

Dr Marcin Bigos

Najwyższa Izba Kontroli
ORCID: 0000-0001-8739-1056
e-mail: marcin_bigos@wp.pl

Status prawny inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Legal status of the control inspector of the Social Insurance Institution

Streszczenie

Autor rozważa zagadnienie powoływania oraz odwoływania inspektorów kontroli oraz ich miejsca w strukturze organizacyjnej ZUS. W jego ocenie kontrola wykonywania obowiązków wynikających z prawa ubezpieczeń społecznych wymaga zmian polegających na uregulowaniu statusu kandydata na inspektora kontroli oraz opracowaniu ścieżki rozwoju zawodowego dla pracowników przeprowadzających kontrole płatników składek. Podejmuje także próbę wskazania kierunku zmian, formułując propozycję schematu awansu zawodowego służącego optymalizacji przydziału zadań oraz zwiększeniu skuteczności przeprowadzanych kontroli.

Słowa kluczowe

inspektor kontroli, kontrola płatników składek, ubezpieczenia społeczne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

JEL: K31

Wstęp

Status prawny inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie stanowił dotychczas przedmiotu głębszej refleksji. Poza komentarzami do ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej: ustawa systemowa) wskazanemu zagadnieniu poświęcono zaledwie jeden artykuł naukowy. Jego autor — Łukasz Jurek — poruszył kwestie powoływania i odwoływania inspektorów kontroli, ich uprawnień i obowiązków związanych z prowadzonymi kontrolami płatników składek oraz charakteru prawnego stosunku pracy łączącego inspektorów kontroli z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (Jurek, 2015).

Prezentowany w tym miejscu artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsze dwie poświęcono prawnym aspektom powoływania oraz odwoływania inspektorów kontroli. Obejmują one polemikę z niektórymi rozwiązaniami zaproponowanymi przez Ł. Jurka oraz wskazują problemy niebędące dotychczas przedmiotem refleksji, a wyma-

Abstract

The author of the article considers the issue of appointing and dismissing control inspectors and their place in the organizational structure of the Social Insurance Institution. According to author's opinion are necessary changes, consisting in regulating the status of a candidate for a control inspector and elaborating a professional development path for employees carrying out checks on contribution payers. Therefore, the author tries to indicate the direction of changes, proposing a scheme of professional promotion to optimize the assignment of tasks and increase the effectiveness of the controls.

Keywords

control inspector, control of contribution payers, social insurance, Social Insurance Institution

gające moim zdaniem interwencji ustawodawcy. Trzecia część porusza zagadnienie miejsca inspektora kontroli w strukturze organizacyjnej Zakładu. Kwestia ta jak dotąd nie była podnoszona w literaturze, tymczasem ma kluczowe znaczenie dla optymalizacji przeprowadzania kontroli płatników składek. Zaproponowany w artykule schemat ścieżki awansu zawodowego pracowników wykonujących czynności kontrolne powinien znaleźć przełożenie na poprawę efektywności procesu kontroli.

Powołanie na stanowisko inspektora kontroli

Kontrola płatników składek stanowi jedno z podstawowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy systemowej). Wymagania kwalifikacyjne do objęcia stanowiska inspektora kontroli można podzielić na bezwzględnie oraz względnie obowiązujące. Do wymagań bezwzględnie obowiązujących zalicza się posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego i korzystanie

w pełni z praw cywilnych i obywatelskich. Ponadto kandydat musi mieć nienaganną opinię i nie być karany za przestępstwo z winy umyślnej, a kwalifikacje merytoryczne kandydata muszą być potwierdzone złożeniem egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko inspektora kontroli Zakładu z wynikiem pozytywnym przed komisją powołaną przez głównego inspektora kontroli Zakładu.

Poza wyżej wymienionymi ustawodawca określił, że kandydat powinien legitymować się posiadaniem wyższego wykształcenia oraz co najmniej dwuletnim stażem pracy w centrali lub terenowej jednostce organizacyjnej ZUS. Wymienione warunki mają charakter względnie obowiązujący, ponieważ w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes ZUS może powołać na stanowisko inspektora kontroli osobę niespełniającą tych dwóch warunków (art. 93 ust. 3 ustawy systemowej). Ustawodawca nie sprecyzował, jakie przypadki należy uznać jako szczególnie uzasadnione. Dosłowne brzmienie przepisu nakazuje przyjąć, że ustawodawca dopuszcza powołanie osoby zarówno nieposiadającej wyższego wykształcenia, jak i odpowiedniego stażu pracy w ZUS. Wydaje się, że takie zredagowanie przepisu stanowi niedopatrzanie w procesie legislacji i w tym miejscu powinna być zastosowana alternatywa rozłączna. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy długoletni pracownik ZUS nieposiadający wprowadzie wyższego wykształcenia nabrał tak dużego doświadczenia w stosowaniu przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, że może wykonywać kontrolę płatników składek. Jest też do wyobrażenia sytuacja, gdy osoba o wyróżniających się kompetencjach w zakresie stosowania prawa i posiadająca wyższe wykształcenie zostaje inspektorem kontroli mimo krótszego niż dwa lata stażu pracy w ZUS. Natomiast powołanie osoby niespełniającej warunków wymienionych w punktach 3 i 4 art. 93 ustawy systemowej wydaje się pozbawione uzasadnienia celowościowego.

Odnosnie do wymogu posiadania wyższego wykształcenia przez inspektora kontroli ZUS, Ł. Jurek sformułował postulat, że „od osób ubiegających się o przyjęcie na stanowisko inspektora kontroli ZUS powinno się oczekiwać ukończenia jednolitych magisterskich studiów prawniczych albo też studiów drugiego stopnia z zakresu ekonomii i ubezpieczeń społecznych, przy czym powinny być wyraźnie preferowane osoby z wykształceniem prawniczym” (Jurek, 2015, s. 29). Choć taka propozycja została przez niego dobrze uzasadniona, to rozwiązanie takie nie jest pozbawione wad. Programy studiów prawniczych w niewielkim stopniu obejmują zagadnienia z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na problem ten zwrócił uwagę A. Sobczyk, analizując stan edukacji w zakresie ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych (Sobczyk, 2014). Uważam, że jeśli miałyby dojść do nowelizacji ustawy w duchu proponowanym przez Ł. Jurka, to powinna to poprzedzić zmiana w programach nauczania na studiach prawniczych w taki sposób, żeby absolwenci posiadali wiedzę i umiejętności potrzebne do objęcia stanowiska inspektora kontroli. Przede wszystkim konieczne byłoby wyodrębnienie w planie studiów prawa ubezpieczeń społecznych jako przedmiotu obowiązkowego, niezależnego od prawa pracy, z którym często ubezpieczenia spo-

łeczne są łączone w ramach jednego wykładu. Kwestia wymagająca dyskusji jest rozważenie, czy absolwenci prawa, jeśli mieliby być preferowani przy zatrudnianiu na stanowisku inspektora kontroli, nie powinni również dysponować przynajmniej podstawową wiedzą z zakresu rachunkowości.

Wśród przesłanek powołania na stanowisko inspektora kontroli moje wątpliwości wzbudza wymóg posiadania wyłącznie polskiego obywatelstwa. Charakter pracy inspektora kontroli, bez wątpienia doniosły, nie usprawiedliwia dostatecznie takiego warunku, który znajduje raczej uzasadnienie w przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych, od których wymagana jest szczególna lojalność wobec Państwa Polskiego. Zgodnie z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.), obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W art. 60 Konstytucji wymienia się obywateli w liczbie mnogiej, co sugeruje ujęcie prawa równego dostępu jako jednakowych selekcji spośród osób ubiegających się o przyjęcie do służby cywilnej. Tym niemniej kryteria materialne ograniczające dostęp do służby publicznej powinny być racjonalnie uzasadnione i zgodne z zasadami proporcjonalności i równości (Sokolewicz i Wojtyczek, 2016). W przypadku wymogu posiadania przez inspektorów kontroli wyłącznie polskiego obywatelstwa trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego kształtu regulacji. Zauważalna jest również niekonsekwencja ustawodawcy, bowiem nie określa on takiego wymogu w odniesieniu do Prezesa ZUS (art. 73a ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej).

Zgodnie z ustawą systemową inspektorem kontroli może być wyłącznie pracownik Zakładu. W praktyce powołanie na inspektora kontroli jest poprzedzone zatrudnieniem na stanowisku „kandydata na stanowisko inspektora kontroli” (dalej: kandydat). Preferowanym przez ZUS sposobem uzupełniania kadr kontroli jest nabór wewnętrzny. Rekrutacja prowadzona wśród dotychczasowych pracowników pozwala lepiej niż nabór zewnętrzny na wyłonienie osób o odpowiedniej wiedzy i predyspozycjach do pracy przy kontroli płatników składek¹. Okres zatrudnienia na stanowisku kandydata zazwyczaj wynosi rok w przypadku osób posiadających co najmniej roczny staż pracy w ZUS lub dwa lata — w przypadku osób niezatrudnionych wcześniej w ZUS. Podstawowym obowiązkiem kandydata jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych, uczestniczenie w kontrolach prowadzonych przez inspektora kontroli i szkoleniach specjalistycznych oraz przygotowanie do złożenia egzaminu kwalifikacyjnego.

Ani ustawa systemowa, ani rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek (DzU nr 164, poz. 1165, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad kontroli) nie określają szczegółowych uprawnień dla kandydatów na kontrolerów, co może powodować pewne problemy praktyczne. Kandydat uczestniczy w czynnościach kontrolnych prowadzonych przez inspektora kontroli na podstawie upoważnienia do uczestniczenia w kontroli (§ 6 rozporządzenia w sprawie zasad kontroli). O ile inspektorzy kontroli posiadają legi-

tymacje służbowe, które okazują wraz z upoważnieniem, to kandydaci podczas okazania upoważnienia muszą wylegitymować się płatnikowi składek swoim dowodem osobistym. Powstają zatem wątpliwości, czy płatnicy składek powinni mieć wgląd do widniejących w dowodzie danych kandydatów takich jak imiona rodziców, miejsce urodzenia oraz numer PESEL. Warto przypomnieć, że na wzorze dowodu osobistego wydawanym do lutego 2015 roku był również wskazany adres zamieszkania — część tych dowodów jest wciąż w obiegu. Ponadto inspektor kontroli Zakładu jest uprawniony do wstępu i poruszania się po terenie siedziby płatnika oraz w miejscu prowadzenia przez niego działalności, na podstawie upoważnienia i legitymacji służbowej, bez potrzeby uzyskiwania przepustki, oraz nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie określonym przez płatnika składek (art. 90 ust. 2 ustawy systemowej). Powyższa regulacja nie obejmuje jednak kandydata, co w sytuacji konfliktowej, o którą w trakcie kontroli nietrudno, może być podstawą do utrudnienia kandydatowi uczestnictwa w kontroli.

Zwieńczeniem zatrudnienia na stanowisku kandydata jest złożenie egzaminu kwalifikacyjnego przed komisją powołaną przez głównego inspektora kontroli Zakładu. Złożenie egzaminu z wynikiem pozytywnym stanowi, jak już wskazano, bezwzględny warunek powołania. W świetle obowiązujących przepisów nie ma przeszkód, żeby do egzaminu kwalifikacyjnego dopuścić osobę niezatrudnioną wcześniej na stanowisku kandydata, która spełnia wszystkie warunki do powołania na stanowisko inspektora kontroli.

Inspektora kontroli powołuje Prezes ZUS na wniosek głównego inspektora kontroli Zakładu. Przyjęta konstrukcja prawna powoduje, że to główny inspektor kontroli Zakładu odpowiada za prawidłowe ustalenie przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko inspektora kontroli. Dopiero pozytywna weryfikacja staje się podstawą do sporządzenia wniosku o powołanie i przekazanie go Prezesowi ZUS.

Powołanie na stanowisko inspektora kontroli nie jest powołaniem, o którym mowa w art. 68 § 1 kodeksu pracy. Wątpliwości w tym zakresie, spowodowane brzmieniem art. 93 ust. 2 ustawy systemowej, zostały rozstrzygnięte na korzyść postrzegania powołania określonego w tym przepisie jako jedynie powierzenia określonej funkcji, tj. w analizowanym przypadku inspektora kontroli, niezależnie od obowiązującego stosunku pracy (Jurek, 2015, s. 28). W przypadku inspektora kontroli ma miejsce „powołanie pozorne”. Przemawia za tym użycie tego terminu w oderwaniu od fazy nawiązania stosunku pracy w odniesieniu do pracowników już zatrudnionych w Zakładzie na podstawie umowy o pracę. Modyfikacja treści stosunku pracy w zakresie obowiązków nie powoduje przekształcenia się stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę w stosunek pracy z powołania (Dubowik, 2004, s. 8).

Odwołanie ze stanowiska inspektora kontroli ZUS

Inspektora kontroli z zajmowanego stanowiska odwołuje Prezes Zakładu na wniosek głównego inspektora kontroli

li Zakładu. Katalog przesłanek uprawniających do odwołania inspektora kontroli z zajmowanego stanowiska ma charakter enumeratywny². Zaistnienie określonych w ustawie systemowej przesłanek aktualizuje obowiązki głównego inspektora do wystąpienia do Prezesa Zakładu z wnioskiem o odwołanie. Ustawodawca nie określił jednak terminów na dokonanie czynności przez głównego inspektora i Prezesa Zakładu, co może być przyczyną arbitralności w tym zakresie. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku powołania pozornego odwołanie z funkcji skutkuje dalszym pozostawianiem w ramach dotychczasowego stosunku pracy, który pod względem treści odzyskuje kształt sprzed powierzenia mu funkcji (Dubowik, 2004, s. 8). Zdecydowana większość inspektorów kontroli przed powierzeniem funkcji była zatrudniona na stanowisku kandydata, co powoduje, że powrót do sytuacji sprzed powołania jest niemożliwy. Co najwyżej możliwe jest przywrócenie posiadanego uprzednio stopnia służbowego, choć w przypadku wielu lat pracy w kontroli powrót taki mógłby być oceniany jako krzywdzący.

Zamknięty katalog przesłanek odwoławczych w swoim założeniu powinien wzmacniać pozycję inspektora kontroli wobec przełożonych i chronić przed wywieraniem presji na wyniki kontroli. Istotna w takim przypadku jest zatem maksymalna precyzja w ich formułowaniu. Zwłaszcza przesłanka w postaci „utruty nienagannej opinii” daje szerokie pole do interpretacji. W swojej istocie opinia o kimkolwiek ma charakter subiektywny. O jednym człowieku różne osoby mogą przecież formułować rozmaite opinie i mogą się one skrajnie różnić. Ponadto ustawodawca nie doprecyzował, kto jest uprawniony do jej sformułowania oraz czyja opinia jest decydująca dla odwołania inspektora kontroli. Już te krótkie uwagi ukazują, że niedookreślona przesłanka odwołania mamy do czynienia.

W orzecznictwie sądowym za przyczynę utraty nienagannej opinii przyjmowano nieuzasadnione obowiązkami służbowymi pobieranie danych z Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS (wyrok SO w Szczecinie z 20 grudnia 2013 r., VI Pa 102/13, LEX nr 1720380) oraz nieprawidłowe rozliczanie należności z tytułu podróży służbowych (wyrok SO we Wrocławiu z 20 grudnia 2013 r., VII Pa 329/13, LEX nr 1891892). W pierwszym przypadku nawet pojedyncze przypadki pobierania z KSI ZUS danych płatników i ubezpieczonych nieuzasadnione obowiązkami służbowymi stanowią naruszenie prawnie chronionej tajemnicy Zakładu. Wątpliwości pojawiają się jednak w przypadku nieprawidłowości w zakresie rozliczania podróży służbowych. Co prawda w przywołanym orzeczeniu Sądu Okręgowego we Wrocławiu szkoda z tytułu nieprawidłowości w rozliczaniu kosztów delegacji wyniosła aż 3000 zł. Dla porównania, przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, pomniejszone o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, w roku wydania tego orzeczenia wyniosło 3191,93 zł, a w drugim półroczu 2013 r. — 3278,14 zł. Tym samym finansowy wymiar nieprawidłowości należy uznać za znaczny. Co do zasady jednak w takich sytuacjach konieczne jest przeprowadzenie postępowania wewnętrznego, mającego na celu określenie finansowego wymiaru nieprawi-

dłowości, okresu trwania, przyczyn oraz dotychczasowej praktyki rozliczania tego rodzaju kosztów przez innych pracowników. W przypadku nieprawidłowości o mniejszym wymiarze finansowym (np. 50 lub 100 zł) mogą pojawić się wątpliwości, czy doszło do wypełnienia przesłanki odwołania inspektora ze stanowiska.

W kontekście pozornego charakteru powołania należy również zwrócić uwagę na jeden szczegół. Powołanie, jako podstawa nawiązania stosunku pracy, z założenia daje pracodawcy większą dowolność w rozwiązaniu stosunku pracy. Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie — niezwłocznie lub w określonym terminie — odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k.p.). Odwołanie ze stanowiska równoznaczne z wypowiedzeniem zostało pozostawione swobodnej ocenie organu uprawnionego do odwołania. Nie podlega ono kontroli i ocenie organów rozpatrujących spory o roszczenia pracowników ze stosunku pracy (Gersdorf, 2014). Tym samym istota powołania uregulowanego przepisami kodeksu pracy nie daje się pogodzić z katalogiem przesłanek umożliwiających odwołania inspektora kontroli z zajmowanego stanowiska. Ograniczając możliwość odwołania inspektora kontroli ustawodawca słusznie zapewnił względną niezależność w sprawowaniu funkcji, tym niemniej stworzył konstrukcję stosunku pracy, która ma niewiele wspólnego z powołaniem w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. Na podobny problem w odniesieniu do szeregu innych stanowisk w administracji publicznej zwrócił uwagę S. Płażek (2016), opisując niekonsekwencję ustawodawcy w stosowaniu pojęcia powołania oraz związane z tym trudności interpretacyjne.

Pozycja inspektora kontroli w strukturze ZUS

W swoim artykule Ł. Jurek wyraził pogląd, iż „Stanowisko inspektora kontroli ZUS powinno być ukoronowaniem kariery w ramach Zakładu, na pewno nie powinno być pierwszym stanowiskiem obejmowanym przez kandydata z naboru zewnętrznego” (Jurek, 2015, s. 29). Konieczne staje się w tym miejscu poczynienie ogólnej uwagi o specyfice wykonywania pracy w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Poszczególne komórki organizacyjne (wydziały, departamenty) obsługują kategorie spraw, których właściwe rozstrzygnięcie wymaga pogłębionej wiedzy. Z tego powodu awans zawodowy pracowników Zakładu odbywa się raczej w ramach konkretnej komórki organizacyjnej. Wraz ze zdobytym doświadczeniem osobom tym powierza się bardziej skomplikowane postępowania oraz nadzór nad szkoleniem pracowników o krótszym stażu. Dla osoby, która rozpoczęła pracę w określonej komórce organizacyjnej od stanowiska referenta, niejako naturalnym podsumowaniem kariery będzie raczej objęcie stanowiska koordynującego lub kierowniczego w tej komórce, a nie jego zmiana i rozpoczynanie pracy w kontroli³. W konsekwencji znaczna liczba osób o wysokich kwalifikacjach merytorycznych zdobytych podczas wieloletniej pracy w ZUS nie chce podejmować pracy na stanowisku inspektora kontroli. Nie oznacza to oczywiście, że osoby

dotychczas wykonujące pracę w pionie świadczeń lub dochodów nie rozpoczynają pracy w obszarze kontroli płatników składek. Nabór wewnętrzny z uwagi na konieczność dokonania prawidłowej oceny postawy pracowniczej oraz cech charakteru pozostaje podstawowym trybem naboru kadr kontroli. Właściwy sposób prowadzenia rozmowy, trafność formułowania wniosków, umiejętność łączenia faktów — to tylko niektóre kwalifikacje, które można uznać za niezbędne. Ogromne znaczenie ma także odporność na stres. Kwalifikacje te trudno rozpoznać podczas krótkiej rozmowy kwalifikacyjnej, stanowiącej zwykle najważniejszy etap naboru zewnętrznego.

Wskazane wyżej zasady dotyczące awansu zawodowego nie mają zastosowania do inspektorów kontroli. Dlaczego ta kategoria pracowników Zakładu nie ma własnej ścieżki rozwoju zawodowego? W praktyce zarówno osoba posiadająca 20 lat stażu pracy na stanowisku inspektora kontroli i znaczne osiągnięcia zawodowe, jak i ta, która dopiero odebrała akt powołania, są zatrudnione na tym samym stanowisku. Jedynym możliwym rodzajem awansu jest zatrudnienie na stanowisku inspektora kontroli — kierującego wydziałem kontroli płatników składek lub jego zastępcy. Są to jednak stanowiska kierownicze, których zadania skupiają się na planowaniu i koordynowaniu pracy wydziału, a ich objęcie wiąże się z zaprzestaniem lub ograniczeniem samodzielnego przeprowadzania kontroli płatników składek. Co oczywiste, są to stanowiska nieliczne w odniesieniu do ogólnej liczby inspektorów kontroli. Konieczne wydaje się zatem sformułowanie ścieżki awansu zawodowego dla pracowników Zakładu przeprowadzających kontrole płatników składek. Proponuję, aby ścieżka awansu zawodowego składała się z pięciu stopni, w tym jednego o charakterze przygotowawczym, oraz czterech stopni inspektorskich (tabela 1).

Pierwszym stopniem byłoby stanowisko kandydata na inspektora kontroli ZUS. Takie ujęcie pozwoliłoby na uregulowanie statusu prawnego osób przygotowujących się do egzaminu kwalifikacyjnego. Posiadałyby one legitymacje służbowe oraz uprawnienia do poruszania się po siedzibie płatnika składek takie jak pozostali pracownicy przeprowadzający kontrole. Czynności kontrolne wykonywałyby pod nadzorem doświadczonego kontrolera, zdobywając niezbędną praktykę zawodową. Po złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu kwalifikacyjnego kandydat otrzymywałby awans na inspektora kontroli, z którym wiązałoby się uprawnienie do samodzielnego prowadzenia czynności kontrolnych. Starszym inspektorem kontroli z uwagi na nabyte już doświadczenie można byłoby powierzać szkolenie kandydatów. Naturalnie nie byłoby przeciwwskazań, żeby szkoleniem zajmowali się również inspektorzy wyższych stopni. Zgodnie z zaproponowanym schematem, stopnie specjalisty oraz głównego specjalisty mają podwójny charakter. Przede wszystkim stopień ten uzyskiwaliby doświadczeni kontrolerzy, których zadaniem byłoby przeprowadzanie najbardziej skomplikowanych kontroli. Jest to również stanowisko koordynujące, którego zadaniem byłoby kierowanie zespołem kontrolerów. Warto rozważyć, czy zatrudnione na nich osoby nie powinny mieć uprawnień do oceny projek-

Tabela 1. Propozycja schematu awansu zawodowego pracowników Zakładu przeprowadzających kontrole płatników składek

Stanowisko	Zakres uprawnień/obowiązków
kandydat na inspektora kontroli ZUS	Przygotowuje się do egzaminu kwalifikacyjnego, wykonuje czynności kontrolne pod nadzorem wyznaczonego starszego inspektora kontroli ZUS.
inspektor kontroli ZUS	Prowadzi kontrole płatników składek samodzielnie lub jako członek zespołu kontrolnego.
starszy inspektor kontroli ZUS	Prowadzi kontrole płatników składek samodzielnie lub jako członek zespołu kontrolnego, nadzoruje praktykę kandydata.
starszy inspektor kontroli ZUS — specjalista	Prowadzi kontrole płatników składek samodzielnie lub kieruje zespołem prowadzącym kontrolę płatników składek.
starszy inspektor kontroli ZUS — główny specjalista	Prowadzi kontrole płatników składek samodzielnie lub kieruje zespołem prowadzącym kontrolę największych płatników składek, koordynuje kontrole płatników składek prowadzone przez różne zespoły.

Źródło: opracowanie własne.

tów protokołów kontroli. Wprowadzenie zasady dwóch par oczu pozwoliłoby na usunięcie ewentualnych błędów w ustaleniach jeszcze na etapie kontroli.

Tabela nie obejmuje stanowisk kierowniczych — kierującego wydziałem kontroli płatników składek oraz jego zastępcy, a także głównego inspektora kontroli. Tym niemniej ich objęcie powinno być związane z osiągnięciem kolejnych szczebli w karierze zawodowej. Modelowym przykładem byłoby odbycie pełnej ścieżki kariery — od kandydata na stanowisko inspektora kontroli do głównego inspektora kontroli. Zaproponowana ścieżka awansu zawodowego opiera się wyłącznie na wiedzy i doświadczeniu. Przewidziane w tabeli dla specjalisty i głównego specjalisty zadanie kierowania zespołem kontrolerów należy rozumieć w kategorii pełnienia funkcji lidera, będącego przede wszystkim wzorem do naśladowania dla pracowników o mniejszym doświadczeniu. O ile liczba stanowisk kierowniczych jest ograniczona względami organizacyjnymi, o tyle objęcie kolejnego stopnia awansu zawodowego powinno zależeć wyłącznie od wiedzy i doświadczenia, a nie liczby przewidzianych etatów.

Wprowadzenie ścieżki awansu zawodowego dla pracowników Zakładu prowadzących kontrole płatników składek powinno służyć optymalizacji w zakresie przydzielania zadań. Rozwój życia gospodarczego powoduje, że kontrole płatników składek znacznie różnią się stopniem trudności oraz złożonością badanych zagadnień. Przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy zgłaszającego 10–20 ubezpieczonych wymaga mniejszego doświadczenia niż kontrola w spółce zatrudniającej tysiące pracowników, o skomplikowanej strukturze kapitałowej oraz rozbudowanej polityce płacowej. Zarówno jedno, jak i drugie rodzaje kontroli są konieczne. Tym niemniej podczas skomplikowanych kontroli w dużych podmiotach niezbędna jest obszerna wiedza i doświadczenie w zakresie analizy dokumentów, badania ksiąg rachunkowych oraz pozyskiwania dowodów, w tym prowadzenia

przesłuchań. Osiąganie kolejnych szczebli awansu zawodowego powinno być powiązane z doświadczeniem zdobytym w trakcie samodzielnie przeprowadzonych kontroli oraz pracy w ramach stałych lub doraźnie powoływanych zespołów kontrolnych. W przypadku największych płatników składek wskazane byłoby powołanie stałych zespołów złożonych z doświadczonych kontrolerów, do których w ramach praktyki należałoby dołączać obiecujących inspektorów kontroli z krótszym stażem pracy. Dla kontroli problemowych można formować zespoły doraźne w zależności od specyfiki kontrolowanego zagadnienia.

Ścieżka awansu zawodowego ma jeszcze jeden nie mniej ważny cel: jej wprowadzenie dałoby narzędzie docenienia wyróżniających się pracowników kontroli. W obecnej strukturze nie ma takiej możliwości. Należy wziąć pod uwagę, że praca na tym samym stanowisku przez długi czas bez możliwości awansu może być dla części kontrolerów niesatysfakcjonująca i przyczyniać się do odejścia osób o wysokich kwalifikacjach. Ze ścieżką awansu zawodowego powinny zostać powiązane wynagrodzenia za pracę inspektorów kontroli. Dla każdego stopnia powinien być określony mnożnik stanowiący podstawę obliczania wynagrodzenia. Stanowiłoby to zachętę do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz podejmowania coraz bardziej skomplikowanych zadań. Ponadto zapewniłoby inspektorom kontroli niezależność w dokonywaniu ustaleń, usuwając możliwość wywierania nacisku w postaci uznaniowych składników wynagrodzenia.

Zaproponowany schemat awansu zawodowego nawiązuje do regulacji ustawowych dotyczących pracowników Najwyższej Izby Kontroli⁴ oraz Państwowej Inspekcji Pracy⁵. Propozycja pięciu stopni oparta jest o stopniowy wzrost złożoności powierzanych zadań. Sama liczba stopni awansu zawodowego jest kwestią podlegającą dyskusji. W mojej ocenie nie powinno być ich mniej niż cztery. Dopuszczalne byłoby połączenie stopni specjalisty i głównego specjalisty, chociaż dla sprawnego przeprowadzania

kontroli największych płatników za optymalną należy przyjąć skalą pięciostopniową.

Podsumowanie

Waga dokonywanych podczas kontroli ustaleń wymaga, żeby przeprowadzały je osoby o kompleksowej wiedzy nie tylko z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale także z innych dziedzin prawa, zasad funkcjonowania przedsiębiorstw oraz rachunkowości. Tylko w taki sposób można zapewnić jednolite, sprawne i prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów, przyczyniając się do budowy zaufania pomiędzy Zakładem a płatnikami składek.

Kontrola wykonywania obowiązków wynikających z prawa ubezpieczeń społecznych wymaga zmian w zakresie miejsca inspektorów kontroli w strukturze ZUS. W pierwszej kolejności konieczne jest uregulowanie statusu prawnego kandydata na stanowisko inspektora kontroli. Osobom zatrudnionym na tym stanowisku należy wydać legitymacje służbowe oraz przyznać uprawnienia do poruszania się po siedzibie płatnika bez potrzeby uży-

skiwania przepustki oraz poddawania się rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie określonym przez płatnika składek. W dalszej perspektywie należy określić transparentną ścieżkę rozwoju i awansu zawodowego, która powinna służyć trzem celom:

□ optymalizacji przydziału zadań i zwiększenia skuteczności przeprowadzanych kontroli,

□ wprowadzeniu elementów pracy zespołowej, co stworzyłoby sprzyjające warunki do stałego rozwoju warsztatu zawodowego,

□ docenieniu wyróżniających się kontrolerów, w tym również w wymiarze finansowym.

Zaproponowany w niniejszym artykule schemat może stanowić punkt wyjścia dla dalszych prac. Ostateczna liczba stopni służbowych oraz przyporządkowanie im obowiązków powinno być rezultatem dyskusji w szerokim gronie ekspertów. Wśród ekspertów nie powinno zabraknąć samych inspektorów kontroli. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której ewentualne zmiany zostałyby narzucone bez uwzględnienia punktu widzenia pracowników kontroli.

Przypisy/Notes

¹ W kontekście poruszonego zagadnienia oczekiwanego wykształcenia od kandydatów należy wskazać, że w myśl obowiązujących przepisów bezprawne jest wskazanie określonego rodzaju wykształcenia w ogłoszeniach o naborze na stanowisko kandydata jako niezbędnego warunku formalnego, zamieniając dostęp do rekrutacji osobom legitymującym się innym wykształceniem niż preferowane.

² Zgodnie z art. 93 ust. 4 ustawy systemowej Prezes Zakładu, na wniosek głównego inspektora kontroli Zakładu, odwołuje ze stanowiska inspektora kontroli Zakładu osobę, która: 1) złożyła rezygnację ze stanowiska; 2) nie spełnia warunku posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego i korzystania w pełni z praw cywilnych i obywatelskich; 3) utraciła nienaganną opinię lub została ukarana za przestępstwo z winy umyślnej; 4) utraciła zdolność fizyczną lub psychiczną do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim; 5) otrzymała ujemną ocenę kwalifikacyjną, potwierdzoną ponowną ujemną oceną dokonaną nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy i nie później niż w ciągu roku od poprzedniej oceny.

³ W ramach Zakładu ścieżka awansu zawodowego wiąże się z zatrudnieniem na kolejnych stopniach służbowych: referenta, starszego referenta, inspektora, starszego inspektora, specjalisty, starszego specjalisty oraz głównego specjalisty. W niektórych komórkach organizacyjnych spotyka się ponadto stanowisko aprobanta. Specyfiką Zakładu jest zatrudnianie nowo przyjętych osób na stanowisku referenta lub starszego referenta (dotyczy osób posiadających wykształcenie wyższe). Nie spotyka się sytuacji, żeby nowo przyjęty pracownik otrzymywał wyższy stopień służbowy, co praktykuje się w urzędach obsługujących inne organy władzy publicznej.

⁴ Artykuł 66a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

⁵ Artykuł 38 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, DzU z 2019 r. poz. 1251 ze zm.

Bibliografia/References

- Dubowik, A. (2004). Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (6).
- Gersdorf, M. (2014). Komentarz do art. 70 k.p. W: M. Gersdorf, M. Rączkowski i K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*. Warszawa.
- Jurek, Ł. (2015). Inspektor kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmiot prowadzący kontrolę płatnika składek. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, (4).
- Plaźek, S. (2016). Po co stosunki pracy z powołania? *Przegląd Prawa Publicznego*, (2).
- Sobczyk, A. (2014). W sprawie kryzysu edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, (2).
- Sokolewicz, W. i Wojtyczek, K. (2016). Komentarz do art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W: L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.

Dr Marcin Bigos, doktor nauk humanistycznych, kontroler Najwyższej Izby Kontroli. Absolwent prawa oraz archeologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W latach 2013–2018 zatrudniony w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych m.in. na stanowisku inspektora kontroli ZUS.

Dr Marcin Bigos, Doctor of Philosophy, controller of the Supreme Audit Office. A graduate of law and archeology of the Adam Mickiewicz University. In the years 2013–2018 he was employed by the Social Insurance Institution, incl. as a control inspector.