

ŁUKASZ JUREK

WYBRANE ZAGADNIENIA W ZAKRESIE KONTROLI DZIAŁAŃ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE – CZĘŚĆ PIERWSZA

Działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak i też innych organów administracji publicznej podlega kontroli sądowej. Ubezpieczeni czy też inne uprawnione osoby zachowują prawo do zainicjowania kontroli sądowej decyzji Zakładu po wyczerpaniu drogi odwoławczej. O ile jednak w przypadku innych organów administracji publicznej do rozstrzygnięcia spraw uprawniony jest zasadniczo właściwy sąd administracyjny, o tyle w przypadku ZUS sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana. Należy podkreślić, że *spectrum* spraw, którymi zajmuje się ZUS jest niezwykle szerokie, co uzasadniało też szczególnie rozwiązania, które przyjęto wobec tejże instytucji. W większości spraw sądem właściwym będzie sąd powszechny, który ma możliwość merytorycznego badania sprawy, a w szczególności przesłuchiwanie świadków. Z uwagi na specyfikę spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych ustawodawca zdecydował się na to szczególne rozwiązanie. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zasadniczo wymagają bowiem szerszej kontroli niż ta, którą sprawuje sąd administracyjny z uwagi na interes majątkowy ubezpieczonych, finansów publicznych oraz konieczność możliwie najszerszego zbadania tychże spraw o dość istotnym przecież znaczeniu. Wydawałoby się, że umiejscowienie w ramach sądownictwa powszechnego spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdzie powstały specjalistyczne wydziały zajmujące się przedmiotową tematyką, powinno załatwiać sprawę, poprzez kompleksowe uregulowanie kwestii sądowej kontroli działań Zakładu. Jednakże ustawodawca uznał, że część spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych odda pod kognicję sądów administracyjnych. Przepis ustawowy wydaje się być dość jasny, jednakże w praktyce kwestia właściwości sądów w zakresie spraw z ubezpieczeń społecznych nastrocza wielu trudności. Chociaż sprawy tego rodzaju zasadniczo stanowią one niewielką część spraw, którymi zajmuje się Zakład, nie oznacza to jednak, że nie należy podjąć tego tematu, szczególnie mając na względzie wska-

zane wyżej uwarunkowania. Celem artykułu jest ukazanie zakresu sprawowanej kontroli przez sądy administracyjne nad działaniami ZUS oraz zasad na jakich jest ona wykonywana, ze szczególnym uwzględnieniem węzłowych zagadnień problemowych w tym zakresie. Wskazane zagadnienie nie było dotychczas szerzej omawiane w literaturze przedmiotu, co przesądza też o pionierskim charakterze tej pracy. Należy jednakże wyraźnie podkreślić, że nie aspiruje ona do całościowego rozwiązania omawianej kwestii, ma jedynie za zadanie wprowadzić czytelnika w ogólne zagadnienia związane z omawianą problematyką.

Aby wyraźnie oddzielić sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych podlegających rozpoznaniu przez sądy powszechne od spraw tego rodzaju rozpoznawanych przez sądy administracyjne należy na wstępie odwołać się do art. 83b u.s.u.s. Przepis ten stanowi, że w przypadkach, w których przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie ZUS wydaje decyzję. Na innego rodzaju postanowienia zażalenie nie przysługuje. Należy w pełni podzielić argumentację WSA w Warszawie, który słusznie dostrzegł że powołany wyżej przepis nie określa właściwości ZUS, „lecz ma na celu tylko wskazanie bądź odmiennej formy jego działania, polegającej na wydawaniu decyzji w miejsce postanowień kończących postępowanie w sprawie przewidzianych w k.p.a., bądź pozbawienie przymiotu zaskarżalności innych postanowień wydawanych przez Zakładu, które na gruncie k.p.a. byłyby zaskarżalne w drodze zażalenia. Zawiera zatem wyłącznie modyfikacje stricte procesowe w stosunku do regulacji przewidzianych w k.p.a. w tym zakresie¹”. Celem wskazanej regulacji było wyjęcie większości spraw z ubezpieczeń społecznych spod kognicji sądów administracyjnych i przekazanie ich do rozpoznania sądów powszechnych. Gdyby nie cytowany przepis art. 83b ustawy systemowej, na każde postanowienie, nie tylko te kończące postępowanie w sprawie, służyłoby zażalenie do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Brzmienie przepisu wskazuje zatem jednoznacznie, że ustawodawca chciał tego uniknąć. W artykule 83 ust. 1 u.s.u.s. ustawodawca wskazał przypadki, w których ZUS wydaje decyzję. Dotyczy to w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz ustalania wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca wskazał przy tym wyraźnie w ustępie drugim powołanego wyżej przepisu, że od decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechne-

¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2006 r., III SA/Wa 1471/06, LEX nr 282445.

go, jednocześnie odesłał w zakresie terminu oraz zasad na jakich należy wnieść odwołanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Jak już wspomniano wyżej, co jest przedmiotem niniejszej pracy, ustawodawca wyodrębnił także w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. te przypadki, w których właściwym będzie sąd administracyjny. Zgodnie z cytowanym przepisem od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku, od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia oraz od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne odwołanie nie przysługuje. Strona zachowuje natomiast prawo do wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministra. Ustawodawca wskazał ponadto wyraźnie, że przy rozpatrywaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co przesądza o dychotomicznym charakterze jurysdykcji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przy tym brzmieniu przepisu niewątpliwie w dalszej części postępowania, w przypadku podtrzymania przez Prezesa ZUS wydanej uprzednio decyzji, właściwe będą sądy administracyjne. Wątpliwości budzi natomiast kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 83b ust. 1 u.s.u.s. w związku z art. 219 k.p.a. jako decyzji uznaniowej. Należy bowiem przypomnieć, że decyzja uznaniowa to decyzja wydana w indywidualnej sprawie przez organ administracji publicznej na mocy upoważnienia ustawowego, które zostało zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Podkreślenia wymaga, że uznanie administracyjne nie sprowadza się tylko do możliwości działania organu na jego własną odpowiedzialność w oparciu o upoważnienie, które zostało zawarte w ustawie. Wyznacza ono również zakres sądowej kontroli, która nie ma charakteru wyłącznego, lecz w szczególności ogranicza się do badania, czy wydanie decyzji jest wynikiem prawidłowo przeprowadzonego postępowania². Istotą decyzji uznaniowej jest to, że uprawnia ona organ administracyjny do wybrania w danym stanie faktycznym dwóch lub więcej dopuszczalnych przez przepisy prawa rozstrzygnięć. L. Leszczyński podkreśla, że źródła tej formy swobody mogły istnieć niezależnie od działań podejmowanych przez prawodawcę lub też od świadomie tworzonych przez niego konstrukcji. Konstrukcja decyzji uznaniowej wedle tej koncepcji była tworem prawodawcy jako rozwiązanie systemowe w ramach prawa administracyjnego³. Wydawać by się zatem mogło, że decyzja, o której mowa wyżej, jest w istocie decyzją uznaniową, ponieważ zawiera wszystkie jego niezbędne elementy. Jednakże WSA w Warszawie zauwa-

² P. Szustakiewicz, *Świadczenia wyjątkowe z zakresu ubezpieczeń społecznych*, R. Pr. 2007, nr 3, s. 6.

³ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Warszawa 2004, s. 41-45.

zył, w przekonaniu Autora nietrafnie, że „decyzja organu rentowego o odmowie wydania zaświadczenia lub o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści przez wnioskodawcę, jako wydana na podstawie art. 83b ust. 1 u.s.u.s. w związku z art. 219 k.p.a. nie jest decyzją uznaniową oraz nie należy do grupy decyzji wymienionych enumeratywnie w art. 83 ust. 4 u.s.u.s.”⁴. Jest oczywistym również, z samej istoty odrębności w zakresie postępowań przez sądami powszechnymi i administracyjnymi, że inny jest zakres kognicji sądów administracyjnych, a inny sądów powszechnych. Dlatego też na pełną aprobatę zasługuje pogląd Sądu Najwyższego, że „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej, ale rozpoznaje istotę sprawy, która stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzającego wadliwą decyzją organu rentowego”⁵. Można powiedzieć nawet więcej, po to część spraw została oddana pod kontrolę sądów administracyjnych, aby inny był zakres ich rozpoznania. Oczekiwanie zatem by sąd powszechny wchodził w kompetencję sądu administracyjnego jest niezasadne. Kontrola sądów administracyjnych – jak słusznie zauważa się w literaturze – ogranicza się bowiem do badania legalności decyzji⁶. Dalej SN słusznie podnosi, że „niezależnie od tego, czy podstawę wydania decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi art. 83a ust. 1 u.s.u.s., czy art. 83a ust. 2 u.s.u.s., czy też – w braku podstaw do ich zastosowania – przepisy k.p.a., organem właściwym do jej wydania jest ZUS⁷, a organem odwoławczym – sąd powszechny. W każdym bowiem z tych przypadków decyzja, jako niewymieniona w art. 83 ust. 4 u.s.u.s., jest indywidualną decyzją wskazaną w art. 83 ust. 1 u.s.u.s., od której przysługuje odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne⁸. Uwagę czytelnika warto dodatkowo zwrócić na stosunkowo niedawną uchwałę NSA, wydaną w składzie siedmiu sędziów, mającej zatem moc zasady prawnej. Nim jednakże odniesiemy się do wątpliwości z nią związanych, warto odwołać się do jej sentencji, która z uwagi na swoją wagę, wymaga przytoczenia w całości. NSA zauważył, że od „decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w przedmiocie

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2008 r., VI SA/Wa 758/08, LEX nr 515285.

⁵ Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, LEX nr 1388735.

⁶ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2002, s. 19.

⁷ Właściwym organem jest właściwa terenowa jednostka organizacyjna ZUS, por. art. 67 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s., a także art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.

⁸ Zob. art. 83 ust. 2 u.s.u.s. Por. także uzasadnienie wyroku SN z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, LEX nr 1388735.

stwierdzenia nieważności decyzji, w tym odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”⁹. Ponadto zdaniem NSA „w przypadku odmowy wszczęcia postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji ZUS zainteresowanemu nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”¹⁰. Kierując uwagę czytelnika na omawiane zagadnienie należy zauważyć, że w orzecznictwie istniały dotychczas dwie linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszą wzruszenie w trybie nadzwyczajnym ostatecznych decyzji w sprawach ubezpieczeń społecznych jest zadaniem ZUS, realizowanym na zasadach określonych w k.p.a. Sporny przepis art. 83 ust. 2 u.s.u.s. pozwala bowiem jedynie na kontrolę ostatecznych decyzji administracyjnych, wyłącznie w drodze postępowania z urzędu w postępowaniu administracyjnym, jeżeli od takiej decyzji nie wniesiono odwołania do sądu powszechnego. W pełni zasługuje na aprobatę przytoczone w dalszym uzasadnieniu stanowisko, że „od decyzji wydanej w I instancji służy odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, w związku z czym warunkiem formalnym dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w przedmiocie nieważności, w tym odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, jest wyczerpanie środków zaskarżenia służących przed właściwym w sprawie organem administracji. Zgodnie z tym nurtem orzeczniczym do rozpatrzenia skargi na akt administracyjny, wydany na podstawie przepisów k.p.a., do których stosowania odsyła art. 123 u.s.u.s., właściwy jest sąd administracyjny, a nie sąd powszechny”¹¹. Istnieje liczne orzecznictwo, które słusznie podnosi, że jeżeli postępowanie sądowe polegać ma na kontroli działań organu administracji publicznej, to w sprawie wynikającej z działalności lub bezczynności tego organu właściwy jest sąd administracyjny¹². W przypadku natomiast, gdy postępowanie ma doprowadzić do ostatecznego załatwienia sprawy to właściwy, zgodnie z tym poglądem, będzie sąd powszechny. Należy podkreślić, że istota rozpatrywanej sprawy nie ma żadnego związku z innymi sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych, ponieważ sądowa kontrola odbywa się w oparciu o przepisy k.p.a. Dlatego też nie zasługuje na akceptację drugie stanowisko¹³, które przytacza i ostatecznie po-

⁹ Uchwała NSA 7 z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13, LEX nr 1350582.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zob. zwłaszcza wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., VII SA/Wa 2037/10, LEX nr 960400 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2010 r., VII SA/Wa 455/10, LEX nr 676122.

¹³ Zob. zwłaszcza wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., I OSK 1706/11, LEX nr 984381.

dziela w przedmiotowej uchwale NSA. Ta linia orzecznicza uznaje właściwość sądów powszechnych w zakresie rozpoznawania odwołań decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 2 u.s.u.s., czyli także w zakresie decyzji wydawanych w postępowaniu o stwierdzenie nieważności. Skoro, jak twierdzą zwolennicy tego poglądu, ustawa systemowa uprawnia sądy powszechne do badania odwołań od decyzji Zakładu, mimo że postępowanie prowadzone jest przez ZUS w oparciu o przepisy k.p.a., to nie ma powodu by w omawianym przypadku dopuszczać odmienną praktykę. NSA, dzieląc prezentowane stanowisko, zauważa że jeżeli istnieje przepis szczególny, który określa właściwość w danej kategorii spraw sądu powszechnego, to charakter sprawy ma tutaj drugorzędne znaczenie. Nie każda sprawa, która dotyczy działalności organu administracji publicznej, zdaniem sądu, musi być zatem rozpoznawana przez sąd administracyjny¹⁴. Sąd podkreśla, że art. 83 ust. 1 i 2 u.s.u.s. wyłącza kognicję sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz dodatkowo, że nie prawidłowa taka interpretacja przepisu, która uznawałaby, że w danej sprawie właściwy może być zarówno sąd powszechny, jak i też sąd administracyjny, w zależności od trybu w jakim została wydana decyzja przez ZUS. Na istnienie problemu wskazują też liczne głosy w doktrynie¹⁵.

Zdaniem Autora trudno zaakceptować stanowisko NSA. Nie jest właściwe, gdy skargę na akt administracyjny, wydany na podstawie przepisów k. p. a., ma badać sąd powszechny. Nie jest on do tego powołany, nie ma również potrzeby rezygnować z kontroli sądowej takich spraw przez wyspecjalizowany w ich rozpatrywaniu sąd administracyjny. Trudno też znaleźć argumenty przemawiające za tym, aby kontrola działań organu administracji publicznej była sprawowana przez sądy powszechne, szczególnie jeżeli sprawa dotyczy bezczynności organu, w rozpatrywaniu której są wyspecjalizowane sądy administracyjne. Trudno zatem odstąpić od krytyki analizowanego wyroku, który dla tematu pracy ma znaczenie podstawowe. Podejście typowo legalistyczne, właściwe dla administratywisty, doprowadziło bowiem do wyprowadzenia tego rodzaju spraw poza kognicję sądów administracyjnych. Niestety zgubiono gdzieś po drodze meritum, zapominając, że sądownictwo w Polsce, podzielone pomiędzy sądy powszechne, sądy administracyjne oraz trybunały, zostało tak podzielone, uwzględniając zarówno

¹⁴ Uchwała NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13, LEX nr 1350582.

¹⁵ J. Strusińska-Żukowska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowskiej, J. Strusińskiej-Żukowskiej, Warszawa 2011, s. 803 oraz W. Sanetra, *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, Warszawa 2011, s. 91-92.

ich podział kompetencji, jak i też specjalizację. Tymczasem skrajnie legalistyczne podejście NSA, oparte wyłącznie na literalnej wykładni, omijające całkowicie zagadnienia systemowe, doprowadziło do wypracowania niezwykle kontrowersyjnego stanowiska. Warto zapytać czy przeanalizowano wszystkie konsekwencje przyjętej uchwały? Czy uznano, że sąd powszechny sam przeprowadzi postępowanie dowodowe, skoro nie ma podstawy prawnej by przekazać ją organowi do rozpatrzenia. W przypadku spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne, sąd posiada prawo, aby przekazać sprawę organowi administracji publicznej, celem przeprowadzenia postępowania dowodowego. Z uwagą należy obserwować kolejne sprawy rozpatrywane przez sądy powszechne w zakresie analizy w jakich sposób w przedmiotowych sprawach będzie przeprowadzane postępowanie dowodowe, zdaniem Autora w tej kwestii będzie musiał się wypowiedzieć również SN. Zastanawia również czy w przypadku świadczeń w drodze wyjątku oraz w sprawach umorzeniowych, które były już tak jak w przypadku stwierdzenia nieważności rozpatrywane uprzednio przez sąd powszechny, to czy nadal właściwy ma być sąd powszechny w świetle omawianej uchwały NSA? Przybliżając czytelnikowi omawiane zagadnienie należy zauważyć, że w sprawach o stwierdzenie nieważności można złożyć kolejny taki wniosek, nawet gdy ta sprawa była już rozpoznawana przez sąd administracyjny. Jeżeli przesłanki wniosku są tożsame to sąd odmawia stwierdzenia nieważności, jeżeli zaś są odmienne to można wnosić w tej sytuacji o stwierdzenie nieważności. Analiza jest dokonywana na podstawie uzasadnienia lub też gdy go brakuje na podstawie skargi składanej przez stronę. Z tymi wszystkimi zagadnieniami będzie musiało się w najbliższym czasie zmierzyć orzecznictwo sądów powszechnych.

Pierwsza część pracy dotyczyła właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych w zakresie rozpatrywania spraw z ubezpieczeń społecznych. Jak się okazuje dychotomiczny podział rozpoznawania spraw pomiędzy sądy powszechne i administracyjne budzi liczne wątpliwości. W sprawach z tego zakresu wielokrotnie zabierał głos zarówno SN, jak i też NSA. Szczególny niepokój budzi uchwała tegoż ostatniego z 11 czerwca 2013 r., o powodach Autor szeroko wypowiedział się wyżej. Pojawiają się głosy krytykujące obecny model i proponujące przekazanie w całości spraw z ubezpieczeń społecznych kognicji sądów administracyjnych. Takie rozwiązanie jednak nie byłoby jednak zasadne. Podział spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych ma swoje logiczne uzasadnienie, właściwość sądów uzależniona jest od rodzaju rozpatrywanych spraw. Przekazanie przykładowo rozpatrywania odwołań od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku oraz odwołań od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne sądom powszechnym byłoby, także z doktrynalnego punk-

tu widzenia szkodliwe. Decyzje uznaniowe powinny podlegać kontroli sądów powszechnych, a więc powinny być badane tylko pod względem ich legalności. Stosowanie szerszej kontroli w zakresie tych spraw byłoby nie tylko nie zasadne, ale także mogłoby prowadzić do wypatrzenia samego prawa Prezesa Zakładu do zachowania prawa, z zakresie wymienionych spraw, do uznania administracyjnego. Jaki sens bowiem miałyby ponowne przeprowadzanie postępowania dowodowego przez sąd powszechny, skoro sprawa mieści się w granicach swobodnego uznania Prezesa Zakładu. Istnieje nawet spore ryzyko, że przy poddaniu kontroli sądów powszechnych prawo do swobodnego uznania byłoby jedynie teoretyczne. Trudno bowiem oczekiwać od sądu powszechnego, aby działał w tych sprawach jak sąd powszechny. Dlatego jak się wydaje obecnie największy problem jest ze przenoszeniem rozwiązań z k.p.a. na drogę ustawy systemowej i ze stosowaniem przewidzianej w tym zakresie dla Zakładu decyzji, wszędzie tam, gdzie na gruncie k.p.a. mielibyśmy do czynienia z postanowieniem. To jak czym jest dany akt ma wpływ na jego dalszy bieg, chociaż nie sama nazwa, ale treść jest tutaj decydująca.

Wypada wyrazić jedynie nadzieję, że dążenia do upraszczania postępowania, poprzez unifikację rodzaju sądu rozpoznającego sprawy z ubezpieczeń społecznych, nie zostaną ostatecznie wcielone w życie. Obecny podział jest logiczny i zupełny, wszelkie problemy zaś z powodzeniem mogą zostać rozwiązane przez linię orzecniczą. Cenny będzie również głos doktryny w tym zakresie. O ile bowiem dla ubezpieczonego istotne jest, że sąd powszechny w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych bada sprawę merytorycznie, o tyle na gruncie decyzji uznaniowych przyznanie takiego prawa ubezpieczonym nie byłoby zasadne. Oznaczałoby to bowiem ograniczenie praw Prezesa ZUS do zachowania swobody uznania, w sprawach, które tego wymagają, czego dowodzi również ukształtowanie przepisów w tym zakresie przez ustawodawcę. Trudno sobie bowiem wyobrazić jak miałyby wyglądać badanie przykładowo świadczenia w drodze wyjątku przez sąd powszechny skoro jest to wręcz modelowy przykład uznania administracyjnego. Prowadzenie w tym zakresie postępowania dowodowego przez sąd powszechny budziłoby w szczególności zastrzeżenia natury formalnej, burzyłoby to funkcjonujący od lat z powodzeniem model. Kolejna część pracy będzie natomiast traktować o konkretnych problemach z zastosowaniem przepisów w postępowaniu administracyjnym i sądowno administracyjnym w odniesieniu do spraw prowadzonych przez Zakład, ale zasadniczym celem tej części pracy będzie ukazanie modelu postępowania w sprawach z tego zakresu.

**SELECTED ISSUES IN THE CONTROL OF ACTIVITIES
OF THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION
BY THE ADMINISTRATIVE COURTS – PART ONE**

THIS ARTICLE DISCUSSES the key problems of determining the jurisdiction of courts in matters of social security. The advantage of a broad reference to the jurisprudence of Polish courts and representative of ref. The author formulates a number of *de lege ferenda* postulates, based also on the practical application of the legislation.