

Sebastian GAJEWSKI*

Zasada ogólna szybkości postępowania w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe

1. Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego¹ do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe

Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jest administracyjnym postępowaniem szczególnym, którego przedmiotem są prawa do: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowej, renty rodzinnej, dodatku pielęgnacyjnego, dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej i zasiłku pogrzebowego. Postępowanie to w zasadniczym zakresie unormowane jest przez: przepisy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych² (dalej: u.s.u.s.), ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ (dalej: u.e.r.), a przede wszystkim – przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe⁴ (dalej: r.p.s.e.r.). Mimo względnie szerokiej regulacji odrębnej postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe normowane jest również przez przepisy k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 180 § 1 k.p.a., art. 123 u.s.u.s. i art. 124 u.e.r. znajdują one zastosowanie do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe w takim zakresie, w jakim przepisy szczególne z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ustanawiają unormowań, które są w sposób oczywisty sprzeczne z przepisami k.p.a. Oznacza to, że do wspomnianego postępowania stosuje się wszystkie regulacje k.p.a., o ile wspomniane przepisy szczególne nie zawierają norm o takiej samej hipotezie, ale odmiennej dyspozycji⁵. Wskazać przy tym należy, że

* Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: sgajewski@onet.eu.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

² Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1383 z późn. zm.

⁴ Dz.U. Nr 237, poz. 1412.

⁵ Zob. S. Gajewski, *Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2018, nr 7, s. 24–26.

przewidziane przez przywołane przepisy odesłanie obejmuje nakaz stosowania przepisów k.p.a. wprost, a nie odpowiednio. Wyłącza to możliwość dokonywania modyfikacji tych przepisów w celu dostosowania ich do specyfiki postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe⁶.

2. Zasady ogólne k.p.a. – pojęcie i funkcje oraz rola w administracyjnych postępowaniach szczególnych

Zasady ogólne k.p.a. stanowią zespół wyrażonych przez przepisy rozdziału I działu I k.p.a. norm prawnych określających podstawowe, wspólne dla całego postępowania administracyjnego, obowiązujące we wszystkich jego stadiach i trybach reguły, według których zostało ono unormowane i odzwierciedlających najbardziej istotne typowe dla niego rozwiązania⁷. W literaturze przedmiotu szeroko analizuje się funkcje zasad ogólnych k.p.a. A. Wiktorowska wyróżnia cztery role tych norm: 1) porządkowania systemu procesowego (zasady ogólne harmonizują całość regulacji postępowania administracyjnego, służąc jako wskazówka w procesie stanowienia i stosowania prawa); 2) kształtowania modelu procesu (zasady ogólne dają syntetyczny obraz całego postępowania i charakteryzują jego węzłowe zagadnienia); 3) funkcję interpretacyjną (zasady ogólne stanowią wskazówkę w procesie wykładni i umożliwiają usuwanie pozornych luk w prawie) oraz 4) funkcję poznawczą (zasady ogólne stanowią źródło wiedzy na temat podstawowych założeń postępowania administracyjnego)⁸. W zbliżony sposób funkcje zasad ogólnych k.p.a. charakteryzują P. Krzykowski i A. Brzuzy⁹, a także – S. Rozmaryn¹⁰.

Tak ujęte funkcje zasad ogólnych k.p.a. pozwalają rozważyć znaczenie ich stosowania w innych niż ogólne postępowanie administracyjne postępowaniach regulowanych prawem, które wprost lub odpowiednio normuje k.p.a. Można tu wskazać dwie zasadnicze role zasad ogólnych k.p.a. Po pierwsze, zakres ich zastosowania we wspomnianych postępowaniach przesądza o związkach ich modelu z modelem ogólnego postępowania administracyjnego. Zasady te wyznaczają bowiem schemat postępowania, jego podstawowe instytucje oraz relacje między prowadzącym je organem i jego stroną. Im pełniej więc zasady ogólne stosują się do danego administracyjnego postępowania szczególnego, tym mniejsza jego rzeczywista odrębność od ogólnego postępowania administracyjnego.

Por. K. Antonów, *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 10, s. 24–25.

⁶ Zob. S. Gajewski, *op. cit.*, s. 26–27.

⁷ Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 889; A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 16.

⁸ Zob. A. Wiktorowska, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 265–269.

⁹ Zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 11.

¹⁰ Zob. S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 889.

Po drugie, objęcie określonego postępowania zasadami ogólnymi k.p.a. ma istotne znaczenie dla zapewnienia jego stronom gwarancji procesowych, które one przewidują. Warto bowiem zwrócić uwagę, że zasady ogólne k.p.a. zbudowane są w ten sposób, że przewidują po stronie organu administracji publicznej pewne obowiązki, którym odpowiadają z kolei konkretne uprawnienia przysługujące stronie postępowania. Mają one przy tym różny poziom szczegółowości, ale – jak pokazuje obecność w ustawodawstwie przepisów, które wprost wyłączają ich zastosowanie¹¹ – nawet sformułowane dość ogólnie mają istotny wpływ na pozycję jednostki w postępowaniu.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zasady ogólne k.p.a. jako normy prawne nie mają w pełni samodzielnego charakteru. Przyjmuje się bowiem, że zasady ogólne k.p.a. realizują się przez istniejące instytucje postępowania unormowane szczegółowo w dalszych przepisach k.p.a.¹² Założenie to jest podstawą wyodrębnienia dwóch ujęć zasad ogólnych k.p.a.: zasad modelowych i zasad konkretnych¹³. Pierwsze ujęcie przewiduje, że zasady ogólne to normy o treści, która wprost wynika z przepisów rozdziału I działu I k.p.a. W tym sensie zasady modelowe stanowią bezwyjątkowe reguły postępowania, które deklarują najbardziej pożądaną kierunek rozwiązania określonej kwestii procesowej¹⁴. Nie obejmują one bowiem na ogół ani gwarancji zabezpieczających jej realizację, ani wyjątków ograniczających zakres jej normowania. Drugie ujęcie z kolei odnosi do zasad ogólnych k.p.a. w takiej postaci, jaka powstaje z połączenia zasady modelowej z całym szeregiem wynikających z przepisów k.p.a. gwarancji i wyjątków od tej reguły. Podstawą prawną odtworzenia zasad ogólnych k.p.a. jako zasad konkretnych są zatem przepisy zatytułowane „Zasady ogólne” oraz inne przepisy postępowania, które modyfikują konstrukcję zasad modelowych¹⁵. Przedstawione rozróżnienie prowadzi do wniosku, że o ile zasady ogólne k.p.a. w ujęciu modelowym mają stałą treść bez względu na postępowanie, do którego znajdują zastosowanie, o tyle już w przypadku zasad konkretnych może ona być zróżnicowana. Rozstrzyga o niej bowiem system gwarancji i wyjątków wynikających ze szczegółowych unormowań postępowania, do których te zasady się stosuje. Oznacza to, że na gruncie różnych administracyjnych postępowań szczególnych zarówno treść zasad ogólnych, jak i ich rzeczywiste znaczenie dla modelu danego postępowania mogą być odmienne. Odnosząc te rozważania do zagadnienia postawionego w temacie niniejszego opracowania, należy przyjąć, że niezbędne jest podjęcie trzech zasadniczych kwestii. Po pierwsze, ustalenie

¹¹ Zob. art. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 633 z późn. zm.), który wyłączał stosowanie do postępowań przewidzianych tą ustawą art. 7, art. 9, art. 10 k.p.a., czyli zasady ogólne k.p.a.: prawdy obiektywnej, zaufania, informowania oraz czynnego udziału strony.

¹² Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2003, s. 879; S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 889.

¹³ Zob. A. Wiktorowska, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 23–25.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 23–24.

¹⁵ Zob. *ibidem*, s. 24–25.

treści zasady ogólnej szybkości postępowania w ujęciu modelowym, które zostało zadeklarowane w art. 12 k.p.a. Po drugie, rozstrzygnięcie, czy wspomniana zasada ogólna w znaczeniu modelowym znajduje zastosowanie do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Po trzecie, określenie treści zasady szybkości postępowania, jaką przyjmuje ono jako zasada konkretna w tym administracyjnym postępowaniu szczególnym. Mowa tu o wskazaniu właściwego dla niego systemu gwarancji i ograniczeń tej zasady oraz zestawieniu ich z treścią tej zasady w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

3. Zasada ogólna szybkości postępowania w ujęciu modelowym oraz jej gwarancje

Zasada ogólna szybkości postępowania została zadeklarowana w art. 12 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.), a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a.). Z tak ujętej zasady ogólnej płyną dla organu administracji publicznej trzy obowiązki¹⁶.

Po pierwsze – szybkiego działania w sprawie. Oznacza to w szczególności, że organ jest obowiązany prowadzić postępowanie w taki sposób, by wszystkie czynności procesowe, w tym w szczególności – decyzja kończąca postępowanie w danej instancji, zostały podjęte najszybciej jak to możliwe, biorąc pod uwagę wymogi prawidłowej organizacji pracy i nakazy płynące z przepisów prawa. Obowiązek ten zakłada więc, że sposób prowadzenia postępowania powinien wyłączać możliwość postawienia organowi uzasadnionego żądania zbędnej zwłoki czy opieszałości w podejmowaniu czynności, które się na nie składają.

Po drugie – wnikliwego działania w sprawie. Zakłada on, że organ musi podejmować wszystkie czynności, które w granicach obowiązujących przepisów prawa są niezbędne do pełnego, wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Oznacza to, że organ nie może, powołując się na dążenie do szybkiego załatwienia sprawy, pomijać określonych czynności procesowych bądź przeprowadzać je nierzetelnie lub z naruszeniem prawa. Szybkość postępowania nie jest bowiem wartością bezwzględną, a podporządkowanie się jej – nie powinno stanowić przyczyny wydania decyzji naruszającej prawo. Wnikliwość postępowania nie może jednak prowadzić do jego przewlekłości i generować nieuzasadnionych czynności procesowych.

¹⁶ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 103–105; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 117–119; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 97–99; K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, s. 40–46; A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 879–883; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2018, LEX/el.

Po trzecie – posługiwanie się najprostszymi środkami zmierzającymi do załatwienia sprawy. Organ, prowadząc postępowanie, jest więc zobowiązany do dokonywania świadomego, racjonalnego wyboru środków służących do załatwienia sprawy tak, żeby były najbardziej adekwatne do ich celu, a jednocześnie – najmniej obciążające stronę postępowania, innych jego uczestników oraz sam organ. W konsekwencji każda czynność procesowa organu musi bezpośrednio służyć pełnemu wyjaśnieniu i prawidłowemu załatwieniu sprawy, a jednocześnie – nie może istnieć możliwość zastąpienia jej inną czynnością, która mogłaby doprowadzić do tego celu szybciej lub mniej uciążliwie.

W tym kontekście można więc przyjąć, że zasada szybkości postępowania w ujęciu modelowym zakłada, że organ administracji publicznej ma obowiązek podejmować wszystkie czynności procesowe najszybciej jak to możliwe, o ile nie doprowadzi to do wydania decyzji bez wszechstronnego wyjaśnienia sprawy lub innego naruszenia prawa. Przedstawiona treść wspomnianej zasady pozwala bowiem przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym wartością nadrzędną jest nie szybkość postępowania, ale rzetelność rozstrzygnięcia opartego na wszechstronnej analizie sprawy, a w dalszej kolejności dopiero szybkość załatwienia sprawy¹⁷.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że nakaz szybkości postępowania ujęty w formę zasady ogólnej k.p.a. okazałby się niewystarczający bez szczegółowych gwarancji, które przewidują konkretne środki przeciwdziałania opieszałości (bezczynności, przewlekłości) organu¹⁸. Jako typowe gwarancje zasady szybkości postępowania można przy tym wskazać: 1) terminy maksymalne dla dokonywania określonych czynności procesowych, w tym – załatwienia sprawy w drodze decyzji; 2) administracyjne i sądowe środki zwalczania bezczynności (przewlekłości) organu w załatwieniu sprawy; 3) obowiązek poinformowania o niedochowaniu terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy; 4) sankcje dla organu lub jego pracownika w związku z niedochowaniem przewidzianych przez przepisy prawa terminów dla dokonania czynności procesowych¹⁹. Gwarancje zasady szybkości postępowania mogą być więc zróżnicowane i nie muszą występować jednocześnie. Ich wprowadzenie należy jednak ujmować jako obowiązek ustawodawcy, który płynie nie tylko z treści tej zasady ujmowanej modelowo, ale także – znajduje uzasadnienie konstytucyjne. W doktrynie podkreśla się bowiem, że prawo do załatwienia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie wynika pośrednio z preambuły Konstytucji²⁰ i interpretowanych ze względu na jej treść niektórych szczegółowych regulacji ustawy zasadniczej²¹. Nabiera to szczególnego znaczenia w odniesieniu do administracyjnych postępowań szczególnych, w których wyłączona została część przepisów ogólnego postępowania administracyjnego gwarantujących omawianą zasadę.

¹⁷ Zob. A. Wiktorowska, *Zasada ogólna...*, s. 883.

¹⁸ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 99.

¹⁹ Zob. A. Wiktorowska, *Zasada ogólna...*, s. 885–888.

²⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

²¹ Zob. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 103; K. Samulska, *op. cit.*, s. 63–68.

4. Stosowanie zasady ogólnej szybkości postępowania do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe

W literaturze przedmiotu zagadnienie stosowania zasad ogólnych k.p.a. do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jest przedmiotem uwagi²². Podkreśla się, że przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawierają zasad ogólnych postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, lecz unormowania dotyczące szczegółowych zagadnień proceduralnych²³. Oznacza to w szczególności, że co do zasady organ rentowy ma obowiązek stosowania zasad ogólnych k.p.a., chyba że ich treść jest nie do pogodzenia z regulacjami postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe²⁴. Chodzi tu więc o sytuację, w której treść ujmowanej modelowo zasady ogólnej k.p.a. nie znajdowałaby żadnego lub choćby istotnego zabezpieczenia w przepisach szczególnych normujących wspomniane postępowanie. Z tego powodu w doktrynie zasady ogólne k.p.a. w odniesieniu do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe dzieli się na trzy grupy: 1) zasady, które powinny być stosowane w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe w całości, bez jakichkolwiek modyfikacji; 2) zasady, które ze względu na szczególne rozwiązania procesowe przyjęte dla tego postępowania stosuje się w części: bez zmian w ich modelowej treści wynikającej z k.p.a., ale tylko w odniesieniu do niektórych kategorii spraw; oraz 3) zasady, które w całości – w modelowym kształcie – nie znajdują zastosowania do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe²⁵.

Jak można sądzić, zasada szybkości postępowania – w ujęciu modelowym – znajduje do wspomnianego postępowania pełne zastosowanie. W przepisach szczególnych, które je normują, nie można bowiem wskazać regulacji, które wyłączałyby jej stosowanie lub na tyle ograniczałyby jej realizację, że podważałoby to obowiązywanie tej zasady jako zasady konkretnej. Nie przesądza to jednak o jej szczegółowej treści. Ta bowiem zależy od zakresu i sposobu zagwarantowania tej zasady w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Wskazać przy tym należy, że ma ono szczególny przedmiot. Obejmuje on prawa do długotrwałych świadczeń o charakterze alimentacyjnym, które w większości stanowią jedyne lub podstawowe źródło utrzymania ich beneficjentów. Z tego powodu zasada szybkości nabiera w tym postępowaniu szczególnego znaczenia i musi w nim być odpowiednio zagwarantowana. Szybkie urzeczywistnienie tych praw przesądza bowiem o możliwości pełnej realizacji ich podstawowej funkcji, jaką stanowi dostarczanie środków utrzymania osobom uprawnionym od dnia ziszczenia się warunków do powstania tych praw.

²² Zob. S. Gajewski, *op. cit.*, s. 29–32; A. Majewska, *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 4, s. 147–148, 155–156; A. Wróbel, *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Gniezno 2008, s. 39–48.

²³ Zob. A. Wróbel, *op. cit.*, s. 40.

²⁴ Zob. *ibidem*.

²⁵ Zob. S. Gajewski, *op. cit.*, s. 30–32; por. A. Majewska, *op. cit.*, s. 156; A. Wróbel, *op. cit.*, s. 42.

5. Gwarancje zasady ogólnej szybkości postępowania w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe

5.1. Rodzaje gwarancji: gwarancje ogólne i gwarancje szczególne

Gwarancje zasady szybkości postępowania w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe możemy podzielić na dwie grupy: ogólne oraz szczególne.

Pierwsza grupa obejmuje rozwiązania procesowe przewidziane przez przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, które znajdują zastosowanie do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe na zasadzie odesłania, o którym mowa w art. 180 § 1 k.p.a., art. 123 u.s.u.s. i art. 124 u.e.r. Mowa tu więc o regulacjach k.p.a., które gwarantują terminowe i sprawne załatwienie sprawy, a nie są sprzeczne z przepisami u.s.u.s., u.e.r. i r.p.s.e.r. Będą to w szczególności: nakaz załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.), obowiązek zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie postępowaniu (art. 36 § 1 k.p.a.), prawo wniesienia ponaglenia (art. 37 § 1 k.p.a.) oraz odpowiedzialność prawna pracownika za niezakończony w terminie lub prowadzenie postępowania dłużej niż było to niezbędne (art. 38 k.p.a.). W postępowaniu, w którym wydaje się decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz kolejny, do tej grupy gwarancji zalicza się także terminy załatwiania spraw przewidziane w art. 35 § 2–3 k.p.a.²⁶

Druga grupa gwarancji składa się z rozwiązań procesowych, które zadeklarowano w przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe czy szerzej – postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (u.s.u.s., u.e.r. i r.p.s.e.r.). Należą do nich w szczególności: termin wydania decyzji w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy (art. 118 ust. 1 u.e.r.), prawo do złożenia odwołania do sądu od niewydania decyzji w terminie (art. 83 ust. 3 u.s.u.s., art. 477⁹ § 4 kodeksu postępowania cywilnego²⁷ – dalej: k.p.c.), obowiązek przyznania świadczenia w kwocie zaliczkowej (art. 121 u.e.r.) oraz obowiązek zapłaty przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) odsetek w przypadku gdy nie ustalił on prawa do świadczenia w terminie (art. 85 ust. 1 u.e.r.).

Szczegółowe omówienie wszystkich gwarancji zasady ogólnej szybkości postępowania w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe przekracza ramy tego opracowania. Z jednej strony bowiem gwarancje ogólne są już przedmiotem szczegółowej refleksji ze strony nauki postępowania administracyjnego, z drugiej natomiast – niektóre z gwarancji szczególnych, ze względu na swój charakter, wychodzą poza przedmiot refleksji tej dyscypliny nauk prawnych. Mowa tu choćby o obowiązku zapłaty odsetek przez ZUS. Z tego powodu dalsze rozważania ograniczone zostaną do trzech zasadniczych problemów. Po pierwsze, będzie to możliwość stosowania w postępowaniu o świadczenia eme-

²⁶ Zob. M. Bartnicki, B. Suchacki, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2014, s. 595.

²⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.

rytalno-rentowe ponaglenia jako środka zwalczania bezczynności i przewlekłości postępowania (art. 37 k.p.a.). Kwestia ta budzi bowiem w praktyce istotne wątpliwości i jest rozstrzygana w zróżnicowany sposób przez poszczególne jednostki organizacyjne ZUS. Po drugie – ustalenie szczegółowego znaczenia pojęcia „wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”, które wyznacza termin do wydania decyzji w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy (art. 118 ust. 1 u.e.r.). Określenie to ma charakter pojęcia niedookreślonego, a w konsekwencji – jego sprecyzowanie na gruncie konkretnej sprawy może rodzić pewne trudności. Tymczasem jest ono kluczowe dla ustalenia maksymalnego terminu załatwienia sprawy w przewidzianym tym przepisem postępowaniu, a – jak przyjmuje się w literaturze – ustanowienie takiego terminu jest podstawowym środkiem zabezpieczającym realizację zasady ogólnej szybkości postępowania²⁸. Po trzecie – określenie przesłanek przyznania świadczenia w kwocie zaliczkowej, oceny tej konstrukcji jako mechanizmu gwarantującego szybkość postępowania, a przede wszystkim – jej relacji do terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 118 ust. 1 u.e.r.

5.2. Prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37 § 1 k.p.a.)

Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie (bezczynność) lub postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Zestawienie tego przepisu z art. 83 ust. 3 u.s.u.s. może *prima facie* sugerować, że zgodnie z regułą kolizyjną *lex specialis – lex generalis* (art. 180 § 1 k.p.a., art. 124 u.e.r., art. 123 u.s.u.s.) nie znajdzie on zastosowania do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Zgodnie bowiem z art. 83 ust. 3 u.s.u.s. odwołanie do sądu przysługuje również w razie niewydania decyzji w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia. Takie brzmienie tego przepisu mogłoby sugerować, że jedynym środkiem zwalczania bezczynności (przewlekłości) w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe jest odwołanie kierowane do sądu. Stanowisko to obecne jest w praktyce działania ZUS²⁹. Wydaje się jednak, że jest ono nieprawidłowe, a prawo do ponaglenia przysługuje również stronie wspomnianego postępowania. Nie można bowiem przyjąć, że zachodzi pełna tożsamość między hipotezami norm rekonstruowanych z art. 83 ust. 3 u.s.u.s. i art. 37 § 1 k.p.a., a tylko ona uzasadniałaby wyłączenie stosowania tego przepisu. Wprawdzie oba środki mogą znaleźć zastosowanie w tych samych stanach faktycznych (bezczynność, przewlekłość), ale uprawnienie przewidziane przez art. 83 ust. 3 u.s.u.s. odnosi się do ich kwalifikowanej postaci (upływ dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku) i – co istotne – ma konstrukcyjnie inny charakter niż środek przewi-

²⁸ Zob. K. Samulska, *op. cit.*, s. 107–109; A. Wiktorowska, *Zasada ogólna...*, s. 889.

²⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego ZUS z dnia 3 listopada 2017 r. do Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień przy Prezesie ZUS w sprawie stosowania art. 37 § 1 k.p.a. do postępowań administracyjnych toczących się przed ZUS.

dziany w art. 37 § 1 k.p.a. Warto bowiem zwrócić uwagę, że art. 37 § 1 k.p.a. wprowadza środek stosowany w administracyjnym toku instancji, zaś art. 83 ust. 3 u.s.u.s. – środek służący zainicjowaniu postępowania sądowego. Nie pełnią one więc tożsamej funkcji i mogą być stosowane niezależnie od siebie. Oznacza to w szczególności, że w przypadku gdy organem rentowym jest terenowa jednostka organizacyjna ZUS, strona postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe w razie bezczynności lub przewlekłości w jego prowadzeniu będzie mogła wnieść ponaglenie do Prezesa ZUS (art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 66 ust. 5 u.s.u.s.), zaś gdy organem rentowym jest Prezes ZUS – do tego organu (art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 66 ust. 5 u.s.u.s.).

5.3. Termin załatwienia sprawy pierwszorazowej (art. 118 ust. 1–1a, 3 u.e.r.)

Zgodnie z art. 118 ust. 1 u.e.r. organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Regułę tę uzupełniają dwa domniemania. Pierwsze przewiduje, że – w przypadkach, w których na podstawie przedstawionych łącznie z wnioskiem środków dowodowych nie można wydać decyzji – za datę tę uważa się datę końcową dodatkowego terminu do przedstawienia niezbędnych dowodów wyznaczonego przez organ rentowy, albo datę przedstawienia tych dowodów (art. 118 ust. 3 u.e.r.). Drugie z kolei zakłada, że w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego, za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, jeżeli organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (art. 118 ust. 1a u.e.r.).

Artykuły 118 ust. 1, 1a i 3 u.e.r. wyłączają stosowanie art. 35 § 2–3 k.p.a. Hipoteza normy rekonstruowanej z art. 118 ust. 1, 1a i 3 u.e.r. mieści się bowiem w całości w hipotezach norm wynikających z przywołanych przepisów k.p.a. Mają one przy tym odmienne dyspozycje. Zastosowanie znajduje tu więc reguła kolizyjna *lex generalis – lex specialis*³⁰. Oznacza to, że art. 118 ust. 1, 1a i 3 u.e.r. w sposób wyczerpujący normuje termin załatwienia spraw o ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości po raz pierwszy. Termin ten ma charakter złożony. Jego bieg wyznaczają trzy zdarzenia: 1) wszczęcie postępowania w sprawie (dzień doręczenia organowi rentowemu wniosku zainteresowanego – art. 116 ust. 1 u.e.r. w związku z art. 61 § 3 k.p.a.; na zasadzie wyjątku – dzień pierwszej czynności podjętej w sprawie przez organ rentowy, gdy wszczęcie postępowania następuje z urzędu); 2) wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji; 3) upływ 30 dni od daty, w której następuje to zdarzenie. Dla ustalenia maksymalnego terminu załatwienia sprawy

³⁰ Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 126; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 123.

prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy kluczowe znaczenie ma więc szczegółowa treść pojęcia „wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”.

W literaturze przedmiotu³¹ i orzecznictwie³² pojęcie to wiąże się z ostatnią czynnością, która służy zgromadzeniu materiału dowodowego. Podaje się, że wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji może polegać na: przedłożeniu przez wnioskodawcę brakujących dowodów, złożeniu stosownego oświadczenia, rozstrzygnięciu (w rozmowie osobistej, telefonicznie, faksem lub w drodze korespondencji) z wnioskodawcami, płatnikami składek, urzędami oraz innymi podmiotami wątpliwości powstałych przy analizie dokumentacji, ocenie rozbieżności występujących w materiale dowodowym, uzyskaniu orzeczenia lekarza orzecznika czy rachunkowym wyliczeniu wysokości świadczenia³³.

Znaczenie pojęcia „wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji” można rozpatrywać na tle teoretycznego modelu procesu stosowania prawa. Odzwierciedla on bowiem schemat każdego postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki, w tym – postępowania administracyjnego. Proces ten obejmuje cztery zasadnicze etapy: 1) ustalenie treści stosowanej w sprawie normy prawnej; 2) zebranie materiału dowodowego i jego ocena zgodnie z przyjętą teorią dowodową; 3) subsumcja ustalonych faktów pod treść normy prawnej; 4) ustalenie wiążących konsekwencji prawnych normy prawnej w danej sprawie³⁴. W tym kontekście, z zastrzeżeniami wynikającymi art. 118 ust. 1a i 3 u.e.r., można przyjąć, że wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji wiązać trzeba z zakończeniem drugiego etapu procesu stosowania prawa. W tym momencie ustalony jest bowiem w pełni stan prawny i stan faktyczny sprawy. Chodzi tu więc o chwilę, gdy organ rentowy zgromadził wszystkie dowody niezbędne do jej załatwienia, wszechstronnie je rozpatrzył i ocenił, wskazując, które z nich uwzględnił, a którym odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Innymi słowy, mowa tu o sytuacji, gdy organ rentowy zakończył postępowanie wyjaśniające i ustalił wszystkie fakty wynikające z normy prawnej, która podlega konkretyzacji w określonym postępowaniu. W takim znaczeniu wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji należy wiązać z datą zakończenia postępowania wyjaśniającego w sprawie. Moment ten określa więc – maksymalnie – suma: 1) wynikającego z organizacji pracy organu rentowego czasu niezbędnego na weryfikację kompletności i dopuszczalności wniosku oraz ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów; 2) terminów wyznaczonych zaintere-

³¹ Zob. M. Bartnicki, B. Suchacki, *op. cit.*, s. 595; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 251; J. Strusińska-Zukowska, [w:] *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślęzak, Warszawa 2013, s. 748.

³² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., P 11/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy. Seria A” 2007, nr 8, poz. 97; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2012 r., III AUa 1549/11, Lex nr 1124837.

³³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., P 11/07...

³⁴ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 43.

sowanemu do: uzupełnienia wniosku o dane niezbędne do jego rozpatrzenia (§ 4 ust. 4 r.p.s.e.r., co najmniej 14 dni), dostarczenia dokumentów, które powinny być do niego dołączone (§ 4 ust. 4 r.p.s.e.r., co najmniej 14 dni) oraz przedłożenia dodatkowych dowodów, które są niezbędne do załatwienia sprawy (§ 29 ust. 1 r.p.s.e.r., od 14 do 60 dni); 3) wynikającego z organizacji pracy organu rentowego czasu niezbędnego na wydanie orzeczenia przez lekarza orzecznika (komisji lekarskiej), w tym – terminu ustawowego 14 dni na ewentualne wniesienie sprzeciwu lub zarzutu wadliwości od orzeczenia lekarza orzecznika; 4) okresów zawieszenia postępowania. Oznacza to w szczególności, że moment, w którym nastąpi wyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, określają przede wszystkim: terminy wyznaczone przez organ rentowy, ogólny nakaz załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.) oraz – w niewielkim zakresie – terminy ustawowe. Wystąpienie zdarzenia, o którym mowa w art. 118 ust. 1 u.e.r., w kluczowym stopniu uzależnione jest więc od koncentracji materiału dowodowego w chwili wszczęcia postępowania (kompletność wniosku i załączonych do niego dowodów), a także – uznania organu rentowego i jego organizacji pracy. Nieoznaczony charakter wspomnianego terminu wzmaga okoliczność, że o wyjaśnieniu sprawy można mówić dopiero po przeprowadzeniu oceny dowodów, czyli weryfikacji ich wiarygodności i zdolności do potwierdzenia faktów, na które zostały przeprowadzone (mocy dowodowej). Czas jej trwania zaś – przy braku ustawowych terminów oznaczonych w tym zakresie – nie poddaje się jednoznacznej, abstrakcyjnej normatywizacji.

W tym kontekście należy przyjąć, że nie jest możliwe precyzyjne wyznaczenie w jednostkach czasu maksymalnego dopuszczalnego okresu między wszczęciem postępowania a wyjaśnieniem ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, a w konsekwencji – oznaczonego terminu załatwienia sprawy, o której mowa w art. 118 ust. 1 u.e.r. Nie można przy tym uznać, że taki termin wynika z art. 35 § 3 k.p.a., który wskazuje, że załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, ani z art. 83 ust. 3 u.s.u.s. (art. 477⁹ § 4 k.p.c.), który przewiduje prawo do wniesienia odwołania w razie niewydania decyzji w terminie dwóch miesięcy³⁵. Artykuł 35 § 3 k.p.a. nie znajduje bowiem zastosowania do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, ponieważ – jak już wskazano – hipoteza art. 118 ust. 1–1a i 3 u.e.r. stanowi część hipotezy art. 35 § 2–3 k.p.a. Uływ dwumiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 83 ust. 3 u.s.u.s., nie stanowi zaś przesłanki uwzględnienia odwołania od niewydania decyzji, ale jedynie – jego rozpatrzenia. Uływ terminu dwóch miesięcy nie w każdym przypadku wiąże się z naruszeniem prawa, ale znajdować może uzasadnienie w prawidłowym sposobie prowadzenia postępowania. Sąd, rozpatrując odwołanie od niewydania decyzji, obowiązany jest więc uwzględnić odwołanie, jeśli wynikający z obowiązujących w sprawie przepisów procesowych termin jej załatwienia wynosi dwa miesiące lub mniej i bezsku-

³⁵ Zob. inaczej: K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowania przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, LEX/el.

tecznie upłynął. Natomiast gdy termin jest dłuższy niż dwa miesiące – sąd powinien rozpoznać odwołanie i je uwzględnić, tylko jeśli dojdzie do przekonania, że organ rentowy prowadzi postępowanie dłużej niż dwa miesiące i jest to więcej niż potrzeba do wydania decyzji. Dotyczy to w szczególności terminu przewidzianego w art. 118 ust. 1 u.e.r.³⁶ Z tego powodu termin określony w przywołanym przepisie u.s.u.s. nie może być traktowany jako maksymalny termin załatwienia sprawy w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe i nie ma on wpływu na wyznaczenie jego długości.

5.4. Świadczenie w kwocie zaliczkowej (art. 120 ust. 1 u.e.r.)

Zgodnie z art. 120 ust. 1 u.e.r. organ rentowy przyznaje zainteresowanemu świadczenia w kwocie zaliczkowej zbliżonej do kwoty przewidywanych świadczeń, jeżeli prawo do świadczeń zostało udowodnione, ale zainteresowany nie przedłożył dowodów niezbędnych do ustalenia wysokości świadczeń. Przepis ten przewiduje więc po stronie organu rentowego obowiązek wydania decyzji, która rozstrzyga sprawę w części i tymczasowo, nie kończąc przy tym postępowania w sprawie i nie powodując nabycia na trwałe prawa do świadczenia³⁷. Jego przyznaniu w kwocie zaliczkowej następuje bowiem w trakcie postępowania wyjaśniającego: po jego zakończeniu w stosunku do okoliczności stanowiących podstawę nabycia prawa do świadczenia, ale przed ich wyjaśnieniem w odniesieniu do faktów pozwalających na pełne, prawidłowe ustalenie jego wysokości. Decyzja o przyznaniu świadczenia w kwocie zaliczkowej powinna być więc wydana po zebraniu i ocenie jako wiarygodnych wszystkich dowodów umożliwiających stwierdzenie nabycia prawa do świadczenia. W praktyce więc decyzja ta będzie wydawana w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy zainteresowany nie załączył do wniosku wszystkich dowodów umożliwiających określenie wysokości świadczenia. Po drugie, gdy wprawdzie załączył do wniosku wymagane dowody, ale niezbędna jest ich weryfikacja za pomocą innych dowodów. W obu przypadkach świadczenie w kwocie zaliczkowej powinno być przyznane, gdy organ rentowy wezwał zainteresowanego do przedłożenia brakujących dowodów (§ 4 ust. 4 r.p.s.e.r., § 29 ust. 1 r.p.s.e.r.), a charakter okoliczności, które mają podlegać wyjaśnieniu, spowodował, że termin wyznaczony w tym celu przez organ jest długi (np. 60 dni). Świadczenie w kwocie zaliczkowej powinno być co do zasady przyznane łącznie z takim wezwaniem, chyba że w tym momencie jeszcze nie zostały wyjaśnione okoliczności niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia. Termin na podjęcie takiego rozstrzygnięcia jest więc nieoznaczony i uzależniony od okoliczności danej sprawy oraz uznania organu rentowego. Konstrukcja ta zabezpiecza jednak zasadę ogólną szybkości postępowania w tym sensie, że: 1) umożliwia szybsze, niż wynikające z art. 118 ust. 1–1a i 3 u.e.r., urzeczywistnienie – przynajmniej w części – prawa do świadczenia; 2) łagodzi związane ze skomplikowaniem spraw rozstrzyganych w postępowaniu

³⁶ Zob. S. Gajewski, *Sądowa ochrona przed beczynnością i przewlekłością organu rentowego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2017, nr 2, s. 30.

³⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1994 r., II URN 2/94, Lex nr 1231540.

niu o świadczenia emerytalno-rentowe konsekwencje długich terminów ich załatwienia; 3) ogranicza wynikającą z konstrukcji terminu określonego w art. 118 ust. 1–1a i 3 u.e.r. możliwość przewlekania postępowania przez organ rentowy.

6. Zakończenie

Zasada ogólna szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) znajduje zastosowanie w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. W postępowaniu tym, w szczególności gdy ustala się prawo do świadczenia lub jego wysokość po raz pierwszy, zasada ta posiada szereg gwarancji i ograniczeń, które nieznane są ogólnemu postępowaniu administracyjnemu. Z tego powodu można przyjąć, że wspomniana zasada ogólna k.p.a., ujmowana jako zasada konkretna, ma w istotnym stopniu odrębną treść w stosunku do treści tej zasady w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wpływ na ten stan rzeczy ma przede wszystkim konstrukcja terminu załatwienia sprawy, przewidziana w art. 118 ust. 1–1a i 3 u.e.r. Ma on w istocie charakter terminu nieoznaczonego i uniemożliwia precyzyjne ustalenie maksymalnego dopuszczalnego czasu na załatwienie sprawy i wydanie przez organ rentowy decyzji. Rozwiązanie to ma wpływ na pozostałe gwarancje zasady szybkości. Mowa tu przede wszystkim o prawie do wniesienia ponaglenia oraz obowiązku zapłaty odsetek. Kształt terminu przewidzianego w art. 118 ust. 1 u.e.r. utrudnia bowiem postawienie organowi rentowemu zarzutu bezczynności, jak również – powstanie po jego stronie obowiązku zapłaty odsetek. Możliwe to jest wyłącznie z upływem 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. W tym kontekście należy przyjąć, że w rozstrzyganych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe sprawach o ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości po raz pierwszy zasada ogólna szybkości postępowania nie jest należycie zagwarantowana mimo wprowadzenia w odniesieniu do niektórych spraw możliwości przyznania w toku postępowania świadczenia w kwocie zaliczkowej (art. 120 u.e.r.). Nie bez znaczenia są przy tym dodatkowe, niewystępujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym ograniczenia tej zasady. Mowa tu w szczególności o możliwości zawieszenia postępowania w przypadku gdy ubezpieczony utrudnia możliwość wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy (art. 85 u.s.u.s.). *De lege ferenda* wypada więc postulować wprowadzenie oznaczonego w jednostkach czasu terminu załatwiania tych spraw, a w przypadku spraw, w których wydawane są orzeczenia przez lekarzy orzeczników (komisje lekarskie) – także maksymalnych terminów dokonania tych czynności. Umożliwi to nadanie w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe zasadzie ogólnej szybkości rzeczywistego charakteru, bez szkody dla obowiązku wyczerpującego wyjaśnienia sprawy. Należy bowiem pamiętać, że przy takim rozwiązaniu organ rentowy zachowa prawo do wyznaczenia nowego, przedłużonego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.), a okresy wyznaczone stronie na przedłożenie dowodów – na zasadzie art. 35 § 5 k.p.a. – nie będą się wliczały do biegu tego terminu.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 633 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, Dz.U. Nr 237, poz. 1412.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., P 11/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy. Seria A” 2007, nr 8, poz. 97.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2012 r., III AUa 1549/11, Lex nr 1124837.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1994 r., II URN 2/94, Lex nr 1231540.

Opracowania

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przed sądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, LEX/el.
- Antonów K., *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 10.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013.
- Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2014.
- Gajewski S., *Sądowa ochrona przed bezczynnością i przewlekłością organu rentowego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2017, nr 2.
- Gajewski S., *Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2018, nr 7.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2018, LEX/el.
- Jędrasik-Jankowska I., Jankowska K., *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- Majewska A., *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 4.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2003.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Samulska K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017.
- Wiktorowska A., *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32.
- Wiktorowska A., *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Wróbel A., *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Gniezno 2008.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

Inne źródła

Pismo Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego ZUS z dnia 3 listopada 2017 r. do Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień przy Prezesie ZUS w sprawie stosowania art. 37 § 1 k.p.a. do postępowań administracyjnych toczących się przed ZUS.

THE PRINCIPLE OF PROMPT AND SIMPLE PROCEEDINGS IN CASES OF OLD-AGE AND DISABILITY PENSIONS

Abstract: The principle of prompt and simple proceedings is one of the general principles of the Code of Administrative Proceedings, set out in Article 12 of the latter. Pursuant to this principle, the authority shall act in a detailed and prompt manner, applying the simplest possible measures to dispose of the matter. This general principle shall apply in proceedings in matters of old-age and disability pensions. It is guaranteed by two groups of guarantees: 1) general, common with general administrative proceedings, and 2) specific, typical only of proceedings in matters of old-age and disability pensions (or in matters on social insurance). The second group consists of such guarantees as: time limit to dispose of the matter, right to file a complaint to court due to inaction, interests for delay in issuing a decision or a temporary benefit paid during the proceedings. In literature, it is said that the most important guarantee of the examined principle is time limit to dispose of the matter. In cases of old-age and disability pensions the first-time matter shall be disposed of in 30 days after clarifying the last fact necessary to dispose of the matter. This time limit is not detailed. It means that the principle of prompt and simple proceedings is not well guaranteed in the proceedings under examination.

Keywords: CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, PROCEEDINGS IN MATTERS OF SOCIAL INSURANCE, PROCEEDINGS IN MATTERS OF OLD-AGE AND DISABILITY PENSIONS, THE PRINCIPLE OF PROMPT AND SIMPLE PROCEEDINGS