

Lp. 30.10.2023r.
MRProf. dr hab. Paweł Borszowski
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego**Recenzja****Rozprawy doktorskiej mgr Martyny Wiłmanowicz-Słupczewskiej
„Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne”,
Toruń 2023r., s. 371**

Rozpatrywanie zagadnień dotyczących płatnika stanowi istotny obszar badawczy dotyczący kategorii stosunku prawnego jako jednej z instytucji prawnych służących normatywnemu określeniu przez ustawodawcę relacji prawnych. Należy równocześnie zauważyć, że analizowanie tej instytucji prawnej staje się jedynie punktem wyjścia do podjęcia się zadania dotyczącego rozpatrywania płatnika. Biorąc bowiem pod uwagę znaczenie płatnika składek ubezpieczeniowych dla funkcjonowania kategorii stosunku ubezpieczeniowego jako stosunku prawnego rozważania te uzyskują szczególny walor poznawczy, ale także normatywny. Płatnik odgrywa bowiem szczególną rolę w ramach funkcjonowania tego stosunku prawnego.

Zagadnienie dotyczące płatnika składek na ubezpieczenie społeczne wpasowuje się bezpośrednio w rozpatrywanie danin publicznych. Zgodzić należy się już na wstępie z doktorantką, że składki na ubezpieczenia społeczne w porównaniu do podatków stają się niezauważone, co potwierdza się również w literaturze (s. 13). Stanowi to kolejne bardzo dobre uzasadnienie do podjęcia się analizy tej istotnej problematyki. Kolejne argumenty będące podstawą dla wybranej tematyki badawczej stanowią: rola płatnika w funkcjonowaniu systemu

zabezpieczenia społecznego, a także wpływ realizacji ustawowych obowiązków płatnika na wysokość przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (s. 14).

Rozważania zatem dotyczące płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z punktu widzenia konstrukcji odpowiadającego mu stosunku prawnego prowadzą w bezpośredni sposób do zagadnienia jego odpowiedzialności. Instytucja odpowiedzialności prawnej jest bowiem nie tylko ściśle powiązana z kategorią stosunku prawnego, ale z punktu widzenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne staje się gwarancją właściwego funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego.

Doktorantka podkreśla zatem, że aktualnie brak monografii, która w sposób kompleksowy ujmowałaby tematykę odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż istniejące opracowania dotyczą jedynie poszczególnych rozwiązań normatywnych.

Z uwagi na brak kompleksowego opracowania w zakresie odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne prawidłowo Autorka sformułowała podstawowe pytanie badawcze dotyczące oceny konstrukcji obowiązujących regulacji w tym zakresie, a także ich efektywnego zabezpieczenia należytego wykonywania obowiązków przez płatników (s. 17). Należy zatem zauważyć, że ocena konstrukcji tych regulacji jest o tyle istotna, że ich prawidłowe normatywne ujęcie stanowi gwarancję prawidłowego funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Dla odpowiedzi na tak postawione pytanie doktorantka w dalszej kolejności formułuje zagadnienia, które można określić jako „częstkowe”, a zatem dotyczące m.in. miejsca płatnika składek w systemie ubezpieczeń społecznych, jego obowiązków wynikających z obowiązujących regulacji, oceny przesłanek warunkujących odpowiedzialność płatnika z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego funkcjonowania i wydajności systemu ubezpieczeń społecznych, czy też kontroli wykonywania obowiązków płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z punktu widzenia efektywności (s. 18).

Sformułowane przez mgr Martynę Wilmanowicz-Słupczewską zarówno podstawowe pytanie badawcze, jak i zagadnienia cząstkowe stanowiły podstawę do prawidłowo określonego celu pracy, a zatem dotyczącego oceny obowiązujących unormowań w zakresie odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne wraz z określeniem postulatów *de lege ferenda*.

Uwzględniając powyższe, należy jednoznacznie opowiedzieć się za prawidłowością przyjętych przez Autorkę tez badawczych dotyczących oceny braku wystarczającego katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika z punktu widzenia gwarancji dostatecznej efektywności systemu ubezpieczeń społecznych, rozproszenia przepisów dotyczących tej odpowiedzialności i braku transparentności tej odpowiedzialności, a także dezaktualizacji przepisów w tym zakresie i ich niedostosowaniu do wyzwań współczesności.

Wybrany i określony prawidłowo obszar badawczy niniejszej dysertacji został zaprezentowany poprzez wybór metody formalnodogmatycznej jako podstawowej. Analiza bowiem regulacji prawnych wsparta o literaturę i kontekst orzeczniczy stanowi bowiem konieczny sposób ujęcia tematyki odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. Jednocześnie prawidłowo Autorka wybrała i zastosowała metodę historycznoprawną jako uzupełnienie ukazując kształtowanie się pojęcia płatnika, jego obowiązków i zakresu odpowiedzialności.

Niniejsza dysertacja pod względem jej warsztatu badawczego zasługuje na bardzo dobrą ocenę. Składowymi tej oceny są nie tylko sformułowane już uwagi dotyczące pytań badawczych, czy tez, ale w równym stopniu przyjęta struktura rozprawy doktorskiej. Doktorantka podzieliła rozpatrywany obszar badawczy na osiem rozdziałów dodając wstęp i zakończenie. Szczegółowa ocena tych rozdziałów zostanie dokonana w dalszej części niniejszej recenzji. Każdy z rozdziałów został podzielony na mniej lub bardziej szczegółowe podrozdziały w zależności od zagadnienia poddanego analizie. Ocenianą rozprawę doktorską rozpoczyna mocno rozbudowany rozdział pierwszy zarówno pod względem bogactwa treści, jak również objętości. Nie jestem

zwolennikiem zbyt mocno rozbudowanych treściowo i objętościowo rozdziałów pierwszych, a zatem wprowadzających do całości rozważań. Jednakże stwierdzić należy, że w tym przypadku taki wybór ma pełne uzasadnienie gdy chodzi o przyjęty obszar badawczy. W poszczególnych rozdziałach prawidłowo Autorka zastosowała wstęp i podsumowanie. Pozwala to bowiem na uporządkowanie złożonej materii podlegającej badaniom, ukazaniu kluczowych zagadnień dla danego rozdziału i podsumowanie wyników tych badań. Nie jestem jednakże zwolennikiem umieszczania takich podrozdziałów oznaczonych jako wprowadzenie w ramach prezentowania treści w poszczególnych rozdziałach. Prowadzi to bowiem do wątpliwości o relację wstępu umieszczonego na początku rozdziału do wprowadzenia dodanego w ramach tego rozdziału. Nie ulega wątpliwości, że doktorantka widzi potrzebę umieszczenia takich tytułów podrozdziałów w ramach analizowanych treści jako konieczność zaprezentowania, czy wręcz wprowadzenia do nieco odmiennej od poprzedniej problematyki. Jednakże lepszym rozwiązaniem byłoby takie poprowadzenie analizy, by uniknąć konieczności dodawania kolejnych fragmentów stanowiących etapowe rozpoczęcie kolejnych zagadnień podlegających analizie. Stad też, w pewnym stopniu, osłabi to bardzo dobrą strukturę ocenianej rozprawy doktorskiej. W ramach ogólnej oceny struktury dysertacji należy również zwrócić uwagę na stosunkowo częste korzystanie z licznych fragmentów będących de facto zacytowaniem określonych i nierzadko obszernych fragmentów regulacji prawnych. Nie jestem zwolennikiem takiego podejścia badawczego, gdyż z powodzeniem można byłoby sporą część tych fragmentów umieścić w przypisach, zaś w tekście głównym przeprowadzić stosowną analizę. Nie jest to rzecz jasna uchybienie, natomiast wskazuje na nieco inne podejście do prowadzonych badań. Przy czym należy równocześnie nadmienić, że z punktu widzenia zamierzenia kompleksowego ujęcia problematyki dotyczącej odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne Autorka widzi zasadną potrzebę takiego sposobu rozpatrywania poszczególnych zagadnień, by niejako przygotować

czwelnika na takie uieicie. a także ukazać rozproszenie normatywne w badanym obszarze.

Na wysoką ocenę zasługuje warsztat wykorzystany w przygotowaniu tej rozprawy doktorskiej. Składa się bowiem na niego 266 pozycji literatury, a także 141 pozycji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jak również sądów powszechnych. W ramach literatury doktorantka w swoich badaniach wykorzystwała nie tylko opracowania z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego, ale również z zakresu prawa pracy, prawa podatkowego, finansów publicznych, prawa administracyjnego, prawa cywilnego, prawa karnego, prawa gospodarczego, jak również teorii prawa. Prawidłowo wybrany i szeroki pod względem treściowym warsztat badawczy ocenianej rozprawy oznacza, że praca ta nabiera charakteru interdyscyplinarnego.

Na pozytywną i jednocześnie bardzo dobrą ocenę zasługuje styl pisarski, przy czym można byłoby unikać takich sformułowań, które są stosowane w wypowiedziach o prawie niedokonywanych w formie pisemnej, jak choćby „na pierwszy rzut oka” (s. 52). Cechą wyróżniającą ocenianej rozprawy doktorskiej jest stosowanie kartogramów, tabel i wykresów.

II

Przechodząc do oceny treści zawartych w poszczególnych rozdziałach już w tym miejscu trzeba podkreślić, że cel pracy został przez doktorantkę z powodzeniem zrealizowany. W swoich rozważaniach wykazała się bardzo dobrą znajomością poruszanej problematyki zajmując także niejednokrotnie krytyczne stanowiska co do formułowanych poglądów w orzecznictwie i literaturze, co świadczy o jej dojrzałości naukowej.

Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający, gdyż dotyczy płatnika składek na ubezpieczenie społeczne w prawie polskim prezentując uwagi

terminologiczne. Rozdział ten swą treścią obejmuje szeroki zakres zagadnień począwszy od definicji pojęcia płatnika składek i jego normatywnego statusu, gdzie doktorantka słusznie podjęła się analizy m.in. relacji płatnika składek do płatnika podatków, czy też płatnika składek w świetle art. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.). Stanowi to właściwy punkt wyjścia do dalszych rozważań poświęconych określeniu kategorii płatników według wybranych kryteriów, gdzie badaniom poddano m.in. określenie abstrakcyjne i konkretne pojęcia płatnika składek, czy też interesujące kryteria zakwalifikowania płatnika z uwagi na kryterium statusu aktywności zawodowej płatnika, a także wskazanie pierwotnego, klasycznego, czy wtórnego płatnika składek.

Bardzo dobrym uzupełnieniem, a jednocześnie swoistym domknięciem rozważań zawartych w rozdziale pierwszym są te, które dotyczą płatnika składek na ubezpieczenie społeczne jako podmiotu stosunku ubezpieczeniowoprawnego. Przyjęcie takiego sposobu analizy zasługuje zatem na jednoznaczną akceptację, chociaż z drugiej strony można byłoby również rozpocząć rozpatrywanie tych zagadnień o charakterze terminologicznym od umiejscowienia płatnika składek jako podmiotu tego stosunku prawnego, gdzie punktem wyjścia stałoby się zaprezentowanie zarysu koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego. Trafnie zatem zauważa doktorantka, w oparciu o poglądy z literatury przedmiotu, iż status dłużnika i jednocześnie strony stosunku prawnego przysługuje płatnikowi składek, stąd też jego pozycja jest przyrównywana do pozycji podatnika, a nie płatnika w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.(s. 31).

Autorka dostrzega zróżnicowanie płatników z uwagi na zastosowaną nomenklaturę przez ustawodawcę, jak również ich występowanie na terenie poszczególnych województw. Rozdział ten zasługuje na bardzo dobrą ocenę a jednocześnie właściwie ustawia całość zagadnień poruszanych w niniejszej rozprawie doktorskiej.

W kolejnym rozdziale doktorantka zasadnie podejmuje kolejne istotne zagadnienie niejako przygotowujące do kluczowych rozważań w zakresie tytułowej problematyki, tj. dotyczące ustawowych obowiązków płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. Omówienie tych ustawowych obowiązków jest nie tylko konsekwencją charakteru prawnego i regulacji normatywnej wskazanego podmiotu, ale stanowi swoistą część ogólną ocenianej rozprawy doktorskiej. Z tego też względu zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Należy podkreślić, że doktorantka dokonała kompleksowej analizy tych obowiązków w oparciu o przyjęty ich podział przyjmując obowiązki administracyjno-prawne, obowiązki sprawozdawczo-informacyjne, obowiązki finansowe, a także obowiązki płatniczo-rozliczeniowe. Na podkreślenie zasługuje szczegółowy podział zagadnień omawianych w danej kategorii obowiązków. Zaprezentowanie takiego sposobu ujęcia rozważanych zagadnień może sugerować pewną schematyczność, jednakże jest to uzasadnione zarówno istotą ustawowych obowiązków płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, jak również zamiarem ich kompleksowego ujęcia. Jest to zatem także uzasadnienie dla korzystania z pewnych dużych fragmentów regulacji dla zobrazowania specyfiki danej, wyróżnionej kategorii obowiązków płatnika. Podobnie jak przy uwagach sformułowanych w pierwszym rozdziale, można byłoby zrezygnować z takiego ujęcia i część rozważań o takim charakterze zaprezentować w przypisach. Przy czym niedosyt pozostawia pewne zbyt komentarzowe „przejście” do rozpatrywanych zagadnień, bez nieco szerszego kontekstu teoretycznego, jak choćby początek rozważań w pkt 2.3.3., 2.3.4.

Rozdział ten również zasługuje na bardzo dobrą ocenę.

W kolejnym rozdziale doktorantka prezentuje pojęcie i rodzaje odpowiedzialności w prawie polskim. Takie ujęcie oznacza jednocześnie, że rozważania te stanowią pewne przejście pomiędzy tymi, które możemy zakwalifikować jako wchodzące w zakres części ogólnej i tymi, które dotyczą analiz kluczowych z punktu widzenia tematu niniejszej dysertacji. Autorka wychodząc zatem od pojęcia odpowiedzialności w kolejności analizuje

odpowiedzialność finansowoprawną, cywilnoprawną, administracyjnoprawną i karną. Tym samym w sposób uporządkowany wprowadza w tematykę odpowiedzialności, co stanowi o uzasadnieniu dla kluczowych rozważań dotyczących odpowiedzialności. Biorąc jednakże pod uwagę obrany temat ocenianej rozprawy doktorskiej, właściwszym rozwiązaniem byłoby zawężenie tytułów poszczególnych podrozdziałów i nadanie im charakteru jeszcze bardziej ukierunkowanego na kluczową tematykę dotyczącą odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne.

Pewien niedosyt pozostawia również sformułowanie dotyczące finansowoprawnych aspektów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, gdzie słowo „aspekt finansowoprawny” zestawia Autorka z odpowiedzialnością płatnika składek (s. 179).

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale, niezależnie od wyrażonych uwag, również zasługują na bardzo dobrą ocenę.

Prawidłowym rozwiązaniem, zarówno z punktu widzenia konstrukcji ocenianej dysertacji, jak również rozpatrywanego zagadnienia kluczowego, stało się umieszczenie w kolejnym rozdziale rozważań dotyczących kontroli wykonywania obowiązków płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. Stanowi to bowiem pewne uzupełnienie poprzednich uwag i jednocześnie „przygotowanie” do zasadniczych badań dotyczących odpowiedzialności tego podmiotu. Autorka wskazuje zatem m.in. na istnienie stosunku kontrolnoprawnego, otwartego katalogu spraw, którego dotyczyć może kontrola, czy też posługiwanie się zwrotami ogólnymi i niedookreślonymi. Podzielić należy stanowisko doktorantki co do postulatu *de lege ferenda* zawarcia kompleksowych uregulowań dotyczących zakresu obowiązków płatnika w trakcie kontroli.

Rozważania zawarte w trzech kolejnych rozdziałach mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy doktorskiej, jak również założonego jej celu i pytania badawczego. Autorka z powadzeniem dokonuje

analizy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków: administracyjno-prawnych oraz sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych i płatniczo-rozliczeniowych. Doktorantka w sposób wnikliwy, a zarazem kompleksowy rozpatruje wskazane obszary odpowiedzialności zarówno co do podziału prezentowanych zagadnień do poszczególnych rozdziałów i podrozdziałów, jak również zawartej treści. Autorka, rozpatrując pierwszy obszar odpowiedzialności, dostrzega zatem tendencję ustawodawcy do koncentrowania się bardziej na uregulowaniach podatkowych, niż tych, które dotyczą należności z tytułu ubezpieczeń społecznych. Z kolei, analizując obowiązki o charakterze finansowym, dostrzega ich korelację z obowiązkami płatniczo-rozliczeniowymi.

Pewien niedosyt pozostawia sposób sformułowania niektórych podrozdziałów w rozdziale siódmym, gdzie można byłoby określenia odnoszące się do konkretnych konstrukcji prawnych, jak np. odsetki, opłata dodatkowa nieco ukierunkować, nadając im wyrażenia bardziej dopasowane do realizowanej koncepcji. Niezależnie od tego materia umieszczona w tych trzech rozdziałach zasługuje na bardzo dobrą ocenę.

Dobrym uzupełnieniem i jednocześnie potwierdzeniem podejścia kompleksowego do realizowanych zagadnień jest rozdział ósmy, gdzie doktorantka rozważa odpowiedzialność osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. Rozdział ten pod względem struktury prezentuje podejście odpowiadające odpowiednim unormowaniom zawartym w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa wskazując także na podstawowe pojęcia związane z odpowiedzialnością osób trzecich. Należy zgodzić się z doktorantką, że należałoby wprowadzić zmodyfikowane rozwiązania „w zakresie instytucji przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kontekście odpowiedzialności osób trzecich” (s. 304).

Całość rozważań Autorka zamyka bardzo dobrze skonstruowanym zakończeniem, w którym formułuje zasadny wniosek, że istniejące

unormowania z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne niejednokrotnie nie stanowią wystarczającej ochrony dla systemu ubezpieczeń społecznych. Zgodzić należy się z doktorantką, iż należy dążyć do ochrony należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne na takim poziomie, który jest zbliżony do ochrony należności podatkowych.

III

Opracowanie mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Autorka sformułowała cel, pytanie badawcze oraz tezy, którym podporządkowała całość rozważań, korzystając z wyników własnych badań. Doktorantka wykazała się równocześnie znajomością literatury (z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego, prawa pracy, prawa podatkowego, finansów publicznych, prawa administracyjnego, prawa cywilnego, prawa karnego, prawa gospodarczego, jak również teorii prawa), orzecznictwa oraz umiejętnością analizy normatywnej.


Uwzględniając bogactwo treści zaprezentowanej w ocenianej rozprawie doktorskiej należy uznać, że ma ona charakter wyróżniający. Biorąc zatem pod uwagę kryteria uznawania rozpraw doktorskich za wyróżniające, które stanowią załącznik nr 1 do uchwały nr 9/RDNP/N/2021 Rady Dyscypliny Nauki Prawne WPIA UMK z dnia 19 stycznia 2021 r. stwierdzam, że praca ta prezentuje wysoki poziom formalny i merytoryczny, a także posiada wysokie walory poznawcze, poszerzając w znacznym zakresie stan aktualnej wiedzy w danej gałęzi prawa. Stąd też wnioskuję o wyróżnienie przedstawionej do oceny dysertacji mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej.

Konkludując, należy stwierdzić, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej „Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jej Autorka wykazała się bardzo dobrą wiedzą prawniczą. Ponadto, doktorantka wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Należy zatem uznać, że wskazana rozprawa

doktorska, spełnia przesłanki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 742) i może być przedmiotem dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora.

Wnoszę zatem o dopuszczenie mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej do obrony rozprawy doktorskiej zgodnie z obowiązującymi regulacjami.

Lewin Brzeski, 29 października 2023 r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Paweł Boruch". The signature is written in a cursive, flowing style.