

Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

w Toruniu

Recenzja rozprawy doktorskiej

pt. „*Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby*”

autorstwa mgr Joanny Wojciechowicz

(Promotor dr hab. D.Lis-Staranowicz prof.UW-M, promotor pom. dr
N.Giżyńska)

I. Ocena koncepcji, struktury i metodologii rozprawy

Przedstawiona mi do oceny rozprawa poświęcona została kapitalnemu problemowi społecznemu, prawnemu i politycznemu jakim stale pozostaje konieczność stworzenia mechanizmu zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy gdyby nie było możliwości jej wykonywania w razie nastąpienia choroby .W tym celu tworzone są w racjonalnie działającym państwie mechanizmy zabezpieczające czy gwarancyjne na wypadek ziszczenia się okoliczności o której wyżej wspomniano. Mechanizmem takim tworzonym na bazie idei będącej jego podstawą aksjologiczną, czyli solidaryzmu społecznego jest często fundusz zabezpieczenia społecznego, czyli swoista „wspólnota ryzyka”(s.10), która gromadzi środki w postaci składek dzięki którym możliwe staje się wspieranie finansowe tych, którzy dotknięci zostali niezdolnością do pracy w następstwie choroby.

W warunkach państwa prawa podstawa prawna dla bytu takich mechanizmów znajduje się zwykle wprost w konstytucji, która też wskazuje na konieczność uzupełnienia jej aktami o statusie ustawy. W Konstytucji RP z 1997 r. jest to artykuł 67 ust. 1. Regulacja ta uzupełniona jest przez ustawę z 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2022, poz.1009 oraz ustawa z 25 VI 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U.2022, poz.870).

Istotną przesłanką uzasadniającą chęć zajęcia się problematyką, o której mowa wyżej jest także i to, że w polskiej konstytucyjnej literaturze prawniczej rzeczywiście brakuje pogłębionego, spójnego i całościowo ujmującego zagadnienie opracowania kwestii ubezpieczenia chorobowego. Pojawiały się

dotychczas opracowania incydentalne dotyczące kwestii szczegółowych np. zasiłku chorobowego, ale od tej płaszczyzny przylegania do prawa konstytucyjnego, konstytucjonaliści trzymali się dotychczas raczej „z daleka”. Zaslugą więc Autorki jest przełamanie tego stanu rzeczy i podjęcie próby uszczegółowionego spojrzenia na to z pewnością trudne zagadnienie okiem konstytucjonalistki. Walorem założenia badawczego pracy jest także i to, że Autorka nie stroni od analizy warstwy teoretycznej ale i praktycznej. Ponadto zauważa, czemu trudno odmówić słuszności, że normowanie konstytucyjne zostało poważnie uzupełnione przez normowanie ustawodawcze skoro twórca konstytucji pozostawił istotny margines wraz z pewnym zakresem swobody na normowanie kwestii kształtowania treści tego prawa na poziomie ustawowym. A wreszcie Autorka uzupełnia swoje analizy o szerokie spojrzenie na kształt orzecznictwa sądowego (sądownictwa powszechnego na różnych jego poziomach) w w/w kwestii, a w tym na zbadanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego a także innych organów prawa. To założenie trafnie i w pełni prawidłowo składa się na hipotezę badawczą pracy, bowiem w pełni uzasadnione jest zbadanie jaki realny wpływ na rozumienie i stosowanie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie choroby wywierało i wywiera system sądowy? Zatem wartością dysertacji jest także dostrzeżenie i zbadanie szeregu aspektów praktyki realizacji ważnego konstytucyjnego prawa. Szczegółowe zagadnienia jako założenia badawcze identyfikuje Autorka rozprawy na s.11-13. Warto zaznaczyć, że sfera badań w rozprawie została klarownie wyznaczona przez skierowanie uwagi na wyłącznie świadczenia mające charakter powszechny dotyczące i pozostające w związku z niezdolnością do pracy w konsekwencji zaistnienia choroby. Tym samym poza zainteresowaniem badaczki pozostały kwestie związane ze świadczeniami innymi, które ze stanem chorobowym nie mają związku. Ta sfera czeka nadal na swego „odkrywcę”. Takie podejście Autorki do przedmiotu dysertacji Autorka starannie uzasadnia, rozwija wykazując ich prawdziwość i poprawność.

Pragnę od razu podkreślić, że czuję się usatysfakcjonowany tymi ustaleniami na bazie których powstały hipotezy badawcze. Wszystkie one są przedstawione we wprowadzeniu do pracy i prezentują określone wartości badawcze, co sprawia że z powodzeniem możemy je traktować jako istotny punkt wyjścia dla prowadzonych rozważań. Założenia i tezy pracy wydają się być właściwie sformułowane i są zrozumiałe.

Biorąc pod uwagę treść wszystkich rozdziałów pracy mam przekonanie, że Autorka postrzega problem konstytucyjnych gwarancji zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby kompleksowo i w sposób pełny. Widać to w sposobie zbudowania planu pracy, w kolejności badanych zagadnień i ogólnie

wynika z treści poszczególnych rozdziałów. W sposób odpowiedni i przy zachowaniu właściwych proporcji zostały scharakteryzowane aspekty historyczne zagadnienia, istotne problemy definicyjne i pojęciowe a nawet proceduralne, wiążące się z tytułowym punktem odniesienia. Zostały zaprezentowane i zanalizowane podstawy prawne i przesłanki materialne i formalne ustawowej implementacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby. Poszczególne problemy będące przedmiotem analiz, swoje twierdzenia i tezy Autorka wspiera odpowiednimi argumentami, analizami dogmatyczno-prawnymi, właściwym orzecnictwem sądowym wyciągając adekwatne wnioski. W związku z tym stwierdzam, że tytuł dysertacji odpowiada treści rozważanych problemów, stawianych tez i formułowanych twierdzeń. Oznacza to, że akceptuję układ całej pracy, jak i jej poszczególnych części jako zakomponowany merytorycznie i formalnie poprawnie. Akceptuję też bez zastrzeżeń koncepcję co do kierunku i sposobu przeprowadzenia badań.

Wszystko co powiedziano wcześniej uzasadnia też stwierdzenie, że w pełni należy zaakceptować uzasadnienie wyboru tematyki dysertacji jako mało eksplorowanej dotychczas w nauce prawa konstytucyjnego, co oznacza wypełnienie pewnej, istniejącej w niej luki. Ujęcie Autorki stanowi podejście nowatorskie ale i użyteczne, a więc nie tylko jako wysiłek podjęty dla zaspokojenia Jej własnych ambicji badawczych.

Nie mogę nie dostrzec również faktu, że Autorka rozprawy podejmując swoje analizy badanej materii, prezentuje poprawnie i w sposób ciekawy zastane poglądy doktryny i orzecnictwa, nie tylko nie unikając problemów dyskusyjnych czy kontrowersyjnych, ale i poprawnie przedstawiając swoje osobiste przemyślenia i tezy przy wykorzystaniu odpowiedniej argumentacji.

Struktura rozprawy jest poprawna, ponieważ podstawowe zagadnienia składające się na problematykę konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby zostały uwzględnione i uszeregowane w pełni prawidłowo. Poza wszystkim, co ma jednak znaczenie dla oceny warsztatu badawczego Autorki, praca doktorska nie jest niepotrzebnie i nadmiernie rozbudowana, mieszcząc się (plus/minus) w objętości racjonalnej ok.250 stron, a mimo to została napisana w sposób wyczerpujący i bez szkody dla jakości merytorycznej dzieła!

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów i z zakończenia. Rozdział I poświęcony został charakterowi i istocie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w Polsce, rozdział II dotyczy ustawowej implementacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, w rozdziale III. omówione zostało konstytucyjne prawo do

zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zaś w rozdziale IV. Autorka omówiła zgrabnie i przekrojowo rozumienie i implementację orzecznictwem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych. Praca zawiera także trzynastostronicowe, klarowne jakościowo i w pełni merytoryczne, jednym słowem mówiąc, dobrze napisane zakończenie (s.256-269).

Uwagi, które zostały już przeze mnie wyżej sformułowane uzasadniają pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej. Dysertacja stanowi dzieło, w którym zaprezentowano wszechstronnie z punktu widzenia teoretycznego ale i praktycznego, problemy dotyczące tytułowego zagadnienia. Autorka wykazała się nowatorskim podejściem do zagadnienia w kontekście treści, zakresu i przedmiotu swoich rozważań. Nie brakuje tu solidnego lokowania badanych kwestii w kontekście podejścia doktryny i dogmatyki prawa, europejskich (Konwencja Nr 102 MOP – z 1952) zasad i rozwiązań normatywnych a także w kontekście prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego (por. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ – art.22 i 25) . Dostrzegam i zaliczam na plus Autorki pracy umiejętność prowadzenia wywodu wielowątkowego , staranność wywodu i dbałość o wyczerpanie podejmowanych kwestii, zdolność prezentowania istoty problemów w tym wskazywania kontrowersji i poszukiwania argumentów dla ich łagodzenia albo likwidowania nawet oraz zdolność do formułowania odpowiednich wniosków końcowych.

Praca została napisana na bazie wielu tekstów źródłowych. Stosowne wykazy zawarte są na 48 stronach (s.271-319). Wykaz wykorzystanej literatury jest bardzo obszerny i zawiera aż 325 pozycji. Bardzo obszerny i starannie udokumentowany jest wykaz orzecznictwa trybunałowego i sądowego oraz wykaz wykorzystanych glos do orzeczeń sądowych. To wszystko sprawia, że Autorka bardzo obficie wykorzystwała przytaczając, cytując i komentując poglądy doktryny i organów stosujących prawo, przecież bardzo obszerne, często modyfikowane, trudne w percepcji, bywa , że w nienajlepszym stanie legislacyjnym, pełne luk, niejasności a nawet sprzeczności. W pracy nie brakuje szerokiej własnej argumentacji Autorki i trafnych wywodów opartych na literaturze przedmiotu. Częstokroć argumentacja Autorki ulega wzbogaceniu i wzmocnieniu dzięki właściwej analizie niezliczonych aktów normatywnych (s.271-276) i przebogatego orzecznictwa sądowego (s.279-294).

Bardzo pozytywnie oceniam efekt pracy Autorki w zakresie wytyczenia przez Nią zakresu i przedmiotu analiz i badań, rozwiązywania stawianych w treści dysertacji

problemów badawczych i zrealizowania zamiaru badawczego w ramach poszczególnych rozdziałów pracy.

Na pozytywną ocenę zasługują wykorzystane w pracy metody badawcze a w tym zwłaszcza metoda formalno-dogmatyczna, prawno-porównawcza, historyczno-prawna, statystyczno-opisowa oraz analityczna (wykazy tabel s.270). W mojej ocenie Autorka dysponuje stosowną wiedzą w zakresie metodologii pracy naukowej, stosuje metody badawcze trafnie i z powodzeniem, co umożliwia Jej pełniejsze prezentowanie badanych zagadnień w kontekście poglądów doktryny, judykatury i ich odnoszenia do sfery praktyki społecznej w zakresie realizacji tytułowego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby.

II. Uwagi szczegółowe w kwestii zawartości merytorycznej dysertacji.

Oceniając rozprawę od strony merytorycznej w pierwszej kolejności widziałbym konieczność podkreślenia jej, licznych zalet, do których należy m.in.:

1. logiczny i czytelny układ treści;

2. kompletne opracowanie tytułowego zagadnienia z uwzględnieniem kwestii z pogranicza prawa konstytucyjnego i prawa zabezpieczenia społecznego – prawa ubezpieczeń społecznych, a także objęcie analizami szerokiej praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny dotyczących analizowanych w rozprawie zagadnień;

3. sprawne i kompetentne wykorzystywanie ogromnego zbioru aktów prawnych, literatury fachowej i orzecznictwa;

4. kompetentne łączenie analiz teoretycznych i praktyki orzeczniczej;

5. trafność wniosków sformułowanych na kanwie przeprowadzonych badań i analiz oraz ich przeważnie trafne uzasadnianie.

Wszystko to sprawia, że w moim przekonaniu praca spełnia z powodzeniem wymogi poprawności merytorycznej i rzetelności naukowej. Zawartość pracy potwierdza posiadanie przez Jej Autorkę szerokiej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Autorka dotknęła w rozprawie jednej z trudniejszych materii z powodu jej zróżnicowania w bogatym, trudnym i stale zmieniającym się reżimie prawnym, na którą wpływ mają liczne szczegółowe kwestie (w tym ważne proceduralne - np. procedura przyznawania i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego i inne) powiązane bezpośrednio albo pośrednio z tytułowym zagadnieniem. Skonfrontowanie tych problemów, ich twórcze porównanie i wyciągnięcie

wniosków pozwoliło Autorce na wykazanie się erudycją i pokazanie stopnia swojej biegłości w sferze poprowadzenia poprawnego i zrozumiałego wywodu prawnego.

W sferze merytorycznej prawa zabezpieczenia społecznego, nie będąc specjalistą, nie dostrzegam poważniejszych wad pracy, co nie znaczy, że nie dostrzegam pewnych jej niedostatków czy może raczej pewnych niekonsekwencji.

Ostatecznie nie do końca podzielam optymizm Autorki co do poprawności złożenia losów praktycznych konstytucyjnie zidentyfikowanego wprost prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy w „ręce” ustawodawcy zwykłego poprzez przyznane jemu zadania (bez bliższego wskazania pożądanych kryteriów normujących) „określenia zakresu i formy zabezpieczenia społecznego” – art. 62 ust.1 zd.2 Konstytucji RP/1997. Optymizm ten wyprowadzam z tytułu części 3.3. w rozdziale I gdzie Autorka mówi o „**Ograniczeniu swobody ustawodawcy** (sic!) w kształtowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego”. Oczywiście Autorka ma rację, gdy mówi o wyznaczaniu kierunku rozwoju praw konstytucyjnych w sferze praw socjalnych przez Konstytucję poprzez wskazane w niej fundamentalne wartości typu: sprawiedliwość, godność osoby ludzkiej(...) niedyskryminację, solidarność, pomocniczość, równość kobiet i mężczyzn, a także zasadę równowagi budżetowej”. Autorka przytacza utrwalone poglądy TK w tym ustalenie, że „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze ustawy nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń”, ale ta swoboda legislacyjna została ograniczona przy tym nakazem ukształtowania poziomu świadczeń na poziomie co najmniej minimalnym.”(s.63). Uregulowania gwarancyjne mają jednak uwzględniać istniejące potrzeby społeczne oraz możliwości ich zaspokojenia, a granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne” (s.39). Wartością taką jest m.in. zasada solidaryzmu społecznego czy solidarność w ubezpieczeniach społecznych (s.40). Ustawodawca realizując swój obligacyjny mandat wynikający z art.62 ust.1 zd. 2 Konstytucji „ma obowiązek konstruować regulacje prawne w taki sposób, by zapewniały sprawiedliwy i równy dostęp do świadczeń, a jednocześnie zapobiegały stanom nieuzasadnionego uprzywilejowania jednych grup świadczeniobiorców kosztem pozostałych” (s.45).

Bez cienia wątpliwości rozumiem, że Konstytucja z istoty rzeczy nie może być bardzo szczegółowa jednak odesłanie do regulacji ustawowej (materia ustawowa) przez Konstytucję, powinno w tak newralgicznej kwestii jak tytułowe zagadnienie, być bardziej jednoznaczne skoro ustawodawca zwykły „powinien dążyć do

tworzenia regulacji niebudzących żadnych wątpliwości interpretacyjnych, w zgodzie z podstawowymi zasadami : równości, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa” (s.261). Będzie zmuszony dążyć do osiągnięcia takiego celu gdy będzie wiedział dokładnie, czego wymaga od niego autorytet ustrojowy. Autorka sama w interesującym i dobrze napisanym zakończeniu pracy dowodzi, że ustawodawca nie tylko nie wie tego, ale dodatkowo arbitralnie dokonuje ustaleń własnych co ulega często, zbyt często, legitymizacji (bywa , że delikatnie mówiąc „ułamnej”- pisze o tym Autorka na s. 264-266) ze strony TK i SN oraz innych sądów. Przepisy tworzone przez ustawodawcę nie są przepisami , które „ nie budzą żadnych zastrzeżeń i nie wymagają interwencji ustawodawcy” (s.261). Autorka sama wszak pisze na s.265, że na poziom realizacji ubezpieczeń społecznych „ nie powinny mieć przeważającego wpływu czynniki natury ekonomicznej, podyktowanej sytuacją gospodarczą państwa”. Jakie zajął w tej sprawie stanowisko TK i z jakimi konsekwencjami dla praktyki ubezpieczeniowej widzimy w komentarzu Autorki na s.266. Mam wrażenie, że nie udało się uczynić z TK i jego orzecznictwa w omawianym zakresie kształtowania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę w Polsce, **istotnego czynnika sprawczego**. System realizacji i egzekwowania orzecznictwa TK wciąż w Polsce jest bardzo słaby. Inicjatywa Senatu jako swoistego egzekutora w tym zakresie podjęta w swoim czasie na niewiele wciąż się u nas zdaje.

Autorka sama to potwierdza na s. 267 bardzo krytycznie oceniając stan normowania ustawodawczego zagadnienia pisząc m.in., że „niekiedy normy redagowane są w sposób mało precyzyjny i czytelny, zawierają sprzeczności i luki” (s.266). Sądowi Najwyższemu i orzecznictwu sądowemu w ogóle wręcz przypisuje „rolę prawotwórczą i porządkującą” co, jak rozumiem , może korespondować z ryzykiem odziewania się przez sędziów w szaty wręcz „nadaktywizmu sędziowskiego” , i w konsekwencji może tylko uzasadniać i podgrzewać (i realnie podgrzewa) zapal radykałów politycznych do drastycznej krytyki Trzeciej Władzy i zgłaszania żądań jej radykalnej i bezprecedensowej w naszej historii reformy. Autorka kilka razy stwierdza w odniesieniu do kilku istotnych przykładów (np. na s.267), że stan niezgodności przepisów prawa z zasadami konstytucyjnymi utrzymywał się przez wiele lat (ponad 20 lat, gdy szło o uznawanie prawa funkcjonariuszy służb mundurowych dla świadczeń chorobowych). Ponadto Autorka ukazuje kolejny podobny problem trwający też ponad 20 lat – chodzi o uchylene pojęcia „uzasadniony przypadek” jako przesłanki wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie (s.268). Autorka pokazuje istotę problemu interpretacyjnego, który prawie ćwierć wieku do 31

grudnia 2021 r. „stanowił jeden z głównych powodów kosztownych i czasochłonnych sporów sądowych”. Do tego dochodzi konsekwencja w postaci niejednolitego orzecznictwa sądów mająca „negatywny wpływ na świadomość prawną podmiotów realizujących prawo do zabezpieczenia społecznego” (s.268). W pełni zasadnie więc Autorka mówi o „opieszałości prawodawcy w usuwaniu tego błędu legislacyjnego” (s.268). W takim kontekście odczuwam pewien dyskomfort, gdy Autorka po dokonaniu tak skrupulatnej i ciekawej analizy zagadnienia i po wskazaniu sześciu bardzo ciekawych i uzasadnionych postulatów reform omawianych problemów „łąduje lekko i w podsumowaniu pracy pisze konkluzję „Z dokonanego przeglądu rozwiązań prawnych wynika także, że w zasadniczym kształcie są one zgodne z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi” (s.261). Przypomina to nieco, znane z niedawnej przeszłości w praktyce recenzenckiej prac naukowych na tytuł naukowy albo na naukowy stopień, bardzo krytyczne albo nawet wręcz negatywne recenzje z pozytywną konkluzją. Sama Autorka ma świadomość wielkiej wagi i powagi problemu na poziomie ogólnokrajowym, bo pisze o jego znaczeniu praktycznym. Dostrzega bowiem skalę i powszechność świadczenia zasiłku chorobowego i mówi już we wstępie do swego dzieła, że „kwota wypłat w 2021 r. wyniosła ponad 24,5 mld zł i dotyczyła ona 249 mln dni absencji chorobowej ubezpieczonych pracowników. Skoro tak, to warto zadbać o stosowny poziom merytoryczny systemu prawnego i o jego systematyczne doskonalenie przez wszystkie podmioty uczestniczące w jego realizacji. Państwo i jego organy (zwłaszcza ustawodawcze i inne prawotwórcze) muszą mieć tu udział dominujący i dbać o doskonałą „kondycję formalnoprawną” systemu, bo leży to w jego żywotnym interesie.

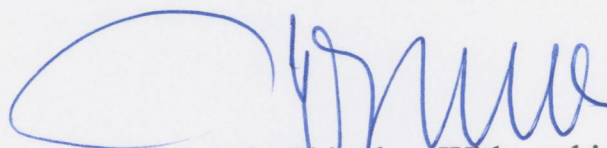
Oceniana dysertacja jest zasadnie krytyczna, powinna być krytyczna ale winna m.zd. w sposób krytycznie bardziej jednoznaczny zreasumować bezapelacyjnie trafnie dokonane i przyjęte ustalenia badawcze. Mam tu tylko pewien niedosyt i drobną pretensję do Autorki, natomiast ocena merytoryczna dysertacji wypada jednoznacznie pozytywnie.

III. Konkluzja

Stwierdzam, że przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska pt. „*Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby*” autorstwa mgr Joanny Wojciechowicz spełnia wszelkie stawiane pracom doktorskim wymagania określone w art.187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. Dz.U. z2023, poz.742. Praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a jej Autorka wykazała się wiedzą

teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ustalone wcześniej w opinii walory pracy uzasadniają moje jednoznaczne stwierdzenie, że w pełni uzasadnione jest podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim pani mgr Joanny Wojciechowicz.



prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Toruń, 24 sierpnia 2023 r.