

17 grudnia 2018 r.

Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr Łukasza Jurka pt. „Model przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, pisanej pod naukowym kierownictwem Ks. dr hab. Tadeusza Stanisławskiego, promotor pomocniczy Dr Kajetan Górny, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2018, str. 322.

Podjęcie się ważnego i aktualnego tematu należy przyjąć z zadowoleniem. Umiejętne ukazanie zagadnienia wskazanego w temacie rozprawy, a zatem modelu przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zasługuje na pozytywną ocenę. Temat pracy został wybrany w sposób prawidłowy. Zakres tematyczny rozprawy jest nakreślony precyzyjnie, zaś treść pracy odpowiada tytułowi.

Wykorzystane w tytule pracy pojęcie „Model” słusznie zostało poddane analizie w początkowej części pracy (s. 10 i nast.). Autor przytacza definicje słownikowe pojęcia modelu, odwołuje się także do sposobów wykorzystywania tego pojęcia w naukach prawnych i administracyjnych.

Tezą główną pracy jest to, że „w polskim systemie prawnym nie istnieje pełny model przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub coś co by można nazwać koncepcją, czy też wzorem”. Jako tezy uzupełniające Autor wskazuje stwierdzenia, że „zgromadzone dowody na etapie postępowania kontrolnego mają wpływ na możliwość dowodzenia faktów w protokole kontroli” oraz że „przyjęty plan

kontroli ma wpływ na jej zakres” (s. 9). Tak zarysowane tezy są zrozumiałe, a zarazem interesujące ze względu na możliwość porównania tezy głównej z tytułem pracy. Tytuł bowiem sugeruje istnienie określonego modelu przeprowadzania kontroli, a wskazana teza główna niesie treści o braku istnienia pełnego modelu we wskazanym zakresie.

Pojęciem modelu Autor posługuje się także w dalszych częściach rozprawy, w tym również w Zakończeniu, gdzie mowa jest o potrzebie korekty „dotychczasowego modelu funkcjonowania Zakładu” (s. 290). W następnym zdaniu pojęcie modelu zostało wykorzystane ponownie, w odniesieniu do innego zagadnienia: „Poddany analizie powinien być również model kształcenia kandydata na inspektora kontroli” (s. 290). Zaznaczyć należy, że omawiane rozważania są przekonujące, jednak być może większą wagę należało przywiązywać do kwestii terminologii, szczególnie jeśli chodzi o pojęcia użyte w tytule rozprawy.

Jako pojęcie pokrewne wobec pojęcia modelu Autor wskazuje na pojęcie systemu, zaznaczając przy tym, że celem pracy nie jest wypracowanie systemu kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Autor krytycznie stwierdza, że nawet ustawodawcy nie udało się wypracować w tym zakresie systemu, rozumianego jako logicznie uporządkowana całość. W kontekście stwierdzenia Autora, że „Określenie węzłowej dla przedmiotu rozprawy ustawy, jako ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowi raczej wyraz ambicji ustawodawcy, czy też założenia, które przyświecało przy pracach legislacyjnych nad jej tworzeniem, niż rzeczywistą ocenę wprowadzonej regulacji” (s. 10), Kolejne zdanie budzi pewne zastrzeżenia. Autor w następnym zdaniu bowiem odnosi się do znacznie węższego pod względem treści zagadnienia, określonego przez temat pracy, stwierdzając, że „Odpowiedź bowiem na postawioną na wstępie tezę pracy, a także po części tezy uzupełniające, wykaże, że obowiązujące regulacje w przedmiotowym zakresie nie mogą być uznane za takie, które pozwoliłyby stwierdzić, że

w krajowym porządku prawnym funkcjonuje system kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”. Doszło tu do pewnego uproszczenia, bowiem czym innym jest zakres tematyczny ubezpieczeń społecznych w ogóle, a czym innym zagadnienie kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zatem nawet jeśli w obu przypadkach Autor uważa, że nie możemy tu mówić o istnieniu systemów, to jest to stwierdzenie dotyczące dwu osobnych kwestii. Przy okazji można zastanowić się, czy prawidłowe jest pisanie o odpowiadaniu na postawioną tezę. Z pewnością odpowiadać można na pytanie, ale tezę raczej można udowodnić, lub też obalić.

Jako zamierzony efekt powstania pracy Autor wskazuje „rozpoczęcie dyskusji nad sposobem i formą przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez Zakład”. Sugeruje to zamiar rozpowszechnienia pracy, najprawdopodobniej jako opublikowanej książki. Słuszne takie zamierzenie wywołuje pytanie, czy rozprawa skierowana jest do ustrojodawcy, do praktyków czy do przedstawicieli nauki. Po lekturze pracy należy stwierdzić, że służyć może ona zarówno teoretykom, praktykom, jak też że wskazuje ona szereg sugestii dotyczących rozwiązań prawnych, które to uwagi powinny być wnikliwie rozpatrzone. Przed ewentualnym jednak skierowaniem rozprawy do druku wskazane byłoby dopracowanie kwestii terminologicznych.

Zauważyć należy, że Autor wielokrotnie posługuje się terminem „Zakład” w odniesieniu do konkretnego podmiotu, czyli do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to zrozumiałe i w kontekście tematu pracy nie budzi wątpliwości, przy czym należy oczywiście pamiętać, że w nauce prawa administracyjnego pojęcie zakładu ma ugruntowaną pozycję, odnoszone jest do wielu podmiotów o zróżnicowanym statusie prawnym. Być może wskazane byłoby uwzględnienie w rozprawie informacji na temat rozumienia pojęcia zakładu w prawie administracyjnym. Należy przy tym dodać, że zarówno struktura, jak i zakres działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zostały poddane w pracy wnikliwej analizie, uwzględniającej nawet wątki historyczne,

w tym dotyczące również podmiotów działających dawniej na podobnym polu, na jakim aktualnie działa Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Struktura pracy jest przejrzysta i umożliwia poprawne poddanie analizie kolejnych kwestii związanych z tematyką rozprawy. Praca składa się z pięciu rozdziałów, jak również obejmuje Wykaz skrótów i Wstęp – umieszczone na początku pracy – oraz Zakończenie, Bibliografię i Streszczenia w języku polskim i angielskim – zamieszczone w części końcowej rozprawy. Kolejność rozdziałów jest logiczna, i tworzą one spójną całość. Proporcje objętościowe poszczególnych rozdziałów zostały zachowane, nie ma w pracy rozdziałów ani zbyt krótkich, ani nadmiernie rozbudowanych. Kolejne rozdziały zakończone są uwagami końcowymi, zawierającymi zwięzłe podsumowania omawianych kwestii.

Jako metoda badawcza wykorzystana w trakcie przygotowywania rozprawy wskazana została metoda dogmatyczna, ze szczególnym uwzględnieniem metody prawno-analitycznej (s. 11). Często pojawiają się rozbieżności w zakresie nazewnictwa dotyczącego metod badawczych w naukach prawnych, niekiedy mowa jest o metodzie prawno-dogmatycznej lub o metodzie analitycznej. Zaznaczyć należy, że sformułowanie użyte w odniesieniu do określenia wykorzystanej metody badawczej jest zrozumiałe.

Mimo, że w Wykazie skrótów i w Bibliografii podane zostały pełne nazwy wykorzystanych w pracy aktów normatywnych, to jednak wskazane by było choćby przy pierwszym przywołaniu analizowanych aktów normatywnych podawanie ich pełnych nazw oraz numerów Dzienników Ustaw. Mimo, że skróty niektórych ustaw (choćby k.p.a.) są szeroko znane, to wskazywanie po raz pierwszy w rozprawie odwołań do danych aktów normatywnych jako skrótów w przypisie (s. 7) budzi pewne zastrzeżenia. W tym samym przypisie przywołany został również skrót p. p., odnoszący się do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, niezwykle istotnej dla recenzowanej rozprawy.

W pracy znaleźć można szereg informacji historycznych. Przywołane zostały m.in. zagadnienia regulacji problematyki w czasach zaborów, w tym wspomniana została m.in. działalność Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków dla Galicji i Bukowiny we Lwowie, który – jak wskazuje Autor – uznawany jest za pierwszą polską instytucję ubezpieczeniową (s. 33). Wiele rozważań dotyczących ubezpieczeń społecznych umożliwia szersze spojrzenie na szereg innych zagadnień. Przykładowo, jak zauważa Autor „przyznanie kolejarzom prawa do posiadania odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy o wysokim statusie tego zawodu w okresie II RP” (s. 38).

Autor pozytywnie ocenia tzw. ustawę scaleniową, czyli ustawę z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym, wymieniając szereg zmian wprowadzonych przez tę ustawę, m.in. objęciem dzięki tej ustawie ubezpieczeniem społecznym kolejnych grup osób, m.in. uczniów, praktykantów, osób pozostających w stosunku pracy najemnej albo w stosunku służbowym (s. 37). Autor zauważa, że procent osób podlegających ochronie ubezpieczeniowej był nawet po wejściu w życie ustawy scaleniowej nadal niski, oscylujący około 15 procent (s. 40). Autor wskazuje, że po II wojnie światowej wykorzystano dorobek dotyczący systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, przy wprowadzeniu powszechnego dostępu do ubezpieczeń społecznych. Jak zauważa Autor, wskazana ustawa scaleniowa uchylona została dopiero 1 stycznia 1999 roku, na mocy ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Autor omawia szereg zmian organizacyjnych dotyczących przede wszystkim Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co – ze względu na temat pracy – jest uzasadnione. W pracy znaleźć możemy wiele informacji na temat struktury organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak też analizy dotyczące zagadnień kompetencyjnych (s. 43 i nast.). Szczegółowo omówione zostały kompetencje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (m.in. s. 45 i nast.).

Interesujące są rozważania na temat konieczności stosowania w działaniach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zasad techniki prawodawczej. Autor zauważa, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada status państwowej jednostki organizacyjnej, nie jest zatem państwową osobą prawną (s. 46). Jednak, jak wskazuje Autor, konieczność stosowania tych zasad przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wywodzić można z zasady demokratycznego państwa prawnego (s. 46-47).

Trafne są rozważania Autora na temat nadzoru nad działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (s. 56). Cenne jest przywoływanie w pracy przepisów Unii Europejskiej, w tym dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (s. 58).

Słusznie Autor wskazuje inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a nie cały Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako podmiot prowadzący kontrolę przedsiębiorcy (s. 70).

Autor krytycznie ocenia przepisy określające kryteria oceny kandydatów na inspektorów kontroli. Jak sugeruje Autor, kryteria te powinny bardziej wiązać się z weryfikacją umiejętności kandydata na egzaminie kwalifikacyjnym, a mniej z subiektywnymi przekonaniem inspektora kontroli kierującego wydziałem o posiadaniu przez kandydata predyspozycji do pracy (s. 76).

Obecny model szkolenia kandydatów na inspektorów kontroli Autor nazywa „dość represyjnym, opartym na permanentnym nadzorze i kontroli, zamiast na dialogu i współpracy nad jak najlepszymi efektami edukacyjnymi”. Autor wskazuje ponadto na brak zaufania do kandydatów czy też do chęci zdobywania wiedzy. Autor rozprawy daje sugestie, że okres praktyki zawodowej powinien łączyć się z udzielaniem kandydatowi wszelkiej pomocy przez inspektora kontroli kierującego wydziałem i inspektora kontroli nadzorującego praktykę. Autor ponadto zaznacza, że kandydat na inspektora kontroli musi mieć czas na naukę, i że pojedyncze błędy nie powinny być uznawane za przejaw braku predyspozycji zawodowych (s. 81 i nast.).

W rozważaniach dotyczących pojęcia funkcjonariusza publicznego Autor często odwołuje się (s. 110 i nast.) do kodeksu karnego, jednak jest to uzasadnione, choćby ze względu na obecność definicji funkcjonariusza publicznego w art. 115 kodeksu karnego. Zaznaczyć należy, że Autor dostrzega szereg przestępstw, na które może być narażony inspektor kontroli (s. 111).

Autor krytycznie odnosi się do zatrudniania w administracji publicznej w formie tzw. „umów śmieciowych” (s. 117-118), przy czym zaznacza, że osoby zatrudnione w takiej formie także mogą ponosić odpowiedzialność majątkową wynikającą z brania udziału w czynnościach związanych z prowadzeniem sprawy.

W rozdziale trzecim Autor dokonał charakterystyki przedsiębiorcy, jako podmiotu kontrolowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Istotne jest dostrzeganie w tym kontekście zmian zachodzących w przepisach. Pojęcie przedsiębiorcy zostało ukazane na tle aktualnie obowiązujących przepisów, jak też w kontekście przepisów obowiązujących wcześniej. Dodatkowo Autor wskazuje na pojęcie używane w okresie międzywojennym, czyli pojęcia kupca i kupca rejestrowego (s. 127).

Niekiedy przywoływane dane są dosyć szczegółowe, a nawet są powtórzeniem treści przepisów (np. omówienie danych, jakie powinny być zawarte w dokumentach zgłoszeniowych w przypadku płatnika składek, s. 151-152). Jednakże szczegółowe omówienie istotnych kwestii należy ocenić pozytywnie, jako istotne dla rozprawy.

Cenne są rozważania teoretyczne dotyczące kontroli prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek, do których obliczania zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (s. 164 i nast.). W tytule podpunktu znalazł się drobny błąd literowy („rzetelność” zamiast „rzetelności”). W podpunkcie tym Autor analizuje zarówno zagadnienie równości (s. 164), jak też zajmuje się istotą składki w ubezpieczeniach społecznych (s. 165).

Być może zbyt długie jest wyliczenie, będące powtórzeniem treści przepisów, dotyczące tego, co nie jest podstawą wymiaru składek (s. 170-173).

Nie jest błędem wskazywanie szczegółowych informacji dotyczących np. kodów literowych określających okoliczności mające wpływ na prawo do zasiłku chorobowego lub na jego wysokość (s. 204). Prawidłowe są również uwagi techniczne, np. odnoszące się do tego, aby nie zostawiać pustych pozycji w formularzu (s. 212). Cenne jest podkreślenie przez Autora znaczenia zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (s. 222).

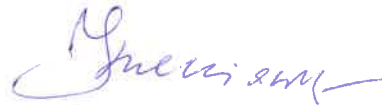
Autor powołuje się na szeroką literaturę przedmiotu, jak również na orzeczenia sądów, glosy i komentarze. Być może wskazane byłoby szersze korzystanie z literatury obcojęzycznej, np. aby porównać rozwiązania prawne lub organizacyjne, ale także w odniesieniu do definiowania wykorzystanych pojęć.

Praca napisana jest językiem poprawnym i zachęcającym do lektury. W tekście sporadycznie zdarzają się omyłki literowe, np. „zpowołanych” (s. 56). Pewnym mankamentem redakcyjnym jest brak wcięć w kolejnych akapitach w całej pracy. Jednak wygodniejsze dla czytelnika i zwyczajowo przyjęte jest bardziej przejrzyste wskazywanie rozpoczęcia kolejnego akapitu. Drobne omyłki redakcyjne znaleźć można w przypisach, m.in. braki odstępów między numerem przypisu a tekstem. Niekiedy pojawiają się dwa przypisy w jednym miejscu (np. s. 175, 223). Nie zawsze konsekwentne jest stosowanie kursywy, np. w określeniu „lex specialis” tylko słowo „lex” jest pisane kursywą (s. 230).

Recenzowana rozprawa stanowi udaną analizę wybranego problemu badawczego. Autor w sposób prawidłowy przedstawił argumenty za stawianą tezą. W oparciu o odpowiednie przepisy, ale także w odniesieniu do literatury przedmiotu jak też orzeczeń sądów, umiejętnie ukazał szereg zagadnień, pozwalających na całościową ocenę kwestii związanych z tematem pracy. Argumenty przedstawione w rozprawie w zdecydowanej większości są

przekonujące, a rozważania przedstawione są przy pomocy zrozumiałego języka.

Uważam, że praca Pana Łukasza Jurka pt. „Model przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim przez obowiązujące przepisy oraz może być punktem wyjścia do dalszych stadiów postępowania związanych z nadaniem Autorowi stopnia naukowego doktora nauk prawnych.



Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski