

Rzeszów, dnia 14 kwietnia 2022 r.

Prof. dr hab. Elżbieta Ura
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Dominika Wojtasiaka pt.: „Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ordynacja ubezpieczeniowa jako potencjalny postulat *de lege ferenda*”,
(238 s. z wykazem źródeł; tekst pracy bez źródeł kończy się na s.213)**

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 25 kwietnia 2019 r. przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Dominika Wojtasiaka pt.: „Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ordynacja ubezpieczeniowa jako potencjalny postulat *de lege ferenda*”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Marka Wierzbowskiego.

Stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym praca odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ust.1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w zw. z ar.179 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wypowiadam się zatem za dopuszczeniem mgr Dominika Wojtasiaka – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

1. Temat pracy

Problematyka podjęta przez doktoranta jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i działalności podmiotów administracji publicznej. Przedstawia zagadnienia dotyczące postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń

społecznych ze wskazanym już w tytule postulatem uchwalenia ordynacji ubezpieczeniowej. Temat określony tytułem doktorant ukazał przez pryzmat orzecznictwa i poglądów doktryny, przy równoczesnym uzasadnianiu postulatu zasadności implementacji do polskiego systemu prawnego ordynacji ubezpieczeniowej - na wzór ordynacji podatkowej. Ukazanie tych zagadnień w taki sposób można uznać za nowatorskie, a tym samym temat pracy należy uznać za trafny. Zagadnienia te mają też wymiar praktyczny, gdyż mogą stanowić źródło informacji dla pracowników ZUS zwłaszcza odnośnie do procedury w sprawach rozstrzyganych przez ten organ.

2. Cel pracy i metody badawcze

Jako cel pracy określił doktorant odpowiedź na pytania na ile obecna konstrukcja przepisów k.p.a. jest adekwatna do rozstrzygania spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego, a także czy w sposób odpowiedni odpowiada potrzebom rozstrzygania wszelkich innych spraw w ramach postępowania prowadzonego przez ZUS. Drugim pytaniem stawianym we wstępie jest odpowiedź czy obecny kształt norm proceduralnych stosowanych w ubezpieczeniach społecznych nie zawiera luk prawnych, a zatem jest kompletny i jako taki nie budzący istotnych wątpliwości. W dalszej części wstępu doktorant wskazuje, że praca ma na celu przedstawienie przypadków niedostosowania, a czasami wręcz wadliwość obecnych rozwiązań procesowych, mających zastosowanie w toku postępowania ubezpieczeniowego. Założeniem doktoranta jest wykazanie, „że obecne regulacje nie odpowiadają standardom, których od prawodawcy mogą oczekiwać adresaci norm prawnych, którymi są na ich podstawie uprawnieni lub zobowiązani do określonego zachowania, ale także instytucja, na której barki ustawodawca nałożył obowiązki realizacji tychże przepisów”. Dalej pisze, że „elementem rozważań, zawartych w niniejszej pracy, jest rozważenie celowości wyodrębnienia odrębnej regulacji (...) Ordynacji Ubezpieczeniowej”.

Można przyjąć, że założenie to stanowi podstawową hipotezę badawczą, którą doktorant w treści pracy weryfikuje i odpowiada na postawione we wstępie pytania.

Nie określił doktorant metod badawczych przyjętych w pracy. Przyjąć należy, na podstawie lektury, że podstawową jest metoda dogmatyczno-prawna.

3. Struktura pracy

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, podzielonymi na mniejsze jednostki, które nie są numerowane. Brak numeracji utrudnia nie tylko analizę logiczności spisu treści, ale też lekturę pracy (trzeba się zastanawiać czy jest to podrozdział, czy podpunkt do podrozdziału, np. rozdz.IV i V). Ponadto w pracy wyodrębniony został wykaz skrótów; wstęp, w którym doktorant określa cel i założenia pracy; bibliografia; wykaz aktów prawnych i wykaz orzeczeń. W pracy brak jest zakończenia, w którym zawarłby doktorant podsumowanie całości przeprowadzonych analiz. Rozdziały tworzą w sumie określony układ, a każdy z nich (poza rozdziałem pierwszym) kończy się podsumowaniem, w którym doktorant zawiera kwintesencję rozważań prezentowanych w danym rozdziale. Rozdział II rozpoczyna się „wprowadzeniem”; natomiast rozdziały IV – VIII „Zagadnieniami wstępnymi”, I i III nie mają żadnej z takich części wprowadzających.

Przyjęta przez doktoranta konstrukcja pracy, pomijając wcześniejsze uwagi, pozwoliła na wystarczające rozwinięcie tematu określonego tytułem pracy i przedstawienie poszczególnych zagadnień oraz logiczny wywód.

4. Treść pracy

Praca składa się z ośmiu rozdziałów.

Pierwszy rozdział jest historyczny i ukazuje ubezpieczenia społeczne w ujęciu historycznym oraz ewolucję postępowania w tych sprawach. Zatytułowany został „Ubezpieczenia społeczne w ujęciu historycznym. Ewolucja postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych” (s.18-35). Doktorant przedstawia tu najpierw ubezpieczenia społeczne na ziemiach polskich w końcu XIX wieku (tytuł podrozdziału) jednak w treści skupia się na Cesarstwie Niemieckim; zabrakło jednak ukazania tych ubezpieczeń na ziemiach polskich, co zapowiedziane zostało w tytule. W kolejnym podrozdziale ukazał podstawowe rozwiązania prawne w zakresie ubezpieczeń społecznych od okresu odzyskania niepodległości do ustawy scaleniowej, którym to skrótem określił ustawę z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym. Ta ustawa jest przedmiotem odrębnej treści kolejnego podrozdziału, co nie wydaje się trafne w sytuacji gdy w poprzednim punkcie miał – zgodnie z jego tytułem – przedstawić cały okres XX-lecia międzywojennego. Nie jestem też zwolennikiem tytułowania jednostek redakcyjnych ani skrótami ustaw, ani ich pełnymi

tytułami, bo to sugeruje techniczne przepisanie ustawy. W dalszej części tego rozdziału przedstawione zostały ubezpieczenia społeczne w czasie II wojny światowej i lata powojenne, których to granicę końcową zakreślił wejściem w życie ustawy z 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zwaną powszechnie – nie tylko w pracy – ustawą systemową. W tej sytuacji zatytułowanie tego podrozdziału „Lata powojenne” nie jest właściwe, gdyż sugeruje krótki okres po wojnie, a nie aż do 1 stycznia 1999 r. Ostatni podrozdział zatytułowany został „Postępowanie ubezpieczeniowe - zarys ewolucji” (przypomnę, że druga część tytułu rozdziału to „Ewolucja postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych”), co oznacza, że nie został rozwinięty w pełni tytuł drugiego członu tytułu rozdziału, wskazujący na ewolucję, nie na zarys. Na str.34 doktorant pisze: „Od roku 1974, na mocy ustawy z dnia 24 października o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (tu jest przypis), zniesione zostały okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych”. W zdaniu tym są pewne nieścisłości, gdyż zniesienie to nastąpiło nie od roku 1974, a z dniem 1 stycznia 1975 r. – tj. z dniem wejścia w życie ustawy. W przypisie 93 podana została błędna pozycja: 391 zamiast 231. I w końcu Trybunał Ubezpieczeń Społecznych nie został zlikwidowany w 1974 r., tylko został zniesiony po upływie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, zaś nie zakończone do tego czasu sprawy, toczące się przed Trybunałem przekazane zostały do dalszego rozpoznania sądowi właściwemu dla m.st. Warszawy. Sędziowie Trybunału z dniem jego zniesienia stali się sędziami okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, właściwych ze względu na miejsce ich zamieszkania. Dokonany skrót z wymienionymi błędami powoduje mylny obraz tej ewolucji, nawet w jej zarysie.

Rozdział drugi (s.36-59) zatytułowany został również, jak poprzedni, dwuczłonowo: „Podstawowe definicje. Stosunek administracyjnoprawny a stosunek ubezpieczeniowy“. Wprowadzenie do tego rozdziału jest bardzo krótkie (9 wierszy) i wskazuje, że „kluczowym jest określenie, czym są i jakie znaczenie normatywne oraz doktrynalne prezentują pojęcia: polityka społeczna, prawo socjalne, zabezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne, ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczna”. Nie ma treści w tym wprowadzeniu odnośnie do drugiego członu tytułu rozdziału.

W dalszej części rozdziału doktorant przedstawia doktrynalne określenia wymienionych we wprowadzeniu pojęć i każde z pojęć stanowi tytuł odrębnej jednostki redakcyjnej (podrozdział). Po tej części przedstawił „Charakter prawa zabezpieczenia społecznego”, dokonując porównania prawa publicznego z prawem cywilnym i na tym tle prawa zabezpieczenia społecznego oraz stosunku administracyjnoprawnego ze stosunkiem ubezpieczeniowym, prezentując na ten temat stanowiska zawarte doktrynie. Przychylił się do stanowiska o wyodrębnieniu prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej gałęzi prawa. W podsumowaniu do tego rozdziału doktorant ponownie zwraca uwagę na odrębność prawa ubezpieczeń społecznych, co powinno znaleźć „materialne odzwierciedlenie w postaci aktu prawnego, który w sposób kompleksowy i fundamentalny dla tej gałęzi prawa, sprecyzuje podstawowe zasady, instytucje i definicje, a także jak zdeterminować w sposób jednolity i jasny dla odbiorców, ramy proceduralne pozwalające na realizację norm prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego”(s.59).

Następny rozdział (s.60 - 84) zatytułowany „Organy administracji publicznej w procesie załatwiania spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego” podzielony został na podrozdziały: „ZUS jako instytucja wykonująca zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych”, „Organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”, „ZUS jako organ administracji publicznej”, „Prezes Zakładu jako organ administracji publicznej”, „Terenowe jednostki organizacyjne Zakładu w procesie załatwiania spraw przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, „Dyrektor terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu jako organ egzekucyjny (organ administracji publicznej)”, „Podsumowanie”. Razi w tytułach przemienne używanie ZUS, pełnej nazwy albo tylko Zakład. Doktorant powinien w tytułach zachować jednolitość i przyjąć bądź pełną nazwę, bądź skrót, który jest powszechnie znany, jednak nie powinien używać tu tylko słowa „Zakładu”. Można się też zastanawiać czy aż takie rozdrobnienie tego rozdziału jest potrzebne; podrozdział pierwszy z powodzeniem można połączyć z terenowymi jednostkami, tym bardziej, że przedstawiając organizację ZUS doktorant wskazuje na te jednostki W tytule pierwszego podrozdziału (niestety brak numeracji podrozdziałów utrudnia pisanie recenzji) powinien zamiast „ZUS jako instytucja” użyć „ZUS jako państwowa jednostka organizacyjna” , co byłoby zgodne z określeniem ustawowym; nie ma uzasadnionych podstaw by używać tu

określeń z nauki o zarządzaniu, tym bardziej, że nie wynika z treści by doktorant w tym kontekście czynił rozważania.

W sposób wyczerpujący i klarowny dokonał analizy statusu prawnego dyrektora ZUS.

W podsumowaniu do tego rozdziału wskazuje, że „struktura organów w ramach Zakładu (...) jest opisywana przez ustawodawcę w sposób który można uznać za niewystarczający w stosunku do charakteru rozstrzyganych spraw. (...) W konsekwencji rozstrzygnięcie kwestii polegającej na wskazaniu w sposób prawidłowy, organu administracji publicznej w ramach ZUS, uprawnionego do rozstrzygnięcia danej sprawy, zdaniem autora, nie jest zadaniem prostym”.

Rozdział IV dotyczy postępowania ubezpieczeniowego (s.85-119). Rozdział poprzedzają zagadnienia wstępne, a w dalszej części został podzielony na podrozdziały: „KPA a postępowanie ubezpieczeniowe”, „Postępowanie ubezpieczeniowe – zakres stosowania”, „Systematyka postępowań ubezpieczeniowych”, „Strony postępowania ubezpieczeniowego” – przy wyodrębnieniu jako odrębnych (nie numerowanych) punktów: ubezpieczony, płatnik, płatnik jako podmiot realizujący zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, „Wszczęcie postępowania ubezpieczeniowego”, „Postępowanie wyjaśniające”, „Decyzja w postępowaniu ubezpieczeniowym”, w którym wyodrębnił „Deklaratoryjny lub konstytutywny charakter decyzji w postępowaniu ubezpieczeniowym”. Rozdział kończy podsumowanie.

Rozdział ten jest poprawny merytorycznie. Doktorant zwraca uwagę na odmienności postępowania ubezpieczeniowego w stosunku do ogólnego postępowania regulowanego przepisami kpa przede wszystkim co do zasad postępowania, stron postępowania i postępowania wyjaśniającego. Podkreśla istotne ograniczenie norm kpa w postępowaniu ubezpieczeniowym. Analizę powyższą prowadzi na przykładzie norm ustawy systemowej (ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i ustawy emerytalnej (ustawy o emeryturach i rentach z FUS). W treści podjął się próby (trafnej) klasyfikacji spraw ubezpieczeniowych, zaznaczając, że sprawy te nie mają charakteru jednorodnego. Jako kryterium tej klasyfikacji przyjął kryterium przedmiotowe, bazując na ustawie systemowej. Zaznaczył, że można też dokonać klasyfikacji przy przyjęciu kryterium

podmiotowego – w zależności od tego z udziałem jakich stron prowadzone jest postępowanie ubezpieczeniowe.

Przedstawiając postępowanie wyjaśniające przed organem rentowym optuje za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań dotyczących postępowania dowodowego ograniczającego się do dowodów na piśmie, przy bardzo istotnym ograniczeniu stosowania niektórych dowodów ze świadków. Szkoda, że nie podał tu przykładów postępowania, w którym organ rentowy z takich dowodów korzysta (choćby zeznania świadków złożone na piśmie o pracy w gospodarstwie rolnym ubezpieczonego w przypadku braku dokumentów). Nie wyjaśnił też jak przebiega postępowanie wyjaśniające w sprawach rentowych.

Na str.108 doktorant wskazuje, że „w roku 2020, pomimo masowego charakteru spraw rozstrzyganych w toku postępowań ubezpieczeniowych emerytalnych, jedynie w nieco ponad 4.600 spraw sądowych doszło, w wyniku interwencji sądów orzekających, do zmiany w całości zaskarżonych decyzji”. Nie wiadomo na jakiej podstawie dane te doktorant przedstawił, czy dane te dotyczą skali całego kraju, nie wiadomo ile decyzji zostało zaskarżonych, a przede wszystkim nie wiadomo co znaczy „masowy charakter spraw” i jakich konkretnie decyzji dane te dotyczą (odmowy przyznania emerytury, świadczeń chorobowych, podlegania ubezpieczeniom społecznym, stwierdzenia zaległości czy innych, odmowy przyznania prawa do renty czy może wszystkich).

W podrozdziale „Decyzja w postępowaniu ubezpieczeniowym” wyodrębnił jeden tylko podpunkt (czego domyśleć można się jedynie ze sposobu sporządzenia spisu treści, bo już z treści s.108-109 nie) „Deklaratoryjny lub konstytutywny charakter decyzji w postępowaniu ubezpieczeniowym”. Nie jest to forma poprawna redakcyjnie. Przechodząc jednak do merytorycznej oceny tej części, jest ona co do zasady poprawna. Odczuwa się jednak istotne braki w rozwinięciu punktu zasadniczego na temat decyzji. Doktorant, poza wskazaniem, że określenie pojęcia decyzji nie jest sprawą prostą i jest to zagadnienie dyskusyjne, nic więcej nie napisał. Nie podjął próby samodzielnej oceny charakteru prawnego decyzji organów rentowych. Nieco szerzej przedstawił zagadnienia deklaratoryjności i konstytucyjności tych decyzji, chociaż treść ta byłaby bardziej czytelna, gdyby podał konkretne przykłady takich decyzji, dokonał szerszej ich analizy. Szkoda też, że ograniczył się tylko do takiego podziału, a nie zaprezentował zagadnień szerzej na tle

ogólnie przyjętej klasyfikacji decyzji: związane – uznaniowe, na wniosek – z urzędu. Podzielam pogląd, że wydawanych decyzji nie można uznawać za zaświadczenia (s.112). Na str.114 stwierdza, że „...coraz częściej zakończenie sprawy (pozytywnie) przez Zakład przejawia się poprzez rozwiązania bazujące na załatwieniu sprawy poprzez zewnętrzne czynności faktyczne, mające charakter czynności materialno-technicznych”. Zdania tego doktorant jednak nie rozwinął, nie podał przykładów takiego załatwiania spraw, co byłoby w tej części wprost niezbędne. Co prawda przykłady znaleźć można w rozdziale V. (s.131), jednak są one przedstawione w innym kontekście.

Rozdział V (s.120-146) zatytułowany został „Inne sprawy załatwiane przez Zakład – ramy proceduralne”. W mojej ocenie ten rozdział mógłby być połączony z rozdziałem IV przy, oczywiście, innym rozwinięciu podpunktów. W zagadnieniach wstępnych, od których rozdział się rozpoczyna, doktorant stwierdza, że „W ramach postępowań w sprawach załatwianych przez Zakład (lub jego organ w postaci Prezesa), oprócz typowych spraw ubezpieczeniowych, wyróżnić można szereg innych, które w różnym stopniu korzystają z uregulowań wynikających z ustawy systemowej lub ustaw szczególnych jak i KPA. Postępowaniami takimi są m.in. sprawy...” (s.120, pisownia oryginalna budzi zastrzeżenia). Dalej wymienił 13 spraw i według tego katalogu w treści podlegają one krótkiemu omówieniu wzbogaconemu przypisami, w których podaje przykłady orzecznictwa sądowego. Wymienione sprawy stanowią tytuły kolejnych podrozdziałów (nie numerowanych) pracy. Brak jest wskazania jakie kryterium przyjęte zostało do wymienienia tych, a nie innych (użycie m.in.) jeszcze spraw. Przedstawiając pokrótce postępowanie w wymienionych sprawach doktorant zwraca uwagę na te, w których zastosowanie mają również przepisy kpa. W podsumowaniu podkreśla różnorodność ram proceduralnych na etapie postępowania przez ZUS, jak i przed Prezesem ZUS. Na tej podstawie formułuje założenie, „że w procesie stanowienia prawa w zakresie nie tylko spraw ubezpieczeniowych, ale także innych zagadnień pozostających w ramach prawa ubezpieczenia społecznego, a nawet wybiegających poza tę [powinno być: tę – EU] gałąź prawa, a których załatwienie powierzone jest Zakładowi, brakuje jednolitej koncepcji tworzenia ram proceduralnych. Rozwiązania takie tworzone są *ad hoc* (...), albo nie powstają wcale (...) lub też brakuje w nich spójności co do wskazywania organów

właściwych do ich rozpoznania (Zakład lub Prezes)” (s.146). Założenie to jest słuszne i wykazane przez doktoranta w treści tego rozdziału.

Nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji na gruncie Ustawy Systemowej stanowią rozważania rozdziału VI. (s.147 – 167). Ten rozdział podzielony został na: „Zagadnienia wstępne”, „Wybrane zasady ogólne KPA, istotne dla trwałości decyzji wydawanych w toku postępowania ubezpieczeniowego”, „Ustawa Systemowa – podstawy wzruszenia decyzji ostatecznej”, „Podsumowanie”. Oceniając formalnie taki podział rozdziału, nie uważam za właściwe sformułowanie tytułu podrozdziału „Ustawa Systemowa – podstawy...”; wystarczyłoby tylko człon drugi tego tytułu. Druga uwaga formalna – w tytule „Wybrane zasady...” nie powinno być znaku interpunkcyjnego (przecinka). Co do strony merytorycznej rozdział napisany został poprawnie. Zabrakło jednak wyraźnego określenia (w podrozdziale drugim) na czym polega „istotność” wymienionych zasad kpa dla trwałości decyzji wydawanych w toku postępowania ubezpieczeniowego. Bardzo ogólną tezę w odniesieniu do tego znaleźć można w podsumowaniu (s.167).

Kolejny rozdział zatytułowany został „Inne odmienności w stosowaniu KPA w sprawach załatwianych przez ZUS – wybrane przykłady” (s.168-179). Użycie zwrotu „inne odmienności” budzi moje zastrzeżenia, a dalsza lektura treści tego rozdziału poddaje w wątpliwość konieczność wyodrębniania tego rozdziału. Po bardzo krótkich „Zagadnieniach wstępnych” doktorant czyni rozważania na gruncie przepisów kpc – tj. przepisów postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza art.477¹³kpc. Na tym tle analizuje poprawnie poglądy doktryny, jak i stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym. Te zagadnienia mogłyby zostać przeniesione do rozdziałów wcześniejszych.

Dalsza część rozważań (podrozdział) dotyczy „wyłączenia ZUS w trybie art.25 KPA w przypadku spraw dotyczących Prezesa Zakładu”. Analizę tego zagadnienia prowadzi w odniesieniu do art.17 pkt 3 kpa, stwierdzając, „że nie sposób znaleźć wzoru, pozwalającego na odpowiednie zastosowanie w toku postępowania art.25 KPA, zwłaszcza w przypadku Prezesa Zakładu, jako osoby reprezentującej Zakład” (interpunkcja z oryginalnej pisowni).

W podsumowaniu do tego rozdziału, w części odnoszącej się do art.477¹³kpc w ostatnim zdaniu stwierdza, że „...przyjmując utrzymanie obecnej struktury Zakładu i

sposobu załatwiania spraw ubezpieczeniowych przez ten podmiot, należy w sposób jednoznaczny i czytelny przesadzić zakres norm procesowych, właściwych dla załatwienia spraw ubezpieczeniowych jak i w sposób adekwatny dopełniające rozwiązania zastosowane w ramach postępowania cywilnego z zakresu spraw ubezpieczeniowych” (s.179). Muszę stwierdzić, że z tego zdania nic nie rozumiem, jego sens nie wynika też z wcześniejszego tekstu.

Ostatni (VIII) rozdział nosi tytuł ściśle nawiązujący do podtytułu pracy doktorskiej „Ordynacja Ubezpieczeniowa – zasadność implementacji do polskiego porządku prawnego” (s.180-213). Rozdział rozpoczyna się od 4-ro stronicowych zagadnień wstępnych, w których doktorant niejako reasumuje dotychczasowe, wcześniejsze rozważania, po czym przedstawia cztery tezy, które „przemawiałyby za zasadnością rozważenia stworzenia jednolitej regulacji, która mogłaby stanowić przykład kodyfikacji przepisów ubezpieczeń społecznych, zawartych obecnie w Ustawie Systemowej oraz poprzez system odesłań, wynikających z KPA i Ordynacji Podatkowej” (s.182). Poza taką kodyfikacją umieszcza pomoc społeczną.

Jako pierwszą wymienia to, że obecny system norm proceduralnych stosowanych w sprawach ubezpieczeniowych (tj. w zakresie węższym niż sprawy załatwiane przez Zakład) uzyskał walor na tyle odmienny od kpa, że można przyjąć postępowanie ubezpieczeniowe nie jako postępowanie administracyjne, ale jako hybrydowe, zakotwiczone w pewnym zakresie w kpa, jednak wyłącznie z powodu decyzji ustawodawcy.

W tezie drugiej zakłada, że Ordynacja Ubezpieczeniowa nie może objąć wszystkich spraw załatwianych przez Zakład, a tylko sprawy regulowane ustawą emerytalną, ustawą chorobową (ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa) i ustawą wypadkową (ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych). Pozostałe rozstrzygnięcia powinny pozostawać w rygorze kpa – z zachowaniem jednolitości trybu odwoławczego i określenia dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego.

Uzupełniającą do powyższych jest teza trzecia, w której doktorant wskazuje na konieczność zdeterminowania w ramach Ordynacji Ubezpieczeniowej zamkniętego katalogu spraw, które pomimo pozostawienia w zakresie pojęcia sprawy ubezpieczeniowej poddane mają być nadal postępowaniu administracyjnemu w ramach reżimu kpa. To

spowoduje kontrolę sądową sądów administracyjnych, a uprzednio dwuinstancyjne postępowanie administracyjne.

W czwartej tezie wskazuje, że w przypadku bardzo wąsko określonych przypadków, tj. w sprawach, w których ze względów społecznych należy dopuścić znaczną swobodę w ramach uznania administracyjnego, organem uprawnionym do rozstrzygnięcia, w tym w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, pozostałby Prezes ZUS.

W dalszej części przedstawił podrozdział „Ordynacja Podatkowa a Ustawa Systemowa – zarys porównania regulacji *de lege lata*”, w którym ukazał podobieństwa rozwiązań w obu aktach prawnych. Zwraca też uwagę na kluczową – jak to określa – różnicę obu aktów, a mianowicie to, że normy proceduralne w ustawie systemowej są szczątkowe i odnoszą się przede wszystkim do odrębności w stosunku do kpa wynikających ze specyficznej drogi kontroli sądowej. W Ordynacji podatkowej doszło zaś do separacji tego postępowania od przepisów kpa, gdzie jednak szereg przepisów tej ordynacji odpowiada regulacjom zawartym kpa.

Kolejny podrozdział to „Ordynacja Ubezpieczeniowa – wstępny zarys regulacji”. W tej części doktorant proponuje w jednym akcie zamieścić, na wzór Ordynacji podatkowej, przepisy prawa ustrojowego – przy dokonaniu odpowiednich zmian w stosunku do obecnie obowiązujących, przepisy prawa materialnego – również przy dokonaniu ich zmian (tego zagadnienia w pracy nie rozszerza), zamieszczenia w nowym akcie przepisów dotyczących odpowiedzialności prawnej za tzw. przestępstwa socjalne, implementowanie do nowego aktu przepisów ordynacji podatkowej, do których odsyła ustawa systemowa, oraz przepisów procesowych. Dalsze części (trudno ocenić czy są to podpunkty do podrozdziału czy samoistne podrozdziały) mają złożone tytuły i są rozwinięciem tez wskazanych w zagadnieniach wstępnych do rozdziału.: „Teza pierwsza. Ordynacja Ubezpieczeniowa jako wyraz autonomiczności postępowania ubezpieczeniowego. Propozycja podstawowych elementów Ordynacji Podatkowej” (s.192-207); „Teza druga. Rozstrzygnięcie spraw ubezpieczeniowych na podstawie Ordynacji Ubezpieczeniowej – zakres zastosowania” (s.207—208); „Teza trzecia. KPA jako podstawa rozstrzygnięcia niektórych spraw załatwianych przez Zakład – przyczyny i propozycja zakresu stosowania” (s.209-211); „Teza czwarta. KPA jako regulacja postępowania w sprawach rozstrzyganych przez Prezesa Zakładu (pół s.211). W tezie pierwszej proponuje m.in.: skonstruowanie

zasad ogólnych postępowania ubezpieczeniowego – na wzór kpa i ordynacji podatkowej: praworządności, pogłębiania zaufania, czynnego udziału stron, udzielania informacji, szybkości działania, pisemności, ograniczone zastosowanie zasady prawdy obiektywnej; uregulowania dotyczące podstaw wyłączenia organu i pracowników (tu przedstawia propozycje takowych rozwiązań (s.196); przyjęcie wprost rozwiązań z kpa dotyczących pełnomocnictw, załatwiania spraw obowiązków strony, doręczeń – z uwzględnieniem faktu, że interesariuszami są często osoby starsze, to proces elektronicznej formy komunikacji powinien być wdrażany stopniowo itp. Doktorant wyłącza z proponowanej Ordynacji Ubezpieczeniowej przepisy dotyczące ugód i mediacji. Określa też jakie zasady powinny być uwzględnione w toku postępowania. wyjaśniającego.

Pozostałe tezy doktorant również uzasadnia.

W podsumowaniu do tego rozdziału ponownie podkreśla niedoskonałości obecnego stanu przepisów postępowania w sprawach ubezpieczeniowych, co uzasadnia jednoznaczne ustalenie ram proceduralnych.

Trzeba powiedzieć, że propozycje (tezy) zaproponowane i uzasadniane przez doktoranta są logiczne i w dużej części uzasadnione. Dokonanie jednakże takiej „rewolucji” w postępowaniu ubezpieczeniowym nie jest możliwe, co zasygnalizował doktorant, bez zmian w prawie materialnym i ustrojowym – skoro ma to być Ordynacja Ubezpieczeniowa na wzór ordynacji podatkowej. To zaś jest zabiegiem bardzo trudnym nie tylko z powodów legislacyjnych, ale także w związku z wprowadzaniem bardzo częstych zmian w przepisach ubezpieczeniowych.

Brak jest zakończenia całej pracy, w którym przedstawione zostały by ostateczne konkluzje, uwagi i wnioski.

Jako bibliografię doktorant potraktował tylko literaturę i zamieścił jej wykaz (bibliografia obejmuje wszystkie źródła). Odrębnie sporządził wykaz aktów prawnych, przy czym w grupie zatytułowanej „prawo międzynarodowe” powinien dopisać „i unijne”; wykaz orzeczeń (brak jest publikatorów wymienionych orzeczeń).

Przedstawiona w poszczególnych rozdziałach treść pracy, dokonane wywody i przeprowadzona analiza przepisów prawnych i orzecznictwa wykazują jednoznacznie znajomość przez doktoranta problematyki. Stwierdzam też, że w pracy rozwinięty został temat zakreślony jej tytułem, chociaż w niektórych miejscach odczuwa się pewien niedosyt

analiz, co zostało wyżej zasygnalizowane. To powodowało, że pewne zagadnienia mogą okazać się niezrozumiałe dla osób nie zajmujących się problematyką ubezpieczeń społecznych w teorii lub w praktyce. Doktorant wykazał zakładane we wstępie założenia, logicznie formułując wnioski na tle dotychczasowych rozwiązań, poglądów doktryny i orzecznictwa, prezentując też postulaty *de lege ferenda* zmierzające do uchwalenia Ordynacji Ubezpieczeniowej. Zawarł też propozycje co do zakresu przedmiotowego, zwłaszcza w zakresie proceduralnym, proponowanego aktu.

5. Strona formalna pracy

Ogólnie można powiedzieć, że pod względem formalnym praca napisana została dobrze, zrozumiałym prawniczym językiem. Doktorant posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa i postępowania administracyjnego oraz prawa ubezpieczeniowego, co świadczy o znajomości przez niego ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu prezentowanej problematyki. W pracy występują jednakże liczne błędy interpunkcyjne, literowe (tzw. maszynowe) i stylistyczne utrudniające jej lekturę. Praca wymagała uprzedniej autokorekty, na którą chyba doktorantowi zabrakło czasu. Podobnie brak numeracji mniejszych niż rozdziały jednostek redakcyjnych nie zasługuje na pochwałę. Nie jestem też zwolenniczką tak rozbudowywanych, jak czynił to doktorant, tytułów rozdziałów, a tym bardziej podrozdziałów.

Wykazy są rzetelnie sporządzone, znajdują swe odzwierciedlenie w przypisach. Stan prawny jest aktualny i należycie udokumentowany.

6. Wniosek końcowy

Podsumowując, stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest dojrzałym i poprawnym opracowaniem aktualnego zagadnienia naukowego. W pracy dokonano analizy materiału normatywnego, przeglądu różnych stanowisk doktryny, zaprezentowano obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych (NSA i WSA), Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych (sądów apelacyjnych) – wszystko w celu wykazania odmienności postępowania ubezpieczeniowego od postępowania ogólnego administracyjnego regulowanego przepisami kpa i zasadności uchwalenia jednego kompleksowego aktu - ordynacji ubezpieczeniowej. Doktorant dokonał właściwej konfrontacji poglądów doktryny z zakresu postępowania administracyjnego oraz postępowania ubezpieczeniowego, a w

zakresie niezbędnym – postępowania cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z orzecznictwem wyrażającym praktykę stosowania prawa. Mimo, że w niektórych miejscach pracy wywody były bardzo ogólne, to można stwierdzić, że doktorant wykazał, że jest badaczem dociekliwym i to w zakresie gałęzi prawa, które w odniesieniu do prezentowanej problematyki łączą się ze sobą.

W konkluzji stwierdzam zatem, że rozprawa doktorska mgr Dominika Wojtasiaka pt. „Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ordynacja ubezpieczeniowa jako potencjalny postulat *de lege ferenda*” zasługuje na pozytywną ocenę. Przedstawione uwagi w niczym tej oceny nie dyskwalifikują. Spojrzenie na prezentowane zagadnienia z punktu widzenia postępowania administracyjnego i postępowania ubezpieczeniowego w aspekcie porównawczym jest podejściem nowatorskim, z którym doktorant poradził sobie w stopniu zadawalającym. Rozprawa potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W sumie sposób przedstawienia podjętego tematu uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa ta odpowiada w pełni wymogom dla prac doktorskich, jakie były stawiane przepisami ustawy wymienionej we wstępnej części recenzji. Wnioskuje więc o dopuszczenie Pana mgr Dominika Wojtasiaka do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

