

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Sebastian Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, ss. 636, ISBN 978-83-8198-620-5**

Przedmiotem prezentowanej publikacji jest postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Książka stanowi studium z zakresu postępowania administracyjnego, choć można z powodzeniem przyjąć, że ma charakter interdyscyplinarny, gdyż odnosi się także do obszaru prawa ubezpieczeń społecznych. Pomimo upływu pewnego czasu od jej wydania prezentowane dzieło jest nadal niezwykle przydatne i cenne z punktu widzenia prowadzonych ciekawych wywodów i analiz prawnych. Co więcej, mimo że w doktrynie przedmiotu nie brakuje obecnie wielu innych wartościowych prac dotyczących tej problematyki, to właśnie to – przygotowane z perspektywy nauki prawa administracyjnego – stanowi pierwsze w literaturze opracowanie, gdyż kompleksowo odnosi się do przepisów regulujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe z uwzględnieniem kontekstu teoretycznego, historycznego i prawnoporównawczego, tym samym wypełniając lukę w zakresie badanej materii.

Na uwagę czytelnika zasługuje dodatkowo fakt, że autor Sebastian Gajewski aktualnie jest już doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem uczelni, radcą prawnym w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Stopień doktora habilitowanego uzyskał na podstawie prezentowanej tu monografii. Zajmuje się prawem i postępowaniem administracyjnym, sądową kontrolą administracji i prawem zabezpieczenia społecznego. To autor ponad 90 publikacji z tego zakresu: monografii, komentarzy, artykułów i glos. Był członkiem wielu zespołów eksperckich, które zajmowały się zabezpieczeniem społecznym: Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień przy Prezesie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Międzyresortowego Zespołu ds. Opracowania Systemu Orzecznictwa o Niepełnosprawności i Niezdolności do Pracy, Zespołu ds. Optymalizacji Decyzji Emerytalno-Rentowych w ZUS, Zespołu ds. Rehabilitacji Kompleksowej. Współpracował także z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych. W latach 2019–2023 był sędzią Trybunału Stanu. Obecnie zaś jest Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ponadto został powołany w skład Rady Dialogu Społecznego.

Książka składa się ze wstępu, 11 rozbudowanych rozdziałów i zakończenia. Specyficzne jest, że na koniec każdego z rozdziałów czytelnik odnajdzie uwagi końcowe będące swoistym podsumowaniem zawartych w nich rozważań.

Niebywale ciekawy i zajmujący jest już sam *Wstęp* obejmujący dziewięć stron. Autor wprowadza bowiem potencjalnego adresata monografii w świat postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe ujmowanego jako administracyjne postępowanie szczególnie stanowiące odrębną kategorię normatywną wprost określoną z nazwy w przepisach prawa. Rozstrzyga się w nim sprawy o świadczenia (czyli emeryturę; rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową; rentę rodzinną; dodatek pielęgnacyjny; dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej; zasiłek pogrzebowy) uregulowane w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: u.e.r.). Zdaniem autora „[w] postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe ustala się więc uprawnienia do tych świadczeń i określa ich wysokość oraz rozstrzyga się o zakresie i możliwości wykonywania tych praw. Dodatkowo, przepisy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stosuje się odpowiednio do niektórych postępowań w sprawach świadczeń równoważnych do świadczeń emerytalno-rentowych (np. w sprawach emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych) oraz postępowań funkcjonalnie związanych z postępowaniem o świadczenia emerytalno-rentowe (np. w sprawach ustalenia kapitału początkowego). Przekłada się to na liczbę decyzji wydanych w tym postępowaniu przez właściwe jednostki organizacyjne ZUS. W 2018 r. wyniosła ona 14 258 097 decyzji” (s. 1). Bez wątpienia uprawnienia, stanowiące przedmiot monografii, mają duże znaczenie społeczne, większość z nich ma charakter długoterminowy i pełni funkcję alimentacyjną. Świadczenia te w sporym czasie są podstawowym źródłem utrzymania ich beneficjentów, które w założeniu ma zastąpić dochód z pracy. Okoliczności te i liczba prowadzonych postępowań o świadczenia emerytalno-rentowe uzasadniają podjęcie refleksji teoretycznej nad ich prawną regulacją.

Uwagę czytelnika zwrócą także trzy tezy pracy: „[p]o pierwsze, na gruncie obowiązujących przepisów możliwe jest wyodrębnienie pewnego zespołu norm prawnych, które dają podstawę do zrekonstruowania modelu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. [...] Po drugie, możliwe i zasadne jest ujmowanie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jako administracyjnego postępowania szczególnego, a w rezultacie – jego opis i analiza za pomocą siatki pojęciowej właściwej nauce postępowania administracyjnego. [...] Po trzecie, tworzenie administracyjnych postępowań szczególnych – jako regulacji odrębnych od ogólnego postępowania administracyjnego, unormowanego w KPA [Ustawa z dnia 14 listopada 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – przyp. P.J.J.] – jest uzasadnione, gdy spełnione są dwa warunki. Pierwszy przewiduje, że za stworzeniem takiej regulacji przemawia specyfika norm prawa materialnego konkretyzowanych w tym postępowaniu lub norm prawa ustrojowego, tworzących jego organizacyjne ramy. Drugi zakłada zaś, że tak skonstruowane unormowania szczególnie nie mogą prowadzić do osłabienia gwarancji podstawowych wartości procesowych, które są właściwe dla postępowania administracyjnego” (s. 3–4). Tak skonstruowane tezy rzutują na osiem celów badawczych. Oto najważniejszy z nich wyciąg: „(1) ustalenie właściwości norm prawa materialnego konkretyzowanych

w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, które mogą lub powinny mieć wpływ na kształt regulacji tego postępowania, (2) wskazanie cech norm prawa ustrojowego determinujących pozycję organu prowadzącego postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, które mogą i powinny mieć wpływ na jego regulację prawną, (3) określenie statusu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jako administracyjnego postępowania szczególnego, (4) ustalenie i ocena powodów, dla których rozstrzygnięcie sprawy o świadczenie emerytalno-rentowe następuje na drodze postępowania administracyjnego, (5) wskazanie katalogu wartości procesowych, których realizacja w przepisach prawa o postępowaniu administracyjnym daje podstawę, by uznać jego wynik za sprawiedliwy, bez względu na merytoryczną treść tego rozstrzygnięcia, (6) zrekonstruowanie modelu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe oraz wskazanie jego cech charakterystycznych, które przesądzają o odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, (7) weryfikacja, czy cechy charakterystyczne postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe znajdują uzasadnienie w treści konkretyzowanych w nim norm prawa materialnego oraz norm prawa ustrojowego, które tworzą ramy jego prowadzenia, (8) weryfikacja, czy obowiązujący kształt regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wystarczająco gwarantuje właściwe dla postępowania administracyjnego wartości procesowe” (s. 4–6). Trzeba nadmienić, że w opracowaniu zastosowano trzy metody badawcze: formalno-dogmatyczną, historyczną oraz prawnoporównawczą.

Rozdział pierwszy to *Materialnoprawne i ustrojowe determinanty regulacji prawnej postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor na początku swoich wywodów odnosi się do związków między prawem procesowym administracyjnym a prawem materialnym. Dokonując przeglądu literatury, stwierdza, że „[...] prawo procesowe tworzy warunki do konkretyzacji norm materialnoprawnych. Z tego powodu jest ono postrzegane jako służebne w stosunku do prawa materialnego. [...] Prawo procesowe jest więc instrumentem prawa materialnego, a jednocześnie – koniecznym dopełnieniem jego regulacji” (s. 12). Tym samym postulat zharmonizowania regulacji procesowej z unormowaniami prawa materialnego staje się podstawowym wymogiem, który można adresować do ustawodawcy przy kształtowaniu przepisów prawa procesowego. Znajdzie on zaś zastosowanie w przypadku tworzenia unormowań szczególnych, odrębnych wobec ogólnej regulacji postępowania administracyjnego. Czytelnika zainteresują także wskazane w książce trzy podstawowe grupy czynników, związanych z treścią materialnych uprawnień lub obowiązków stanowiących przedmiot postępowania administracyjnego, które należy uwzględnić przy kształtowaniu jego regulacji prawnej. Wszystkie przedstawione przez autora założenia uzasadniają charakterystykę uprawnień, które stanowią kolejny punkt wywodów – jest nim przedmiot postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Warto tu podkreślić, że tego typu postępowanie jest kategorią normatywną. Ustawodawca posługuje się tym terminem w tytule u.e.r., choć obowiązujące przepisy nie wskazują jednak wprost przedmiotu tego postępowania. Przywołując jednak regulację u.e.r., a także stosowny akt wykonawczy, świadczenia obejmują: emeryturę; rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową; rentę rodzinną; dodatek pielęgnacyjny; dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz zasiłek pogrzebowy. Stąd „[n]a tym tle można więc przyjąć, że przedmiotem

postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe są sprawy, w których rozstrzyga się o prawach do wymienionych świadczeń, a zatem – wyprzedzając dalsze rozważania – ustala się do nich uprawnienia i określa ich wysokość oraz rozstrzyga się o zakresie i możliwości wykonywania tych praw. Treść i cechy uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych powinny więc przesądzać o kształcie regulacji prawnej wspomnianego postępowania. W taki sposób nie można natomiast ujmować uprawnień do świadczeń równoważnych do niektórych świadczeń emerytalno-rentowych. Z mocy przepisów szczególnych do postępowań w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 15–16). Wywody poświęcono także niektórym problemom systemowego umiejscowienia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Kolejno rekonstrukcji poddano prawo do zabezpieczenia społecznego, w następstwie którego opisano i dokonano analizy art. 67 Konstytucji RP. Ustalenia dotyczące treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego pozwoliły wskazać cztery zasadnicze cechy uprawnień, które służą jego realizacji. Mają one następujący charakter: socjalny, pozytywny, majątkowy i pieniężny. Następne zagadnienie to prawo do emerytury. Autor zwraca tu uwagę, że w obowiązujących przepisach prawo to nie jest uregulowane w sposób jednolity, co wynika z kilku rodzajów prawa do emerytury, które różnią się przesłankami jego nabycia i sposobem ustalenia wysokości. Po scharakteryzowaniu tego świadczenia autor formułuje dwa zasadnicze wnioski: (1) stany faktyczne niezbędne do ustalenia prawa do emerytury i jej wysokości mają szczególny, złożony charakter, (2) akty administracyjne rozstrzygające o prawie do emerytury i jej wysokości wywołują doniosłe skutki w odniesieniu do sytuacji życiowej ich adresata, jak i w sferze interesu publicznego. Fragment dotyczący prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy dotyczy z kolei „[...] ochrony ubezpieczeniowej, która udzielana jest przez ubezpieczenie rentowe i realizowana za pomocą renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi zapewnienie ubezpieczonemu świadczenia zastępującego dochód z pracy zarobkowej w razie utraty lub ograniczenia zdolności do jej wykonywania w sposób długotrwały z powodu choroby lub kalectwa” (s. 29). W tym punkcie przybliżono kwestie nabycia tego świadczenia w razie łącznego spełnienia czterech zasadniczych przesłanek. Następnie autor analizuje pojęcie niezdolności do pracy, na które składają się trzy zasadnicze elementy i ustalenie, w jaki sposób jego specyfika może i powinna znaleźć odzwierciedlenie w regulacji procesowej normującej postępowanie w tych sprawach. Następnie scharakteryzowane w monografii świadczenie to prawo do renty rodzinnej chroniącej ryzyko utraty żywiciela. Autor podkreśla tu, że „[o]bejmuje ono sytuację, w której osoby mające prawo pozostawać na utrzymaniu ubezpieczonego, wskutek jego śmierci, utraciły środki na pokrycie swoich potrzeb i nie mogą ich samodzielnie pozyskać z powodu wieku, niezdolności do pracy lub sytuacji osobistej. Ochrona ubezpieczeniowa realizowana za pomocą renty rodzinnej ma przy tym charakter wtórny w stosunku do tej, która udzielana jest przez prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczeń równoważnych. Renta rodzinna przysługuje bowiem w miejsce świadczenia pobieranego przez zmarłego żywiciela rodziny. Tym samym nabycie prawa do niej uzależnione jest od wcześniejszego posiadania przez żywiciela prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia równoważnego”

(s. 36). Jeszcze innym rodzajem świadczenia jest prawo do dodatku pielęgnacyjnego, będącego świadczeniem uzupełniającym emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz rentę rodzinną. Pomysłodawca książki zauważa, że „[p]rawo do jego pobierania może powstać jedynie w stosunku do osób, które są uprawnione do jednego z tych świadczeń, i trwa do czasu, w którym uprawnienia do nich pozostają aktualne. Dodatek pielęgnacyjny chroni potrzebę ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie związanych z obniżeniem się zdolności człowieka do zwykłego, codziennego funkcjonowania. W tym sensie świadczenie to ma łagodzić skutki tej sytuacji i zwiększyć możliwość poniesienia związanych z nią wydatków” (s. 38). Kolejny analizowany przykład świadczenia to prawo do dodatku dla sierot zupełnych mające charakter świadczenia uzupełniającego w stosunku do renty rodzinnej. Jak podnosi autor, „[p]rawo do niego powstaje wyłącznie w razie posiadania uprawnienia do renty rodzinnej i faktycznego jej pobierania, a trwa tak długo, jak stany te pozostają aktualne. Dodatek dla sierot zupełnych chroni sytuację śmierci obu rodziców osoby uprawnionej do renty rodzinnej. W założeniu ma on łagodzić skutki materialne tej szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej. Świadczenie to realizuje przy tym funkcję alimentacyjną, dostarczając jego beneficjentowi środków utrzymania, których nie może on pozyskiwać od rodziców z powodu ich śmierci” (s. 41). Przedostatnim badanym świadczeniem jest prawo do zasiłku pogrzebowego stanowiącego jednorazowe świadczenie, które przysługuje w razie śmierci ubezpieczonego. Warto dodać, że „[ś]wiadczenie to służy pokryciu kosztów urządzenia zwyczajowo przyjętych w danej kulturze obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej, bez względu na to, czy obejmują one złożenie ciała do grobu. Prawo do zasiłku pogrzebowego chroni więc ryzyko śmierci” (s. 42). Jako ostatnie analizie zostały poddane świadczenia w drodze wyjątku, co oznacza, że ubezpieczonym i pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać właśnie w takiej drodze świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. W rozdziale pierwszym książki ciekawymi rozważaniami objęto także związki między prawem procesowym administracyjnym a prawem ustrojowym. Według autora „[m]ają one jednak inny charakter niż relacje między prawem o postępowaniu administracyjnym a prawem materialnym. Nie można bowiem przyjąć, by prawo procesowe pełniło rolę służebną w stosunku do prawa ustrojowego. Zaznacza się więc bardziej wzajemny wpływ obu dziedzin na przyjęte w nich rozwiązania, podkreślając, że regulacje prawa ustrojowego nie powinny stanowić uzasadnienia dla przyjmowania unormowań procesowych, które w istotny sposób obniżałyby gwarancje procesowe dla stron postępowania administracyjnego” (s. 47). Uwzględniając jednakże wyodrębnione dwie zasadnicze płaszczyzny – regulacyjną i funkcjonalną – wpływu prawa ustrojowego na prawo administracyjne procesowe (czyli płaszczyznę), w pracy przyjęto, że „[...] szczególne znaczenie ma płaszczyzna regulacyjna. Tworzy ona bowiem ramy, w których muszą pozostawać wszelkie unormowania procesowe, w tym – dotyczące postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 48–49). Następnym

fragment opracowania dotyczy relacji pozycji prawnej ZUS a regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Wywody rozpoczęto od tego, że decyzje w sprawach świadczeń są wydawane, a świadczenia te wypłacane przez organy rentowe właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej. Na tym tle autor szczegółowo analizuje charakter prawny i pozycję prawną ZUS, a także jego strukturę organizacyjną. Na uwagę zasługuje fakt, że badacz wykazuje się tu wybitną, także praktyczną znajomością omawianej problematyki, co pozwoliło na sformułowanie dwóch zasadniczych wniosków dotyczących regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które wynikają z przepisów prawa ustrojowego określających pozycję prawną ZUS i jego jednostek organizacyjnych. Otóż: „[p]o pierwsze, powinna ona uwzględniać, że ZUS jest zamkniętą strukturą organizacyjną, której względna samodzielność stanowi podstawowy wyznacznik jego pozycji prawnej. [...] Po drugie, powinna ona brać pod uwagę wewnętrzną, wielopoziomą strukturę organizacyjną ZUS [...]” (s. 55). Uwagi końcowe podsumowujące wywody zamykają rozdział pierwszy.

Rozdział drugi to *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jako postępowanie administracyjne*. Na jego początku autor zajmuje się pojęciem postępowania administracyjnego, które w literaturze przedmiotu nie jest ujmowane jednolicie. Interesująco ujęto tu podziały tegoż postępowania w znaczeniu wąskim i szerokim, co w rezultacie badań pozwoliło na ustalenie, że charakter postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe mieści się w pojęciu postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu (istotne są tu zatem trzy kryteria: podmiot, forma i adresat). Kolejne zagadnienie to pojęcie postępowania administracyjnego szczególnego. Zdaniem autora „[s]zczególny charakter tych postępowań sprowadza się do tego, że podejmowane w nich czynności i stosowane instytucje procesowe przynajmniej w części normowane są inaczej niż w KPA, choć rozstrzygana w nich sprawa mieści się w zakresie wyznaczonym art. 1 pkt 1–2 KPA. Regulacja tych postępowań ma przy tym węższe zastosowanie niż przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. O postępowaniu administracyjnym szczególnym nie można mówić jednak w każdym przypadku, gdy przepis prawa przewiduje jakiegokolwiek odrębności w odniesieniu do postępowania dotyczącego pewnej kategorii spraw. W ten sposób można kwalifikować dopiero postępowania, w przypadku których regulacje odmienne względem ogólnego postępowania administracyjnego są znaczne zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym. Przewidziane w przepisach prawa niewielkie odrębności dotyczące drobnych, technicznych kwestii nie prowadzą bowiem do powstania postępowania szczególnego, ale do modyfikacji postępowania ogólnego. Szczególne postępowanie administracyjne występuje więc dopiero wówczas, gdy jego podstawowe instytucje procesowe unormowane są inaczej niż w postępowaniu ogólnym. Mowa tu przede wszystkim o stronie postępowania, jego wszczęciu, postępowaniu wyjaśniającym, ocenie dowodów, kończącym postępowanie akcie (decyzji) i systemie środków prawnych” (s. 68). Czytelnik w dalszej kolejności odnajdzie w tym fragmencie wiele podziałów i klasyfikacji postępowań administracyjnych szczególnych wraz z próbą klasyfikacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, co okazuje się skomplikowanym procesem wymagającym fachowej wiedzy, którą autor książki posiada. Następnym punktem jest pojęcie dekodyfikacji postępowania administracyjnego,

która jest ujmowana przede wszystkim jako przeciwieństwo kodyfikacji, zjawisko prowadzące do odwrócenia założonych przez nią celów. Dla oceny, który ze sposobów rozumienia dekodyfikacji jest adekwatny do opisu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, autor przedstawił w zarysie historyczny rozwój regulacji prawnej postępowania w tych sprawach. W ramach ewolucji regulacji prawnej postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe omówił regulacje z lat: 1928–1933, 1933–1954, 1954–1967, 1968–1982, 1983–1998 i po 1998 r. Po przeprowadzonych badaniach nad ewolucją unormowań prawnych postępowania dotyczącego świadczeń emerytalno-rentowych, poza trzema zasadniczymi ujętymi w książce wnioskami, trzeba wskazać, że „[...] ustanowienie w dużej mierze odrębnej od KPA regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe może być traktowane jako przejaw dekodyfikacji w ujęciu statycznym. Proces kodyfikacji polskiego postępowania administracyjnego nigdy nie obejmował postępowania w sprawach odpowiadających przedmiotowi omawianej regulacji. Kwestie te były albo wyłączone w całości spod mocy obowiązującej aktu normującego ogólne postępowanie administracyjne, albo przyjmowano w tym zakresie regulacje daleko odrębne” (s. 96). Fragment dotyczący dekodyfikacji wzbogaca omówienie kwestii jej zasadności. Kolejne poruszane zagadnienie to funkcje postępowania administracyjnego ujęte w kontekście zróżnicowanej ich klasyfikacji, jak również w odniesieniu do regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. W rozdziale drugim zawarto ponadto problematykę dotyczącą relacji pomiędzy sprawą rozstrzyganą w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe a sprawą administracyjną. Czytelnik odnajdzie tu wyjaśnienia dotyczące pojęcia „sprawa”, a także określenia „sprawa administracyjna”, które to nie posiada definicji legalnej. Pomocne w tym zakresie są analizy przybliżonych w tym celu licznych ujęć literatury przedmiotu. Ponadto w opracowaniu pochyłono się nad tym, jaki charakter – administracyjny czy cywilny, przypisuje się sprawom z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na podstawie przeprowadzonych żmudnych badań autor stwierdza, że „[u]stanowienie drogi administracyjnej w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe uwzględnia więc w większym stopniu specyfikę ich rozstrzygania aniżeli tryb właściwy dla dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych” (s. 111). Ostatnie zagadnienie to sprawa rozstrzygana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe a sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 180–181 KPA). Autor analizuje tu wskazane regulacje KPA, gdyż posługują się one pojęciem „spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Jak podkreśla, „[...] rozumie się przez nie sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Kategoria ta nie ma charakteru materialnoprawnego. Została ona bowiem wyodrębniona na podstawie okoliczności, które nie odwołują się ani do charakteru i istoty stosunków prawnych, w ramach których powstaje sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, ani treści uprawnień lub obowiązków stanowiących jej przedmiot” (s. 112). Istotne są tu trzy kryteria: sprawy administracyjnej, podstawy prawnej i odrębnej regulacji procesowej. Tym samym stwierdza, że sprawa rozstrzygana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych z art. 180–181 KPA. Uwagi końcowe podsumowują rozdział drugi.

Rozdział trzeci to *Wartości procesowe i ich źródła a postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe*. Pierwsze tło stanowi charakterystyka klasycznej i postklasycznej teorii procesu, które nie są uporządkowanymi teoriami naukowymi, a raczej można im przypisać walor zbioru tez i postulatów, odnoszących się do pożądaných dróg legitymizacji procesu. Są to zatem podstawowe cele i wartości, przez pryzmat których jest on postrzegany. Pojęcie i funkcje wartości procesowych to kolejne zagadnienie. Ciekawe przeprowadzenie czytelnika przez problematykę katalogu wartości procesowych, które mają charakter uniwersalny i w założeniu odnoszą się do wszystkich postępowań regulowanych prawem: administracyjnych, sądowych, a także same klasyfikacje wartości procesowych powodują, że wartości te mogą być ujmowane jako wartości procesu stosowania prawa. Odnosząc się zaś do dwóch funkcji wartości procesowych: (1) służą kierunkowaniu procesu stanowienia przepisów prawa dotyczących postępowań przed organami władzy publicznej, (2) tworzą wzorzec do dokonywania oceny obowiązujących regulacji procesowych oraz procesu ich stosowania, mogą być one stosowane do analizy regulacji składających się na postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Intersujący jest także fragment dotyczący teoretycznych źródeł wartości procesowych, które – na gruncie prawa i postępowania administracyjnego – należy wiązać z ideą sprawiedliwości proceduralnej, prawem do dobrej administracji czy wywodzącą się z amerykańskiego prawa administracyjnego klauzulą *procedural due proces*. Zdaniem autora „[w]ymienione koncepcje są względnie utrwalone, posiadają wiele wspólnych składników, a przede wszystkim – zakładają ocenę prawa procesowego w kategoriach wartości. W dużej mierze sprowadzają się one zresztą do ustanowienia katalogu wartości procesowych (wymogów, standardów), którym mają odpowiadać regulacje postępowań normowanych prawem. Idee te posiadają przy tym zróżnicowane uzasadnienia: od określonej koncepcji sprawiedliwości, przez przyrodzoną godność człowieka po dążenie do zapewnienia właściwej ochrony wolności i praw jednostki. Ujmowane łącznie pozwalają przyjąć, że współcześnie istnieje możliwość rekonstrukcji na podstawie norm prawnych i społecznych oczekiwań wobec prawa pewnej spójnej miary do oceny regulacji z zakresu postępowania administracyjnego i praktyki jej stosowania” (s. 126). W rozdziale zawarto także normatywne źródła koncepcji wartości procesowych. Pomysłodawca książki przedstawia tu koncepcje teoretyczne stanowiące w dużej mierze zbiór postulatów wobec treści prawa i praktyki jego stosowania. Przy czym zwraca uwagę, że „[m]ożna je jednak ujmować jako element norm prawnych, które stanowią część polskiego systemu prawa, a zatem w sposób wiążący określają uprawnienia i obowiązki jednostek oraz zadania i kompetencje organów władzy publicznej” (s. 133). W tym kontekście wskazuje się na normy Konstytucji i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego publicznego. Analizie poddano zatem zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady szczegółowe: zasadę prawa do procesu (art. 45 Konstytucji) i zasadę zupełności proceduralnej (art. 6 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także prawo do sądu (art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Uwagi końcowe zamykają rozdział trzeci.

Rozdział czwarty to *Podmioty postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor otwiera wywody wprowadzające do tej części książki pojęciem podmiotów postępowania z podziałem ich rozumienia na dwa sposoby: szeroko i wąsko. Ponieważ w tym opracowaniu pojęcie podmiotów postępowania będzie używane w drugim znaczeniu, czyli wąskim, warto wskazać, że ujęcie to „[...] nie odwołuje się do związku między bytem postępowania a obecnością w nim określonych podmiotów. Koncepcja ta zakłada, że podmiotem postępowania jest każda jednostka, której przepisy prawa przypisują określone uprawnienia lub obowiązki w toku danego postępowania lub bezpośrednio w związku z nim. W tym ujęciu podmiotami postępowania są nie tylko strona i organ administracji publicznej, ale także inne osoby, np. świadkowie, biegli, organ współdziałający czy podmioty, na których z mocy przepisów prawa spoczywa w danym postępowaniu obowiązek dostarczania dowodów i materiałów niezbędnych do załatwienia sprawy. Mowa tu więc zarówno o podmiotach, bez których postępowanie nie może się toczyć, jak i takich, których obecność nie stanowi warunku w tym zakresie. Podmioty te niekiedy określane są mianem «podmiotów fakultatywnych» (podmioty na prawach strony) i «uczestników postępowania» (pozostałe podmioty)” (s. 154). W monografii mocno akcentuje się, że „[s]zczególną cechą postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jest występowanie wielu innych niż zainteresowany (strona) i organ rentowy podmiotów, którym można przypisać określone uprawnienia i obowiązki procesowe”. Dlatego dla czytelnika niezwykle cenna będzie zaproponowana przez autora klasyfikacja tych podmiotów, która wyznaczyła porządek dalszych rozważań. Zgodnie z tym szczegółowej analizie poddano najpierw pierwszą grupę – podmioty główne, czyli te, bez których – w sensie prawnoprosesowym – postępowanie nie może się toczyć. Jest to zatem organ rentowy, w stosunku do którego ujęto badania nad: (1) samą rekonstrukcją tego pojęcia na gruncie zarówno KPA, przepisów normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, jak i przepisów prawa cywilnego, (2) właściwością organu rentowego z uwzględnieniem szczególnej cechy tego postępowania, dotyczącej sposobu określenia właściwości miejscowej organu rentowego i szerokie zastosowanie właściwości delegacyjnej. W ramach podmiotów głównych badaniom poddano także regulacje prawne dotyczące zainteresowanego (strony), przy czym w książce zaznacza się, że „[p]rzepisy szczególne normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, inaczej niż regulacje dotyczące ogólnego postępowania administracyjnego, nie posługują się pojęciem strony. W unormowaniach tych zamiennie i w sposób pozbawiony konsekwencji występują dwa określenia: «zainteresowany» i «osoba zainteresowana», a także jednostkowo – pojęcie «osoba ubiegająca się o świadczenie»” (s. 164). Poza tym są to także osoby uprawnione do niezrealizowanych świadczeń (strony). Drugą grupę stanowią podmioty poboczne, czyli pozostałe podmioty, którym można przypisać w postępowaniu określone uprawnienia lub obowiązki. Są to: (1) lekarze orzecznicy ZUS i komisje lekarskie ZUS, (2) organy administracji publicznej współdziałające z organem rentowym: (a) współdziałające materialnie z organem rentowym, (b) udzielające pomocy i informacji organowi rentowemu, (c) udzielające pomocy prawnej organowi rentowemu, (d) instytucje zagraniczne, (3) pracodawcy i inni płatnicy składek. Poza tym, jak wynika z przytoczonej klasyfikacji, są to także inne

podmioty uboczne występujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym: świadek, biegły, podmiot na prawach strony (organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), jednakże nie są one poddawane w monografii dalszym badaniom. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego przeglądu literatury, a zarazem wielość treści wypełniających rozdział czwarty warto w ramach podsumowania odnieść się nieco więcej do uwag końcowych. Otóż „[u]kład podmiotowy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jest złożony. Jego zasadnicza struktura obejmuje kategorie podmiotów, które występują również w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W jego regulacji można bowiem wskazać zarówno podmioty główne, jak i podmioty uboczne. Podmioty główne ukształtowane zostały w sposób zbliżony do odpowiadających im rozwiązań ogólnego postępowania administracyjnego. Sposób wyznaczenia zainteresowanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe nie odbiega od zasady wyrażonej w art. 28 KPA. [...] Pozycja zainteresowanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe ma jednak pewne cechy szczególne, odróżniające ją od strony w postępowaniu administracyjnym. Mowa tu o przypisaniu mu szeregu obowiązków, które zakładają aktywną rolę zainteresowanego w postępowaniu wyjaśniającym. Organ rentowy zaś – choć jest podmiotem o szczególnym usytuowaniu prawnym, właściwym jedynie dla postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe – mieści się w pojęciu organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 1–2 KPA. [...] Podmioty uboczne występują nie tylko w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, ale także – w ogólnym postępowaniu administracyjnym i wielu administracyjnych postępowaniach szczególnych. W postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe katalog tych podmiotów jest jednak znacznie szerszy niż w innych postępowaniach. Zróżnicowana jest też ich rola. Można wskazać cztery zasadnicze funkcje: (1) wiążące ustalanie określonych okoliczności faktycznych, do których stwierdzenia niezbędna jest wiedza specjalistyczna (lekarze orzecznicy, komisje lekarskie ZUS); (2) umożliwienie organowi rentowemu lub zainteresowanemu prawidłowego wywiązania się z ich powinności w toku postępowania wyjaśniającego (organy administracji publicznej udzielające pomocy i informacji organowi rentowemu, udzielające pomocy prawnej organowi rentowemu, instytucje zagraniczne, pracodawcy i inni płatnicy składek), a w konsekwencji – zagwarantowanie pełnego, prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy o świadczenie; (3) dostarczanie spostrzeżeń o charakterze dowodów (świadek, biegły); (4) ochrona praworządności, interesu społecznego i innych interesów prawnie chronionych (podmioty na prawach strony)” (s. 204).

Rozdział piąty to *Faza wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. W tym zakresie odniesiono się do pojęcia wszczęcia postępowania i jego skutków. Warto tu odnotować, że „[w]szczęcie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe nie przybiera formy zewnętrznego aktu, którego rozstrzygnięcie wprost deklarowałoby to zdarzenie. W istocie więc wszczęcie postępowania stanowi pewien moment czasowy, z którym następują skutki prawne, pozwalające przyjąć, że w określonej sprawie toczy się postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Z tego powodu wszczęcie postępowania można scharakteryzować, przypisując mu cztery zasadnicze skutki” (s. 205). I tak: (1) wszczęcie postępowania rodzi obowiązek stosowania do wszystkich czynności podejmowanych w sprawie przepisów

normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, (2) z chwilą wszczęcia postępowania dochodzi do nawiązania stosunku administracyjnoprawnego o charakterze procesowym w relacji organ rentowy a zainteresowany (strona), (3) wszczęcie postępowania tworzy stan zawisłości sprawy, (4) w sytuacji gdy sprawa dotyczy świadczenia emerytalno-rentowego, o którym organ rentowy już w przeszłości rozstrzygał w drodze prawomocnej decyzji, wszczęcie postępowania powoduje rozpoczęcie biegu terminu załatwienia spraw. Dalsze wywody poświęcono wszczęciu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które podzielono na to prowadzone: (1) na wniosek, co jest zasadą w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, a także (2) z urzędu, czyli wówczas, gdy organ rentowy wszczyna postępowanie na podstawie posiadanych informacji, które uzyskał samodzielnie (z analizy akt sprawy, innych spraw lub innych zgromadzonych danych) lub zostały mu dostarczone przez inne podmioty. Fragment ten jest niezwykle szczegółowy, zawiera bowiem szereg analiz przepisów i procedur z nich wynikających. Ponadto rozdział ten zawiera zagadnienie odmowy wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor także tutaj wnikliwie bada instytucję odmowy i dlatego wypada choć podać, że w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe podstawy odmowy wszczęcia postępowania zostały określone dość szeroko. Można je podzielić na dwie kategorie: (1) podstawy ogólne, na które składają się okoliczności uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania wskazane w KPA, (2) podstawy szczególne, które obejmują okoliczności przewidziane jako przesłanki takiego rozstrzygnięcia w przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Co więcej, „[w] literaturze przedmiotu konstrukcja odmowy wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe budzi pewne zastrzeżenia. Wskazuje się w szczególności, że może ona znaleźć zastosowanie nie tylko na etapie wstępnej oceny wniosku o świadczenie, ale także – już w toku postępowania wyjaśniającego, gdy organ rentowy stwierdzi, że do wniosku nie dołączono wszystkich dokumentów niezbędnych do rozstrzygnięcia spraw” (s. 223). Z uwag końcowych warto przytoczyć zdanie, według którego „[f]aza wszczęcia postępowania obejmuje ogół przewidzianych przez przepisy prawa działań podejmowanych przez organ procesowy, stronę i inne podmioty, związanych z rozpoczęciem sformalizowanego ciągu czynności prowadzących do rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki w formie aktu administracyjnego” (s. 224). Postępowanie to wszczynane jest zasadniczo na wniosek i jest rozbudowane, natomiast tryb wszczęcia z urzędu stanowi wyjątek, a regulacje są dość skromne.

Rozdział szósty to *Faza rozpoznawcza postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Czytelnik w ramach tego rozbudowanego rozdziału odnajdzie na początku odniesienia do systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Zdaniem autora „[p]rzez system należy rozumieć układ powiązanych ze sobą elementów, który ma określoną budowę i stanowi uporządkowaną całość. Środkiem dowodowym jest zaś nośnik informacji, który pozwala na przekonanie organu o istnieniu lub nieistnieniu określonych faktów, względnie prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń o faktach. [...] Na tym tle można przyjąć, że system środków dowodowych w danym postępowaniu to możliwe do scharakteryzowania za pomocą pewnych wspólnych, uogólnionych

cech: katalog dowodów, relacje między nimi, ich właściwości oraz zakres wykorzystania” (s. 227). Ponieważ przedmiotem zainteresowania jest system środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, w monografii po pierwsze zaprezentowano zwięzłą charakterystykę poszczególnych dowodów lub ich grup, a w dalszej – wspólne cechy ich regulacji prawnej. Taki porządek rozważań, jak również analiza przepisów postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stanowi także podwaliny pod wyróżnienie dopuszczalnych w nim dowodów i ich kategorii. Dalsze fragmenty książki oparto na tym podziale. Czytelnik uzyska zatem wiedzę na temat dowodu z konta ubezpieczonego. Kolejną omawiana kategoria to dowód z dokumentu, w ramach którego wyróżnia się dowód z dokumentu kwalifikowanego, w tym dowód: z orzeczenia lekarza orzecznika ZUS (komisji lekarskiej ZUS), z decyzji administracyjnej, z orzeczenia sądu, z odpisu aktu stanu cywilnego, z dokumentu potwierdzającego tożsamość, z legitymacji ubezpieczeniowej, ze świadectwa pracy i z umowy o pracę. Dowód z dokumentu stanowi także dowód z innego dokumentu nazwanego, w ramach którego wyróżnia się dowód z: zaświadczenia, legitymacji służbowej, legitymacji związku zawodowego, rachunków poniesionych kosztów pogrzebu, poświadczony za zgodność z oryginałem kopii dokumentu. Do dowodu z dokumentu należy także zaliczyć dowód z dokumentu nienazwanego. Jeszcze inna kategoria dotyczy dowodu z oświadczenia i dowodu z zeznań świadka. Wreszcie ostatnią kategorią są dodatkowe dowody, takie jak dowód: z dokumentu, z zeznań świadka, z opinii biegłego, z oględzin, z przesłuchania strony, inne dowody zgodne z prawem. Warto zauważyć, że analizowany katalog dowodów, których przeprowadzenie jest dopuszczalne w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, ma rozbudowany charakter. Przesłanki ustalenia uprawnień do poszczególnych świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości są bowiem zróżnicowane. Ponadto znaczna część dowodów możliwych do przeprowadzenia w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe służy odzwierciedleniu przebiegu aktywności zawodowej i innej aktywności ekonomicznej zainteresowanego (strony), która ma wpływ na ustalenie prawa do świadczenia, a także jego wysokość. Kolejne zagadnienie dotyczy próby uporządkowania systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor, korzystając z różnych podziałów klasyfikacji środków dowodowych z odwołaniem się do zróżnicowanych kryteriów, poprzez nadanie im uniwersalnego charakteru porządkuje środki dowodowe w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe i konstruuje cztery ich kryteria: (1) regulacje prawne środków dowodowych pozwalają na przeprowadzenie podziału na dowody nazwane i dowody nienazwane, (2) dopuszczalność przeprowadzenia danego środka dowodowego umożliwia dokonanie podziału dowodów na podstawowe i posiłkowe, (3) rodzaj źródła informacji daje możliwość wyodrębnienia dowodów osobowych i rzeczowych, (4) sposób zetknięcia się organu z faktem będącym przedmiotem dowodu umożliwia wyodrębnienie dowodów bezpośrednich i pośrednich. Poza tym w rozdziale szóstym wskazano i wyodrębniono cechy systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, które odróżniają w tym zakresie to postępowanie od ogólnego postępowania administracyjnego. Są to: (1) względnie zamknięty katalog dowodów o ograniczonym zakresie mocy dowodowej, (2) preferowany charakter dowodu z konta ubezpieczonego i dowodu

z dokumentu, (3) oportunistyczny dowodowy, (4) elementy legalnej oceny dowodów. Każdą z nich w książce omówiono odrębnie. Równie ciekawym fragmentem jest ten poświęcony ciężarowi dowodu w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Punktem wyjścia są rozważania dotyczące pojęcia ciężaru dowodu jako podstawowego pojęcia nauk prawnych i stanowiącego przedmiot refleksji różnych ich dziedzin z przyjęciem założenia, że pojęcie to nie jest jednolite. W odniesieniu już wprost do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stwierdzono, że „[...] formalny ciężar dowodu nie jest unormowany w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe w sposób jednolity. Możliwe jest jednak wskazanie dwóch podstawowych sytuacji, którym odpowiadają określone reguły rozkładu ciężaru dowodu. Zostały one wyróżnione według kryterium trybu wszczęcia postępowania (z urzędu, na wniosek). Takie zróżnicowanie odpowiada odmiennym wartościom leżącym u podstaw aktywności dowodowej strony i organu. Można bowiem przyjąć, że w postępowaniach wszczynanych na wniosek konieczność dostarczania środków dowodowych wynika z dążenia do ochrony interesów wnioskodawcy lub interesów, które reprezentuje, zaś w postępowaniach prowadzonych z urzędu – co do zasady z potrzeby ochrony interesu publicznego i praworządności” (s. 306). W monografii poddano także wyczerpującym analizom postanowienia w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor, sumując wiele sformułowanych w literaturze przedmiotu definicji i charakterystyk postanowienia, wykazuje, że w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe mają one jednak nieco odmienną rolę niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wynika to z faktu, że w przedmiotowym postępowaniu, znaczenie postanowienia determinuje: (1) jednoinstancyjność postępowania, (2) wyłączenie możliwości wydawania postanowień kończących postępowanie. Poza tym wskazuje dwie zasadnicze cechy postanowień jako rodzaju aktu administracyjnego wydawanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe: (1) występują tu wyłącznie postanowienia o ściśle procesowym charakterze, które nie tylko nie załatwiają sprawy co do istoty, ale nie mają także wpływu na możliwość wydania takiego rozstrzygnięcia w danym postępowaniu i nie wywołują skutków dla jego bytu, (2) w tym postępowaniu wszystkie postanowienia mają charakter ostateczny i prawomocny. Uwagi końcowe zamykają wywody.

Rozdział siódmy to *Faza zakończenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. W tym fragmencie uwagę skupiono na terminach załatwiania spraw w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Przy czym najpierw odniesiono się do pojęcia i funkcji terminu załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Kolejna kwestia to rodzaje terminów załatwiania spraw w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Ponieważ w ramach tego postępowania można wyodrębnić dwa rodzaje terminów załatwiania spraw: termin załatwienia sprawy po raz pierwszy i termin załatwienia sprawy po raz kolejny, autor we wskazanej kolejności poddaje je analizie i ocenie z uwzględnieniem regulacji prawnych, poglądów literatury przedmiotu i orzecznictwa. Następnym punktem poświęcono decyzji organu rentowego. We wprowadzeniu do tego zagadnienia podkreśla się, że przepisy dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych, określając rodzajowo akt kończący postępowanie, posługują się pojęciem decyzji w sprawach świadczeń, decyzji w sprawie świadczenia lub decyzji organu rentowego. W literaturze przedmiotu decyzje te

określa się zaś niekiedy mianem decyzji rentowej lub aktu rentowego. Kolejno scharakteryzowano typy decyzji organu rentowego. Ważne w tym zakresie jest, że „[a]naliza przypadków, w których przepisy normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przewidują wydanie decyzji, pozwala wyodrębnić, ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia, trzy zasadnicze grupy tych aktów. Są to: (1) decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości, (2) decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia, (3) decyzje kończące postępowanie w inny sposób” (s. 328). Dalsze wywody dotyczące tych decyzji przeprowadzono na podstawie ujętego w książce i podanego tu podziału. Autor wyczerpująco zbadał ponadto decyzję organu rentowego jako wypowiedź normowaną przez przepisy prawa. Ponieważ elementy, które zawiera decyzja wydawana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, są zróżnicowane w zależności od przedmiotu załatwianej w nim sprawy, ciekawy jest ich podział na dwie grupy: decyzje o strukturze ogólnej, zdeterminowanej wyłącznie przepisami KPA oraz decyzje o strukturze szczególnej, która określona jest przepisami zarówno KPA, jak i u.e.r. Następnie zbadano ten drugi typ decyzji, do których należą: decyzje ustalające prawo do świadczeń z wyjątkiem zasiłku pogrzebowego, decyzje ustalające prawo do zasiłku pogrzebowego, decyzje zawieszające prawo do świadczenia i decyzje wstrzymujące wypłatę świadczenia, a także decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent. W opracowaniu omówiono także charakter prawny decyzji organu rentowego i zaproponowano „[d]efinicję decyzji wydawanej w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe (decyzji organu rentowego), która określa podstawowe właściwości tego aktu: jest to wydawany przez organ rentowy w szczególnym postępowaniu administracyjnym (postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe) akt administracyjny formalny o kwalifikowanej strukturze, który – kończąc to postępowanie w całości lub w części – rozstrzyga o prawie do świadczenia emerytalno-rentowego i jego wysokości, zakresie i możliwości wykonywania lub kończy postępowanie w inny sposób” (s. 346). Autor podaje także różnice pomiędzy decyzją organu rentowego a decyzją wydawaną w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Informacja o możliwości ubiegania się o inne świadczenie to kolejne zagadnienie. W książce podnosi się, że „[c]zęścią składową decyzji odmawiającej prawa do świadczenia może być także informacja o możliwości ubiegania się przez zainteresowanego (stronę) o inne świadczenie emerytalno-rentowe lub świadczenie ustalone przez organ rentowy na podstawie odrębnych przepisów [...]. Obowiązek zamieszczenia tej informacji w decyzji nie wynika wprost z przepisów normujących postępowanie o świadczenie emerytalno-rentowe. Wskazują one jednak wprost, że powinna ona być udzielona równoległe z wydaniem decyzji odmownej. Pozwala to przyjąć, że informacja ta może znajdować się zarówno w samej decyzji, jak i zostać zamieszczona w odrębnym piśmie. Informacja ta jest bezpośrednio związana z rozstrzygnięciem decyzji organu rentowego i momentem jej wydania. Z tego powodu optymalnym rozwiązaniem jest ujmowanie tej informacji jako części decyzji” (s. 347). Rozdział siódmy zawiera także wywody dotyczące umorzenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Czytelnik odnajdzie tu analizy w zakresie konstrukcji umorzenia postępowania administracyjnego. Ze względu jednak na podjętą problematykę ważne są badania odnoszące się do konstrukcji umorzenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Warty podkreślenia

jest, że „[w] postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe umorzenie postępowania ma charakter częściowo odrębny od rozwiązań przyjętych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Odrębności te przejawiają się przede wszystkim w odniesieniu do podstaw umorzenia postępowania” (s. 351). Stąd w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe można wyróżnić dwie ich grupy: (1) podstawy ogólne (obejmują zdarzenia stanowiące obligatoryjne przesłanki umorzenia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym – bezprzedmiotowość podmiotowa i przedmiotowa) oraz (2) podstawy szczególne (odnoszą się do okoliczności wskazanych wprost jako podstawy umorzenia postępowania w przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe – są to śmierć osoby ubiegającej się o świadczenie i wycofanie wniosku o emeryturę lub rentę. Co istotne, szczegółowa treść i skutki podstaw szczególnych odbiegają od właściwości analogicznych okoliczności, które występują w ogólnym postępowaniu administracyjnym). Uwagi końcowe podsumowują rozważania zawarte w rozdziale siódmym.

Rozdział ósmy to *Faza weryfikacyjna: weryfikacja decyzji organu rentowego w postępowaniu odwoławczym*. Ważne tu są zawarte już na początku tego rozdziału spostrzeżenia autora ujęte w ramach pojęcia i zróżnicowania drogi odwoławczej w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe. Wedle nich „[p]rzez drogę odwoławczą należy rozumieć przewidzianą przez przepisy prawa możliwość zaskarżenia określonego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej przez podmiot, którego uprawnień lub obowiązków ono dotyczy, wraz z postępowaniem zmierzającym do weryfikacji tego rozstrzygnięcia. Tak rozumiana droga odwoławcza od rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe została ukształtowana w oparciu o dwa podstawowe założenia” (s. 359). I tak: (1) droga odwoławcza przysługuje wyłącznie od decyzji organu rentowego, (2) droga odwoławcza ma dualistyczny charakter. Uwagi te są niezwykle istotne, ponieważ zgodnie z nimi autor prowadzi dalsze dywagacje. Czytelnika zainteresuje zapewne droga odwoławcza od decyzji w sprawach przyznania lub odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku. W jej ramach analizom poddano bowiem świadczenia w drodze wyjątku i charakter decyzji w sprawach ich przyznania lub odmowy przyznania. Ponadto założenia drogi odwoławczej od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku i odmawiających ich przyznania wraz z (1) konstrukcją wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy będącego środkiem prawnym, (2) konstytucyjnymi i (3) ustrojowymi – uwarunkowaniami drogi odwoławczej od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku i odmawiających ich przyznania. Kolejna poddana szczegółowym analizom grupa to droga odwoławcza od decyzji w innych sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe niż przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia w drodze wyjątku. W tym kontekście scharakteryzowano ten typ wskazanych decyzji wraz z założeniem drogi odwoławczej od nich (w tym założenia ogólne i odwołanie jako środek prawny). Uwagę zwraca postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jako postępowanie hybrydowe (postępowania, w których rozstrzygnięcie wydaje najpierw organ administracji publicznej w trybie regulowanym przez przepisy postępowania administracyjnego, a potem weryfikuje to rozstrzygnięcie sąd, w postępowaniu cywilnym), a także postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe a administracyjne postępowania

przedsądowe (prejurersdykcyjne). Autor omawia również konstytucyjne uwarunkowania drogi odwoławczej w innych sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe niż przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia w drodze wyjątku, a także postępowania autokontrolnego wraz z rozstrzygnięciem decyzji autokontrolnej i jej skutków. Wywody dotyczące tej drugiej grupy drogi odwoławczej wzbogaca problematyka wykonania orzeczenia sądu przez organ rentowy. Uwagi końcowe zamykają rozdział ósmy.

Rozdział dziewiąty to *Faza weryfikacyjna: weryfikacja prawomocnych decyzji organu rentowego w trybach nadzwyczajnych postępowania*. W tym fragmencie zawarto zagadnienie systemu weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego. Znaczące są tu ustalenia autora, że „[p]rzepisy normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przewidują dość szerokie możliwości wzruszania stanu prawnego ukształtowanego prawomocnymi decyzjami organu rentowego. Zakres takich ingerencji jest jednak zróżnicowany w zależności od rodzaju decyzji organu rentowego, wyznaczonego treścią jej rozstrzygnięcia. W dotychczasowych rozważaniach wyróżniono trzy zasadnicze typy decyzji organu rentowego: decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości, decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości korzystania z prawa do świadczenia oraz decyzje procesowe. Podział ten można odnieść do zakresu dopuszczalnej ingerencji organu rentowego w stan prawny ukształtowany jego decyzją. Z wykorzystaniem tej klasyfikacji należy więc przeprowadzić krótką charakterystykę tych rozwiązań” (s. 405). W tym kontekście w monografii zbadano weryfikację prawomocnych decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia i jego wysokości, a także weryfikację prawomocnych decyzji rozstrzygających o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia oraz decyzji procesowych. Poza tym odniesiono się do pojęcia i cechy trybów nadzwyczajnych postępowania, wreszcie poddano analizie weryfikację prawomocnych decyzji organu rentowego w odniesieniu do pojęcia trybów nadzwyczajnych postępowania. System weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego wzbogaca i porządkuje schemat stanowiący opracowanie własne pomysłodawcy książki. Kolejny punkt rozważań to prawomocność decyzji organu rentowego. Opracowanie zawiera także pojęcie decyzji prawomocnej w postępowaniu administracyjnym z zaznaczeniem, że określenie to występuje zarówno w przepisach KPA, jak i przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor wykazuje ponadto cechy szczególne decyzji prawomocnej w tym zakresie, a także duży akcent kładzie na teoretyczną konstrukcję prawomocności w relacji cech decyzji prawomocnej w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Jeszcze innym interesującym zagadnieniem są konstytucyjne ramy weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych. Ponieważ prawomocność orzeczeń sądów i organów administracji publicznej wykazuje ważne związki z regulacją konstytucyjną, w książce nie brakuje odniesień do zasad konstytucyjnych w kontekście regulacji postępowań w trybach nadzwyczajnych, a także uwag dotyczących samych wymogów, którym powinna odpowiadać regulacja postępowań w trybach nadzwyczajnych. Dużo miejsca w monografii poświęcono art. 114 u.e.r., który reguluje kwestie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. W tym znaczeniu omówiono koncepcję postępowania jako trybu

nadzwyczajnego. Autor szczegółowo przedstawił elementy koncepcji postępowania w trybie nadzwyczajnym, sankcje procesowe i przedmiot postępowań w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych, podstawy weryfikacji decyzji ostatecznych lub prawomocnych wszystko w kontekście regulacji postępowania z art. 114 u.e.r., a także samą koncepcję tegoż postępowania. Czytelnika zainteresują zapewne pozytywne przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego na podstawie art. 114 u.e.r. z uwzględnieniem zagadnień dotyczących: przesłanek wstępnych i merytorycznych, a także wydania decyzji w wyniku przestępstwa, ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe, wydania decyzji na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie, wydania decyzji w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność, przyznania świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości na skutek błędu organu rentowego, aż wreszcie ciężaru dowodu w wykazaniu przesłanek merytorycznych czy właściwości przesłanek merytorycznych. Skrupulatne badania objęły także negatywne przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego na podstawie art. 114 u.e.r. Uwagę zwraca koncepcja przesłanek negatywnych podzielonych na dwie grupy. Poddano analizie gwarancje procesowe dla zainteresowanego (strony) i tryb prowadzenia postępowania z art. 114 wraz z przepisami normującymi tryb tego postępowania i jego przebieg z fazą wszczęcia, rozpoznawczą i zakończenia postępowania. Zawarto procedurę w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia. Uwagi końcowe sumują rozdział dziewiąty.

Rozdział dziesiąty to *Zasady postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor w ramach swoistego wprowadzenia swoje analizy rozpoczyna od założeń metodologicznych, w ramach których stwierdza, że w literaturze poszczególnych dziedzin prawa tworzy się i omawia katalogi ich zasad. Jest to dlatego ważne i zasadne, że wywody są prowadzone w kierunku wykazania podejścia badawczego skłaniającego się do wyodrębniania zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. W tym celu rozważania odnosi do dwóch podejść badawczych dotyczących zasad wspomnianego postępowania, w których (1) wskazuje, że ich wyodrębnienie powinno sprowadzać się do wskazania zasad ogólnych KPA, znajdując zastosowanie w tym postępowaniu, a dalej – systemu właściwych dla niego, odrębnych od znanych KPA gwarancji tych zasad, (2) wyodrębnienie zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe powinno nastąpić niezależnie od katalogu zasad ogólnych KPA, czyli sprowadzać się do sformułowania zespołu zasad swoistych wyłącznie dla tego postępowania. Równie interesująco prezentuje definicje zasady postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, funkcje zasad tegoż postępowania, a także same kryteria wyodrębnienia zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Fragmenty te są okraszone wieloma przykładami regulacji prawnych w tym zakresie oraz poglądami doktryny. Autor, konstruując katalog zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, uwzględnił w monografii następujące zasady: (1) skargowości, (2) koncentracji materiału procesowego w chwili wszczęcia postępowania, (3) współdziałania, (4) prawdy formalnej, (5) informacji prawnej, (6) jednoinstancyjności, (7) względnej trwałości decyzji prawomocnych. W opracowaniu czytelnik odnajdzie szczegółowe analizy w tym zakresie, odnoszące się

tak do regulacji prawa, jak i odniesień do poglądów literatury. Uwagi końcowe podsumowują problematykę zawartą w rozdziale dziesiątym.

Ostatni, jedenasty rozdział to *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe w obcych porządkach prawnych a regulacje polskie*. Bez wątplenia rozdział ten uwypukla walor i potrzebę prowadzenia badań prawnoporównawczych. Autor monografii, odnosząc się do różnych poglądów literatury w tym zakresie, a także powołując się na różne modele badań we wskazanym zakresie, ustosunkowuje się do przedmiotu swoich badań, którym jest „[...] regulacja prawna postępowania przed organem administracji publicznej zmierzającego do wydania indywidualnego i konkretnego rozstrzygnięcia o prawie do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, które chroni ryzyko dożycia wieku emerytalnego, niezdolności do pracy lub utraty żywiciela (postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe). Badanie to będzie więc dotyczyć kompleksów norm prawnych, obowiązujących w obcych porządkach prawnych, które składają się na regulację postępowania odpowiadającego polskiemu postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 525). Komponuje to także z odpowiedzią na cztery zasadnicze pytania, które odkrywa przed czytelnikiem. Konstatacja to doprowadziła zaś do omówienia (a następnie porównania z unormowaniami polskimi) regulacji dotyczących postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które obowiązują w Niemczech, Czechach, Słowacji, Estonii i Chorwacji. Przebadano zwłaszcza te rozwiązania, które – na gruncie regulacji polskich – wyznaczają procesową specyfikę postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Uwagi końcowe zamykają rozdział jedenasty.

*Zakończenie* zamyka wszystkie ujęte w monografii wywody. Warto, a nawet trzeba, przetoczyć tu choć kilka zdań autora. Otóż „[p]ostępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jest administracyjnym postępowaniem szczególnym. Prowadzi je podmiot, który jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, kończy się ono decyzją administracyjną, a jego bieg regulują w części przepisy KPA. Postępowanie to ma charakter postępowania autonomicznego, do którego stosuje się przepisy KPA. Jego regulacja szczególna jest kompleksowa i samodzielna. Wykazuje ona jednak związek z regulacją ogólnego postępowania administracyjnego. Z jednej strony przepisy KPA znajdują w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Odesłanie to obejmuje głównie przepisy o charakterze techniczno-procesowym i część zasad ogólnych KPA. Pozwala to osiągnąć zupełność proceduralną i odpowiedni poziom ochrony zainteresowanego (strony). Znaczenie przepisów KPA dla postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wzmacnia okoliczność, że stosuje się je w nim wprost, a nie odpowiednio. Z drugiej strony natomiast przepisy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe odwołują się do pojęć i konstrukcji znanych ogólnemu postępowaniu administracyjnemu: albo do nich odsyłając, albo je modyfikując. Nawiązania te nie w każdym przypadku są spójne z regulacją ogólnego postępowania administracyjnego (np. odmowa wszczęcia postępowania, umorzenie postępowania). Związki postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe z ogólnym postępowaniem administracyjnym pozwalają jednak ujmować badane postępowanie jako postępowanie administracyjne. Taki zabieg był świadomą decyzją ustawodawcy. Jest ona uzasadniona praktyczną specyfiką rozstrzygania spraw o świadczenia emerytalno-rentowe. Regulacja procesowa, która

uwzględnia właściwe dla postępowania administracyjnego wartości procesowe, gwarantuje bowiem rozpatrywanie tych spraw w sposób prawidłowy, wszechstronny i sprawny oraz zabezpiecza niezbędne uprawnienia zainteresowanego (strony). [...] Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe odpowiada wymogom, które współcześnie można adresować wobec administracyjnego postępowania szczególnego. Stanowi ono przykład uzasadnionej dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że jego regulacja nie powinna podlegać zmianom. Przeciwnie, na tle przepisów obowiązujących w przeszłości i w obcych porządkach prawnych można sformułować szereg postulatów *de lege ferenda*. Wnioski te zostały podane w uwagach końcowych do poszczególnych rozdziałów. Wydaje się jednak, że istnieje szczególna potrzeba rozważenia zmian w modelu weryfikacji decyzji organu rentowego w postępowaniu odwoławczym, ograniczenia przejawów zasady prawdy formalnej, złagodzenia formalizmu postępowania dowodowego oraz poszerzenia możliwości posługiwania się innymi dowodami niż wprost wskazane w przepisach. Niniejsza praca może stanowić punkt wyjścia do dyskusji nad takimi zmianami” (s. 559 i 563).

Książka zawiera wykaz skrótów i skrótowców, który podzielono na trzy części – takie jak: (a) akty prawne, (b) czasopisma i publikatory, (c) organy i instytucje. Ponadto w książce zawarto bogatą bibliografię mieszczącą się na imponującej liczbie 31 stron. Poza tym wykaz aktów normatywnych z podziałem na: (1) Konstytucję, ustawy i dekryty, (2) umowy międzynarodowe, (3) akty prawa Unii Europejskiej, (4) rozporządzenia, (5) inne akty normatywne, (6) zagraniczne akty normatywne (Niemcy, Czechy, Słowacja, Estonia, Chorwacja). Całość wywodów dopełnia także uporządkowany wykaz przywołanych orzeczeń, na który składają się: (1) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, (2) orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (3) orzeczenia Sądu Najwyższego – w tym uchwały, wyroki i postanowienia, (4) orzeczenia sądów apelacyjnych, (5) orzeczenia sądów okręgowych, (6) orzeczenia sądów rejonowych, (7) orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego – w tym uchwały, wyroki, postanowienia, (8) orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych – w tym wyroki i postanowienia. Na końcu monografii znajduje się indeks rzeczowy porządkujący całość przeprowadzonych w niej badań.

Pomimo że autor wprost nie określa adresatów swojej książki wydaje się, że jest ona skierowana do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką dotyczącą postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Opracowanie będące monografią prawniczą ma jednocześnie charakter praktycznego poradnika, a nawet stanowi znakomite kompendium wiedzy w zakresie badanej materii. Bez wątplenia lektura ta jest przeznaczona dla wszystkich podmiotów postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, a także pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ze względu na praktyczny jej walor do kręgu adresatów można dodać także radców prawnych czy adwokatów zaangażowanych w postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe reprezentujących strony w postępowaniach w tym zakresie, ponadto sędziów różnych sądów, zwłaszcza sądów administracyjnych, orzekających w tego rodzaju sprawach, a także naukowców, zajmujących się przedmiotowym zagadnieniem i prowadzącymi badania nad postępowaniem o świadczenia emerytalno-rentowe.

Trafne wywody, wyważone stanowiska, skrupulatność i przejrzystość, a przy tym niebываła umiejętność i lekkość w posługiwaniu się logicznym językiem przy dokonywaniu trudnych analiz to tylko niektóre atuty prezentowanej monografii. Wypada zatem oczekiwać kolejnych ciekawych, a zarazem dociekliwych opracowań autorstwa Sebastiana Gajewskiego.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.9>

---

\* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: [paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl](mailto:paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl).