

Szczecin, dnia 31 października 2023 r.

**Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski**

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Szczecińskiego

## **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej**

**pt. *Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne (ss. 328 + wykazy materiałów źródłowych)***

### **I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji**

Recenzję sporządzono w związku z uchwałą nr 92/RDNP/2023 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 19 września 2023 r. Przedmiotem recenzji jest ocena rozprawy doktorskiej pt. *Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne*, przygotowanej przez mgr Martynę Wilmanowicz-Słupczewską pod kierunkiem naukowym prof. UMK dra hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego. Recenzję przygotowano z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

### **II. Sposób określenia obszaru badań oraz sformułowania tytułu dysertacji**

Prowadzenie badań w obszarze odpowiedzialności za wnoszenie składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wymaga rozwiązywania problemów z uwzględnieniem regulacji wielu szczegółowych dyscyplin prawa, w tym konstytucyjnego, pracy, zabezpieczenia społecznego, finansów publicznych, administracyjnego, podatkowego. Podejście takie jest determinowane zarówno charakterem prawnym składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, jak i stosunkami prawnymi powstającymi w związku z ich wymiarem i poborem. Istotny jest także cel oraz funkcje systemu zabezpieczenia społecznego finansowanego z takich składek oraz odpowiedzialność władzy publicznej za prawidłową konstrukcję i funkcjonowanie tego systemu w wymiarze długookresowym. Wymaga to od rzetelnego badacza równoległego

rozpoznawania i rozwiązywania problemów o charakterze systemowym (przekrojowym) oraz szczegółowym. W recenzowanej dysertacji wybrano ten model naukowych peregrynacji wymagający kompleksowego podejścia do wielu kwestii regulowanych przepisami prawa: konstytucyjnego, pracy, zabezpieczenia społecznego, administracyjnego, karnego, finansowego, podatkowego. Przeprowadzenie identyfikacji problemu badawczego i delimitacja granic prowadzenia badań to najważniejsze działania wstępne, które determinują finalny rezultat w postaci rozprawy spełniającej ustawowe kryteria wyznaczające właściwy poziom kompetencji naukowych. Zadanie to Doktorantka zrealizowała w sposób zasługujący na wysoką ocenę.

Gwarantowane konstytucyjnie prawo do zabezpieczenia społecznego wymaga ustawowego określenia jego podmiotowych i przedmiotowych granic oraz wskazania źródeł finansowania tworzących materialne podstawy jego prawidłowej realizacji. Kardynalne znaczenie mają składki wnoszone na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Ich charakter prawny, sposoby wymiaru i płatności, określania podmiotów zobowiązanych do zapłaty to najistotniejsze determinanty prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. W różnych szczegółowych opracowaniach, mających z reguły charakter fragmentaryczny, koncentrowano uwagę na: obowiązkach płatnika takich składek (np. A. Pędziński, *Obowiązki płatników składek na ubezpieczenie społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 7–8); zabezpieczeniu należności z tytułu składek (np. D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3); problemach nieterminowego opłacania składek (np. M. Marciniak, *Wykroczenia nieopłacania w terminie składek na ubezpieczenie społeczne*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 12); zwolnieniach z obowiązku wnoszenia składek w sytuacjach nadzwyczajnych (np. M. Pogonowski, *Zwolnienie z obowiązku opłacenia składek na podstawie tarczy antykrzysowej na tle poprzednio obowiązujących rozwiązań dotyczących umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10).

W opublikowanym dotychczas dorobku polskiego prawa problematyka dotycząca wprost odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, z uwzględnieniem różnych reżimów tej odpowiedzialności, nie została zaprezentowana w formie monografii naukowej. Zagadnienie to było natomiast badane pod kątem wybranych aspektów, np. w odniesieniu do zakresu odpowiedzialności pracodawcy (R. Babińska-Górecka, *Podstawy prawne odpowiedzialności pracodawcy jako płatnika składek na ubezpieczenia społeczne*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2016, nr 1); wykonywania określonych obowiązków przez płatnika (J. Kosonoga Jacek, K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie*,

*potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne*, „Ius Novum” 2016, nr 3); istoty odpowiedzialności karnej płatnika składek (J. Lachowski, *Odpowiedzialność karna płatnika składek - wybrane zagadnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 12).

W granicach wyznaczonego przez Doktorantkę obszaru badań kwestią przewodnią pozostają istota, przesłanki, zakres oraz wieloaspektowość odpowiedzialności płatnika składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. O randze problematyki badawczej świadczą także stale zwiększające się wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne (w 2022 r. wyniosły 263,6 miliarda zł) oraz liczba osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia (w 2022 r. ok. 16,2 miliona osób). Trafnie podkreślono, że „realizacja przez płatnika ustawowych obowiązków ma bezpośredni wpływ na kształtowanie się przychodów systemu ubezpieczeń społecznych z tego źródła” (s. 14). W efekcie determinuje to ewentualne zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa w celu zachowania równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych. Problem odpowiedzialności płatników za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne pozostaje w ścisłych relacjach z sytuacją sektora finansów publicznych, których ważnym elementem są wyodrębnione fundusze ubezpieczeń społecznych.

Przyjęty przez Doktorantkę zakres badań uwzględnia potrzebę szczegółowej analizy i oceny aspektów finansowoprawnej odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Autorka w związku z tym wskazuje na konieczność ustalenia, czy aktualnie obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne są właściwe i efektywne (s. 17). W związku z tym poddaje analizie unormowania określające miejsce płatnika składek w systemie ubezpieczeń społecznych, zakres jego obowiązków oraz istotę i reżimy odpowiedzialności płatnika, a także możliwe do zastosowania sankcje za naruszenie obowiązków przez płatnika i rodzaje kontroli wykonywania tych obowiązków (s. 18). Przyjęcie przez Doktorantkę takich supozycji zdeterminowało określenie granic obszaru badawczego oraz zasadniczych elementów konstrukcyjnych koncepcji prowadzenia badań. Należy podkreślić, że dotychczas w piśmiennictwie problem ten nie był ujmowany w sposób tak systematyczny i kompleksowy.

Sposób i zakres wyznaczenia takich granic obszaru badań nad problematyką odpowiedzialności płatnika składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne jest w pełni uzasadniony. Przedmiotowe obowiązki związane z określonymi powinnościami płatnika oraz terminowość ich realizacji determinują odpowiedzialność tego podmiotu. Przyjęta koncepcja badań wymagała od Autorki połączenia kwestii regulowanych przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, finansów publicznych, podatkowego, administracyjnego, pracy, karnego. Wymagało to odpowiedniego doboru i zachowania właściwej równowagi w prezentowaniu poszczególnych zagadnień. Zadanie to Doktorantka zrealizowała w sposób właściwy.



W świetle powyższych uwag pozytywnie oceniam sposób wyznaczenia granic problematyki prawnej poddanej badaniom, jak i zredagowania tytułu dysertacji. Dokonane w tym obszarze ustalenia Doktorantki pozostają w spójnych relacjach. Dokonane w tym obszarze ustalenia Doktorantki pozostają w spójnych relacjach. Właściwa delimitacja obszaru badawczego umożliwia przeprowadzenie szczegółowych i pogłębionych rozważań oraz sformułowanie ocen dotyczących istoty, przesłanek, zakresu i znaczenia „odpowiedzialności płatnika składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”.

Zidentyfikowany i rozwiązany przez Doktorantkę problem badawczy jest oryginalny i w pełni aktualny z uwagi na współczesne wyzwania dotyczące równowagi finansowej systemu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w wymiarze wieloletnim. Poddana naukowej kwerendzie problematyka prawnej odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest doniosła i wymagająca zastosowania metod naukowych. Ponadto jest to zagadnienie wewnętrznie złożone, ponieważ zostało unormowane w wielu aktach prawnych. Stan rozproszenia regulacji prawnych wymaga w związku z tym stosowania norm kolizyjnych.

### **III. Cele rozprawy, hipotezy oraz zastosowane metody badawcze**

W części wstępnej rozprawy doktorskiej (s. 10-21) przejrzysto sformułowano jej główny cel, którym jest dokonanie „oceny obowiązujących unormowań prawnych regulujących odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych, oraz sformułowanie postulatów de lege ferenda” (s. 18). Doktorantka podkreśla, że do osiągnięcia tego celu niezbędne było przeprowadzenie szczegółowej analizy w kilku następujących etapach obejmujących:

- treść normatywną uregulowań dotyczących obowiązków, kontroli ich wykonywania oraz odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne,
- katalog czynów skutkujących powstaniem określonego rodzaju odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne,
- identyfikację potencjalnie istniejących zagrożeń wynikających ze stosowania aktualnych uregulowań dotyczących odpowiedzialności płatnika,
- wskazanie modelu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

W przyjętej do realizacji koncepcji badań sformułowano trzy następujące tezy:

1. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie ustala wystarczającego katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne gwarantujących dostateczną efektywność tego systemu.
2. Rozproszenie przepisów dotyczących odpowiedzialności płatnika prowadzi do braku transparentności zagadnienia odpowiedzialności i problemów interpretacyjnych.
3. Ocena poszczególnych rodzajów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne prowadzi do wniosku o dezaktualizacji przepisów prawa i ich niedostosowaniu do wyzwań współczesności.

Założenia koncepcyjne potwierdzają wieloaspektowy charakter zadania badawczego, które zrealizowała Doktorantka. Jednocześnie pozytywnie wpływają na dyscyplinę prowadzenia badań i zabezpieczają Autorkę przed wkraczaniem w obszary, które nie są bezpośrednio związane z tytułowym zagadnieniem rozprawy doktorskiej. Wyznaczony cel główny, a także sformułowane przez Doktorantkę tezy i szczegółowe pytania badawcze tworzą spójną i oryginalną koncepcję dysertacji umożliwiającą prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym, jak również gospodarczym i społecznym. Dokonano właściwego doboru problemów badawczych, które pozostają w relacjach gwarantujących prowadzenie w wytyczonym obszarze badawczym wielowątkowych i złożonych analiz dotyczących materiału normatywnego oraz dorobku doktryny prawa i judykatury. W prowadzonych badaniach Autorka zachowała właściwe proporcje między zagadnieniami o charakterze teoretycznym i praktycznym, a także podjęła udane próby formułowania ocen o charakterze uniwersalnym oraz szczegółowym.

Do rozwiązania zidentyfikowanych problemów zastosowano właściwe metody badawcze, adekwatne w kontekście przyjętych założeń i koncepcji delimitacji obszaru badań. W najszerszym zakresie zastosowano metodę formalnodogmatyczną poddając analizie i ocenie materiał normatywny, dorobek doktryny oraz judykatury dotyczące istoty i zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Z tej perspektywy zbadano przede wszystkim aspekty finansowoprawne odpowiedzialności płatnika składek. Posłużono się także metodą historycznoprawną do analizy procesu kształtowania się pojęcia płatnika jako podmiotu prawnego stosunku ubezpieczenia społecznego, jego obowiązków i zakresu odpowiedzialności. W celu weryfikacji tez badawczych dokonano także ustaleń będących efektem badań wtórnych i niereaktywnych.

Wstęp, jako wyodrębniona część rozprawy doktorskiej, zawiera wszystkie niezbędne elementy treści dotyczące przyjętych autorskich założeń koncepcyjnych, zastosowanych metod badawczych oraz wykorzystanych źródeł. Wskazano także graniczną konkretną datę

obowiązującego stanu prawnego uwzględnionego w prowadzonych badaniach, którą jest dzień 1 lipca 2023 r.

#### **IV. Struktura i szczegółowa ocena rozprawy doktorskiej**

Strukturę rozprawy determinują wynikające z jej tytułu zakres przedmiotowy oraz przyjęta przez Autorkę koncepcja badawcza. Rozprawa składa się z wstępu, ośmiu rozdziałów (w każdym zamieszczono wprowadzenie i podsumowanie), zakończenia, załączników, w których zamieszczono wykazy: stosowanych skrótów, aktów prawnych, innych źródeł, literatury przedmiotu, orzeczeń (TK, NSA, WSA, sądów powszechnych), a także kartogramów, tabel i wykresów.

W rozprawie można wyodrębnić kilka obszarów badań. Pierwszy dotyczy ustaleń terminologicznych (składek, płatników oraz koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego jako stosunku prawnego). Drugi obszar badań odnosi się do klasyfikacji obowiązków płatników składek na ubezpieczenia społeczne. W trzecim obszarze badań prowadzone są rozważania odnoszące się do ogólnych założeń odpowiedzialności w prawie polskim, zakresu kontroli realizacji obowiązków przypisanych płatnikowi składek na ubezpieczenia społeczne oraz odpowiedzialności płatnika za naruszenie tych obowiązków (administracyjno-prawnych, sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych, płatniczo-rozliczeniowych). Jest to najobszerniejsza część rozprawy doktorskiej, a prowadzone w niej deliberacje są najściślej powiązane z tytułowym zagadnieniem. W czwartym obszarze badań dokonano ustaleń odnoszących się do przesłanek i zakresu odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Wypełniające te obszary grupy problemów zdeterminowały główne kierunki badań prowadzonych przez Doktorantkę. Poprawna jest kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej. Ich objętość jest istotnie zróżnicowana, ale wynika to ze sposobu usystematyzowania przez Doktorantkę konkretnych zagadnień badawczych, które łącznie wpisują się w Jej autorską koncepcję analizy i oceny normatywnie uregulowanego zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

W rozdziale pierwszym rozprawy doktorskiej, obejmującym aż 81 stron tekstu, pełniącym przede wszystkim rolę porządkującą i wprowadzającą do rozważań prowadzonych w następnych rozdziałach, dokonano ustaleń terminologicznych oraz usystematyzowano podstawowe pojęcia stosowane w normatywnej konstrukcji składek na ubezpieczenia społeczne. Zdefiniowano pojęcie „płatnik składek”, poddano analizie unormowania kształtujące jego status prawny, wyodrębniono kategorie płatników składek, zidentyfikowano



funkcje płatnika składek jako podmiotu w prawnym stosunku ubezpieczenia społecznego. Przeprowadzono także wieloaspektową analizę prawnego stosunku ubezpieczenia społecznego. W celu zobrazowania istotności zagadnienia płatnika składek wykorzystano dane statystyczne udostępnione przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Trafne są uwagi krytyczne dotyczące braku w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ogólnego określenia charakterystycznych cech płatnika składek. Pojawia się zatem ryzyko przypisywania obowiązków płatnika składek podmiotom, które według tej ustawy nie mają takiego statusu. Pozytywnie należy ocenić postulat przyjęcia definicji legalnej płatnika w ustawie systemowej, ponieważ aktualne wyczerpujące wyliczenie w art. 4 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podmiotów będących płatnikami składek nie spełnia takiej funkcji (s. 24). Katalog podmiotów, uważanych przez ustawodawcę za płatników składek na ubezpieczenia społeczne, w momencie wejścia w życie przepisów ustawy systemowej obejmował 19 pozycji. W pewnych okresach katalog ten obejmował aż 31 pozycji, w tym niektóre z nich były lub są wewnętrznie rozbudowane - por. art. 4 pkt 2 lit. za) ustawy systemowej, w którym wymieniono aż 13 różnych jednostek organizacyjnych.

Przyjęty przez ustawodawcę sposób wskazywania podmiotów będących płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne jest obciążony wadami właściwymi dla wyliczeń kazuistycznych. Ewentualne zmiany dotyczące organizacji różnych jednostek będą wymuszały dokonywanie zmian w tym katalogu. W rozprawie doktorskiej porównano płatnika składek z płatnikiem podatków (s. 29–32). Uwagę poświęcono przede wszystkim różnicom w sposobach rozumienia istoty i zakresu obowiązków tych podmiotów. Można jednak zastanowić się, czy byłby ewentualnie przydatny sposób zdefiniowania w art. 8 ustawy – Ordynacja podatkowa „płatnika podatków” do sformułowania syntetycznej i przejrzystej legalnej definicji „płatnika składek”, ale z uwzględnieniem szczególnego charakteru obowiązków płatnika składek oraz zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych? Na stronie 32 rozprawy użyto w tym kontekście ostrożnego wyrażenia o „inspiracji” regulacji podatkowoprawnej instytucji płatnika do określenia „płatnika składek”.

Syntetycznie dokonano prawnej charakterystyki poszczególnych kategorii płatników składek wymienionych w art. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (s. 33–50). Umożliwiło to następnie sklasyfikowanie tych płatników z wykorzystaniem różnych kryteriów (m.in. statusu prawnego, abstrakcyjnego lub konkretnego określenia przez ustawodawcę, statusu zawodowej aktywności ubezpieczonych). Rozważania uzupełniono przeglądem obowiązujących od 1920 r. unormowań w zakresie ubezpieczeń społecznych, w których

stosowano lub nie stosowano określenia „płatnik”. Umożliwiło to zidentyfikowanie głównego kierunku ewolucji regulacji prawnych w wyznaczonym obszarze badań. Zaprezentowano także dane statystyczne dotyczące wybranych kategorii płatników składek (s. 68-86). Finalną część rozdziału pierwszego rozprawy doktorskiej stanowią ustalenia odnoszące się do istoty prawnego stosunku ubezpieczeniowego oraz pozycji przypisanej płatnikowi składek w tym stosunku.

W podsumowaniu do rozważań prowadzonych w tym zakresie ustalono, że stosunek prawny ubezpieczeń społecznych jest stosunkiem prawnym tetycznym kumulującym elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne. Uzasadnione są także twierdzenia o zróżnicowanym statusie prawnym płatników składek na ubezpieczenia społeczne, przy czym najliczniej w tej kategorii reprezentowane są osoby fizyczne opłacające składkę za siebie.

W rozdziale drugim rozprawy doktorskiej, obejmującym 70 stron tekstu, poddano szczegółowej analizie regulacje prawne ustalające zakres i rodzaje obowiązków spoczywających na płatnikach składek będących pracodawcami. Przyjęto założenie, że ostateczny kształt tych obowiązków determinowany jest wielkością i strukturą zatrudnienia. Doktorantka przyjęła dychotomiczny podział obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń. W związku z tym wyodrębniła obowiązki dokumentacyjne (powinności wynikające z zaistniałego stanu faktycznego i prawnego, generujące w przyszłości inne obligatoryjne czynności o charakterze rozliczeniowo-finansowym) oraz obowiązki rozliczeniowo-finansowe będące pochodną obowiązków dokumentacyjnych (obejmują one czynności rozliczania oraz odprowadzania składek).

Stosując kryterium charakteru czynności, do których realizacji ustawodawca zobowiązuje płatnika, wymieniono obowiązki administracyjno-prawne, sprawozdawczo-informacyjne, finansowe oraz płatniczo-rozliczeniowe. W katalogu obowiązków administracyjno-prawnych zwrócono szczególną uwagę na czynności zgłoszeniowe (płatnika oraz ubezpieczonych), które mają charakter niepieniężny (powinności rejestracyjne oraz współdziałanie z podmiotem uprawnionym do przeprowadzania kontroli). Na stronie 110 rozprawy marginalnie wspomniano o tzw. uldze na start, której warunki zastosowania unormowano w art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Istotą tej ulgi jest uprawnienie do czasowego niepodlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (przez okres pierwszych 6 miesięcy) przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną. Przywilej ten przysługuje osobie, która podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. W tym kontekście Doktorantka użyła wyrażenia „korzyść” i jednocześnie



wspomniała o krytycznej ocenie w piśmiennictwie odnoszącej się do tego przywileju. Niezbędne jest jednak w tym miejscu doprecyzowanie dotyczące sposobu rozumienia tej korzyści (w wymiarze pieniężnej i niepieniężnym) oraz przywołanie głównych motywów ww. wspomnianych krytycznych ocen.

Pozostałymi obowiązkami o charakterze administracyjno-prawnym, szczegółowo analizowanymi w rozprawie, są obciążające płatnika składek powinności dotyczące: dokonywania ewentualnych zmian w już dokonanych zgłoszeniach, przechowywania dokumentacji, wyrejestrowania ubezpieczonego oraz płatnika składek po wygaśnięciu tytułu do ubezpieczeń społecznych.

Wtórne są obowiązki sprawozdawczo-informacyjne realizowane przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne (s. 136 i nast.). Przyjęto poprawne założenie, że powstają one dopiero po zrealizowaniu przez płatnika powinności administracyjno-prawnych i finansowych. W tej kategorii obowiązków zidentyfikowano i szczegółowo przedstawiono następujące obowiązki: przekazywania dokumentacji w postaci elektronicznej, założenia i korzystania z profilu informacyjnego w systemie teleinformatycznym ZUS. Badając unormowania dotyczące obowiązków finansowych płatnika składek podkreślono, że pozostają one ścisłych relacjach z nałożonym na ten podmiot ekonomicznym ciężarem finansowania części składek (s. 140). Szczególnie istotne w tym kontekście są rozważania odnoszące się do charakteru prawnego składek na ubezpieczenie społeczne.

Problem ten sytuowany jest w szerszym tle, tzn. z uwzględnieniem obowiązków płatnika dotyczących wymiaru i rozliczania również innych składek zasilających wyodrębnione następujące państwowe fundusze celowe: Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych. Pojawia się w tym zakresie wątpliwość, czy rozproszenie strumieni pieniężnych zasilających ww. fundusze jest racjonalne? Czy fundusze realizujące podobne zadania (funkcje) nie powinny zostać scalone, np. Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a z drugiej strony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych? Przymusowy i pieniężny, a także w zasadzie bezzwrotny charakter składki na ubezpieczenia społeczne i sposób jej ustalania przez ustawodawcę uzasadniają, zdaniem wielu przedstawicieli doktryny prawa, jej zakwalifikowanie do kategorii „daniny publiczne”.

Interesujące rozwiązanie problemu charakteru prawnego składek na ubezpieczenia społeczne zaprezentował P. Sidorowicz w artykule pt. *Konstrukcja, charakter prawny i rodzaje składek na ubezpieczenie społeczne*, „Progress. Journal of Young Researchers” 2018, nr 3, s. 103–131. Odpowiedzi na pytanie o charakter prawny tych składek poszukiwano badając:

miejsce składek na ubezpieczenie w systemie zabezpieczenia społecznego, funkcje realizowane przez takie składki, cechy charakterystyczne tych składek, rodzaje składek, unormowanie w przepisach prawa publicznego i prywatnego. Uwzględniając powszechność składek na ubezpieczenie społeczne, łączną wartość środków pieniężnych pobieranych w każdym roku z tytułu tych składek, istotność funkcji pełnionych przez składki oraz inne ich cechy można zadać pytanie o motywy prawodawcy skutkujące jego zaniechaniem w legalnym zdefiniowaniu składki (składek) na ubezpieczenia społeczne. Nie są one, pod względem konstrukcyjnym, bardziej złożone od podatków, które zdefiniowano w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.). W art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) do kategorii „daniny publiczne” zaliczono także składki, ale bez określenia ich rodzajów. Mogą to być tylko takie składki (podobnie jak pozostałe świadczenia wskazane w tym przepisie), których obowiązek ponoszenia wynika z odrębnych ustaw. Czy uwzględniając sposób legalnego zdefiniowania pojęcia „podatek” oraz zastrzeżenie wynikające z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a także ustalenia doktryny dotyczące cech składki na ubezpieczenia społeczne możliwe i uzasadnione (konieczne) jest legalne zdefiniowanie tego pojęcia? W aktualnym stanie prawnym trudno uznać za taką definicję sposób określenia składki w art. 4 pkt 3 w związku z art. 4 pkt 1 ustawy 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.).

Omawiając przedmiotowy zakres obowiązków płatnika składek na ubezpieczenia społeczne Doktorantka trafnie akcentuje ich złożoność i wieloaspektowość wymagającą stałego uzupełniania wiedzy przez płatnika, zwłaszcza po istotnych zmianach regulacji prawnych. Podkreśla wymóg ponoszenia określonych nakładów przez płatnika związanych z prawidłowym i terminowym wykonywaniem tych obowiązków. W związku z tym pojawia się problem wynagrodzenia płatnika za realizację obowiązków, które zostały jednostronnie nałożone na ten podmiot przez ustawodawcę. Czy rozwiązanie tego problemu w sposób systemowy i uniwersalny byłoby możliwe z wykorzystaniem wzorców stosowanych w odniesieniu do płatnika podatków?

Rozważania wprost nawiązujące do tytułowego zagadnienia rozprawy doktorskiej zawarte są w rozdziałach od trzeciego do siódmego. Funkcję obszernego wprowadzenia do szczegółowych i wielowątkowych rozważań dotyczących istoty, zakresu i reżimów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, pełni rozdział trzeci. Przedstawiono w nim ogólne założenia dotyczące odpowiedzialności w prawie polskim i jej rodzajów (tzn. finansowoprawnej, cywilnoprawnej, administracyjnoprawnej, karnej).

Przypisanie płatnikowi składek na ubezpieczenia społeczne odpowiedzialności może nastąpić jedynie w przypadku naruszenia przez niego określonych obowiązków. Wiedza o takich naruszeniach pochodzić może m.in. z przeprowadzanych okresowo kontroli. Problematyka kontroli wykonywania obowiązków płatnika takich składek została przedstawiona w rozdziale czwartym rozprawy doktorskiej. Poddano szczegółowej analizie: przedmiot kontroli, podmioty uprawnione do wykonywania czynności kontrolnych, zasady przeprowadzania czynności kontrolnych oraz prawa i obowiązki płatnika składek w trakcie prowadzonej kontroli. Na tle rozważań zawartych w tym rozdziale rozprawy doktorskiej pojawia się problem, sygnalizowany przez Doktorantkę, dotyczący katalogu spraw, które mogą być objęte kontrolą. Czy pozostawienie przez prawodawcę tego katalogu spraw jako otwartego nie zagraża interesom przedsiębiorcy (płatnikowi składek) w prowadzeniu przedsiębiorstwa w warunkach konkurencji na rynku? Zbyt częste i bardzo dokładne kontrole przeprowadzane u niektórych przedsiębiorców mogą zakłócać ich działalność i powodować osłabienie ich pozycji wobec innych przedsiębiorców danego sektora. Czy uniwersalne rozwiązania dotyczące zasad przeprowadzania kontroli, zawarte w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, mogą być traktowane jako gwarancje właściwej ochrony interesów przedsiębiorcy przed nadmiernie wykorzystywaną instytucją kontroli?

W trzech kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej (piątym, szóstym i siódmym) poddano analizie i ocenie zasady odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie określonych rodzajów obowiązków (administracyjno-prawnych i sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych oraz płatniczo-rozliczeniowych). Badając zakres odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie obowiązków finansowych uwzględniono także emanację płynności finansowej na tę odpowiedzialność oraz zjawisko nierejestrowanego zatrudnienia skutkującego ukrywaniem podstawy wymiaru składek pracowników. Wykazano, że obowiązki o charakterze finansowym istnieją w korelacji z obowiązkami płatniczo-rozliczeniowymi płatnika składek, a więc jego odpowiedzialność powinna być ustalana z uwzględnieniem tych zależności.

Rozdzielenie tej problematyki pomiędzy trzy rozdziały pozytywnie wpływa na przejrzystość prowadzonych rozważań, które odnoszą się stypizowanych wykroczeń płatnika składek określonych w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie Kodeks pracy oraz przestępstw określonych w ustawie Kodeks karny. Postulat zaostżenia rygorów odpowiedzialności w drodze nowelizacji art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegającej „w szczególności na przekształceniu wykroczenia w przestępstwo”



w związku z postępującą inflacją (s. 234–235) jest dyskusyjny. Czy to oznacza, że sankcje mają być bardziej dolegliwe w okresach wysokiej inflacji i mniej dolegliwe w okresach niskiej inflacji, a wskaźnik inflacji miałby stanowić bodziec do odpowiednio częstych zmian regulacji ustawowych?

W kontekście rozważań odnoszących się do odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych poruszono problem opłaty dodatkowej, jako szczególnego rodzaju sankcji (s. 263–265). W art. 24 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jednoznacznie ustalono, że opłatę dodatkową można wymierzyć tylko w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Jednocześnie w cytowanym przepisie ustawy postanowiono, że ZUS może w takich przypadkach wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek. Wymierzenie tej opłaty jest fakultatywnym uprawnieniem ZUS, co wielokrotnie potwierdzały sądy. W art. 24 cytowanej ustawy ustalono jedynie maksymalną wysokość opłaty dodatkowej. Czy zdaniem Doktorantki ustawodawca powinien ten przepis uzupełnić o kryteria, według których konkretna wysokość opłaty dodatkowej byłaby miarkowana przez podmiot uprawniony do jej wymierzenia? W wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, (OTK-A 2010, z. 9, poz. 104) wskazano, że celem dodatkowej opłaty nie jest zrekompensowanie ZUS nieopłacenia w terminie składek, gdyż tę funkcję pełni odsetki. Opłata dodatkowa jest rodzajem tzw. kary administracyjnej, która pełni funkcję represyjno-prewencyjną (dyscyplinującą), zbliżoną do funkcji kary za wykroczenie lub przestępstwo. Ewentualność zastosowania tego rodzaju sankcji ma stanowić „bodziec” dla płatników do wywiązywania się ze swoich obowiązków.

W rozdziale ósmym rozprawy doktorskiej przedstawiono reguły odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne (s. 291 i nast.). Doktorantka szczegółowo prezentuje zakres stosowania tej odpowiedzialności wskazując na konieczność odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa dotyczących podatkowej odpowiedzialności osób trzecich stosownie do postanowień art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przejrzysto i wyczerpująco przedstawiono przesłanki tej odpowiedzialności podkreślając jednak wyjątkowość tej instytucji prawnej (s. 294). Szczegółowo omówiono tryb orzekania o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej i niezbędność wydania w tym zakresie decyzji oraz tytułu wykonawczego. Uzasadnione są także uwagi dotyczące problemów z przedawnieniem należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, za które odpowiada osoba trzecia (s. 300–302). W niezbędnym zakresie przedstawiono przesłanki odpowiedzialności rozwiedzionego małżonka płatnika

składek, a także członka rodziny płatnika, nabywcy przedsiębiorstwa oraz członka zarządu spółki kapitałowej.

*De lege ferenda* Doktorantka rozważa możliwość zamieszczenia w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych regulacji dotyczących odpowiedzialności osób trzecich. Należy zgodzić się z Jej oceną, że nie powinno to być „bezrefleksyjne” odwzorowanie przepisów zawartych w ustawie Ordynacja podatkowa. Pozytywnym efektem byłoby zminimalizowanie aktualnych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ odpowiednie stosowanie przepisów prawa podatkowego do specyficznej materii prawa ubezpieczeń społecznych już może być źródłem takich problemów. Kwestią zasadniczą, którą należałoby rozstrzygnąć na wstępie byłby katalog osób trzecich ponoszących odpowiedzialność za zobowiązania płatnika składek. Istotne są także rozwiązania dotyczące przesłanek warunkujących taką odpowiedzialność (przesłanki pozytywne), jak i przesłanek wyłączających odpowiedzialność osób trzecich (przesłanki negatywne).

W zakończeniu (s. 318–328) Doktorantka odniosła się do głównej tezy rozprawy doktorskiej oraz trzech sformułowanych hipotez badawczych poddanych szczegółowej weryfikacji, w której akcentowano przede wszystkim aspekty finansowoprawne odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych. Ostatecznym rezultatem badań jest udowodnienie tezy, że „obowiązujące unormowania prawne z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne często nie stanowią wystarczającej ochrony dla systemu ubezpieczeń społecznych”. Wykazano, że aktualny stan prawny nie warunkuje właściwej ochrony należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na poziomie zbliżonym do ochrony należności podatkowych. Nie są także dostosowane do „kreatywności” wielu podmiotów pełniących funkcję płatnika składek (s. 319).

Doktorantka w zakończeniu odnosi się, w sposób bardziej ogólny, do wniosków sformułowanych w podsumowaniach do poszczególnych rozdziałów. Uzasadniony jest postulat dotyczący przeprowadzenia zmian w ustawodawstwie skutkujących uzupełnieniem katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne gwarantujących skuteczność systemu ubezpieczeń społecznych. Na aprobatę zasługuje także propozycja ograniczenia stanu rozproszenia regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych, będącego jednym z głównych źródeł problemów interpretacyjnych. Podobnie krytycznie oceniono stan obowiązującego prawa w zakresie odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania płatnika składek, w tym nakaz odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa do należności z tytułu składek. Trafnie powyższe postulaty są argumentowane istotną odmiennością należności

składkowych od należności podatkowych. Badając poszczególne reżimy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne Doktorantka zidentyfikowała trend postępującej dezaktualizacji przepisów prawa w tym zakresie i ich niedostosowanie do współczesnych wyzwań na rynku pracy oraz w jego otoczeniu. Wnioski i oceny dotyczące przesłanek i zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i osób trzecich odpowiedzialnych za zobowiązania płatnika z tego tytułu są spójne i w pełni komunikatywne. Wynikają z prawidłowo przeprowadzonych badań obowiązującego stanu prawnego, dorobku doktryny i judykatury. Ustalenia zawarte w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów oraz w zakończeniu rozprawy doktorskiej wykazały, że Doktorantka osiągnęła podstawowy cel dysertacji. Przeprowadziła kompleksową analizę i krytyczną ocenę regulacji prawnych odnoszących się do odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

Wnioski i oceny wprost wynikają z przeprowadzonych przez Doktorantkę badań. Świadczy to o właściwej dyscyplinie w prowadzeniu naukowego rekonesansu. Stanowią one wartościowy rezultat szczegółowych i wielostronnych analiz obszernego materiału źródłowego. Odnoszą się one do wszystkich istotnych problemów badawczych. Oceniam, że wnioski i konkluzje sformułowane przez Doktorantkę w rozprawie doktorskiej zasługują na uwagę, są doniosłe, przejrzyste, komunikatywne i dobrze uzasadnione. Sposób argumentowania jest logiczny i wewnętrznie spójny. Doktorantka wykazała się bardzo dobrą znajomością problematyki unormowanej przepisami prawa: unijnego, ubezpieczeń społecznych, pracy, administracyjnego, podatkowego. Analizy materiału normatywnego zostały we właściwy sposób wzbogacone odniesieniami do dorobku doktryny prawa i judykatury. Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad sposobem i zakresem nakładania przez państwo, w sposób jednostronny, na różne podmioty dodatkowych obowiązków i kształtowania granic odpowiedzialności za ich realizację. Rozprawa doktorska została napisana poprawnie w aspekcie językowym. Pojawiają się w tekście drobne usterki, tzw. literówki, ale są one sporadyczne.

## **V. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 266 pozycji literatury przedmiotu. W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania do dorobku nauki prawa: ubezpieczeń społecznych, pracy, cywilnego, karnego, finansów publicznych, administracyjnego, podatkowego. Ponadto wykorzystano wybrane publikacje z zakresu prawoznawstwa oraz filozofii prawa. Inspiracje do prowadzenia



badań czerpano także z raportów GUS, ZUS oraz PIP. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 64 akty prawne. Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących różne aspekty odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne oraz osób trzecich odpowiedzialnych za jego zobowiązania zostały rozwiązane przez Doktorantkę z wykorzystaniem 141 orzeczeń trybunałów i sądów (TK, SN, NSA, WSA, SA, SO, SR). Dane o charakterze informacyjnym oraz statystycznym uporządkowano i przedstawiono w kartogramach (7), tabelach (2) i wykresach (8). Wykorzystanie takich materiałów źródłowych sprawia, że rozważania o charakterze teoretycznym zostały znacząco wzbogacone o aspekty praktyczne. W ten sposób zilustrowano efekty stosowania obowiązujących przepisów prawnych dotyczących realizacji obowiązków przez płatników składek na ubezpieczenia społeczne.

Rozważania prowadzone w rozprawie doktorskiej są dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury. W całej rozprawie sporządzono 1017 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny. Zachowano standardy formalne dotyczące prac doktorskich. Poprawnie sporządzono odsyłacze i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w poprawnie sporządzonych wykazach.

## **VI. Konkluzja**

Rozprawa doktorska jest prawidłowo skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Wypowiedzi Doktorantki są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Martynę Wilmanowicz-Słupczewską prezentuje Jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „nauki prawne” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W rozprawie doktorskiej zamieszczono efekty

badania, które stanowią oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Oznacza to, że Doktorantka spełnia kryteria określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.). Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska Pani mgr Martyny Wilmanowicz-Słupczewskiej pt. *Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne* może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autorkę innych wymogów określonych prawem.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Wilmanowicz-Słupczewska', is positioned in the lower right quadrant of the page.