

**mgr Dominik Wojtasiak**

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**AUTOREFERAT**  
**ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

PT. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWACH Z ZAKRESU  
UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.  
ORDYNACJA UBEZPIECZENIOWA JAKO POTENCJALNY POSTULAT  
*DE LEGE FERENDA*

Promotor: prof. dr hab. Marek Wierzbowski (UW)

Recenzenci: prof. dr hab. Elżbieta Ura (UR)

prof. dr hab. Czesław Martysz (UŚ.)

Warszawa, październik 2022

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu i sposób sformułowania tematu rozprawy doktorskiej

Zabezpieczenie obywateli przed skutkami występowania ryzyk społecznych, definiowanych jako zdarzenia przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka<sup>1</sup> w postaci: dożycia do wieku emerytalnego (ubezpieczenie emerytalne), okresowej albo trwałej niezdolności do pracy (ubezpieczenie rentowe), czasowej niemożności świadczenia pracy (ubezpieczenie chorobowe) czy też wypadku przy pracy albo choroby zawodowej (ubezpieczenie wypadkowe)<sup>2</sup> stawało się na przestrzeni lat przedmiotem coraz większego zainteresowania państwa. W konsekwencji tego doszło do wykształcenia się szeregu instytucji zabezpieczenia społecznego, traktowanego jako koncept opierający się o generalną zasadę zgodnie z którą, ogół społeczeństwa, w ramach zorganizowanej struktury, jaką jest państwo, dąży do zapewnienie odpowiednich warunków egzystencji dla tych, którzy z przyczyn niezależnych od nich nie są w stanie ich sobie zapewnić dzięki podejmowanej pracy lub innej formie aktywności zarobkowej. Dorobek doktryny określa przy tym elementy składowe zabezpieczenia społecznego uznając, że obejmuje ono ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną<sup>3</sup>. Zwłaszcza świadomość wysokiego prawdopodobieństwa zaistnienia określonych ryzyk (niezdolność do pracy w wyniku choroby wypadku bądź osiągnięcia określonego wieku) wywołała po stronie ustawodawcy konieczność interwencji poprzez wprowadzenie modelu ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenie chorobowe, rentowe, emerytalne i wypadkowe), opierające się o fundusze społeczne budowane w oparciu o przymusowe składki, regulowane przez ogół osób, objętych tym samym ryzykiem socjalnym.

Tworząc rozbudowany system regulacji prawnych, obejmujący zabezpieczenie społeczne, w tym zwłaszcza ubezpieczenia społeczne, ustawodawca podjął się także trudu stworzenia ram normatywnych, mających zapewnić realizację przepisów prawa materialnego. Nastąpiło to tak poprzez stworzenie systemu instytucji, powołanych do realizacji norm powszechnie obowiązujących, z których najważniejszą jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i także przepisów procesowych, regulujących zasady i tryb rozstrzygania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

---

<sup>1</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 12.

<sup>2</sup> Szerzej na temat pojęcia i rodzajów ryzyk socjalnych m.in. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 12 i nast. Także: W. Szubert, *Ubezpieczenia Społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 87 i nast.

<sup>3</sup> aczkolwiek tak wskazany zakres może i jest przedmiotem krytyki części doktryny jako zbyt wąski, gdyż pomija kwestie ochrony zdrowia i świadczeń z zakresu bezrobocia.

Potrzeba zbudowania czytelnego systemu norm prawnych dotyczących zabezpieczenia społecznego (a w węższym ujęciu ubezpieczeń społecznych) była i jest o tyle ważna, że ta sfera stosunków prawnych jest jedną z najpowszechniejszych, a zarazem najbardziej skomplikowanych, w ramach funkcjonowania zorganizowanego społeczeństwa. Tym samym na szczególną uwagę zasługiwać powinny normy prawa procesowego, właściwego dla prawidłowego stosowania prawa ubezpieczeń społecznych.

Autor dysertacji zauważa, że pomimo znacznej i wręcz narastającej aktywności ustawodawcy w zakresie przepisów prawa materialnego, regulującego kwestie zabezpieczenia społecznego (w tym ubezpieczeń społecznych), nie sposób dostrzec, aby przywiązywano równie istotną wagę do norm proceduralnych. Co więcej, stan ograniczonego zainteresowania ustawodawcy w tym zakresie jest dostrzegalny poczynając od wprowadzenia do systemu prawa regulacji kreujących obecne ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, tj. ostatniej dekady XX wieku.

Zastosowany przy budowie norm proceduralnych, właściwych dla stosowania przepisów materialnych ubezpieczeń społecznych, model nie ma przy tym charakteru samoistnego, gdyż opiera się w swej istocie o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. *kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), uzupełnione w pewnym zakresie o nieliczne regulacje procesowe zawarte w aktach prawnych dotyczących ubezpieczeń społecznych, a także posiłkowe wsparcie o niektóre instytucje właściwe dla przepisów prawa podatkowego tj. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1540 z późn. zm.). Wskutek takiego podejścia ustawodawcy, przepisy te często nie pozostają w stosunku do siebie w relacji czytelnej dla odbiorcy norm prawnych. Nakładająca się na to organizacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odbiegająca od typowej dla administracji publicznej struktury dwuinstancyjnej oraz odmienny sposób sprawowania kontroli sądowej, potęgują trudności i wątpliwości w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych.

Powyższe skłoniło autora rozprawy doktorskiej do podjęcia się analizy zidentyfikowanych trudności w stosowaniu obecnego modelu norm proceduralnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, a następnie rozważenia celowości wprowadzenia do obowiązującego systemu prawnego regulacji o charakterze analogicznym do Ordynacji

podatkowej. Autor wskazuje, że nie znajduje uzasadnienia, z perspektywy istotności dla prawidłowego funkcjonowania państwa, a także dla finansów publicznych, tak duży rozdzźwięk pomiędzy przepisami proceduralnymi dotyczącymi zobowiązania o charakterze podatkowym, mającymi charakter kompletny i wyczerpujący, a przepisami procesowymi dotyczącymi ubezpieczeń społecznych, które pozostają rozproszone w szeregu aktów prawnych, w tym także właściwych dla innych gałęzi prawa.

## 2. Tezy i pytania badawcze rozprawy doktorskiej

W dysertacji postawione zostały następujące tezy, które należy traktować jako naczelne z perspektywy odbioru całości pracy i determinujące jej treść.

Na wstępie, w ramach **tezy pierwszej**, podkreślona została równorzędność znaczenia dla finansów publicznych środków mających swe źródło w obciążeniach o charakterze podatkowym jak i znajdujących swe podstawy w przepisach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji nieuzasadnionym jest dostrzegalny rozdzźwięk w precyzji regulacji norm proceduralnych obejmujących tożsame co do znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania państwa i społeczeństwa elementy systemu prawa.

Następnie, w ramach **tezy drugiej**, rozważono założenie, wskazujące, że osiągnięty obecnie stopień rozwoju prawa zabezpieczenia społecznego (a zwłaszcza ubezpieczeń społecznych) uzasadnia przyjęcie, że doszło do emancypacji odrębnej gałęzi prawa. Pomimo istotnych elementów wspólnych prawa zabezpieczeń społecznych z takimi gałęziami prawa jak prawo administracyjne albo prawo pracy, zabezpieczenie społeczne (a wężziej ubezpieczenia społeczne) zyskało poziom samodzielności uzasadniającej odstępnie od traktowania go jako elementu którejkolwiek z wyżej wymienionych gałęzi prawa.

W ramach **tezy trzeciej**, opierając się o założenie samodzielności gałęzi prawa jaką byłoby zabezpieczenie społeczne, nieuzasadnionym jest utrzymanie obecnego rozwiązania w zakresie przepisów proceduralnych. Obecne rozwiązanie, zmuszające adresatów norm prawnych do „odkodowywania” norm proceduralnych w oparciu o szereg ustaw, w tym zwłaszcza właściwych dla innych gałęzi prawa, jest nieefektywne, a ponadto, w oparciu o przedstawione w dysertacji rozważania, prowadzące do powstawania szeregu wątpliwości, a wręcz luk prawnych.

Ponadto, w ramach **tezy czwartej**, dokonano analizy ewentualnego stworzenia jednolitego rozwiązania prawnego, określonego na potrzeby rozprawy jako „Ordynacja ubezpieczeniowa”. Przyjęto że potencjalne rozwiązanie, stanowiące efekt rozważań, będzie opierać się o już istniejącą strukturę organów administracji publicznej, właściwych dla prawa zabezpieczenia (a wężziej ubezpieczeń społecznych) w postaci przede wszystkim Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak i nie powinno dążyć do odstąpienia od już przyjętej drogi kontroli sądowej co do ich władczych rozstrzygnięć, realizowanej obecnie przez sądy powszechne. Szeroki zakres pojęciowy „zabezpieczenia społecznego” uzasadnia przy tym odrębne traktowanie na gruncie przepisów proceduralnych kwestii regulujących „ubezpieczenia społeczne”, z ich odmienną ścieżką postępowania przed organem rozstrzygającym sprawę (ZUS) i sposobem tejże kontroli sądowej, od kwestii wymykających się temu pojęciu, ale pozostającym w zakresie „zabezpieczenia społecznego”. Co do drugiego ze wskazanych zakresów pojęciowych autor podtrzymuje celowość stosowania norm KPA w sposób możliwie najbardziej zbliżony do trybu postępowania przed innymi instytucjami, pozostającymi częścią administracji publicznej, wraz z pozostawieniem kontroli realizowanej sądy administracyjne.

W ramach powyższych tez w ramach dysertacji doszło także do rozważenia kwestii odnoszących się do poniższych pytań:

- 1) W jakiej relacji w stosunku do siebie pozostają pojęcia zabezpieczenia społecznego i ubezpieczeń społecznych?
- 2) Czy kierunki rozwoju regulacji prawnych, dotyczących zabezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza ubezpieczeń społecznych, uzasadniają postawienie tezy o wyodrębnieniu się kolejnej gałęzi prawa?
- 3) Czy sposób określenia ZUS jako jednostki stanowiącej części administracji publicznej, został dokonany w sposób prawidłowy i kompletny?
- 4) W jakiej relacji do siebie pozostają ZUS, Prezes ZUS, terenowe jednostki organizacyjne ZUS i dyrektorzy terenowych jednostek organizacyjnych w procesie rozstrzygania tak spraw ubezpieczeniowych jak i pozostających w szerszej sferze zabezpieczenia społecznego? Czy określenie reguł interakcji w tej relacji jest wystarczające i czytelne z perspektywy konstrukcji norm prawnych?
- 5) Jaki charakter ma postępowanie ubezpieczeniowe i w jakiej pozostaje relacji w stosunku do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego? W jakim stopniu

odmienności postępowania ubezpieczeniowego determinują za uzasadnione twierdzenie o „oderwaniu się” od postępowania administracyjnego?

- 6) W jaki sposób dostosowane zostają do struktury Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przepisy proceduralne dotyczące rozstrzygania spraw przez ZUS, które nie posiadają charakteru ubezpieczeniowego?
- 7) Na ile zasady ogólne KPA, zwłaszcza zasada dwuinstancyjnego postępowania przed organem administracji publicznej oraz zasada trwałości, podlegają przekształceniu pod wpływem norm prawa ubezpieczeń społecznych?

### **3. Metodologia badań**

Podjęcie się badania sfery stosowania proceduralnych rozwiązań prawnych, regulujących zasady realizacji obowiązków i uprawnień wynikających z prawa ubezpieczeń społecznych wymagało dokonania odpowiedniego doboru metod badawczych, które w sposób możliwie najpełniejszy umożliwiłyby zweryfikowanie tez stawianych w rozprawie doktorskiej. Rozległość badanego zagadnienia determinowała konieczność równoległego zastosowania kilku metod, których wykorzystanie w sposób komplementarny miało zapewnić uzyskanie odpowiedniego stanu zrozumienia materii poddanej badaniu.

Z perspektywy istotności doboru metod badawczych na potrzeby przygotowania dysertacji na pierwsze miejsce wysuwa się metoda dogmatyczno-prawna, opierająca się o krytyczną analizę norm prawa, mających zastosowanie w przypadku budowania systemu przepisów proceduralnych, właściwych dla rozpatrywania spraw ubezpieczeniowych, jak również krytyczna analiza dorobku doktryny. Wykorzystana została także na potrzeby przedstawienia ewolucji norm prawa ubezpieczeń społecznych metoda historyczna. Istotnym elementem rozważań zawartych w rozprawie była także analiza orzecznictwa nie tylko Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także szeregu rozstrzygnięć sądów powszechnych a także wojewódzkich sądów administracyjnych.

### **4. Struktura rozprawy doktorskiej**

Rozprawa doktorska składa się z 8 rozdziałów, poprzedzonych wstępem mającym na celu wprowadzenie w tematykę pracy, zwłaszcza przedstawienie przyczyny determinujących podjęcie się przez autora analizy celowości ukształtowania odmiennego, od obecnie

istniejącego, modelu rozpoznania spraw pozostających w zakresie działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ósmy rozdział, stanowiący podsumowanie pracy, zawiera swej treści podsumowanie rozważań zawartych w dysertacji, w tym zwłaszcza wskazanie proponowanych kierunków zmian jako postulatów *de lege ferenda* w zakresie norm proceduralnych, właściwych do rozstrzygania przede wszystkim spraw ubezpieczeniowych. Dysertacja zawiera w swej treści wykaz użytych w pracy skrótów, odnoszących się przede wszystkim do nazewnictwa najczęściej przytaczanych aktów prawnych, poprzedzający zasadniczą część rozważań. Na końcu pracy umieszczona została bibliografia, licząca łącznie 195 pozycji, a także zestawienie przytoczonego w rozprawie orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także sądów powszechnych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (łącznie 155 pozycji), oraz wykaz aktów prawnych, w tym także mającym znaczenie wyłącznie historyczne (84 pozycje).

**W rozdziale I** przedstawiono historyczny aspekt rozwoju przepisów prawa materialnego regulujących problematykę ryzyk socjalnych, związanych z chorobą, wypadkiem, niezdolnością do pracy lub wiekiem. Przedstawione i opisane zostały w ujęciu chronologicznym, poczynając od XIX wieku, akty prawne regulujące zasady objęcia, przyznania i wypłaty określonych świadczeń związanych z wystąpieniem wskazanych powyżej ryzyk, obecnie objętych ubezpieczeniami społecznymi. Rozdział ten odnosi się także do rozwiązań prawnych regulujących problematykę szerzej rozumianego zabezpieczenia społecznego (np. ryzyko bezrobocia). W rozważaniach autor wskazuje przy tym, że pewne elementy zabezpieczenia przed skutkami wystąpienia określonych ryzyk socjalnych powstawały także na wcześniejszych etapach rozwoju społeczeństwa, jednak dopiero XIX wiek stał się okresem w którym zaczęły przybierać one charakter powszechny i zinstytucjonalizowany. W końcowej części rozdziału przedstawiony został proces historycznego kształtowania się norm prawa procesowego, właściwego dla rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

**W rozdziale II** rozprawy doktorskiej omówione zostały podstawowe z punktu widzenia prawidłowej recepcji pracy pojęcia, takie jak polityka społeczna, prawo socjalne, zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne oraz zaopatrzenie społeczne. Z perspektywy dysertacji czytelne zdefiniowane wskazanych pojęć było szczególnie istotne w przypadku pojęcia „zabezpieczenia społecznego” oraz „ubezpieczeń społecznych”, traktowanych w odbiorze publicznym jako zwroty równorzędnie i w konsekwencji

stosowanych zamiennie. Autor podjął się także oceny prawa zabezpieczenia społecznego jako potencjalnie samodzielnej gałęzi prawa, traktując jako istotny element różniący odrębności pomiędzy stosunkiem administracyjnoprawnym a stosunkiem ubezpieczeniowym. W ramach rozdziału opisano politykę społeczną, podkreślając w jej szeroki zakres pojęciowy tego sformułowania, powodującym że należy traktować ją nie jako pojęcie z zakresu prawa a jako interdyscyplinarną dziedzinę naukową, której prawo jest jednym z ważnych, ale nie jedynych elementów. Wskazano także na praktyczny aspekt polityki społecznej, jako stanowiącej jeden z elementów polityki gospodarczej państwa, której cele i założenia powodują tym samym możliwość różnorodnego kształtowania celów i założeń polityki socjalnej.

Odnosząc się do pojęcia „prawa socjalnego” autor rozprawy przybliżył historyczną genezę tego pojęcia, wskazał na jego elementy istotne, determinując że w pojęcie to obejmuje regulacje o charakterze powszechnie obowiązującym, które zawierają odpowiednie normy prawne referujące do sytuacji związanych z ochroną praw socjalnych, w tym m. in. zapobieganiem, rozstrzyganiem lub przyznawaniem świadczeń w przypadku ryzyk socjalnych, będących przedmiotem zainteresowania polityki socjalnej.

W przypadku pojęcia „zabezpieczenia społecznego” autor przedstawił dorobek doktryny, która podjęła się próby zdefiniowania tej kwestii. Zabezpieczenie społeczne zostało przedstawione jako koncept, opierający się o zasadę w ramach którego ogół społeczeństwa, w ramach zorganizowanej struktury jaką jest państwo, dąży do zapewnienie odpowiednich warunków egzystencji dla tych jej członków, którzy z przyczyn niezależnych od nich nie są w stanie ich sobie zapewnić dzięki podejmowanej pracy lub innej formie aktywności zarobkowej. Autor wskazał także, że doktrynalnie pojęcie zabezpieczenia społecznego zawiera w sobie elementy składowe w postaci: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Ponadto w ramach rozważań dotyczących „zabezpieczenia społecznego” wskazane zostało, że pojęcie to, oprócz znaczenia doktrynalnego znajduje także odzwierciedlenie w ramach aktów prawa międzynarodowego oraz krajowego o charakterze powszechnie obowiązującym. W oparciu o dokonaną analizę autor przyjął że zabezpieczenie społeczne jest elementem polityki społecznej i obejmuje wszelkie aspekty związane z ubezpieczeniem społecznym, zaopatrzeniem społecznym oraz pomocą społeczną, a normy prawne (prawo zabezpieczenia społecznego) je opisujące, stanowiąc będą komponentem tzw. prawa socjalnego. Samo prawo zabezpieczenia społecznego, biorąc pod uwagę jego



specyficzny charakter, a także umocowanie na gruncie aktu rangi konstytucyjnej, powinno mieć odrębne miejsce w systemie prawa, jako regulujące stosunki prawa mające swe źródło w zagrożeniach wynikających z ryzyka socjalnego i jako takich wymagających odmiennych form ochrony tego ryzyka.

W dalszej części rozważań dotyczących zabezpieczenia społecznego autor odniósł się to historycznego procesu (w tym źródeł) kształtowania się modeli zabezpieczenia społecznego, wyróżniając w ślad za dorobkiem doktryny model zaopatrzeniowy oraz model ubezpieczeniowy. Autor przedstawił także przyjęte w doktrynie pojęcia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej.

W końcowej części rozdziału II autor podjął się oceny charakteru prawa zabezpieczenia społecznego, opierając swe rozważania na odmienności elementów składających się tak na stosunek administracyjnoprawny jak i stosunek ubezpieczeniowy. Autor, w pełni podzielając tezę o istnieniu szeregu elementów wspólnych dla obu pojęć, wskazał jednak na odmienności, których znaczenie dla definiowania obu pojęć powodowały za zasadne przyjęcie rozdzielnosci obu rodzajów stosunków prawnych, przy czym stosunek ubezpieczeniowy został uznany za znacznie bardziej skomplikowany i wielowymiarowy.

**W rozdziale III** przedstawiono Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, stanowiącą przy tym część administracji publicznej. Obok analizy zadań, wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, opisana została także struktura ZUS, a także rola i znaczenie poszczególnych organów tego podmiotu. Przede wszystkim podkreślony został kluczowy charakter funkcji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ale także rolę terenowych jednostek organizacyjnych w procesie wydawania rozstrzygnięć.

Autor wskazał, że na trudności w prawidłowej recepcji zależności pomiędzy ZUS, a Prezesem ZUS nakłada się niekonsekwencja ustawodawcy co do przypisywania władztwa w procesie rozstrzygania spraw pozostających w gestii poszczególnych organów w toku rozpatrywania spraw. O ile bowiem ustawodawca dążył do ogólnego przypisania kompetencji do rozstrzygania spraw ubezpieczeniowych przez ZUS, to nie uniknął przypisania w tym zakresie władztwa także Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nadając mu tym

samym status organu administracji publicznej, autonomicznego od ZUS, aczkolwiek działającego w oparciu o struktury i potencjał tej instytucji.

Przestawiona w ramach rozdziału różnorodna rola i współzależności, w których występują Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Prezes ZUS, terenowe jednostki organizacyjne ZUS, a nawet dyrektorzy tych jednostek, w procesie stosowania prawa, wskazuje na dalece idącą niekonsekwencję ustawodawcy w kreowaniu rozwiązań proceduralnych, właściwych dla stosowania prawa zabezpieczeń społecznych. Szczególnie istotna z perspektywy recepcji przedstawianego rozdziału jest analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego, zapadłego na kanwie prób dostosowywania przepisów zapewniających stronie postępowania administracyjnego prawa do wniesienia odwołania w przypadkach konieczności stosowania tychże regulacji w ramach specyficznej struktury organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

**W rozdziale IV** skupiono się między innymi na rozważaniach odnoszących się do pojęć „postępowania administracyjnego” i „postępowania ubezpieczeniowego”, skupiając się na analizie zależności pomiędzy nimi, w tym zwłaszcza na elementach odróżniających wspomniane postępowania. Autor rozprawy wskazuje przy tym, że samo pojęcie „postępowania ubezpieczeniowego” nie jest jednorodne, gdyż specyfika przepisów proceduralnych regulujących poszczególne rodzaje ubezpieczeń (w tym zwłaszcza ubezpieczenia emerytalnego) powoduje powstawanie „podtypów” postępowania ubezpieczeniowego. W konsekwencji uznano za dokonany fakt daleko idącej autonomizacji, a wręcz poddanie postępowania ubezpieczeniowego procesowi tzw. „dekodyfikacji” w stosunku do KPA.

Rozdział IV przedstawia także zaproponowaną przez autora systematykę postępowań ubezpieczeniowych, znajdujących oparcie przede wszystkim w treści art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 1009 z późn. zm.). Specyfika wspomnianego rozdziału, jako zawierającego rozważania prowadzone na kanwie przepisów proceduralnych, determinowała celowość podstawienie także strony postępowania ubezpieczeniowego, z podkreśleniem specyficznej roli płatnika składek, a także jego przebiegu, a finalnie rozstrzygnięcia, z szczególnym uwypukleniem różnic w zasadach i sposobie prowadzenia postępowania dowodowego, które w przypadku postępowania ubezpieczeniowego może przybrać wręcz charakter *stricte* formalnego.

**W rozdziale V** przedstawione zostały różne rodzaje postępowań w sprawach, w których rozstrzygnięcie pozostaje w gestii odpowiednio Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jak i Prezesa ZUS, a które znajdują podstawy w przepisach ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* innych niż art. 83, a także wynikają z szeregu przepisów szczególnych (w tym często dotyczących kwestii niestanowiących ubezpieczeń społecznych, a tym samym poddanych w sposób bezpośredni przepisom kpa). Dzięki temu możliwym było zobrazowanie rozległości zakresu spraw, rozstrzyganych przez wspomniane organy. Stanowiło to podstawę do potwierdzenia stosowania tak przez ZUS jak i prezesa ZUS różnorodnych, dalekich od jednolitości, reguł postępowania, sposobów rozstrzygania, trybów odwoławczych oraz organów właściwych (w tym także II instancji). W konsekwencji odmienności na etapie postępowania przed organem administracji publicznej dostrzeżone zostały także różne formy sprawowania sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia.

**Rozdział VI** zawiera rozważania odnoszące się do nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji w ramach rozwiązań zawartych w ustawie *o systemie ubezpieczeń społecznych*. Ze względu na odmienności postępowania ubezpieczeniowego w stosunku do postępowania administracyjnego, przedstawione zostały te z zasad ogólnych KPA, których zastosowanie w rozpatrywaniu spraw ubezpieczeniowych uległo daleko idącym zmianom, a wręcz ich odrzuceniu. Za najistotniejsze z nich autor rozprawy uznał brak zastosowania w sprawach ubezpieczeniowych typowego dla spraw administracyjnych trybu dwuinstancyjnego, a także kontrolę sądową rozstrzygnięć dokonywaną przez sądy powszechne.

W dalszej części rozdziału VI analizie poddano wynikające z przyjętej konstrukcji jednoinstancyjnego załatwiania spraw ubezpieczeniowych odmienności w stosunku do podstawowej dla reguł wynikających z kpa zasady trwałości decyzji administracyjnej.

W szczególności zwrócono uwagę na zawarte w ustawie *o systemie ubezpieczeń społecznych* *lex specialis* w postaci regulacji art. 83a. Autor rozprawy wskazuje na daleko idące konsekwencje wprowadzenia wskazanego przepisu, którego zakres normowania powoduje co do zasady konieczność analizy przesłanek wzruszenia ostatecznych decyzji w oparciu przede wszystkim o brzmienie wspomnianego przepisu, budującego charakterystyczne dla postępowania ubezpieczeniowego normy w zakresie zmiany, uchylenia albo też stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć. Dostrzeżony już wcześniej fakt wyodrębniania się „podtypów” w postępowaniu ubezpieczeniowym potwierdzony zostaje poprzez przedstawienie odrębnych,

w stosunku do art. 83a ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*, regulacji dotyczących zmiany, uchylenia albo też stwierdzenia decyzji wydawanych w sprawach emerytalnych.

**W rozdziale VII** poddano analizie dalsze przykładowe odmienności postępowania ubezpieczeniowego, które możliwe są do zidentyfikowania poprzez analizę przepisów powszechnie obowiązujących, a także dorobku doktryny oraz orzecznictwa. Rzutują one na ocenę zasadności tez przyjętych jako podstawowe z perspektywy dysertacji. Rozważaniom poddano przede wszystkim kwestię niespójności pomiędzy przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.) budującymi w ramach art. 477<sup>13</sup>, w sposób jak się wydaje niezamierzony przez ustawodawcę, alternatywny wobec przepisów kpa i ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* tryb służący wzruszeniu ostatecznej decyzji ubezpieczeniowej. Przedstawiony jest przy tym fakt niewystarczającego w ocenie autora wysiłek ustawodawcy co do należytego odniesienia się w ramach regulacji właściwych dla postępowania cywilnego dla skutku zastosowania wspomnianego trybu na gruncie przepisów proceduralnych, właściwych dla rozpoznania sprawy na poziomie organu administracji publicznej, jakim jest ZUS.

**Rozdział VIII** stanowi podsumowanie całości rozprawy, odnosząc się do zasadności wprowadzenia do systemu prawa rozwiązań definiowanych w dysertacji jako Ordynacja ubezpieczeniowa. Podkreślona zostaje daleko idącą samodzielność przepisów proceduralnych dotyczących spraw ubezpieczeniowych, przy równoczesnym wskazaniu celowości usystematyzowania tychże regulacji w ramach odrębnej regulacji jedynie w zakresie uzasadnionym charakterem spraw. Oznacza to w ocenie autora brak konieczności prowadzenia ingerencji w dotychczasowe rozwiązania w sposób szerszy niż to konieczne, a tym samym pozostawienie zasady stosowania przepisów postępowania administracyjnego w sprawach dla których, które pomimo ich rozstrzygnięcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, właściwszym byłby tryb zdefiniowany przez kpa. Tego rodzaju rozwiązanie powinno równocześnie uwzględniać konieczność czytelnego sformułowania, na gruncie przyszłych przepisów, dwuinstancyjnego postępowania przed organem administracji publicznej (Zakładem Ubezpieczeń Społecznych). Ponadto za zasadne uznano pozostawienie, w określonym i wąskim zakresie spraw, przymiotu organu administracji publicznej także prezesowi ZUS.

W rozwinięciu powyższych twierdzeń, przedstawiono założenia przyszłej Ordynacji ubezpieczeniowej, które stanowić mogłyby zręby do zbudowania ewentualnej regulacji prawnej, porządkującej nie tylko kwestie proceduralne, ale także kwestie o charakterze systemowym, które dotyczą systemu ubezpieczeń społecznych.

## **5. Główne wnioski rozprawy doktorskiej i jej znaczenie teoretyczne, praktyczne i społeczne**

W ramach wniosków wypływających z dysertacji należy wskazać, że potwierdzają one postawione tezy badawcze. Istotność przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza ubezpieczeń społecznych) oceniona została nie tylko na płaszczyźnie znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, ale także ze względu na rozmiar wszelkiego rodzaju przepływów finansowych w ramach środków publicznych, porównywalnych z wpływami o charakterze *stricte* fiskalnym, związanych z realizacją obowiązków i uprawnień państwa, płatników, ubezpieczonych i świadczeniobiorców, znajdujących swe źródło w przepisach o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawiona specyfika prawa zabezpieczenia społecznego daje podstawy do stawienia tezy o wyodrębnieniu się tej gałęzi prawa, stanowiącej kompilację instytucji znanych prawu cywilnemu, administracyjnemu czy też prawu pracy, jak i charakterystycznych tylko dla stosunków prawnych powstałych na gruncie zabezpieczenia społecznego.

Konsekwencją takiej konstatacji było dokonanie analizy obecnych rozwiązań proceduralnych, stosowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy rozpatrywaniu tak spraw wynikających z zakresu ubezpieczeń społecznych (tj. regulacji dotyczących ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego) jak i wszelkich innych, stanowiących element zabezpieczenia społecznego. Tak szerokie *spectrum* spraw powierzonych ZUS i ich różnorodny charakter, determinuje konieczność stosowania odmiennych rozwiązań proceduralnych w ramach jednej instytucji, a których prawidłowe zastosowanie zmusza adresata norm prawnych do ich żmudnego poszukiwania w szeregu aktów prawnych.

Pozytywna weryfikacja przedstawionych powyżej tez doprowadziła do potwierdzenia zasadności podjęcia, jako postulatu *de lege ferenda*, jednoznacznego określenia ram proceduralnych, które miałyby zastosowanie do wszelkiego rodzaju spraw pozostających

w zakresie zadań stawianych przez ustawodawcę tak Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jak i prezesowi ZUS. Uznając za zasadne pozostawienie obecnego modelu instytucji odpowiedzialnych za realizację przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego, z ich strukturą organizacyjną, za konieczne uznano jednoznaczne określenie czytelnego, wyodrębnionego z innych regulacji prawnych, trybu postępowania w sprawach definiowanych jako ubezpieczeniowe, a także prawidłowe ukształtowanie sposobu stosowania przepisów kpa do tych ze spraw, załatwianych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, do których za zasadne należy uznać stosowanie przepisów kpa wprost. Za sprawy takie uznać należy przede wszystkim te, które nie mieszczą się definicyjnie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a których rozstrzygnięcie powierzono ZUS.

Podkreślenia wymaga przeprowadzenie badań, mających na celu rozważenie szeregu zagadnień, stanowiących podstawę do klarownego definiowania problematyki pojęć m. in. zabezpieczenia społecznego i ubezpieczeń społecznych, stosunku ubezpieczeniowego, znaczenia, charakteru i pozycji wspomnianego prawa zabezpieczenia społecznego na tle innych gałęzi prawa, jak również szeroki przegląd dorobku doktryny, powstałego na kanwie rozważań dotyczących postępowania w sprawach ubezpieczeniowych. Pozwoliło to w konsekwencji na przedstawienie zidentyfikowanych odmienności tego postępowania wobec postępowania administracyjnego

Znaczenie praktyczne rozprawy przejawia się w dokonaniu analizy dorobku nie tylko doktryny ale przede wszystkim judykatury, co pozwoliło na identyfikację istniejących rozbieżności i wątpliwości co do prawidłowej wykładni przepisów powszechnie obowiązujących. W konsekwencji możliwym było postawienie szeregu postulatów *de lege ferenda*, których realizacja w wyniku odpowiednich działań ustawodawcy, powinna prowadzić do jednoznacznego i czytelnego zbudowania norm procesowych, mających zastosowanie przy realizacji praw i obowiązków wynikających z przepisów regulujących materię dotyczącą zabezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza ubezpieczeń społecznych.

Identyfikacja istotnego problemu, jakim jest istotny deficyt w zapewnieniu czytelności procesu wykładni przepisów proceduralnych, dokonywanego przez adresatów norm prawnych, a w konsekwencji postulat *de lege ferenda*, aby dokonać w tym zakresie szerokich zmian w ramach przepisów powszechnie obowiązujących, stanowi przejaw znaczenia społecznego rozprawy. Realizacji fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawa

nakłada na ustawodawcę obowiązek podjęcia się trudu zapewnienia obywatelom takiego systemu norm prawnych, który w sposób nie budzący wątpliwości gwarantuje nieskomplikowaną, czytelną i zrozumiałą dla przeciętnego adresata norm prawnych drogę prawną, prowadzącą tak do realizacji przysługujących mu praw jak też nałożenia lub wyegzekwowania nałożonych na niego obowiązków wobec państwa lub innych członków społeczeństwa.