

Prof. dr hab. Czesław Martysz
Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji

Ocena pracy doktorskiej Pana magistra Dominika Wojtasiaka pod tytułem „Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ordynacja ubezpieczeniowa jako potencjalny postulat de lege ferenda”, napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pod kierunkiem prof. dra hab. Marka Wierzbowskiego.

1. Współczesne państwo, ze względu na jego rozbudowany porządek prawny, traktowane jest jako sprawnie funkcjonujący system uporządkowanych postępowań. Mieści się w tym także (a może nawet przede wszystkim) postępowanie administracyjne, bowiem w tym trybie załatwianych jest najwięcej spraw dotyczących nie tylko każdego człowieka, ale także wielu podmiotów, które kodeks postępowania administracyjnego traktuje jako strony postępowania. Podkreślić trzeba także, że pomimo odejścia w wielu dziedzinach od administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków społecznych na rzecz działań o charakterze cywilnoprawnym, to działanie władcze polegające na wydaniu aktu administracyjnego są w dalszym ciągu najczęściej spotykaną prawną formą działania administracji. Sfera ta niestety stale się rozrasta, biorąc pod uwagę np. system pomocy społecznej, czy regulacje związane ze zwalczaniem pandemii. Aktami takimi są między innymi decyzje i postanowienia. I choć problematyka ich stosowania była od dawna przedmiotem zainteresowania nauki prawa i postępowania administracyjnego, to do dzisiaj nieusunięte zostały pojawiające się na tym tle wątpliwości. Świadczą o tym kolejne publikacje na ten temat jak i coraz bogatsze, niestety niekiedy bardzo rozbieżne, orzecznictwo sądowe.

Nie inaczej jest z wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach ubezpieczeń społecznych. Dowodzi tego recenzowana praca, wskazująca przede wszystkim na swoisty i skomplikowany charakter decyzji wydawanych przez organy ZUS, na ich treść, krąg adresatów, zasady ich wydawania i zaskarżania oraz na wywierane przez te akty skutki prawne. Reguły wydawania tych decyzji cechuje wiele odrębności od zasad zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.), choć co do zasady przepisy te należy stosować w tych postępowaniach. To sprawia, że w procesie wydawania tych decyzji dochodzić może do kolizji pomiędzy tymi przepisami, stwarzając trudności interpretacyjne zarówno dla organów je wydających jak i dla sądów.

2. Praca jest dość obszerna, liczy bowiem 239 stron. Składa się z ośmiu rozdziałów, wstępu, zakończenia (tę rolę spełnia rozdział ósmy pracy), wykazu literatury, wykazu aktów prawnych, a także orzecznictwa sądowego. Imponuje duża liczba przypisów (575), niekiedy bardzo obszernych, co również świadczy o bardzo dobrej znajomości przez Autora omawianego zagadnienia, a także niekiedy zagadnień pokrewnych. Wskazuje to także na ogromny wysiłek, jaki Autor włożył w przygotowanie i napisanie rozprawy. Należy też dodać, że praca napisana jest poprawnym, prawniczym językiem, co sprawia, że śledzenie toku wywodów Autora nie nastęrcza większych trudności. Należy też podkreślić, że każdy rozdział kończą krótkie, syntetyczne uwagi końcowe, które pozwalają raz jeszcze dokonać przeglądu najważniejszych tez postawionych i udokumentowanych wcześniej przez Autora.

3. Za prawidłowy należy także uznać układ pracy: wychodząc od zagadnień ogólnych i niezbędnego w tym przypadku rysu historycznego dotyczącego ewolucji podstaw prawnych systemu ubezpieczeń społecznych, Autor omawia podstawowe definicje z tego zakresu, w tym stosunek ubezpieczeniowy, wskazuje na organy administracji publicznej właściwe w procesie załatwiania spraw z tego zakresu, podkreśla znaczenie decyzji administracyjnej, jako prawnej formy załatwiania spraw ubezpieczeniowych, definiuje takie decyzje oraz wskazuje na ich specyficzne cechy oraz zasady ich wydawania, a także charakteryzuje ich treść. W końcowej części pracy Autor omawia na wybranych przykładach pozostałe odmienności postępowania ubezpieczeniowego, wskazuje na uczestników tego postępowania, omawia jego przebieg, by w ostatniej części pracy przedstawić autorską propozycję stworzenia tzw. ordynacji ubezpieczeniowej i jej implementacji do polskiego porządku prawnego. Można by jedynie rozważyć, czy treści rozdziału siódmego nie zamieścić po procesowym rozdziale czwartym, wydaje się bowiem, że taki układ byłby jeszcze bardziej przejrzysty, gdyż zarówno rozdział czwarty jak i siódmy dotyczą zagadnień ściśle procesowych. Można by też rozważyć połączenie rozdziałów szóstego i siódmego. Jest to jednak sprawa umowna.

Należy też podkreślić, że już w początkowej części pracy znajdujemy właściwie wskazany cel pracy, którym jest ukazanie roli i znaczenia przepisów (k.p.a.) w załatwianiu indywidualnych spraw ubezpieczeniowych na tle rozwiązań prawnych znajdujących się w ustawie o ubezpieczeniach społecznych i ustawach szczególnych. Te ostatnie, zawierając niekiedy unormowania szczególne, nakazują w zakresie w nich nieuregulowanym stosować odpowiednio właśnie przepisy k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że na styku tych unormowań powstają różnice interpretacyjne, co do zakresu tego „odpowiedniego” stosowania. Na tym tle pojawia się także wątpliwość Autora, czy obecna regulacja prawna w omawianym zakresie odpowiada potrzebom rozstrzygnięcia wszystkich spraw należących do właściwości Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), czy regulacja ta nie zawiera luk prawnych oraz czy poszerzający się zakres właściwości rzeczowej ZUS nie powinien skłonić ustawodawcy do unormowania zasad tego postępowania na nowo. Należy podkreślić, że Autor dość konsekwentnie w całej pracy dokonuje krytycznej analizy istniejących rozwiązań prawnych, wskazuje, w jaki sposób rozwiązać powstające na tym tle problemy, w szczególności poprzez nowelizację stosownych przepisów lub nawet stworzenie nowego, swoistego kodeksu w sprawach ubezpieczeniowych, bowiem obecna regulacja nie odpowiada standardom, których od ustawodawcy mogą oczekiwać zarówno adresaci decyzji ZUS, jak i same organy ZUS. Dodajmy, że wszystkie oceny Autora są dobrze uzasadnione.

4. Przechodząc do oceny merytorycznej rozprawy pragnę podkreślić, że oceniam ją bardzo wysoko. Autor podjął się opracowania dość trudnego tematu, który wprawdzie był przedmiotem analizy naukowej, ale głównie o charakterze szcątkowym. Zatem zasługą Autora jest uporządkowanie tych poglądów, poddanie ich krytycznej ocenie w oparciu o obowiązujące przepisy powszechnie obowiązujące jak i przepisy wewnętrzne oraz istniejące w tym przypadku orzecznictwo sądowe. Monografia zawiera także nowatorskie rozwiązania poprzez wskazanie docelowego modelu postępowania administracyjnego w sprawach ubezpieczeniowych. Z tego też powodu recenzowana praca ma doniosłe znaczenie nie tylko dla teorii prawa i postępowania administracyjnego, a także dla praktyki jego stosowania, bowiem zawiera wyczerpujące omówienie tego zagadnienia. Nie ulega też wątpliwości, że recenzowana praca będzie także pomocna w procesie wydawania decyzji administracyjnych w omawianych sprawach i (w co należy wierzyć), przyczyni się do poprawy jakości tych decyzji. Interesujące jest również to, że Autor w sposób przejrzysty omawia zagadnienia z pogranicza różnych gałęzi prawa. Sporządzając niniejszą recenzję, w niewielkim tylko zakresie musiałem sięgać do źródeł zewnętrznych, aby lepiej zrozumieć intencje i sens wypowiedzi Autora. Jedno wszakże nie ulega wątpliwości: stan mojej wiedzy w omawianej dziedzinie znacząco się powiększył, recenzowaną pracę zaliczam bowiem to tych, z których także recenzent wiele się może nauczyć.

Co się tyczy metody badawczej, to Autor oparł swą pracę na analizie tekstów aktów prawnych, odpowiednio dobranej literatury oraz orzecznictwa sądowego, (również w ujęciu historycznym). Praca jest też bardzo dobrze udokumentowana, bowiem Autor poddał ocenie znaczną liczbę przepisów prawa, nie tylko z zakresu prawa administracyjnego, ale także wielu innych aktów prawnych.

5. Jak zaznaczyłem wyżej, dwa początkowe rozdziały mają przede wszystkim charakter ogólny: wprowadzający, porządkujący i systematyzujący, których ustalenia będą

wykorzystywane w dalszych częściach pracy. O ile jednak rozdział pierwszy ma charakter rozważań o charakterze historycznym, wskazującym na ewolucję rozwiązań prawnych w sferze postępowania ubezpieczeniowego, to rozdział drugi zawiera już niezwykle ważne rozważania dotyczące charakteru prawnego stosunków ubezpieczeniowych, cech charakterystycznych tych stosunków oraz ich szczegółowego porównania ze stosunkami administracyjnoprawnymi. Rozdział ten zawiera także wskazanie na bardzo szeroki zakres pojęcia „zabezpieczenie społeczne”, na które składa się wiele odrębnych regulacji prawnych oraz na stale poszerzający się zakres tego pojęcia, np. w odniesieniu do szeroko ujmowanego tzw. prawa zaopatrzenia społecznego. Ciekawe są też rozważania dotyczące potrzeby wyodrębnienia tej regulacji, jako nowej gałęzi prawa, bowiem trudno ją zaliczyć jednoznacznie do regulacji z zakresu prawa administracyjnego czy prawa pracy. Autor widzi taką potrzebę, na co wskazuje zakończenie rozdziału drugiego, zawierające swoisty pomost do dalszych rozważań objętych zasadniczym tematem pracy. Co więcej stawia on nawet tezę, że takie wyodrębnienie już się faktycznie dokonało, jako skutek postępującej specjalizacji prawa. Wskazuje też, że ustawodawca tworząc prawo bardzo często odstępuje od przyjętego w nauce podziału prawa na gałęzie.

Należy też stanowczo podkreślić, że pomimo ogólnego i wprowadzającego charakteru tych dwóch rozdziałów, zawarte w nich uwagi i rozważania nie mają jedynie charakteru odtwórczego, bowiem w niektórych miejscach Autor dokonuje krytycznej analizy niektórych istniejących rozwiązań prawnych w tym zakresie. Poglądy te w pełni podzielam, a rozważania poczynione w tych rozdziałach oceniam bardzo wysoko i nie wnoszę do nich zastrzeżeń, tym bardziej, że poglądy Autora są dobrze uzasadnione. Zaletą dwóch pierwszych rozdziałów, a zwłaszcza drugiego, jest także to, że dobitnie wskazuje na swoistość zdefiniowanego wcześniej stosunku ubezpieczeniowego i na jego specyficzne cechy.

6. Rozdział trzeci poświęcony jest zagadnieniom strukturalnym, a więc organom administracji publicznej właściwym w sprawach ubezpieczeń społecznych. Regulacja prawna w tym względzie nie jest przejrzysta, należy zatem zauważyć, że przyznanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych ZUS może budzić wątpliwości interpretacyjne. Przede wszystkim nie jest jasne, kto posiada uprawnienie do ich wydawania oraz czy omawiany tutaj Zakład jest organem administracji publicznej czy też urzędem Prezesa ZUS. Wychodząc z założenia (np. za J. Bociem), że organem administracji publicznej jest człowiek lub grupa osób, którym prawo przyznaje określone kompetencje, to w tym przypadku uznalibyśmy za organ Prezesa ZUS. Ustawa jednak stanowi inaczej, wprost przesądzając, że to ZUS, a nie Prezes wydaje decyzje i takie też stanowisko dominuje w orzecznictwie sądowym. Sporu tego

nie byłoby wówczas, gdyby ustawodawca przypisał wprost Prezesowi ZUS uprawnienia organu administracyjnego, tak się jednak nie stało. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że ustawa wyraźnie przypisuje Prezesowi ZUS prawo do wydawania niektórych decyzji administracyjnych w drodze wyjątku, co jeszcze bardziej zakłóca przejrzystość struktury organizacyjnej w tym zakresie.

Wskazane wyżej problemy są przedmiotem szczegółowej Analizy Autora rozprawy, skupionej nie tylko na organach centralnych, ale także na organach terenowych. Nie wnoszę do nich uwag krytycznych, bowiem sam Autor w mojej ocenie sposób poprawny wskazuje na specyfikę ZUS. I choć zaznacza, że uznanie ZUS za organ administracji publicznej jest utrwalone w orzecznictwie sądowym, to jednocześnie podkreśla, że nie można tego poglądu uznać za w pełni satysfakcjonujący. Pogląd ten w pełni podzielam, bowiem z samej normy prawnej stanowiącej, że „ZUS wydaje decyzje” niewiele wynika. Wyrażam pogląd, że kompetencja taka powinna być przydana konkretnemu, wyodrębnionemu organowi w znaczeniu ustrojowym.

7. Rozdział czwarty ma charakter procesowy, odnosi się bowiem do specyfiki postępowania ubezpieczeniowego. Układ tego rozdziału nawiązuje do tradycyjnego stosunku prawnego, gdzie występuje uprawniony organ, podmiot tego stosunku, jego przedmiot oraz jego treść. Zasadniczym jednak wątkiem tej części pracy jest wskazanie na odmienność tego postępowania w odniesieniu do norm zawartych w k.p.a., a ściślej ograniczeniu stosowania niektórych przepisów k.p.a. Szczególną uwagę zwracają też rozważania dotyczące postępowania wyjaśniającego, które jest w tym przypadku nieco ograniczone. Autor dobitnie wskazuje na doniosłość rzetelnie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, które w sposób zasadniczy wpływa na treść rozstrzygnięcia. To, że zagadnienie jest to w dalszym ciągu jedną z głównych wad postępowania wskazuje jednoznacznie orzecznictwo sądowe, na co Autor także zwraca uwagę, w szczególności w odniesieniu do formalnej teorii dowodów, która nie znajduje zastosowania w postępowaniu sądowym. Można wręcz powiedzieć, że usunięcie tych wadliwości w sposób znaczący zmniejszyłoby liczbę składanych środków zaskarżenia od tych decyzji. Interesujące są także rozważania dotyczące charakteru prawnego decyzji, możliwości ich zaskarżenia, a także możliwości ich sprostowania.

8. Kolejny, piąty rozdział pracy, poświęcony jest przedmiotowemu zakresowi kompetencji ZUS, wykraczającemu poza typowe sprawy ubezpieczeniowe. Autor przedstawił w nim bardzo obszerną analizę licznych przepisów szczególnych, zawierających także wiele odmienności proceduralnych. Jak słusznie zauważa, wśród takiej różnorodności przedmiotowych regulacji nie uniknięto nie tylko zbędnych powtórzeń, ale co gorsza,

stworzono wiele luk prawnych, które jak dotąd nie zostały usunięte. To także zdaniem Autora przemawia za ujednoczeniem tej procedury.

9. Rozdziały szósty i siódmy poświęcone są odrębnościom postępowania ubezpieczeniowego od postępowania ogólnego. Szósty rozdział zawiera rozważania dotyczące trybów wzruszania decyzji na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń, na tle wybranych zasad ogólnych k.p.a. Podzielam tezę, że postępujący proces wyodrębniania się postępowania ubezpieczeniowego, wyłącza niektóre zasady k.p.a. Wolałbym jednak, aby Autor bardziej szczegółowo wskazał na te zasady k.p.a., które dadzą się zastosować wprost, zasady, które można by stosować w ograniczonym zakresie oraz te, które w żadnym przypadku zastosować nie można w tym postępowaniu. Byłby to z pewnością pełniejszy obraz tej odrębności, co polecam uwadze Autora.

Z kolei w rozdziale siódmym (najkrótszym) Autor snuje rozważania na temat innych odmienności w stosowaniu k.p.a. na wybranych przykładach. Zabieg taki rodzić może wątpliwości, dlaczego takie a inne przykłady zostały wybrane. Wydaje się jednak, że Autor wskazał, które jego zdaniem odmienności są najbardziej istotne, zwłaszcza w kontekście przepisów o postępowaniu cywilnym oraz w odniesieniu do zasad wyłączania pracowników i organu od udziału w postępowaniu.

10. Zwieńczenie pracy stanowi rozdział ósmy, w którym Doktorant przedstawia autorski projekt tzw. ordynacji ubezpieczeniowej. Przyznać muszę, że osobiście nie jestem zwolennikiem tworzenia odrębnych procedur i ich wyodrębniania, tak jak miało to miejsce w odniesieniu do ordynacji podatkowej i to jeszcze tak nieudolnego, że w dalszym ciągu ordynacja ta odwołuje się do niektórych przepisów k.p.a. Niemniej w omawianym przypadku, obszerny zakres przedmiotowy obejmujący sprawy ubezpieczeniowe oraz kolejne nowelizacje przepisów z tego zakresu, niejako wymuszają sięgnięcie po uregulowania odrębne, specjalne, wyłamujące się z ogólnych reguł k.p.a. Ma to jednak tę wadę, że niektórych zasad ogólnych zawartych w k.p.a. nie da się w demokratycznym państwie usunąć, będą one zatem w nowych regulacjach powtórzone.

Szczegółowa analiza omawianego rozdziału wyraźnie wskazuje, że Autor jest świadomy tych zagrożeń. Podejmuje zatem próbę pogodzenia tradycyjnych wartości zawartych w k.p.a. z propozycją nowego uregulowania postępowania ubezpieczeniowego w tych sprawach, gdzie stosowanie k.p.a. jest niemożliwe lub co najmniej utrudnione. Jego propozycja ustanowienia odrębnych przepisów procesowych w omawianym zakresie zasługuje więc na uznanie bez względu na to, co zrobi w przyszłości nie zawsze przecież racjonalny ustawodawca. Interesująca jest przy tym teza, że postępująca specjalizacja prawa

niejako wymusi stworzenie ogólnych norm prawnych właściwych dla poszczególnych gałęzi prawa.


11. Pracę oceniam także bardzo wysoko pod względem formalnym. Praca jest niezwykle staranna, napisana poprawnym językiem, przez co czyta się ją bez większych trudności. Szczęśliwie niekiedy rozdziały poprzedzone są wprowadzeniem, a wszystkie kończą się krótkim, niezwykle użytecznym dla czytelnika podsumowaniem. Wychodząc z obowiązków recenzenta chciałbym jedynie zwrócić uwagę Autorowi na kilka potknięć, które moim zdaniem winny być usunięte, gdyby Autor rozważał opublikowanie pracy. Należałoby zatem ujednoczyć pisownię dat, np. „ustawa z...”, lub „ustawa z dnia...” (s. 23), ujednoczyć cyfrowy zapis dni, ponieważ liczba zer przed jakąkolwiek cyfrą i tak nie ma znaczenia (np. „05 marca”, s. 108), a podając dane autora tekstu wystarczy skrót jego imienia (s. 54). Razi mnie używane przez Autora słowo „ekskluzywność”, w znaczeniu wyjątkowość, niezwykłość, odmienność (np. „ekskluzywność instytucji”, s. 167, „jego ekskluzywność jako organu”, s. 178, czy „poza ekskluzywnymi... przepisami”, s. 213). Ta kalka z języka angielskiego jest wyjątkowo drażliwa, bowiem ekskluzywny to (za słownikiem języka polskiego) tyle co „przeznaczony dla zamkniętej grupy osób, odgradzający się od ogółu, luksusowy, elegancki”. Unikałbym też słowa „opis”, „opisuję”, „opisanych”, (np. s. 81, 118, 167, 178, 211), bowiem praca naukowa musi zawierać (i tutaj zawiera), krytyczną analizę tekstu prawnego i ma skłaniać do wypowiedzania ocen, osądów lub komentarzy. Lepiej więc mówić „omówionych” „poddanych ocenie”, „wskazanych”, „wyżej wymienionych”, itp. A „opis” w ujęciu słownikowym dotyczyć może „wyglądu kogoś lub czegoś, przebiegu jakiegoś wydarzenia, działania czegoś”.

Praca wymaga także drobnej korekty błędów w pisowni, np. „odniesieniem” (s. 67), „niemieszczących” się piszemy łącznie (s. 81), na s. 118 na dole powinno chyba być użyte słowo „rozstrzygnie”, słowo „rozdział” w treści pracy powinno być pisane małą literą (np. s. 144, 178), a na s. 179 nie wiem, o jaką „konserwację” chodzi, podobnie, gdy idzie o „sport sądowy”. Pragnę jednocześnie raz jeszcze zaznaczyć, że powyższe uwagi piszę także po to, by Autor rozważył dokonanie odpowiednich poprawek przed ewentualną publikacją pracy, tak w części jak i w całości.

12. W konkluzji pragnę jednak raz jeszcze podkreślić, że Autor oparł swą pracę na analizie tekstów wielu aktów prawnych oraz obszernej, odpowiednio dobranej literatury jak również orzecznictwa sądowego. Podjął się monograficznego opracowania, wszechstronnie charakteryzującego system postępowań administracyjnych w sprawach szeroko pojętych ubezpieczeń, dając w tym zakresie w pełni samodzielne i przemyślane opracowanie. W pracy

widać także, że Doktorant wykazał się bardzo dobrą znajomością problematyki teoretycznej z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, a także gałęzi pokrewnych. Praca ma także doniosłe znaczenie praktyczne, może być bowiem wykorzystana w praktyce administracyjnej, sądowej, jak i w procesie dydaktycznym. Pomimo zatem kilku uwag krytycznych, które podniosłem z obowiązku recenzenta, (nielicznych zresztą), w całości pracę oceniam jednoznacznie jako bardzo dobrą, bowiem podniesione uwagi krytyczne nie umniejszają jej ogólnej wysokiej oceny.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana praca Pana magistra Dominika Wojtasiaka spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, zawarte w obowiązujących przepisach prawa. Wnoszę zatem o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.



Czesław Martysz