolność sądową struktury niemające zdolności prawnej: jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a ponadto Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Ten ostatni, podobnie jak organy emerytalne wojskowe oraz resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych występuje w imieniu własnym jako wyposażony w szczególną zdolność organ, nie zaś w charakterze reprezentanta Skarbu Państwa (postanowienie SN z 14 stycznia 2010 r., I UK 238/09, LEX nr 577819)<sup>14</sup>. Organy rentowe mogą ustanawiać pełnomocników procesowych na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem art. 465 § 1<sup>1</sup> k.p.c., z którego wynika, że pełnomocnikiem organu rentowego może być również jego pracownik, a pełnomocnikiem wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności — jego członek.

Różnica w stosunku do postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy polega na tym, że o ile Prokuratura Generalna RP nie jest nigdy władna przejąć zastępstwa pracodawcy wewnętrznego (działającego nie jako Skarb Państwa, ale wyposażona w szczególną zdolność sądową jednostka budżetowa — urząd albo sąd), o tyle może to uczynić w stosunku do niektórych organów rentowych. Pozwala na to art. 9 ustawy o PGRP, zgodnie z którym, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratura Generalna RP może przejąć zastępstwo na uzasadniony wniosek organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym.

Organem administracji rządowej, którego zastępstwo w sprawach zakresu ubezpieczeń społecznych może zostać przejęte przez Prokuraturę Generalną RP na podstawie art. 9 ustawy o PGRP, bez wątpienia jest Prezes KRUS. Wprost wynika to z art. 2 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2022 poz. 933 ze zm.), w myśl którego Prezes Kasy jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Za swoisty organ administracji rządowej można uznać także wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności — por. art. 6a ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2021 poz. 753 ze zm.). Także w przypadku tzw. branżowych zakładów (art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c.) za organ rentowy uznaje się dyrektora<sup>15</sup>, co pozwala na przejęcie przez Prokuraturę Generalną RP zastępstwa na podstawie art. 9 ustawy o PGRP. Nie jest to natomiast możliwe w odniesieniu do wskazanych w art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie mogą one być uznane za organy administracji rządowej w rozumieniu art. 9 ustawy o PGRP, ponieważ Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną<sup>16</sup>.

W razie przejęcia przez Prokuraturę Generalną RP w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych zastęp-

stwa organu rentowego (np. Prezesa KRUS), organ ten nie może ani podejmować czynności procesowych osobiście, ani ustanowić pełnomocnika procesowego. Stosownie do art. 33 ustawy o PGRP w takiej sytuacji czynności procesowych mogą dokonywać — w oparciu o legitymacje służbowe — jedynie radcowie i referendarze Prokuratury Generalnej RP, jak również jej Prezes i wiceprezesi.

Prokuratura Generalna RP wykonuje ponadto zastępstwo niektórych osób prawnych. Z art. 12 ustawy o PGRP wynika, że obejmuje ono państwowe osoby prawne (a także niektóre osoby prawne z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych) enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP<sup>17</sup>. W przypadku osób prawnych z jedynie częściowym udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych wymaga jest ponadto ich zgoda o charakterze generalnym na wykonywanie zastępstwa przez Prokuraturę Generalną RP, co wynika z art. 12 ust. 5 pkt 2 ustawy o PGRP (Dziurda, 2019b, tezy 45–48 do art. 12).

Zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy o PGRP zastępstwo wyżej wymienionych osób prawnych Prokuratura Generalna RP wykonuje „w sprawach cywilnych” rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, w których wartość przedmiotu sprawy przekracza 5 000 000 zł. Wydaje się, że chodzi tutaj o sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c., co obejmowałoby sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Przy takim założeniu Prokuratura Generalna może wykonywać zastępstwo osób prawnych wymienionych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP<sup>18</sup> jako pracodawców — zarówno w sprawach z zakresu prawa pracy, jak i ubezpieczeń społecznych (także w sytuacji, w której pracodawca występuje jako zainteresowany w rozumieniu art. 477<sup>11</sup> § 2 k.p.c.). Sytuacje takie będą zdarzać się jednak tylko wyjątkowo, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy o PGRP obowiązkowe zastępstwo osób prawnych przez Prokuraturę Generalną RP obejmuje jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu powyżej 5 000 000 zł, co w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zdarza się bardzo rzadko. Należy jednak zaznaczyć, że w sprawach o niższej wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia) Prokuratura Generalna RP może przejąć zastępstwo osób prawnych — zarówno na ich wniosek (art. 12 ust. 6 ustawy o PGRP), jak i na polecenie Prezesa Rady Ministrów (art. 12 ust. 7 ustawy o PGRP). Symetrycznie Prokuratura Generalna RP może przekazać zastępowanej osobie prawnej do samodzielnego prowadzenia sprawę o wartości powyżej 5 000 000 zł (art. 14 ustawy o PGRP).

Co istotne — inaczej niż w przypadku Skarbu Państwa — wykonywane przez Prokuraturę Generalną RP zastępstwo osób prawnych przed Sądem Najwyższym nie ma charakteru wyłącznego i obejmuje jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 5 000 000 zł albo przejęte (Dziurda, 2019b, tezy 83–84 do art. 12).

Jeżeli Prokuratoria Generalna RP wykonuje zastępstwo osoby prawnej — także w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych — pozbawia to osobę zastępowaną zdolności postulacyjnej, co oznacza, że jej organ nie może ani podejmować czynności procesowych osobiście, ani ustanowić pełnomocnika procesowego. Zastosowanie ma art. 33 ustawy

o PGRP, w myśl którego czynności zastępstwa mogą wykonywać jedynie radcowie i referendarze Prokuratury Generalnej, a ponadto jej Prezes i wiceprezesi. Wyjątek wynika z art. 35 ustawy o PGRP, który w sprawach z elementem międzynarodowym pozwala ustanowić pełnomocnikiem procesowym m.in. adwokata lub radcę prawnego<sup>19</sup>.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 2022 poz. 1166) oraz art. 72 ust. 1 pkt 4a ustawy z 26 maja 1982 r. — Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2022 poz. 1184) radcowie i referendarze PGRP nie mogą wykonywać zawodu radcy prawnego ani zawodu adwokata. Szerzej Dziurda & Kowalczyk, 2019, teza 2 do art. 50.

<sup>2</sup> Na mocy ustawy z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 24, poz. 110 ze zm.).

<sup>3</sup> Por. art. 9 ust. 1 ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o kasach zapomogowo-pożyczkowych (Dz.U. poz. 1666).

<sup>4</sup> Sporne jest, czy za jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną zgodnie z art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c. — a w konsekwencji także w zdolność sądową na podstawie art. 64 § 11 k.p.c. — można uznać główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. Co prawda, z art. 179 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. 2021 poz. 1130 ze zm.) wynika, że główny oddział może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywany. Nie jest jednak jednostką samodzielną, wchodzi bowiem w skład osoby prawnej, jaką jest zagraniczny zakład ubezpieczeń lub reasekuracji. Por. Dziurda, 2021, tezy 12–22.

<sup>5</sup> Przed 20 marca 2015 r. za organy rentowe uznawano także kolejowe jednostki organizacyjne — por. uchylony art. 476 § 4 pkt 2 k.p.c.

<sup>6</sup> Według obecnej nomenklatury — inny pracownik zatrudniony u tego samego pracodawcy.

<sup>7</sup> Na temat genezy i ewolucji art. 87 § 2 *in principio* k.p.c. Dziurda, 2019a, s. 438 i n.

<sup>8</sup> W orzecznictwie przyjmuje się, że na podstawie art. 87 § 2 *in principio* k.p.c. pełnomocnictw pracownikom może udzielać Skarb Państwa (będący zgodnie z art. 64 § 1 k.p.c. stroną albo uczestnikiem postępowania w sprawach cywilnych, w których nie ma zastosowania art. 460 § 1 k.p.c.), chociaż w świetle art. 3 k.p. to nie on jest pracodawcą, lecz państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, w szczególności urzędy państwowe i sądy. W uchwale Sądu Najwyższego z 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12 (OSNC 2013/4/48), przyjęto, że ze względu na gwarancje niezawisłości pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa nie może być sędzia sądu powszechnego, ale w uzasadnieniu zaznaczono, że zasadniczo nie ma przeszkód, aby funkcję pełnomocnika procesowego pełnili pracownicy sądu niebędący sędziami, podobnie jak wszyscy inni pracownicy innych jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa.

<sup>9</sup> Obowiązkowe zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną RP obejmuje nie sprawy należące do właściwości rzeczowej sądu okręgowego, ale każdą sprawę, która — nawet wbrew przepisom o właściwości (por. w szczególności art. 18 k.p.c.) — jest rozpoznawana w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. Dla uniknięcia wątpliwości w części wstępnej art. 7 ust. 2 potwierdzono, że zastępstwo to jest obowiązkowe także w drugiej instancji (przed sądem apelacyjnym). Wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o PGRP.

<sup>10</sup> Wyjątek przewiduje art. 34 ustawy o PGRP, stosownie do którego można udzielić pełnomocnictwa radcy prawnemu albo adwokatowi, jeżeli zachodzi konieczność wykonywania zastępstwa Skarbu Państwa przez sąd, trybunał lub innym organem orzekającym w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych. W myśl jednak art. 34 ust. 2 ustawy o PGRP pełnomocnictwa w takim przypadku udziela Prezes Prokuratury Generalnej, a nie organ reprezentujący Skarb Państwa.

<sup>11</sup> Na przykład Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, której w przeciwieństwie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie wyposażono w osobowość prawną.

<sup>12</sup> Z wyjątkiem wynikającym z art. 34 ustawy o PGRP.

<sup>13</sup> Czynności przed Sądem Najwyższym nie mogą dokonywać referendarze Prokuratury Generalnej, co wynika *a contrario* z art. 77 ust. 2 pkt 1 ustawy o PGRP.

<sup>14</sup> Natomiast w sprawach innych niż z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym w zwykłym procesie, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (ze względu na brak osobowości prawnej, a w konsekwencji ogólnej zdolności sądowej stosownie do art. 64 k.p.c.) nie może występować w imieniu własnym, a jedynie w charakterze reprezentanta Skarbu Państwa — por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 2011 r., III CZP 18/11, OSNC 2012/2/22.

<sup>15</sup> W postanowieniu Sądu Najwyższego z 21 marca 2017 r., II UZ 91/16, LEX nr 2271462, przyjęto, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie jest organem rentowym w rozumieniu art. 476 § 4 pkt 3 k.p.c.

<sup>16</sup> Por. art. 66 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022 poz. 1009 ze zm.).

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022 poz. 115 ze zm.).

<sup>18</sup> Z zastrzeżeniem zgody wymaganej przez art. 12 ust. 5 pkt 2 ustawy o PGRP.

<sup>19</sup> W myśl art. 35 ust. 2 ustawy o PGRP brak zgody osoby zastępowanej na ustanowienie zewnętrznego pełnomocnika jest równoznaczny z jej wnioskiem o przejęcie wykonywania zastępstwa.

## Bibliografia/References

- Baran, K. W. (2020). Komentarz do art. 3. W K.W. Baran (Red.), *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–113*. Wolters Kluwer Polska.
- Błaszczak, Ł. (2006). Spółka prawa handlowego jako strona procesu cywilnego. Wybrane zagadnienia na tle procedury cywilnej. W J. Frąckowiak (Red.), *Kodeks spółek handlowych po pięciu latach*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dziurda, M. (2019a). Komentarz do art. 4, 9 oraz 12. W L. Bosek & M. Dziurda (Red.), *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.
- Dziurda, M. (2019b). *Szczególna zdolność sądowa*. Wolters Kluwer Polska.
- Dziurda, M. (2021). Komentarz do art. 33<sup>1</sup>. W J. Gudowski (Red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*. Wolters Kluwer Polska.
- Dziurda, M., & Kowalczyk, M. (2019). W L. Bosek & M. Dziurda (Red.), *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.
- Gersdorf, M. (1997). Jeszcze w sprawie sporu o pojęcie pracodawcy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (5).
- Gonera, K. (2010). Zatrudnianie i zwalnianie pracowników samorządowych. *Służba Pracownicza*, (10).
- Gonera, K. (2020). Komentarz do art. 461. W A. Marciniak (Red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 425–729*. C.H. Beck.
- Gudowska, B. (2011). Zainteresowany, czyli kłopot (uwagi o art. 477<sup>11</sup> k.p.c.). W J. Gudowski & K. Weitz (Red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*. Wolters Kluwer Polska.
- Gudowski, J. (2016). Komentarz do art. 465. W: T. Ereciński (Red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*. Wolters Kluwer Polska.
- Hajn, Z. (1997). Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne — część I*, (5), *część II*, (6).
- Hajn, Z. (2017). Pracodawca. W G. Goździewicz (Red.), *System prawa pracy., Tom II. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*. Wolters Kluwer Polska.
- Iwulski, I. (2021). Komentarz do art. 460. W T. Wiśniewski (Red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505(39)*. Wolters Kluwer Polska.
- Jakubecki, A. (2021). Komentarz do art. 691<sup>4</sup>. W. T. Wiśniewski (Red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Art. 506–729*. Wolters Kluwer Polska..
- Machnikowska A. (2022). Zdolność sądowa i zdolność procesowa pracodawcy w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy a postępowanie egzekucyjne. W J. Jagieła & R. Kulski (Red.), *Symbolae Andreas Marciniak dedicatae. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Marciniakowi*. C.H. Beck.
- Maniewska, E. (2020). Komentarz do art. 2. W K. Jaśkowski & E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.
- Pisarczyk, Ł. (2004). Pracodawca wewnętrzny. *Monitor Prawa Pracy*, (12).
- Zembrzusi, T. (2021). Komentarz do art. 1. W T. Wiśniewski (Red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*. Wolters Kluwer Polska.

**Dr hab. Marcin Dziurda**, adiunkt w Katedrze Postępowania Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, w latach 2006–2012 Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, autor licznych publikacji dotyczących m.in. zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym oraz reprezentacji procesowej Skarbu Państwa.

**Dr hab. Marcin Dziurda**, J.D., J.S.D, Assistant Professor at the Warsaw University, Faculty of Law and Administration, Chair of Civil Procedure; member of the Supreme Court Research and Analyses Office; from 2006 to 2012 President of the State Treasury Attorney's Office of the Republic of Poland; author of numerous publications on the capacity to be a party to court proceedings in civil matters and legal representation of the State Treasury, among others.

## Klub książki PWE

Z myślą o swoich Czytelnikach Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne stworzyło **Klub książki PWE**.

W ramach członkostwa w Klubie proponujemy następujące udogodnienia i korzyści:

- ✓ szybkie zakupy;
- ✓ zakupy z rabatem;
- ✓ informacje o nowościach, promocjach, konkursach.

Po więcej informacji zapraszamy na stronę PWE:



[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)