

dr hab. Michał Raczkowski  
Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 24 lipca 2021 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej  
Pana mgr. Piotra Dobrowolskiego  
pt. „Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne  
jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych”**

**Uwagi wstępne**

Podstawę prawną niniejszej recenzji stanowi art. 190 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm., dalej jako „p.s.w.i.n.”) w zw. z art. 187 tej ustawy. Jej celem jest ocena, czy Doktorant, Pan mgr Piotr Dobrowolski prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie, potrafi samodzielnie prowadzić pracę naukową (art. 187 ust. 1 p.s.w.i.n.) a także – z uwagi na dyscyplinę, w której Doktorant podjął się badań – czy przedmiotem pracy jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (art. 187 ust. 2 p.s.w.i.n.). Rozprawa została mi doręczona w dniu 24 maja 2021 r.

**Ocena wyboru tematu dysertacji, tytułu, przedmiotu, celu i tez**

Podjęcie się analizy problematyki prawa ubezpieczeń społecznych należy uznać za ze wszelkich miar wskazane. Dotyczy to szczególnie materii składek na ubezpieczenie społeczne. Zyskała ona szczególnie na znaczeniu po reformie prawa ubezpieczeń społecznych z końca lat 90 ubiegłego wieku, w ramach której doszło do indywidualizacji jej roli i rozbudowania w związku z tym zasad opłacania składek. Wcześniejsze badania naukowe prawa ubezpieczeń społecznych odnosiły się w znacznie większym stopniu do świadczeń, zmiana normatywna otworzyła natomiast nową przestrzeń badawczą. W toku ostatnich dwudziestu lat nie udało się wypełnić badaniami wszystkich obszarów, dlatego podjęcie przez Doktoranta kwestii ułatwień indywidualnych należy uznać za trafne.

Jako tezę rozprawy Autor przyjmuje założenie, że istnieje instytucja indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, której przejawami są trzy elementy stanu prawnego, uregulowane odpowiednio w art. 14 ust. 2 pkt 2, art. 28 i art. 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej jako „ustawa systemowa”). Instytucja ta jest z jednej strony wyodrębniona, a z drugiej - zdaniem Autora – niejednorodna. Znalazło to odzwierciedlenie w tytule pracy, lecz – w mojej ocenie – nie było po temu potrzeby. Samo stwierdzenie, że określona grupa regulacji wykazuje się podobieństwem do tego stopnia, że można je uznać za jedną instytucję, stanowi ich wyodrębnienie. Trudno wyobrazić sobie instytucję „niewyodrębnioną”.

Większe jednak wątpliwości budzi drugie ze stwierdzeń, a wiąże się to z przedmiotem pracy i kluczową hipotezą – a mianowicie z zakwalifikowaniem unormowania wynikającego z art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej – jako indywidualnego ułatwienia w opłacaniu składek.

Jako kryteria wyodrębnienia indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek przyjął Autor pięć założeń (stanowiących hipotezy częściowe), uznając, że (s. 17-18) ułatwienia indywidualne są (1) zbieżne co do *ratio legis*, istoty i spełnianych przez nie funkcji, (2) przesłanki ich udzielania są podobne i sformułowane z użyciem zwrotów nieostrych, (3) co do zasady stanowią one pomoc publiczną, (4) ich udzielenie następuje w warunkach przyznanej organowi swobody decyzyjnej, co stanowi odstępstwo od formalizmu i schematyzmu prawa ubezpieczeń społecznych, (5) każde z tych ułatwień ma doniosłe znaczenie dla praktyki realizacji obowiązków płatników składek, ubezpieczonych i rolników.

Oceniając te kryteria można mieć zastrzeżenia co do pierwszego i ostatniego z nich. Jeśli idzie o *ratio legis*, istotę i spełniane funkcje, trudno mi się zgodzić, że zgoda na opłacenie składki po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej) wykazuje się co do powodów, dla których została wprowadzona, istoty i funkcji tymi samymi cechami, co umorzenie należności z tytułu składek (art. 28 ustawy) czy odroczenie płatności składek lub rozłożenie ich na raty (art. 29 ustawy). Instytucja, w ramach której płatnik stara się wpłacić składkę (na co nie zgadza się ZUS) a więc ponieść ciężar finansowy co do istoty nie wykazuje się podobieństwem do instytucji, w których płatnik stara się ciężaru finansowego nie ponieść, ponieść go w mniejszej – niż oczekiwana – wysokości lub co najmniej ponieść później. Co więcej, zgoda na opłacenie składki po terminie pozostaje – w mojej ocenie – w kluczowym powiązaniu ze sferą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Jej celem jest bowiem pozyskanie świadczenia, którego wypłaty odmawia Zakład uznając, że doszło do przerwania okresu podlegania ubezpieczeniom. Dwie pozostałe instytucje odnoszą się jedynie do sfery podlegania ubezpieczeniom i związanego z tym ciężaru składkowego.

Zastrzeżenie co do tezy piątej odnosi się natomiast do jej ogólności. „Doniosłość znaczenia” określonego uregulowania ma tak nieokreślony charakter, że bardzo wiele uregulowań można byłoby uznać za takie i przez to – bez powodu – włączyć je do instytucji „indywidualnych ułatwień”. Jest to więc kryterium mało przydatne dla wyodrębnienia jakiegokolwiek instytucji prawnej.

Trzeba także stwierdzić, że zgoda na opłacenie składki po terminie nie stanowi udzielenia pomocy publicznej (teza 3). Kryterium to nadaje się oczywiście do pozostałych elementów (art. 28 i 29 ustawy systemowej) i słusznie pod jego kątem prowadzone są analizy w rozdziałach III, IV i V. Umorzenie należności składkowych, odroczenie ich płatności lub rozłożenie na raty rzeczywiście wykazują się podobieństwami i spełniają przyjęte przez Autora założenia. Uważam jednak, że postawienie na równi z nimi zgody na opłacenie składki po terminie nie zostało wykazane a Autor pomija to milczeniem (zarówno w rozważaniach o pomocy publicznej, s. 199 i nast. jak i w konkluzji, s. 217).

Celem pracy naukowej jest stawianie hipotez i ich weryfikacja. Normalnym następstwem tej weryfikacji pozostaje zarówno ich potwierdzenie jak i zanegowanie. Nie jest niczym ujmującym stwierdzenie – po przeprowadzeniu badania – że jakiejś części hipotez nie udało się obronić. Gorzej natomiast wyglądają próby obrony tez za wszelką cenę, są one bowiem dowodem – przynajmniej w części – niedojrzałości badacza, który nie potrafi zmierzyć się w sposób uczciwy i zobiektywizowany z przedmiotem badań.

Pomijając kwestię zgody na opłacenie składki po terminie, w pozostałym zakresie uważam hipotezę pracy za trafnie postawioną a hipotezy cząstkowe (z pominięciem 5) za zweryfikowane pozytywnie. Rzeczywiście istnieją podstawy dla wyodrębnienia indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

Być może należało do nich także zaliczyć ułatwienia, wprowadzone w ramach tzw. regulacji antykryzysowych. Autor uzasadnił, że mimo indywidualnego wniosku, nie mieszczą się one w przyjętych przez Niego założeniach z uwagi na swoisty automatyzm udzielania zwolnienia. Niemniej jednak fakt, że zwolnienie wymagało i wymaga jednak złożenia odpowiedniego wniosku, traktowanie tego zwolnienia jako pomocy publicznej, uzasadniałoby przynajmniej szersze rozważenie, czy są to także „ułatwienia indywidualne”. Rozumiem jednak, że instrumenty te pojawiły się w porządku prawnym w końcowej fazie prac nad rozprawą i ich dogłębna analiza mogła nastęrczać trudności. Mimo moich wątpliwości, w tym przypadku uważam wykluczenie instrumentów antykryzysowych za uargumentowane przez Autora a moje uwagi mają jedynie poddać tę kwestię pod Jego rozważę.

Na marginesie, uważam, że skomplikowany tytułu ustawy (ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych) nie zasługuje na skracanie go w tekście naukowym przy pomocy populistycznych i propagandowych terminów „tarcza antykryzysowa”.

Za słuszne i przydatne uważam uwzględnienie w rozważaniach pracy regulacji ubezpieczenia społecznego rolników. Mimo odmienności tego systemu, Autor przekonująco w rozdziale I wykazał zastosowanie w jego ramach metody ubezpieczeniowej, sięganie zatem do regulacji art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma i miało rację bytu. Ubezpieczenia rolnicze są nierzadko pomijane w badaniach doktrynalnych, co tym bardziej podnosi wartość pracy. Z drugiej strony rozwiązania przyjęte w art. 41a ustawy „rolniczej”, wśród których brak odpowiednika art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej, potwierdzają zasadność krytyki uwzględnienia tej instytucji w rozważaniach pracy.

## **Struktura pracy**

Praca ma w przeważającej mierze poprawną strukturę. Prawdłowo we wstępie a następnie rozdziale I poczyniono rozważania dotyczące miejsca prawa ubezpieczeń społecznych w systemie prawa a następnie – roli składki ubezpieczeniowej. Słusznie po rozważaniach ogólnych analizuje Autor w rozdziałach II – IV szczegółowo poszczególne elementy składowe instytucji „ułatwień indywidualnych”.

Zastrzeżenia budzi umiejscowienie analiz, ujętych w rozdziale V. Mają on bowiem wymiar generalny. Analizują na przykład problematykę ulg podatkowych w kontekście konstrukcji prawnych danin publicznych. Trzeba przypomnieć, że wywód na temat danin publicznych prowadzony jest w rozdziale I (s. 69 i nast.). Ulega on zatem rozerwaniu między rozdział I i V, gdzie Autor niejako kontynuuje rozważania poświęcone daninom, w tym – problematyce ulg. Skoro analiza prawna wymaga podejścia od ogółu do szczegółu, należało połączyć te rozważania i ująć je na początku pracy.

Stanowisko takie uważam za tym bardziej uzasadnione, że w rozdziale V Autor wyjaśnia szeroko instytucję „ułatwień indywidualnych”, mówi o ich funkcjach a także o pojęciu pomocy publicznej. Szczególne znaczenie ma odróżnienie ułatwień indywidualnych od ułatwień generalnych (regulacji umorzeniowych). Ze wszech miar uzasadnione byłoby poczynienie tych analiz na początku pracy (jako jej rozdział 2), a dopiero potem – można byłoby spokojnie przejść do prezentacji poszczególnych podinstytucji składających się na

większą instytucję „indywidualnych ułatwień”. Niestety, przemawiałoby to po raz kolejny przeciwko uwzględnianiu w pracy rozdziału poświęconego zgodnie na opłacenie składki po terminie. Co więcej, Autor mógłby w tak rozumianym rozdziale 2 (zamiast w zakończeniu) oddzielić instytucje antykryzysowe (przyrzędukować je do ułatwień generalnych).

### **Ocena merytoryczna**

Merytorycznie pracę ocenić trzeba pozytywnie, choć rozważania nie są wszędzie prowadzone na jednakowo wysokim poziomie.

Uwagi systematyzujące poczynione we wstępie pracy oceniam bardzo pozytywnie. Autor prawidłowo, czytelnie i syntetycznie systematyzuje uwagi poświęcone prawu ubezpieczeń społecznych, przechodząc potem do prezentacji tez i treści. Jedyne rozważania na s. 16 wstępu są nieco spóźnione. Dotyczą one bowiem materii prawa socjalnego. Jako takie Doktorant mógł je ująć kilka stron wcześniej, gdzie rozważa problematykę przynależności i struktury regulacji prawa ubezpieczeń społecznych jako części systemu zabezpieczenia społecznego. Wtrącenie tej materii na s. 16/17 przerywa czytelny tok wywodu poświęconego roli składki (w tym w systemie ubezpieczenia rolników, s. 15), od którego płynnie można było przejść do celu pracy (s. 17).

Rozdział pierwszy nie budzi zastrzeżeń. Czytelnie wyjaśnia w nim Doktorant pojęcie i rolę składek na ubezpieczenie społeczne. Rozważania historyczne – nie przesadzone co do ilości i przydatne dla dalszych wywodów. Spośród wielu elementów zwraca uwagę ciekawa – i uzasadniona w rozdziale II o czym będzie jeszcze mowa – teza, że opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne nie stanowi jedynie czynności materialno-technicznej ale powiązane jest z przejawem woli (s. 44-45).

Rozdział II oceniam wysoko pod względem analizy dogmatycznej instytucji prawa ubezpieczeń społecznych. W mojej ocenie zasługiwałby on na publikację jako odrębne opracowanie artykułowe. O ile bowiem nie mieści się w strukturze pracy, zawiera cenne i samodzielne myśli, potwierdzające umiejętność prowadzenia badań naukowych i formułowania samodzielnych ocen.

Uzasadnione zostało – własne stanowisko Autora – sprzeciwiające się konkludentnemu przystąpieniu do ubezpieczenia dobrowolnego (s. 85). Aż szkoda, że te uwagi (s. 85) nie posłużyły ocenie przesłanek wystąpienia z ubezpieczenia (o czym mowa na s. 86) – w tym przesłance „zaprzestania opłacania składek” – są to w mojej ocenie paralelne oceny. Jeśli jesteśmy przeciwnikami „dorozumienia w przystąpieniu” to także w przypadku wystąpienia

powinniśmy zachować ostrożność w ocenie zachowań dorozumianych (nieopłacenie składki). To można bardzo ładnie powiązać z przyjętym przez Autora stanowiskiem dotyczącym opłacenia częściowego, które stanowi wyraźną wolę pozostania w ubezpieczeniu.

Wszystko to sprawia, że *de lege ferenda* można się zastanawiać nad racjonalnością utrzymywania skutku nieopłacenia składki w postaci wystąpienia z ubezpieczenia. Proponowane przez Autora rozwiązanie – pogląd J. Drzewieckiej – zmierza właśnie w podobną stronę, nie wyłączając z ubezpieczenia wstrzymuje prawo do świadczeń. Przenosi zatem ciężar skutku nieopłacenia składki z obszaru podlegania na obszar gwarancji/realizacji świadczeń.

Wniosek dotyczący opłacenia składki w części – sformułowany na tle orzecznictwa (s. 89 i nast.) – uważam za uzasadniony i bardzo cenny. Zgadzam się z nim w pełnej rozciągłości. Można go dodatkowo uzasadnić mając na uwadze występujące w praktyce trudności w ustaleniu i obliczeniu wysokości składki. Złożone unormowania tej kwestii, niejasności praktyczne, trudność w uzyskaniu interpretacji ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powodują, że nawet instytucje zajmujące się zawodowo materią rachunkowości miewają trudności w interpretacji uregulowań.

Zwróćmy dla przykładu uwagę na uchwałę (7) Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 1/19, dotyczącą podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność pozarolniczą. Uchwała ta adresowana jest właśnie do tego kręgu osób, które objęte są dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Skoro ustalenie podstawy wymiaru składek, rodzi tak daleko idące wątpliwości, że musi je rozstrzygać Sąd Najwyższy, opłacenie składek w odpowiedniej wysokości może okazać się zadaniem dla płatnika niełatwym. Z tego względu wymaganie, aby zawsze precyzyjnie opłacił składkę „w wymaganej wysokości”, przekracza oczekiwania, jakimi można go obciążać.

Dlatego właśnie podzielam pogląd, że opłacenia składki – nawet w niepełnej wysokości, co może stanowić wynik trudności w ustaleniu takowej czy konieczności rozliczenia poprzednich okresów – nie można uznać za wyraz woli wyłączenia z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej). *De lege lata* tak rozumiana konstrukcja „nieopłacenia składki w terminie” potwierdza jednak tezę Autora dotyczącą charakteru czynności „opłacenia składki” – jako działania prawnego a nie jedynie czysto faktycznego. Aż prosiło się w rozdziale drugim o nawiązanie/przypomnienie tego poglądu. Regulację art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej należałoby więc interpretować tak, że jedynie nieopłacenie składki traktuje się jako wolę wystąpienia z ubezpieczenia.

Drobne zastrzeżenie można jedynie zaadresować pod adresem przeglądu orzecznictwa – s. 93 i nast. – dotyczącego przesłanek wyrażenia zgody. Przegląd bogaty, brakuje jednak

naukowej syntezy przesłanek wyrażenia zgody. Analiza naukowa polega m. in. na próbie uogólnienia problematyki. Na przykład dałoby się sformułować tezę, że co do zasady Zakład powinien udzielić zgody a więc odmowa musi być uzasadniona szczególnymi okolicznościami (ta teza przewija się w sposób nieskonkretyzowany w tekście). Warto byłoby tu nawiązać do – słusznie powołanych i przydatnych danych statystycznych (tabela 1, s. 107-108). Wypadałoby się pokusić o ich interpretację i wniosek, że taka zasada funkcjonuje w praktyce (skoro średnio na 14 wniosków tylko w 1 Zakład decyduje się na odmowę).

Wątpliwości budzi także wyrażony na s. 102 pogląd, który wydaje się traktować Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ administracji (przy tak skrótowym potraktowaniu materii i jaskrawej tezie). Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Zakładem ma swoją podstawę (art. 180 k.p.a.). Podzielałam także konkluzję, że formułowanie „zawiadomienia o stanowisku Zakładu” jest ze wszech miar nieuzasadnione prawnie i życiowo. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest jednak po prostu organem administracji (sięgniecie do art. 66 ustawy systemowej mogłoby tu być przydatne).

Reasumując, racjonalna jest przyjęta w rozdziale ocena całości regulacji art. 14 ust. 2 pkt 2 (s. 91 i nast.). Wywód prowadzony ładnie, uwzględniający szeroko – dorobek judykatury – i na tyle szeroko, na ile się dało, dorobek piśmiennictwa.

Analizę przeprowadzoną w rozdziale III uważam za prawidłową. Prawidłowo zidentyfikowany został przedmiot umorzenia, omówione przesłanki jego zastosowania oraz zagadnienia proceduralne. Podobnie jak w rozdziale II zastrzeżenie budzi ujęcie danych statystycznych. Zostały one jedynie zaprezentowane – bez omówienia czy wyprowadzenia z nich wniosków. Jeśli Autor nie widzi potrzeby wnioskowania, z danych tych można byłoby zrezygnować a jeśli mają one sens – takowy uzasadnić.

Zdecydowanie trudniejszy okazał się dla Autora rozdział IV. Podejmuje on bowiem skomplikowaną materię charakteru prawnego umowy, o której mowa w art. 29 ustawy systemowej. Nie wnoszę zastrzeżeń do rozważań, zaprezentowanych w punktach 1-3 tego rozdziału, są one bowiem ujęte prawidłowo. Natomiast ostatni, czwarty, punkt budzi co najmniej kilka wątpliwości.

Po pierwsze, nie sposób zakwalifikować wszystkich poczynionych tam rozważań jako „zagadnień proceduralnych”. Jest to ujęcie zbyt szerokie. Oczywiście, trzeba się zgodzić, że charakter prawny zawieranej z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych umowy stanowi konsekwencję poprzedzającej go procedury. Nie przeszkadzało to jednak najpierw podjąć

próby ustalenia, jaki jest charakter prawny tej umowy (nawet wprowadzając pewne elementy proceduralne), by następnie omówić pozostałe zagadnienia procesowe.

Po drugie i chyba najważniejsze – Autor nie poradził sobie z wyraźnym rozstrzygnięciem problemu charakteru prawnego umowy, o której mowa w art. 29 ust. 1a ustawy systemowej. Nie ma bowiem wyraźnej konkluzji, w której Doktorant wyraża jasny pogląd, czym ta umowa jest.

Trzeba Mu oddać, że w swojej analizie rozważa różnorodne koncepcje i to w pełnym ich zakresie. Niemniej jednak – i to po trzecie – wywód ten nie przekonuje co do układu. Najpierw prezentowane są – niezbieżne – poglądy doktryny prawa ubezpieczeń społecznych, potem judykatura a potem znowu – w trudnym do zrozumienia porządku – koncepcje publicznoprawne. Autor – dla przykładu – sięga (i bardzo słusznie) do podobieństw z regulacją umów o dofinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób niepełnosprawnych, nie służy to jednak dalszym ocenom. Podobnie poglądy M. Dyla (s. 157) – nie wiadomo, po co są one przywoływane a M. Dyl traktuje zarówno o umowach administracyjnych jak i umowach cywilnoprawnych.

Brak w tym wszystkim rzeczywistej i pogłębionej analizy samej umowy, o której mowa w art. 29 ustawy systemowej. Rozpocząć można choćby od najprostszego stwierdzenia, że ustawodawca nazywa tę czynność „umową”. Wypada oczywiście rozważyć w tym przypadku konstrukcje takie jak np. ugoda administracyjna, ale można byłoby to uczynić na początku, a więc stosując metodę eliminacji (czym umowa z art. 29 ust. 1a ustawy systemowej zdecydowanie nie jest i dlaczego).

Wydaje się, że po takiej analizie do rozważenia pozostają dwa warianty: umowa administracyjna i umowa cywilnoprawna. Tu z kolei mógłby być pomocny jej przedmiot – składka jako swoista danina publiczna (swoją drogą aż się prosiło, by rozważania „daninowe” ujęte w rozdziale V pojawiły się wcześniej – można byłoby wyraźnie w tym miejscu nawiązać). Skoro przedmiotem umowy są należności publicznoprawne – to może jednak pogląd L. Klat-Werteleckiej warto było jednak wziąć poważniej pod uwagę (s. 158). Ogólne twierdzenia doktryny prawa administracyjnego, że w polskim porządku prawnym nie ma umów administracyjnych, w kontekście treści art. 29 ustawy systemowej każą zapytać, czy aby na pewno są one uzasadnione. Alternatywę stanowiłoby stwierdzenie, że art. 29 ustawy systemowej nie należy do polskiego porządku prawnego, co chyba wypada pominąć milczeniem.

Rozumiem, że problem umowy, o której mowa w art. 29 ustawy systemowej, nie został jak dotąd rozstrzygnięty w piśmiennictwie. Praca doktorska ma jednak – jak wynika z art. 187



ust. 2 p.s.w.i.n. – stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Oczywiście, wymaga to pewnej umiejętności a nawet odwagi, by sformułować samodzielnie pogląd nigdzie (lub wąsko) reprezentowany. Stanowisko Autora w tej części rozważań pozostawia u mnie wyraźny niedosyt. Umiał bowiem zebrać i zaprezentować różne możliwości ale nie wyciągnął z nich wniosku.

Niedosyt pozostawia także sfera proceduralna. Zrozumiałe są dla mnie rozbieżności judykatury sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Oczekiwałem jednak od Doktoranta wyraźnego i spójnego stanowiska, czy – a jeśli tak to na jakiej drodze – umowa oraz odmowa jej zawarcia – podlegają weryfikacji sądowej. Podziela i oddaję Autorowi bardzo trafne wywody, że obie czynności wymagają uprzedniego przeprowadzenia postępowania administracyjnego (s. 153). Podziela wniosek, że oba efekty postępowania winny podlegać kontroli. Trzeba było jednak tę kwestię omówić (w gruncie rzeczy w oddzielnym punkcie) – niezależnie od twierdzeń, prezentowanych w orzecznictwie sądowym. Rozumiem, że są one istotne dla praktyka, jakim jest Doktorant (jakim jest także i autor niniejszych uwag). Niekiedy jednak trzeba umieć skrytykować orzecznictwo, przyjmując do wiadomości, że formułowane w nim rozwiązania mają znaczenie praktyczne (w praktyce trudno uzyskać inne rozstrzygnięcie), ale nie muszą być one ani spójne, ani racjonalne, ani jedynie właściwe.

Ponownie mam też zastrzeżenia do części statystycznej jako nieopracowanej.

Odnosząc się do treści rozdziału V, jeśli pominąć ich niewłaściwe umiejscowienie w pracy, zawierają one spójne, przejrzyste i czytelne wywody. Gdyby umiejscowić je na początku pracy, stanowiłyby one punkt odniesienia w dalszych rozważaniach (np. o naturze ulg albo też wprowadzenie/ramę dla koncepcji ułatwień indywidualnych, skoro pokazują one, na czym polegają ułatwienia ogólne). Treść rozdziału V oceniam zatem pozytywnie.

Zakończenie podsumowuje pracę. Wnioski są co do zasady poprawne – z pominięciem braku rzetelnej oceny i umiejscowienia zgody na opłacenie składki po terminie jako ułatwienia indywidualnego. Za niewłaściwe uważam w zakończeniu prowadzenie rozważań co do instytucji antykryzysowych. Rozumiem, że pojawiły się one na końcowym etapie pracy. Gdyby jednak konstrukcja pracy była w pełni właściwa, dałoby się znaleźć dla nich miejsce jednym z rozdziałów merytorycznych a nie w zakończeniu. Uważam, że podjęcie materii „ułatwień w opłacaniu składek” – generalnych i indywidualnych w rozdziale 2 (po rozdziale 1), umożliwiłoby jej uzupełnienie właśnie o instytucje zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. i

ich kwalifikację jako generalnych. O ile można mieć do tego zastrzeżenia, o tyle oddaję Autorowi, że podjął próbę ich kwalifikacji i przedstawił po temu wyraźne i logiczne uzasadnienie.

### **Dobór źródeł i warsztatu naukowego**

Przyjęta dla pracy metoda analizy dogmatycznej jest prawidłowa, metoda historyczna także została zastosowana w sposób adekwatny do potrzeb. Rozważania historyczne mają właściwą objętość i służą wyjaśnieniu materii prezentowanej w pracy.

Praca zawiera wątki interdyscyplinarne, co przemawia na korzyść Autora. Obok materii prawa ubezpieczeń społecznych obecne są rozważania z zakresu prawa publicznego – materialnego i procesowego a także elementy prawa prywatnego.

Autor potrafi formułować samodzielne oceny, w tym zarówno jako tezy cząstkowe w rozważaniach jak i jako większe tezy (w całej pracy). W kilku punktach nie wykorzystuje jednak swojego potencjału i nie wiąże wcześniej wyrażonych poglądów z późniejszymi – szkoda, bo stanowiłoby to dobitne podkreślenie umiejętności badawczych.

W przypadku bardziej skomplikowanych zagadnień Autor wydaje się nieco gubić (problem umowy administracyjnej), nie zachowując dyscypliny wywodu, który nie do końca wydaje się przemyślany konstrukcyjnie. Niekiedy brakuje syntezy (co widać np. – w skądinąd świetnym – wywodzie poświęconym zgodzie na opłacenie składki po terminie – można było sformułować wyraźne kryteria, które uzasadniają, zdaniem Autora, konieczność wyrażenia takiej zgody). W przypadku trudności z uporządkowaniem wywodu być może należałoby sięgnąć do prostego kryterium metod wykładni prawa (językowa, celowościowa, funkcjonalna, systemowa, historyczna).

Praca napisana jest jasnym, przejrzystym, bardzo dobrym językiem. Poglądy i stanowiska formułowane jasno i zrozumiale. W wielu miejscach widać zaangażowanie emocjonalne Autora, co ze swej strony niezwykle doceniam, potwierdza to bowiem pasję badawczą.

Uwzględnione w pracy piśmiennictwo (przeszło 200 pozycji i to należycie dobranych, o odpowiednim poziomie) a także judykatura (sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego) dowodzą ewidentnie wiedzy ogólnoteoretycznej kandydata w dyscyplinie nauk prawnych (specjalizacji prawa ubezpieczeń społecznych). Pokazują także umiejętność praktycznego umiejscowienia i aplikacji formułowanych poglądów.

## **Konkluzja**

Recenzowana praca Pana mgr. Piotra Dobrowolskiego pt. „Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych” prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie, dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (art. 187 ust. 1 p.s.w.i.n.) a jej przedmiotem jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (art. 187 ust. 2 p.s.w.i.n.).

**Spełnia zatem w całości kryteria wynikające z art. 187 p.s.w.i.n.**

Za w pełni uzasadnione uważam dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów postępowania w przedmiocie nadania stopnia naukowego doktora, a więc jej przyjęcia i obrony.