

Dr hab. Bogumił Szmulik, Prof. UKSW

Warszawa 30 stycznia 2019

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Ul. Wóycickiego 1/3, bl. 17

01-938 Warszawa

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Łukasza Jurka: „Model  
przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych  
(maszynopis), s. 322.**

1. Wybór tematu dysertacji doktorskiej.

Wybór tematu dysertacji doktorskiej należy uznać za trafny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jest on także interesujący i w pełni aktualny, co stanowi istotny walor pracy, w szczególności mając na względzie znaczną dynamikę działań podejmowanych w jego zakresie przez ustawodawcę. Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest niewątpliwie związana z chronioną przez Konstytucję sferą fundamentalnych praw posiadanych przez jednostkę, które wywodzone są z godności człowieka. Chociaż główna teza pracy i tezy pomocnicze dotyczą zasadniczo innych kwestii, przedmiotowa rozprawa, co nie zostało stwierdzone wprost przez Doktoranta, w istocie dotyka także innego zagadnienia, którego znaczenie jest niezwykle doniosłe. Pokazuje ona bowiem jaki wpływ mają poszczególne przepisy, wywodzące się w większości z prawa administracyjnego, na prowadzenie działalności gospodarczej przez kontrolowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przedsiębiorcę. Nie jest to, co warto w tym miejscu podkreślić, analiza powierzchowna, Doktorant dokonuje bowiem analizy poszczególnych przepisów, uwzględniając i komentując kolejne zmiany

wprowadzone przez ustawodawcę, nie brakuje także w sporej części trafnych uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*. Jak się zatem wydaje konstruowany przez Doktoranta model kontroli przedsiębiorcy powinien uwzględniać, także i tę kwestię, szczególnie że jednym z elementów pracy jest spojrzenie na kontrolę prowadzoną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych mając z perspektywy podmiotu kontrolowanego. Ta perspektywa w tym przypadku mogłaby mieć nawet wymiar szerszy, tj. ogólnogospodarczy. Nie budzi bowiem wątpliwości, że działalności gospodarcza prowadzona przez jednostkę wpływa nie tylko na jej własną sytuację, ważna jest także perspektywa całej gospodarki, której stan ma wpływ choćby na stan finansów publicznych.

Wracając zaś do kwestii zmian wprowadzanych przez ustawodawcę w zakresie przedmiotowym pracy zauważyć należy, że stosunkowo nową jest ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, która nie stała się jeszcze elementem szerszego dyskursu na gruncie piśmiennictwa, kształtuje się także orzecznictwo. W przypadku tej regulacji, będącej jedną z kluczowych dla przedmiotowej rozprawy, w większości aktualne pozostają poglądy wypracowane zarówno na gruncie piśmiennictwa, jak i orzecznictwa na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa ta ma zastosowanie do różnego rodzaju postępowań kontrolnych, z tym, że obok niej obowiązują także inne przepisy, właściwe dla danego postępowania kontrolnego. Istotnym walorem przedmiotowej pracy dodatkowo uzasadniającym podjęcie przez Doktoranta badań jest zatem fakt, że nie tylko dokonuje ona zestawienia obowiązujących przepisów z tymi, które utraciły moc obowiązującą, a wskazywane są konkretne rozwiązania, które powinien zawierać w przekonaniu Doktoranta konstruowany przez niego model kontroli przedsiębiorcy przez ZUS.

Jako wspomniano wyżej ustawa – Prawo przedsiębiorców nie jest jedynym aktem prawnym, który reguluje tematykę kontroli przedsiębiorcy przez ZUS. Polski ustawodawca, uwzględniając specyfikę poszczególnych kontroli, przepisy ogólne, wspólne dla wszystkich kontroli zawarł w ustawie – Prawo przedsiębiorców, zaś inne przepisy zamieszczono w aktach prawnych, które dotyczą poszczególnych rodzajów kontroli. Ustawodawca nie był jednak w tym zakresie konsekwentny, przewidziano liczne wyłączenia spod obowiązywania poszczególnych przepisów nowowprowadzonej ustawy, co pozwala na powzięcie dość istotnych wątpliwości co do sensu jej wprowadzenia. Szczególnie, co trafnie dostrzegł Doktorant, wymaga podkreślenia, że dość zbliżona zakresowo kontrola prowadzona przez służby skarbowe jest zwolniona z obowiązku stosowania rozdziału 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców, jedynie na marginesie należy zauważyć, że wchodzi ona także w skład służby cywilnej. Jak się wydaje jednym z wniosków końcowych powinno być wyraźne

opowiedzenie się przez Doktoranta za zrównaniem statusu i możliwości działania administracji celno-skarbowej oraz Zakładu, do takiego bowiem wniosku sprowadzają się prowadzonego przez niego rozważania, przynajmniej, jeżeli chodzi o zadania związane z przeprowadzaniem kontroli. Czynności te są równie istotne, mają także kluczowe znaczenie dla finansów publicznych, trudno zatem przyjąć i uznać za pożądaną obecną sytuację, która w sposób nieuzasadniony różnicuje podmioty znajdujące się w niemal identycznej sytuacji. Odnosnie zaś umieszczenia Zakładu, a zatem także i prowadzących kontrolę jego pracowników – inspektorów kontroli Zakładu poza służbą cywilną wymaga podkreślenia, że obecny model funkcjonowania służby cywilnej wymaga głębszej refleksji, jednym zaś z jej elementów powinny być kryteria kwalifikacji w jej skład. Te, co oczywiste, powinny być jasne i klarowne oraz solidnie uargumentowane, tak aby tego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane przez ustawodawcę nie sprawiały wrażenia przypadkowych, pozbawionych przekonującego uzasadnienia.

Aktem prawnym, który także reguluje interesującą nas problematykę kontroli przedsiębiorcy prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest również ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Te przepisy niewątpliwie wymagały kompleksowego i odrębnego spojrzenia. Tego rodzaju rozważania nie były do tej pory właściwie obecne w piśmiennictwie, trudno bowiem uznać, że taką rolę pełnią opracowania o charakterze praktyczno – poradnikowym oraz dostępne na rynku komentarze do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które nie podejmują większości istotnych zagadnień. Z tych też powodów należy przyjąć, że w piśmiennictwie istnieje luka w przedmiotowym zakresie, co w pełni uzasadniało podjęcie prac badawczych przez Autora, szczególnie na gruncie zawartych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przepisów dotyczących kontroli.

Doktorant wskazał, że nowość opracowania ma polegać na ukazaniu modelu przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez ZUS, czyli wskazaniu wzorca wedle którego powinna być przeprowadzana kontrola. Niewątpliwie kolejne rozważania podejmowane przez Doktoranta pozwalają powziąć wątpliwość co do obowiązujących regulacji. Uwagi Doktoranta nie ograniczają się tylko do aktów prawnych powszechnie obowiązujących, istotne wątpliwości dotyczą bowiem aktów wewnętrznych, które nie powinny regulować sfery stosunków z podmiotami zewnętrznymi, szczególnie jeżeli nie odbywa się to w sposób zgodny z wyraźnie określoną wolą ustawodawcy. Przedmiotowa kwestia zasługuje na to by stać się przedmiotem odrębnego opracowania. Poza kontrolą ustawodawcy tworzone są bowiem quasi – przepisy, wykraczające poza sferę wewnętrznych aktów prawnych, które mają niewątpliwą wpływ także na sytuację gospodarczą przedsiębiorców. Przedmiotowa problematyka tylko epizodycznie pojawia

się w orzecznictwie, stąd też wymaga ona pogłębionej analizy. Niewątpliwie zaś, na interesującym nas gruncie przedmiotowej pracy, podjęte przez Doktoranta rozważania i przyjęta argumentacja w pełni pozwalają zgodzić się z tezą, że konstrukcja modelu kontroli przedsiębiorcy musi wiązać się także z koniecznością zmian na gruncie przepisów wewnętrznych Zakładu.

W tym miejscu jako trafne należy ocenić posłużenie się przez Doktoranta modelem jako przedmiotem formalnym pracy. Jest on bowiem wykorzystywany zarówno na gruncie nauk prawnych, jak i też administracyjnych. Model, zgodnie ze słownikowym określeniem tego wyrazu, ma stanowić wzór wedle którego coś jest lub ma być wykonane i w założeniu podjętym przez Doktoranta przedmiotowa praca ma pozwolić stworzyć wzorzec według, którego kontrola ma być prowadzona.

Przyjęta przez Doktoranta główna teza praca nie budzi zastrzeżeń. Doktorant założył, 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 wzorcem. Niewątpliwie zatem Doktorant nie założył, że mamy do czynienia z deficytem regulacji w przedmiotowym zakresie, wskazuje jedynie na ich niedoskonałość we wskazanych przez niego zakresach przedmiotowych. Podobnie zastrzeżeń nie budzą przyjęte przez Doktoranta tezy uzupełniające, z zastrzeżeniem, że w moim przekonaniu powinny być one wzbogacone o kolejną tezę, o czym była mowa na wstępie.

## 2. Układ pracy

Struktura dysertacji doktorskiej jest logiczna i czytelna. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia i bibliografii. Poszczególne rozdziały traktują o instytucji kontrolującej, kontrolowanej, zakresie kontroli oraz o jej przebiegu. Celem prowadzonych w pierwszym rozdziale rozważań było ukazanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako instytucji kontrolującej płatnika składek.

W rozdziale tym przedstawiono kontrolę i jej rodzaje w odniesieniu do modeli kontroli przedsiębiorcy w wybranych krajach europejskich. Następnie przybliżono Czytelnikowi zagadnienia związane z powstaniem, historią funkcjonowania, strukturą organizacyjną, spełnianymi funkcjami oraz ramami prawnymi, w których działa Zakład. Przybliżono także, niestety na wysokim stopniu ogólności, zasady funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jak się wydaje mając na względzie zakres realizowanych przez inspektora kontroli czynności ta część pracy powinna być pogłębiona, tak aby było możliwe pełne wprowadzenie Czytelnika do przedmiotowej tematyki. Niezależnie od

powyższego wskazać należy, że ta część pracy właściwie charakteryzuje instytucję kontrolującą przedsiębiorcę. Szczególnie cenny jest rys historyczny, a także dość szeroka analiza obecnie funkcjonującej struktury organizacyjnej Zakładu z trafnymi postulatami jej modyfikacji, analiza funkcji realizowanych przez Zakład oraz otoczenia prawnego, w którym funkcjonuje.

Drugi rozdział jest poświęcony inspektorowi kontroli Zakładu, który prowadzi kontrolę przedsiębiorcy. Ta część pracy ma zapoznać Czytelnika ze sposobem przygotowania kandydata na inspektora kontroli do pracy na stanowisku inspektora kontroli, a także przedstawić zasady na jakich uczestniczy on w czynnościach kontrolnych. Słusznie Autor pochylił się także nad sposobem weryfikowania wiedzy kandydatów na stanowisko inspektora kontroli, który jak wykazano nie jest wolny od kontrowersji. Ponadto analizie poddano procedurę przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko inspektora kontroli Zakładu, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości ponownego przystąpienia do tegoż egzaminu w przypadku niezłożenia go z wynikiem pozytywnym. Rozważania w tym rozdziale kończą się analizą zasad powoływania na stanowisko inspektora kontroli oraz statusu prawnego inspektora kontroli Zakładu. W szczególności należy docenić podjętą przez Autora pracę badawczą związaną z dojściem kandydata na inspektora kontroli do powołania na stanowisko inspektora kontroli Zakładu. Proces ten jak słusznie wykazano wymaga istotnych modyfikacji, w szczególności, jeżeli chodzi o zagwarantowanie praw samym kandydatom na inspektorów kontroli, w szczególności poprzez zapewnienie im niezbędnych uprawnień oraz właściwego poziomu kształcenia zawodowego. W kontekście prowadzonych przez Autora w tym rozdziale rozważań można postawić jeszcze jedno pytanie, które może wydawać się być nieco przewrotne. Z jednej strony bowiem sam ustawodawca wprost stwierdza, że to inspektor kontroli Zakładu prowadzi kontrolę przedsiębiorcy, z drugiej jednak strony jest on pracownikiem Zakładu zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, wiąże go zatem choćby podporządkowanie przełożonym. W tym kontekście może budzić wątpliwości czy faktycznie inspektor kontroli prowadzi kontrolę czy też jedynie realizuje wolę przełożonych zawartą choćby w wytycznych i programach kontroli. W kontekście ewentualnego ogłoszenia rozprawy drukiem ten wątek wydaje się być interesujący i wart zbadania.

Rozważania w trzecim rozdziale koncentrują się na przedsiębiorcy jako podmiocie kontrolowanym przez ZUS. W tej części pracy analizie poddano pojęcie przedsiębiorcy, obowiązki przedsiębiorcy podczas kontroli prowadzonej przez Zakład oraz obowiązki świadka

i ubezpieczonego podczas przesłuchania w trybie art. 87 ust. 5 i 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Kolejny rozdział poświęcony jest zaś zakresowi kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W tej części omówiono kontrolę zgłoszeń przez przedsiębiorcę do ubezpieczeń społecznych, kontrolę prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład, kontrolę ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacania tych świadczeń oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu a także kontrolę prawidłowości i terminowości opracowywania wniosków o świadczenie emerytalne i rentowe. Rozdział piąty jest poświęcony przebiegowi kontroli przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Analizie poddano w tej części pracy następujące zagadnienia problemowe: zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli przez ZUS, książka kontroli, sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Zakład czynności kontrolnych z naruszeniem prawa oraz kontrola sądowa sprzeciwu, zastrzeżenia do protokołu kontroli, aneks do protokołu kontroli, zobowiązanie płatnika składek do złożenia korekt dokumentów rozliczeniowych oraz decyzja pokontrolna. Do tej części pracy zostały także dołączone podrozdziały, formalnie już usytuowane poza postępowaniem kontrolnym. Ich analiza jest cenna i istotna, nie jest też możliwe ich pominięcie, jednakże niewątpliwie nie są one już elementem postępowania kontrolnego, stąd też warto rozważyć modyfikację tytułu rozdziału, tak aby w pełni odpowiadał on jego zawartości.

Przedmiotowa rozprawa doktorska, przygotowywana na seminarium zakresu prawa administracyjnego, powinna odnieść się do pojęcia zakładu. Ma ono ugruntowaną pozycję na gruncie nauki prawa administracyjnego i chociaż praca dotyczy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którego historia, a także struktura zostały poddane pogłębionej analizie to zasadne wydaje się być odniesienie do samego pojęcia funkcjonującego na gruncie nauki prawa administracyjnego w kontekście prowadzonych rozważań.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że podział pracy świadczy o dobrej znajomości przez Autora zagadnienia oraz o jego przemyśleniu, a przedstawione uwagi o charakterze polemicznym w żaden sposób nie podważają ogólnej wysokiej oceny pracy.

### 3. Metody badawcze

Przy realizacji przedmiotowego zakresu badań Autor korzystał z różnych metod badawczych, w szczególności zaś z metody dogmatyczno-prawnej. Była ona wykorzystywana do analizy obowiązujących przepisów prawnych. Ponadto Autor

korzystał z metody historyczno-prawnej oraz w wąskim zakresie porównawczo-prawnej. Korzystanie przez Autora z metod badawczych nie budzi zastrzeżeń.

Sposób sformułowania tezy głównej pracy, a także tez uzupełniających jest prawidłowy i nie budzi zastrzeżeń. Wskazać jednakże należy, że Autor dopuścił się pewnego uproszczenia językowego. Praca może bowiem te tezy wykazać czy też udowodnić, albo obalić nie zaś na nie odpowiedzieć jak wskazał Autor.

#### 4. Strona formalno-redakcyjna dysertacji doktorskiej

Formalna strona dysertacji doktorskiej nie budzi zastrzeżeń. Warstwa językowa pracy świadczy o dobrym opanowaniu warsztatu pisarskiego. Język należy ocenić jako poprawny i zrozumiały, dodatkowo odnotowania wymaga także staranność Autora w posługiwaniu się językiem prawniczym. Autor z należytą starannością powołuje adresy promulgacyjne aktów prawnych, wykazując się przy tym znajomością zasad techniki prawodawczej. Reguły interpunkcyjne, poza nielicznymi wyjątkami, są przestrzegane. Autor jednakże nie ustrzegł się błędów składu tekstu, polegających na pozostawieniu na końcu wersu wyrazów składających się z jednej lub dwóch liter. Ponadto pojawiają się błędy literowe, np. „powołanych” (s. 56) oraz dwa przypisy w jednym miejscu (s. 223). Autor nie posługuje się w sposób konsekwentny kursywą. Powyższe drobne potknięcia nie umniejszają w żaden sposób ogólnej wysokiej oceny strony formalno-redakcyjnej dysertacji doktorskiej.

Na koniec pragnę podkreślić, iż przedłożona rozprawa doktorska Pana Łukasza Jurka zasługuje na w pełni pozytywną ocenę. Odpowiada ona wymogom stawianym pracom doktorskim, gdyż Autor dowiódł znajomości regulacji prawnych i literatury przedmiotu. Zna on również bardzo dobrze doktrynę prawa. Niektóre z kwestii omawianych w rozprawie widzę w sposób mniej lub bardziej polemiczny, ale w niczym nie umniejsza to pozytywnej oceny całości rozprawy i faktu, że Autor pomyślnie wywiązał się ze swojego zadania badawczego.

**Reasumując swoją ocenę, uważam, że przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska Pana mgra Łukasza Jurka spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w**

zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). z pełnym przekonaniem wnoszę  
zatem, o dopuszczenie Pana Łukasza Jurka do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'BOGUMIŁ SZMULIK'. The signature is written in a cursive style with some stylized letters. A horizontal line is drawn across the signature.

**Bogumił Szmulik**