

KAMIL ANTONÓW  
Uniwersytet Opolski

## POWAGA RZECZY OSĄDZONEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWYM W SPRAWACH Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH\*

### 1. WPROWADZENIE

Jak wiadomo, każde prawomocne orzeczenie rozstrzygające sprawę co do istoty (wyrok) posiada przymiot powagi rzeczy osądzonej polegający na tym, że niedopuszczalne jest prowadzenie ponownego procesu o ten sam przedmiot między tymi samymi stronami (art. 366 k.p.c.). Stan prawomocnego osądzenia sprawy stanowi skutek negatywny prawomocności materialnej orzeczenia merytorycznego, w odróżnieniu od skutku pozytywnego, który wiąże się z uzyskaniem tzw. mocy wiążącej wyroku (art. 365 § 1 k.p.c.), czyli związania prawomocnym orzeczeniem nie tylko stron i sądu, który je wydał, lecz także innych sądów oraz organów państwowych i administracji publicznej (walor prejudycjalności orzeczenia). *Res iudicata*, jako bezwzględna (negatywna) przesłanka procesowa, musi więc być brana przez sąd pod uwagę z urzędu na każdym etapie postępowania, z czego wynika — gdy o to samo roszczenie (tożsamość przedmiotowa)<sup>1</sup> pomiędzy tymi samymi stronami (tożsamość podmiotowa)<sup>2</sup> sprawa została już prawomocnie osądzona — konieczność odrzucenia pozwu (art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.) lub stwierdzenia nieważności postępowania (art. 379 pkt 3 k.p.c.) albo — w razie późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku dotyczącego tego samego stosunku prawnego — możliwość żądania wznowienia postępowania (art. 403 § 2 k.p.c.)<sup>3</sup>.

---

\* Opracowanie zostało przygotowane na podstawie stanu prawnego sprzed zmiany art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2017 poz. 1383 ze zm., dalej u.e.r.FUS). Na temat wprowadzonych zmian zob. pkt 5.

<sup>1</sup> Wyznacza ją przedmiot rozstrzygnięcia sądu w związku z podstawą sporu (zob. np. uchwałę SN z dnia 21 listopada 2013 r., III CZP 67/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 73).

<sup>2</sup> Obejmuje ona też następców prawnych stron (zob. np. postanowienie SN z dnia 6 sierpnia 2015 r., V CSK 673/14, LEX nr 1801558).

<sup>3</sup> Szerzej zob. J. Lapiere *et al.*, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 523 n.

Mając to na uwadze, w niniejszym opracowaniu zostanie jednak wskazane, że w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych powaga rzeczy osądzonej musi być rozpatrywana w kontekście szczególnych regulacji prawa ubezpieczeń społecznych (tj. instytucji ponownego ustalania prawa do świadczenia lub zobowiązania), które nieco modyfikują ukształtowane na gruncie postępowania cywilnego rozumienie tej bezwzględnej przesłanki procesowej.

## 2. PRAWOMOCNOŚĆ WYROKU SĄDU W SPRAWACH Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Do naruszenia zakazu *ne bis in idem* nie dochodzi w razie podważenia prawomocnego wyroku przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w szczególności skargi o wznowienie postępowania w sytuacji wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu (art. 403 § 2 k.p.c.). Przy czym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych instytucja wznowienia postępowania sądowego została uregulowana odrębnie<sup>4</sup>, co jest konsekwencją szczególnego (odwoławczego) charakteru tego postępowania<sup>5</sup>. Wznowienie sądowego postępowania odwoławczego nie wynika bowiem z art. 403 § 2 k.p.c., lecz — ograniczając się tylko do sfery prawa ubezpieczeń społecznych — z art. 83a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>6</sup> (dalej: u.s.u.s.). Podstawy te, mniej rygorystyczne od kodeksowych<sup>7</sup>, umożliwiają sądowi ponowne ustalenie prawa

<sup>4</sup> Jest to instytucja prawa ubezpieczeń społecznych, która regulując w sposób odrębny procedurę ponownego ustalania prawa do świadczeń i ich wysokości oraz zobowiązania, korzysta z pierwszeństwa w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o wznowieniu postępowania (zob. wyrok SN z dnia 10 września 1999 r., II UKN 103/99, OSNAPiUS 2001, nr 2, poz. 52, notka; oraz postanowienia SN: z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96, OSNAPiUS 1997, nr 17, poz. 328; z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96, OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501; z dnia 9 grudnia 1999 r., II UKN 694/99, OSNAPiUS 2001, nr 11, poz. 401, notka).

<sup>5</sup> Na temat charakteru prawnego postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 276–279.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 963 ze zm.

<sup>7</sup> Słusznie zwrócił na to uwagę SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2010 r., II UK 354/09, LEX nr 604227, stwierdzając, że „przesłanki ponownego rozpoznania sprawy zachodzą w każdym wypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na nieistnienie prawa do świadczeń i że nie chodzi o nowe, wcześniej nieznanne okoliczności, gdyż takiej przesłanki ponownego ustalenia prawa art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie przewiduje. [...] wystarczające jest przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie takich okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, z których wynika, że prawo do świadczenia nie istnieje, niezależnie od tego, czy organ rentowy mógł się na nie powołać w poprzednim postępowaniu”. Nie powinno być zatem wątpliwości, że „ujawnione okoliczności” muszą być wyłącznie faktami nieznanymi (nieдостаpnymi), gdyż mogą

do świadczenia lub jego wysokości albo określenie zobowiązania, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji organu rentowego zostały przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, mające wpływ na to prawo, jego wysokość albo zobowiązanie (art. 114 ust. 1 u.e.r.FUS i art. 83a ust. 1 u.s.u.s.).

Innymi słowy, jak to ujął SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 września 2011 r., I BU 4/11<sup>8</sup>:

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisy przewidują możliwość wzruszenia prawomocnego wyroku jeszcze innym, niż skarga kasacyjna czy skarga o wznowienie postępowania cywilnego [...], środkiem prawnym w postaci wniosku o ponowne ustalenie prawa do świadczenia w trybie art. 114 ustawy emerytalnej, którego celem jest ponowne rozstrzygnięcie o uprawnieniach, które powstały *ex lege* przed wydaniem weryfikowanej decyzji rentowej, czyli wyeliminowanie decyzji, która przyznaje (także na skutek wyroku sądu) świadczenie, pomimo że prawo do niego nie powstało. Taka sytuacja zachodzi wówczas, gdy zarówno w postępowaniu przed organem rentowym, jak i przed sądem nie zostało ujawnione, iż przesłanka nabycia prawa do świadczenia nie została spełniona.

Tym samym prawomocny wyrok sądu nie zamyka organowi rentowemu drogi do zakwestionowania przyznanych uprawnień (nałożenia obowiązku), a zainteresowanemu możliwości ponownego złożenia wniosku o świadczenie (zwolnienia z obowiązku). W judykaturze<sup>9</sup> przyjmuje się, że dochodzi tu do nadzwyczajnej kontynuacji poprzedniego postępowania (w tej samej sprawie), czego konsekwencją jest ograniczenie prawomocności (niewzruszalności) decyzji organu rentowego także w sprawach, w których świadczenie przyznano wyrokiem sądu zmieniającym decyzję ZUS. W tych wznowionych postępowaniach odwoławczych organ rentowy ma możliwość zniwelowania własnego uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa do świadczenia (określenia zobowiązania), natomiast zainteresowany

---

być to również fakty, które powinny być znane przy dołożeniu należytej staranności, ale na skutek błędu, zaniedbania czy przeoczenia nie zostały uwzględnione (szerzej zob. K. Antonów, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014, s. 58–59; zob. też m.in. wyroki SN: z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNPUSiSP 2004, nr 19, poz. 341; z dnia 27 kwietnia 2004 r., II UK 298/03, LEX nr 970137; z dnia 11 marca 2004 r., II UK 289/03, LEX nr 985606; z dnia 8 października 2010 r., I UK 113/10, LEX nr 694229). W związku z tym wznowienie postępowania odwoławczego w trybie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych nie jest — w przeciwieństwie do reguł wznowienia postępowania cywilnego — uwarunkowane wykazaniem, że nie było możliwe, aby strona powołała się na odpowiednie okoliczności (nie mogła z nich skorzystać) w poprzednim postępowaniu (zob. R. Babińska-Górecka, *Wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych*, [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, Gniezno 2008, s. 119; M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 450).

<sup>8</sup> LEX nr 1101321.

<sup>9</sup> Zob. wyroki SN: z dnia 15 listopada 2000 r., II UKN 41/00, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 6, poz. 39, LEX nr 47755; z dnia 21 września 2010 r., III UK 94/09, LEX nr 621346; z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10, LEX nr 811823; z dnia 27 marca 2014 r., III UK 115/13, LEX nr 1554419 oraz powoływane postanowienie SN w sprawie I BU 4/11.

uprawniony jest do ubiegania się o świadczenie, którego mu nie przyznano, lub zwolnienie z obowiązku, jeżeli wcześniej nie powołał się na okoliczności uzasadniające powstanie takich uprawnień (zwolnień)<sup>10</sup>.

### 3. KWALIFIKACJA PROCESOWA PONOWNEGO USTALANIA PRAWA DO ŚWIADCZENIA LUB JEGO WYSOKOŚCI ALBO ZOBOWIĄZANIA PO WYDANIU PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA ORGANU ODWOŁAWCZEGO

Niezbędnym warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczenia (zobowiązania) przed sądem jest łączne spełnienie przez ubezpieczonego (na podstawie art. 114 ust. 1 u.e.r.FUS i art. 83a ust. 1 u.s.u.s., jeżeli decyzja uprawomocniła się z upływem terminu do wniesienia odwołania lub na skutek uprawomocnienia się wyroków ustalających prawo do świadczenia/zobowiązania oraz oddalających odwołanie od decyzji odmownej)<sup>11</sup> lub organ rentowy (na podstawie art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS i art. 83a ust. 3 pkt 2 u.s.u.s., jeżeli decyzja uprawomocniła się na skutek uprawomocnienia się wyroków ustalających prawo do świadczeń lub zwalniających z zobowiązania, gdy organ rentowy ma zamiar zmienić na niekorzyść ubezpieczonego treść ustalonego uprawnienia/zobowiązania, tj. wykazać, że prawo nie istnieje, świadczenie przysługuje w niższej wysokości lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji)<sup>12</sup> następujących przesłanek ustawowych:

- przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie (nowych) okoliczności;
- istnienie tych nowych dowodów lub (nowych) okoliczności przed wydaniem decyzji;
- przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie (nowych) okoliczności po dniu, w którym uprawomocniła się decyzja;
- ustalenie, że w dacie wydania decyzji organ rentowy nie znał nowych dowodów lub (nowych) okoliczności;
- ustalenie, że nowe dowody lub (nowe) okoliczności miały wpływ na prawo do świadczeń, ich wysokość lub zobowiązanie albo że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do świadczeń, określenia ich wysokości lub zobowiązania<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Szerzej zob. K. Antonów, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2014, s. 562–563.

<sup>11</sup> Zob. K. Ślebzak, [w:] *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013, s. 705–706.

<sup>12</sup> Częściowo podobnie *ibidem*.

<sup>13</sup> Zob. wyrok SN z dnia 4 listopada 2015 r., I BU 9/14, LEX nr 1944273. Przy czym wątpliwości wzbudza stanowisko Sądu, że ujawnione okoliczności mają być „nowe”, gdyż — jak słusznie wskazuje się zarówno w piśmiennictwie (zob. np. K. Ślebzak, *op. cit.*, s. 717), jak i w orzecznictwie (zob. wyroki SN powołane w przypisie nr 8) — pojęciu „okoliczności” nadaje się szerokie (swoiste)

Jeżeli zatem ubezpieczony wykaże (ujawni) istnienie owych (niekoniecznie nowych i dotąd mu nieznanych) okoliczności w kolejnym postępowaniu zainicjowanym z odwołania od nowej decyzji organu rentowego dotyczącej tego samego co w poprzednio prawomocnie zakończonym postępowaniu odwoławczym świadczenia (zobowiązania), które było przedmiotem wcześniejszej decyzji, to wszczęta w ten sposób sprawa cywilna (tj. sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych) nie jest sprawą o to samo świadczenie (zobowiązanie) w rozumieniu art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.<sup>14</sup> Sąd ma bowiem obowiązek — wynikający także z wiążącego go nakazu rozpatrywania odwołań od decyzji ZUS (art. 83 ust. 2 u.s.u.s.) — zbadania prawidłowości działań organu rentowego, które zakończyły się wydaniem decyzji odmownej, tj. negatywnym rozpatrzeniem wniosku o ponowne ustalenie prawa do świadczenia (zobowiązania). W takim wypadku zazwyczaj nie ma podstaw do odrzucenia odwołania z powołaniem się na powagę rzeczy osądzonej w znaczeniu negatywnym (formalnym)<sup>15</sup>, tj. niedopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie między tymi samymi stronami o to samo roszczenie, które było przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie poprzednio zakończonej wydaniem wyroku (art. 366 k.p.c.).

Chodzi tu bowiem o dwie odrębne sprawy o innym przedmiocie rozstrzygnięcia w związku z istniejącą podstawą sporu, tzn. w obrocie prawnym funkcjonują dwie różne decyzje, z których pierwsza dotyczy odmowy przyznania świadczenia (zwolnienia z obowiązku), a druga — odmowy ponownego jego ustalenia (określenia zobowiązania) w związku z przeprowadzeniem oceny nowych dowodów lub ujawnionych okoliczności istniejących przed wydaniem pierwotnej decyzji). Innymi słowy, podstawa rozstrzygnięcia pierwszej z tych spraw (prawomocnie zakończonej) różni się od podstawy rozstrzygnięcia drugiej sprawy zainicjowanej zgłoszeniem żądania opartego na innej podstawie prawnej, a mianowicie dotyczącej oceny zastosowania przepisów o ponownym ustalaniu prawa do świadczenia (zobowiązania), a nie tylko przepisów odnoszących się do warunków nabycia

---

znaczenie, obejmując jego zakresem określone w przepisach prawa materialnego fakty warunkujące powstanie uprawnień (tj. przesłanki nabycia praw do świadczeń), a także uchybienia normom prawa procesowego lub materialnego wpływające na dokonanie ustaleń w sposób niezgodny z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanego (R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 132).

<sup>14</sup> Zob. wyroki SN: z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 526/14, LEX nr 1963382; z dnia 19 lutego 2007 r., I UK 266/06, OSNPUSiSP 2008, nr 5–6, poz. 79; z dnia 21 maja 2008 r., I UK 370/07, LEX nr 491467.

<sup>15</sup> Chyba że nowa (odmowna) decyzja organu rentowego będzie dotyczyć tej samej podstawy faktycznej i prawnej, która była objęta poprzednim prawomocnym wyrokiem (zob. postanowienie SN z dnia 29 marca 2012 r., I UK 299/11, LEX nr 1313681). Tym bardziej z powagą rzeczy osądzonej będziemy mieli do czynienia, jeśli w nowym wniosku o ponowne ustalenie prawa do świadczenia (zobowiązania) w ogóle nie powołano się na nowe dowody lub nie ujawniono okoliczności istniejących przed dniem wydania decyzji ZUS, tzn. w istocie złożono nowy wniosek, ale nie w trybie przepisów art. 114 u.e.r.FUS lub art. 83a u.s.u.s.

prawa do świadczenia, ustalenia jego wysokości czy określenia zobowiązania<sup>16</sup>. *Res iudicata* dotyczy więc tych orzeczeń sądowych, których podstawa faktyczna nie może ulec zmianie lub w wypadku których odwołanie od decyzji organu rentowego zostało oddalone po stwierdzeniu niespełnienia prawnych warunków do świadczenia, wymaganych przed wydaniem decyzji będącej przedmiotem postępowania sądowego, takich jak okres zatrudnienia czy data powstania inwalidztwa<sup>17</sup>.

Słusznie podnosi się zatem, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nowe zdarzenia zachodzące po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego mogą spowodować przekształcenie treści praw i obowiązków stron stosunku ubezpieczenia społecznego, gdyż nie jest wykluczone spełnienie się lub upadek przesłanek materialnoprawnych warunkujących nabycie prawa do konkretnych świadczeń. Podstawową regułą rządzącą tymi stosunkami jest właśnie możliwość wzruszenia ustaleń stanowiących podstawę faktyczną prawomocnych orzeczeń sądu, także przez wydanie nowej decyzji organu rentowego<sup>18</sup>.

Jednak poza negatywnym (formalnym) aspektem powagi rzeczy osądzonej występuje jeszcze jej skutek pozytywny (materialny), polegający na tym, że rozstrzygnięcie zawarte w prawomocnym orzeczeniu (rzecz osądzona) stwarza stan prawny taki, jaki z niego wynika, co ma oznaczać, że sądy rozpoznające między tymi samymi stronami nowy spór muszą przyjmować, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak to przyjęto w prawomocnym (wcześniejszym) wyroku, a zatem nie może ona być ponownie badana, gdyż związanie orzeczeniem (art. 365 § 1 k.p.c.) wiąże się z zakazem dokonywania ustaleń sprzecznych z uprzednio osądzoną kwestią, a nawet niedopuszczalnością prowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego<sup>19</sup>. Jeżeli zatem w nowej sprawie między tymi samymi stronami, ale o innym przedmiocie, pojawia się to samo zagadnienie, o którym prawomocnie rozstrzygnięto w poprzednim postępowaniu (np. nie stwierdzono niezdolności do pracy lub nie zaliczono danego okresu pracy do stażu ubezpieczeniowego na potrzeby ustalenia uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy)<sup>20</sup>, to w kolejnej sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie bada się ponownie tej kwestii, tj. tego elementu (warunku) prawa do świadczenia (określenia zobowiązania).

Przy czym rozważyć trzeba jeszcze przypadek wydania przez organ rentowy tzw. decyzji wykonawczej, tj. decyzji odnośnie do świadczenia (zobowiązania) będącego przedmiotem wcześniejszej decyzji i postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem, od której ubezpieczony wniósł kolejne odwołanie do sądu. Bezsprzecznie ubezpieczeni uprawnieni są do wniesienia odwołania

<sup>16</sup> Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 4 lipca 2013 r., II UK 410/12, LEX nr 1375198.

<sup>17</sup> Szerzej zob. K. Antonów, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 55–56.

<sup>18</sup> Z uzasadnienia powołanego wcześniej wyroku SN w sprawie III UK 115/13 (zob. podane tam orzecznictwo sądowe z tego zakresu).

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2015 r., I UK 477/14, LEX nr 1809873; wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2011 r., III UK 116/10, OSNPUSiSP 2012, nr 9–10, poz. 125.

<sup>20</sup> Przykłady ze stanów faktycznych występujących w wyrokach zob. *ibidem*.

od decyzji wykonawczej, gdyż, jak trafnie stwierdził SN w wyroku z dnia 19 października 2010 r., II BU 4/10<sup>21</sup>, związanie prawomocnym orzeczeniem i zakresem powagi rzeczy osądzonej (art. 365 § 1 i art. 366 k.p.c.) prowadziłyby do tego, że ubezpieczeni zostaliby pozbawieni możliwości odwołania się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które, wykonując prawomocne wyroki sądowe, wadliwie regulowałyby kwestie nieobjęte zawartymi w tych wyrokach rozstrzygnięciami. Tym samym prawidłowość zrealizowania przez organy rentowe uprawnień ubezpieczonych, potwierdzonych prawomocnymi orzeczeniami sądów ubezpieczeń społecznych, pozostawałaby poza wszelką kontrolą.

#### 4. PONOWNE USTALANIE PRAWA DO ŚWIADCZENIA LUB JEGO WYSOKOŚCI ALBO ZOBOWIĄZANIA W TRYBIE ART. 114 UST. 2 U.E.R.FUS I ART. 83A UST. 3 U.S.U.S.

Ponowne ustalenie prawa do świadczenia (zobowiązania) zmierza do podważenia decyzji organu rentowego, a nie prawomocnego orzeczenia sądu. Z przepisów art. 114 u.e.r.FUS i art. 83a u.s.u.s. jasno wynika, że okoliczności (a także nowe dowody) stanowiące podstawę ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości albo zobowiązania muszą wystąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia organu rentowego, z zastrzeżeniem, że jeżeli sąd uwzględnił odwołanie od decyzji (np. przyznał świadczenie, które, jak się okazało we wznowionym postępowaniu, nie przysługiwało), to wadliwe jest również prawomocne orzeczenie sądu, które ukształtowało sytuację prawną zainteresowanego niezgodnie z materialnoprawnym stanem jego uprawnień<sup>22</sup>.

Powołując się na przepisy art. 114 ust. 2 u.e.r.FUS i art. 83a ust. 3 u.s.u.s., organ rentowy może:

— wydać we własnym zakresie (także z urzędu) decyzję na korzyść zainteresowanego, tj. przyznać prawo do świadczenia lub podwyższyć jego wysokość albo zwolnić z obowiązku lub zmniejszyć wysokość zobowiązania (art. 114 ust. 2 pkt 1 u.e.r.FUS i art. 83a ust. 3 pkt 1 u.s.u.s.)<sup>23</sup>;

— wystąpić do organu odwoławczego (sądu) z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczenia nie istnieje, świadczenia przysługują w niższej wysokości lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decy-

<sup>21</sup> OSNPUŚiSP 2012, nr 1–2, poz. 24. Podobnie SN w wyroku z dnia 2 maja 2008 r., I UK 370/07, LEX nr 491467.

<sup>22</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 121–122.

<sup>23</sup> W piśmiennictwie (zob. W. Sanetra, *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] *Procedury...*, s. 37) zauważono, że wymienione przepisy — w relacji do art. 365 § 1 k.p.c. przewidującego związanie określonych podmiotów prawomocnymi orzeczeniami sądowymi — stanowią regulację szczególną, uzyskującą pierwszeństwo przed unormowaniami procedury cywilnej.

zji ZUS — w orzecznictwie sądowym<sup>24</sup> zastrzega się, że procedury określonej w art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS (art. 83a ust. 3 pkt 2 u.s.u.s.) organ rentowy nie może wykorzystać wtedy, gdy dowody lub okoliczności zostały już przez sąd ocenione (tzn. ukształtowały podstawę faktyczną wyroku), gdyż wznowienie postępowania przewidziane w powyższych przepisach nie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnego wyroku, a ewentualne nieprawidłowości w zakresie oceny występujących w sprawie okoliczności mogą być wykazywane w środkach odwoławczych od orzeczeń (np. w apelacji), nie mogą natomiast stanowić podstawy ponownego ustalenia prawa do świadczeń<sup>25</sup>;

— wstrzymać wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli (analogicznej regulacji brakuje w treści art. 83a ust. 3 u.s.u.s.) — w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że ta podstawa ponownego ustalania prawa do świadczeń w istocie dotyczy kwestii wstrzymania wypłaty świadczeń z powodu powstania okoliczności uzasadniających zawieszenie prawa do świadczeń lub jego ustanie (art. 134 ust. 1 pkt 1 u.e.r.FUS)<sup>26</sup>. Wydaje się, że pkt 3 w art. 114 ust. 2 u.e.r.FUS jest zbędny, a eliminowanie z obrotu prawnego decyzji, na podstawie których emeryci i renciści niesłusznie pobierają świadczenia, może się odbywać zarówno w trybie art. 114 ust. 1 u.e.r.FUS (ujawnioną okolicznością może być przecież np. wykrycie sfałszowanego dokumentu czy też wprowadzenie w błąd organu rentowego w postaci niepowiadomienia go przez świadczeniobiorcę o podjęciu działalności zarobkowej i wysokości osiąganego z tego tytułu przychodu), jak i art. 134 u.e.r.FUS, a w sprawach zasiłkowych art. 66 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>27</sup>.

## 5. ZMIANY W ZAKRESIE PONOWNEGO USTALANIA PRAWA DO ŚWIADCZENIA LUB JEGO WYSOKOŚCI W TRYBIE ART. 114 UST. 2 PKT 2 U.E.R.FUS

W dniu 10 lutego 2017 r. — jako inicjatywę senacką — uchwalono ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>28</sup>. Wprowadza ona gruntowną zmianę treści

<sup>24</sup> Zob. przywołany wyrok SN w sprawie II UK 410/12; wyrok SN z dnia 13 września 2011 r., I UK 124/11, LEX nr 1026625; wyrok SN z dnia 15 marca 2012 r., II UK 160/11 OSNPUSiSP 2013, nr 5–6, poz. 64.

<sup>25</sup> Szerzej zob. K. Antonów, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 53–54.

<sup>26</sup> Zob. K. Ślęzak, *op. cit.*, s. 726–727.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 372.

<sup>28</sup> Dz.U. poz. 715.



art. 114 u.e.r.FUS<sup>29</sup> oraz przepisów innych ustaw<sup>30</sup>, także w zakresie ponownego ustalania prawa do świadczenia lub jego wysokości, gdy to prawo (jego wysokość) ustalono orzeczeniem sądu. Przepis art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS w obecnym brzmieniu stanowi, że organ rentowy, występując do sądu o stwierdzenie, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości, nie będzie mógł, jak dotąd, powołać się na autonomiczne (dla prawa ubezpieczeń społecznych) przesłanki ponownego ustalania uprawnień emerytalno-rentowych, lecz będzie musiał spełnić, o czym była już mowa w pkt 2, surowsze wymogi skargi o wznowienie postępowania cywilnego.

W konsekwencji organ rentowy nie będzie już mógł powoływać się na ujawnienie okoliczności istniejących wprawdzie przed wydaniem decyzji, ale mu znanych (jednak na skutek zaniedbań lub błędów niepodniesionych w poprzednim postępowaniu), co zresztą wynika nie tylko z istoty podstawy wznowienia postępowania cywilnego określonej w art. 403 § 2 k.p.c., lecz nade wszystko ze zmiany treści art. 114 ust. 1 u.e.r.FUS, w którym to przepisie stanowi się m.in., że w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji ujawniono „nowe okoliczności” (pkt 1). Dodanie słowa „nowe” w stosunku do ujawnionych okoliczności, w porównaniu z brzemieniem tego przepisu sprzed nowelizacji, może więc prowadzić do zawężenia dotychczasowego rozumienia tej przesłanki ponownego ustalania prawa do emerytur i rent, co jednak — być może wbrew intencjom projektodawców — będzie działało nie tylko na niekorzyść organów rentowych, które będą musiały wykazać, że z wykrytych okoliczności nie mogły skorzystać w poprzednim postępowaniu, bo wtedy ich nie znały lub były one niedostępne, lecz także na niekorzyść zainteresowanych, którzy nierzadko z powodu swojej nieporadności lub niezajomości prawa ujawniają jakieś okoliczności po zakończeniu postępowania odwoławczego, gdyż dowiedzieli się o możliwości (potrzebie) przedstawienia jakichś dowodów lub okoliczności, np. z pouczenia sądu co do czynności procesowych (art. 5 k.p.c.) czy też uzasadnienia wyroku.

Inna konsekwencja wiążąca się ze zmianą brzmienia art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.FUS dotyczy rezygnacji z wyposażenia organów rentowych w uprawnienie do występowania z wnioskami o wznowienie postępowania przed sądem w każdym czasie. W związku z tym zastosowanie znajdzie tu art. 408 k.p.c., zgodnie z którym co do zasady nie można żądać wznowienia postępowania po upływie

<sup>29</sup> Takiej zmiany próbowano już dokonać w poprzedniej (VII) kadencji Sejmu RP (zob. druk sejmowy nr 1187), co spotkało się ze słuszną krytyką w piśmiennictwie — zob. R. Babińska-Górecka, *Uwagi na temat projektu nowelizacji art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (nowa podstawa i przesłanki wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych)*, PiZS 2013, nr 11.

<sup>30</sup> Tj. przepisów regulujących instytucję ponownego ustalania prawa do emerytur i rent w sferze ubezpieczenia społecznego rolników oraz zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy policji i innych służb.

5 lat od uprawomocnienia się wyroku. Przy czym rozwiązanie to, adresowane tylko do jednej ze stron stosunku prawnego ubezpieczeń społecznych (ZUS), nie będzie dotyczyć ubezpieczonych, którzy ze względu na brak powagi rzeczy osądzonej decyzji organów rentowych<sup>31</sup> mogą wielokrotnie wszczynać postępowanie w tej samej sprawie, a następnie odwoływać się od decyzji ZUS do sądu. W ten sposób powstaje stan nierównego traktowania stron postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w zakresie okresu, w którym może być ono wznowione z powodu przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia nowych okoliczności, tym bardziej że przewidzianego w projektowanych przepisach 5-letniego okresu, po upływie którego nie może nastąpić uchylenie lub zmiana decyzji w razie wystąpienia przesłanek z art. 114 ust. 1 pkt 1 u.e.r.FUS (art. 114 ust. 1e pkt 2 u.e.r.FUS), nie stosuje się, jeżeli w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w art. 114 ust. 1 u.e.r.FUS osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości (art. 114 ust. 1f pkt 1 u.e.r.FUS).

Nie można też pominąć, że wprowadzona zmiana przepisów o ponownym ustalaniu prawa do świadczeń nie obejmuje art. 83a u.s.u.s. Wprawdzie na mocy art. 83a ust. 4 u.s.u.s. przepis ten nie dotyczy postępowań o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości, ale stosuje się do pozostałych świadczeń z ubezpieczeń społecznych (tj. zasiłków, świadczenia rehabilitacyjnego czy jednorazowego odszkodowania), a w szczególności do spraw z zakresu podlegania i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne<sup>32</sup>. W związku z tym w systemie prawa ubezpieczeń społecznych istnieć będą dwie, oparte na odmiennych zasadach, konstrukcje ponownego ustalania: 1) prawa do świadczeń (emerytalno-rentowych) i 2) prawa do innych świadczeń oraz zobowiązań (spory na tle realizacji obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym i opłacania składek).

## 6. PODSUMOWANIE

Kończąc rozważania na temat powagi rzeczy osądzonej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy zauważyć, że z instytucją tą nie mamy do czynienia w wypadku ponownego ustalania prawa do świadczenia (zobowiązania), gdy zainteresowani powołują się na nowe dowody lub ujawniają okoliczności istniejące przed datą wydania poprzedniej decyzji, a organ rentowy wydaje nową decyzję (odmowną). Zgodzić się zatem należy ze stanowiskiem SN<sup>33</sup>, że *res iudicata*

<sup>31</sup> Zob. K. Antonów, [w:] *Emerytury...*, s. 562 i podane tam orzecznictwo SN.

<sup>32</sup> W tym do spraw z zakresu podlegania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, co wynika z odesłania do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawartym w art. 52 ust. 1 *in principio* ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 277).

<sup>33</sup> Zob. uzasadnienia powoływanych orzeczeń SN w sprawach I UK 299/11 i III UK 115/13.

występuje wyłącznie wtedy, gdy sąd, rozpoznając odwołanie od zaskarżonej decyzji, stwierdza, że nie doszło do spełnienia przesłanek ponownego ustalenia prawa do świadczenia (zobowiązania), gdyż nowa (odmowna) decyzja ZUS dotyczy tej samej podstawy faktycznej i prawnej, która była objęta poprzednim wyrokiem.

Natomiast odnośnie do oceny wprowadzonych zmian w obszarze ponownego ustalania prawa do świadczenia (art. 114 noweli u.e.r.FUS) trzeba stwierdzić, że nierównouprawnienie stron postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w zakresie występowania do sądu z wnioskami (organy rentowe) lub odwołaniami od decyzji (zainteresowani) inicjującymi wznowienie postępowania odwoławczego może być uznane za naruszające zasadę równości stron w zakresie korzystania przez strony z takich samych środków obrony swoich praw i interesów (m.in. więc zgłaszania żądań i wniosków czy korzystania ze środków odwoławczych)<sup>34</sup>. Zastrzeżenia wzbudza również, z powodu niejednorodności regulacji normatywnej w sferze tej samej instytucji prawa ubezpieczeń społecznych, rozbieżność przesłanek ponownego ustalania prawa do emerytur i rent z przesłankami ponownego ustalania prawa do innych świadczeń i zobowiązań oraz odmienne zasady i podstawy wznawiania postępowania odwoławczego.

## THE FORCE OF *RES IUDICATA* IN A JUDICIAL PROCEEDING IN SOCIAL INSURANCE CASES

### Summary

In social insurance cases there is no force of *res iudicata* in the event of re-establishment of a right to a benefit if the person concerned refers to new evidence or disclose circumstances that had existed before the date of issuing the previous decision, should the aforementioned evidence or circumstances affect such entitlement or its amount. It is a result of a different — as opposed to resumption of judicial proceedings — regulation of this institution in social insurance law, characterised by less rigorous (as compared to Polish Code of Civil Procedure) understanding of grounds for resumption of appeal proceedings. In particular, the “disclosed circumstances” not necessarily need to be new (unknown) facts and resumption of appeal proceedings is not restricted by the necessity of proving that the party could not have used them in previous proceedings. The force of *res iudicata* exists only when the court — hearing the appeal against the challenged decision — decides that the conditions for a re-establishment of a right to a benefit have not been met, as the new decision (denial) of the pension authority regards the same factual and legal basis that were covered by the previous verdict.

---

<sup>34</sup> Zob. J. Lapierre *et al.*, *op. cit.*, s. 153.