

## CHARAKTER PRAWNY STOSUNKU ZAOPATRZENIA PRACOWNICZEGO

Konstrukcja prawna stosunku zaopatrzenia pracowniczego ujmowana jest w doktrynie kontrowersyjnie. Na ogół przyjmuje się pogląd, że w zaopatrzeniu pracowniczym występują dwa stosunki prawne<sup>1</sup>. Stosunek prawny zachodzący między zakładem pracy i ZUS<sup>2</sup>, którego treść stanowi obowiązek opłacania składek ubezpieczeniowych oraz stosunek zachodzący między pracownikiem a ZUS, którego treść wypełniają uprawnienia pracownika do świadczeń zaopatrzeniowych<sup>3</sup>. Akcentuje się przy tym, że nie istnieje jakikolwiek związek między uiszczaniem składek a powstaniem prawa do świadczeń<sup>4</sup>, a więc między elementami treści jednego i drugiego stosunku prawnego. Składki na ubezpieczenie społeczne upodobniły się do podatku, stały się tym samym domeną prawa finansowego. Stosunek prawny, którego treść wypełniają uprawnienia pracownika do świadczeń zaopatrzeniowych, stanowi nadal część składową przedmiotu prawa pracy.

Odmienne poglądy reprezentuje E. Modliński. Podjął on próbę reaktywowania konstrukcji trójstronnego stosunku ubezpieczenia społecznego<sup>5</sup>, która jest na ogół przyjmowana w klasycznej doktrynie ubezpieczeń spo-

<sup>1</sup> Tak np. N. G. Aleksandrow, *Sowietskoje trudowe prawo*, Moskwa 1949, s. 314 i n.; W. Warkało, *Wstęp do nauki ubezpieczeń*, Warszawa 1951/1952, s. 202; W. Szubert w pracy zbiorowej Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 104; C. Jackowiak w pracy zbiorowej W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy*, Poznań 1967, s. 276; W. Szubert w recenzji pracy E. Modlińskiego, *Podstawowe zagadnienia prawa ubezpieczeń społecznych*, PiP., 1969, nr 3.

<sup>2</sup> Traktowanie ZUS jako podmiotu stosunku prawnego stanowi techniczne uproszczenie, gdyż ZUS nie posiada osobowości prawnej. W istocie podmiotem stosunku prawnego jest państwo, w którego imieniu ZUS działa.

<sup>3</sup> Literatura jak w przypisie 1.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 196 i n.; E. Modliński, *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych*. Prawe i Zabezpieczenie Społeczne [PiZS] 1968, nr 3.

łecznych<sup>6</sup>. Konstrukcja ta znajduje w klasycznych systemach ubezpieczeń społecznych uzasadnienie w powiązaniu prawa do świadczeń z obowiązkiem opłacania składek. W stosunku tym występuje organizacja ubezpieczeniowa, pracodawca jako podmiot zobowiązany do opłacania składek oraz pracownik jako podmiot zobowiązany do opłacania składek i równocześnie uprawniony do świadczeń. Przyjęcie wprost tej trój podmiotowej konstrukcji z teorii klasycznych ubezpieczeń społecznych nie jest możliwe w naszym stanie prawnym, z uwagi na brak więzi prawnej między obowiązkiem opłacania składek a prawem do świadczeń. Adaptacja konstrukcji trójstronnego stosunku ubezpieczenia społecznego dla analizy stosunku zaopatrzenia pracowniczego wymagała doszukania się dodatkowych powiązań między wspomnianymi trzema podmiotami. Jako punkt wyjścia swoich rozważań przyjmuje E. Modliński ujęcie graficzne W. Warkały obiegu środków pieniężnych od źródeł zdecentralizowanych do ośrodka centralnego i w części z powrotem do wytwórców. Ta ilustracja powiązań ekonomicznych daje, zdaniem Modlińskiego, równocześnie obraz zamkniętego cyklu powiązań prawnych trzech podmiotów stosunku ubezpieczenia społecznego<sup>7</sup>. Istnieje bowiem „w związku z ubezpieczeniem określony zespół praw i obowiązków między zakładem pracy a pracownikiem ubezpieczonym”<sup>8</sup>. Przesunięcie w państwach socjalistycznych szeregu funkcji związanych z administracją świadczeniową na zakłady pracy wypełnia, jego zdaniem, treść bezpośrednich powiązań między zakładem pracy a pracownikiem. Okoliczność, że czynności te dokonuje zakład pracy na rachunek i w imieniu ZUS powodują, że czynności te wchodzą w zakres stosunku łączącego zakład pracy i ZUS, ale równocześnie „wykraczają poza ramy tego stosunku i wchodzą także w sferę stosunku pracodawca - pracownik”<sup>9</sup>.

W sprawach zasiłków zakład pracy działa w imieniu ZUS, ale pracownik może się domagać wypłaty świadczeń w miejscu pracy. Zakład pracy mimo, że rozlicza się z ZUS z wypłaconych zasiłków chorobowych, to nie może odmówić wypłaty zasiłków w przypadku przekroczenia wyznaczonego limitu. Także w sprawach rentowych pracownik domagać się może dokonania określonych czynności w przedmiocie zbierania dokumentacji od zakładu pracy. Zdaniem Modlińskiego nie są to obowiązki ze stosunku pracy, a obowiązki z prawa ubezpieczeniowego<sup>10</sup>.

Pogląd o istnieniu trzeciego elementarnego stosunku ubezpieczenia społecznego łączącego pracownika z pracodawcą spotkał się z krytyczną

<sup>6</sup> G. Wannagat, *Lehrbuch des Sozialversicherungsredits*, cz. I, Tübingen 1965, s. 17 i 27.

<sup>7</sup> E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit., s. 182.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 182.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 184.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 187.

oceną<sup>11</sup>. Przyjmuje się, że udzielanie pomocy w gromadzeniu dokumentacji i składaniu wniosków rentowych wynika z ogólnego obowiązku dbałości o interesy pracownika, jest więc elementem stosunku pracy. Powinność ta nie stanowi więc substrátu odrębnego stosunku prawnego<sup>12</sup>. Nie przekonuje też argument, że obowiązek wypłaty zasiłków chorobowych w przypadku przekroczenia limitu na zasiłki chorobowe jest elementem szczególnego stosunku ubezpieczeniowego łączącego zakład pracy z pracownikiem. Słuszny jest pogląd Szuberta, że „przekroczenie limitu jest okolicznością, która dotyczy jedynie wzajemnych stosunków między zakładem pracy a instytucją ubezpieczeniową. Za wypłatę zasiłków chorobowych odpowiada wobec pracownika ZUS bez względu na to, jak przedstawia się rachunek wypłat na zasiłki w danym zakładzie pracy<sup>13</sup>. Natomiast w przedmiocie wypłaty zasiłków zakład pracy nie występuje w imieniu własnym, a w imieniu ZUS; nie wężę go więc z pracownikiem także z tego tytułu szczególnie więź prawna<sup>14</sup>. Podmiotem stosunku prawnego jest bowiem tylko ten, kto działa we własnym imieniu i na własną rzecz<sup>15</sup>, stąd też przedstawiona konstrukcja stosunku prawnego łączącego zakład pracy z pracownikiem nie da się pogodzić z poglądami teorii stosunku prawnego. Nie wydaje się też, żeby mogła ona znaleźć szersze zastosowanie i wpłynąć na poglądy w zakresie teorii stosunku prawnego, nie sprzyja ona bowiem jasności obrazu w tym przedmiocie. Pojęcie podmiotu stosunku prawnego staje się wieloznaczne, skoro w myśl tej konstrukcji podmiotem stosunku prawnego jest nie tylko ten, kto jest podmiotem praw i obowiązków stanowiących treść tego stosunku, ale i ten, kto w cudzym imieniu realizuje w jakimś zakresie prawa i obowiązki podmiotu stosunku prawnego. Niejasności w przedmiocie określania podmiotu stosunku prawnego odpowiada też niejasność w rozumieniu jego treści. Konstrukcja ta skłania do przyjęcia poglądu, że treścią stosunku prawnego mogą być też cudze obowiązki i prawa.

Gdyby nawet wbrew powyższym zastrzeżeniom przyjąć istnienie stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą o treści wyżej określonej, to i tak wydaje się, że nie byłoby podstaw do konstrukcji trójstronnego podstawowego stosunku prawnego. To, że trzy różne podmioty wchodzą ze sobą w trzy różne stosunki prawne nie wystarcza

<sup>11</sup> W. Szubert, recenzja pracy E. Modlińskiego, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit.; L. Brzozowski, *Prawne problemy pracy zarobkowej rencistów*, Warszawa 1968, s. 89; A. Stańko, *Stosunek prawny ubezpieczenia społecznego*, PiZS, 1968, nr 10/11.

<sup>12</sup> W. Szubert, *ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1966, s. 43 i n.; J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 950; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 43 i n.; A. Ohanowicz, *Zobowiązania — zarys według kodeksu cywilnego*, Część ogólna, Warszawa - Poznań, 1965, s. 28.

do uznania, że te trzy stosunki tworzą łącznie trójpodmiotowy stosunek prawny. Dla uznania takiej konstrukcji trzeba by wykazać istnienie związku prawnego między tymi trzema stosunkami. E. Modliński akcentuje, że stosunki te zachodzą w związku z ubezpieczeniem, a więc chyba w związku z tworem funduszu ubezpieczeniowego i wypłatą świadczeń. Zdaniem Modlińskiego „powiązania między trzema podmiotami tworzą trójstronny stosunek prawny, w którym brak jednego członu odbiera sens całej konstrukcji prawnej”<sup>16</sup>. Ta konstrukcja prawna budzi wątpliwości nie tylko z powodu niewystępowania stosunku prawnego między zakładem pracy a pracownikiem o treści wyżej określonej, ale i braku powiązań prawnych między stosunkiem, które treść stanowią uprawnienia pracownika do świadczeń a stosunkiem, którego treść stanowi obowiązek opłacania składek. Skoro prawo do świadczeń jak i samo zawiązanie stosunku zaopatrzenia pracowniczego nie jest w sensie prawnym uwarunkowane opłacaniem składek, to nie sposób przyjąć, że między stosunkiem, którego treść stanowi prawo do świadczeń a stosunkiem, którego treść stanowi obowiązek opłacania składek, istnieje tego rodzaju związek, że niewystępowanie jednego z tych stosunków determinuje niewystępowanie drugiego z nich. W sytuacji, kiedy państwo przejmuje obowiązek zaspokojenia określonych potrzeb, sposób tworzenia funduszu na ten cel przeznaczony jest jedynie sprawą techniki finansowej; nie ma natomiast znaczenia dla konstrukcji stosunku, którego treść stanowią prawa do tych świadczeń.

Przyjmuje się na ogół, że stosunek prawny, którego treść wypełniają uprawnienia do świadczeń zaopatrzeniowych jest powiązany ze stosunkiem którego treść stanowi obowiązek opłacania składek. Zwraca się równocześnie uwagę na niewystępowanie związku między opłacaniem składek a prawem do świadczeń. Istnieje więc jedynie związek funkcjonalny między tymi stosunkami prawnymi, polegający na tym, że występowanie stosunku, którego treść stanowi obowiązek opłacania składek, jest uzasadnione istnieniem stosunku prawnego, którego treść obejmuje uprawnienia do świadczeń. Nie istnieje jednak zależność odwrotna.

W związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania przez pracowników składek emerytalnych powstaje zagadnienie, czy obowiązek opłacania składek emerytalnych wzbogaca treść stosunku wiążącego pracownika z ZUS, czy też wypełnia treść szczególnego stosunku prawnego wiążącego pracownika z ZUS. Trafne jest spostrzeżenie Szuberta, że „wprowadzenie (czysto rachunkowe) składek pracowniczych nie zmienia w niczym faktu, że nadal brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy ich opłacaniem (przez pracowników czy przez zakłady pracy) a powstaniem prawa do świadczeń”<sup>17</sup>. Okoliczność ta skłania do przyjęcia poglądu, że

<sup>16</sup> E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit., s. 195.

<sup>17</sup> W. Szubert, rec. pracy E. Modlińskiego, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit.; C. Jackowiak, *Podstawowe kierunki reformy systemu emerytalnego*, PiP 1969, nr 1.

obowiązki pracownika w przedmiocie opłacania składek emerytalnych składają się na treść szczególnego stosunku prawnego łączącego pracownika i ZUS, odrębnego od stosunku zachodzącego między tymi samymi podmiotami, których treść stanowią uprawnienia pracownika do świadczeń zaopatrzeniowych. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w poglądach teorii prawa, traktujących uprawnienia i obowiązki składające się na treść tego samego stosunku prawnego, jako elementy korelatywne między sobą<sup>18</sup>.

Niewystępowanie korelacji między treścią stosunku prawnego zachodzącego między pracownikiem a ZUS, którego treść wypełniają uprawnienia pracownika do świadczeń zaopatrzeniowych a stosunkami, których treść stanowi obowiązek opłacania składek, upoważnia do analizowania tego stosunku w oderwaniu od pozostałych stosunków prawnych. Ustalenia bowiem w przedmiocie charakteru prawnego któregośkolwiek z tych stosunków nie mogą mieć wpływu na ocenę charakteru pozostałych, skoro między elementami treści tych stosunków brak jest korelacji. Stąd też dalsze rozważania ograniczę do analizy stosunku wiążącego pracownika i ZUS, którego treść wypełniają uprawnienia pracownika do świadczeń zaopatrzeniowych i odpowiadające im obowiązki ZUS; nazywać będę ten stosunek prawny stosunkiem zaopatrzenia pracowniczego.

Treść stosunku zaopatrzenia pracowniczego stanowią uprawnienia pracownika lub członków jego rodziny (w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu pracowniczym) do świadczeń takich, jak: świadczenia lecznicze, zasiłki za okres czasowej niezdolności do pracy, zasiłki rodzinne, zasiłki dla karmiących, zasiłki połogowe, emerytury, renty inwalidzkie, renty wyrównawcze, renty rodzinne, dodatki do rent, zasiłki pogrzebowe oraz odpowiadające tym uprawnieniom obowiązki państwa<sup>19</sup>.

Uprawnienia do poszczególnych świadczeń powstają w chwili spełnienia warunków przewidzianych w hipotezach właściwych norm prawnych<sup>20</sup>. Prawo do zasiłku za okres czasowej niezdolności do pracy nabywa pracownik o ile pozostaje w stosunku pracy<sup>21</sup>, a nadto posiada okres oczekiwania, nie posiada prawa do wynagrodzenia za ten okres i istnieje stwierdzona przez lekarza niemożność świadczenia pracy. Prawo do emerytury nabywa pracownik o ile osiągnie określony wiek, posiada wyma-

<sup>18</sup> Tak np. J. Lande, op. cit., s. 949. Strogowicz w pracy zbiorowej Arzanow, Keczekian, Mańkowski, Strogowicz, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951, s. 547; W. Czachórski, op. cit., s. 43.

<sup>19</sup> Przyjmuje się powszechnie, że treść stosunku prawnego stanowią prawa i obowiązki podmiotów tego stosunku. Tak m. in. S. F. Keczekian, op. cit., s. 33; Z. Ziemiński, *Uprawnienia i obowiązki*, Poznań 1962, s. 8; A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1963, s. 95; J. Lande, op. cit., s. 950; W. Czachórski, op. cit., s. 43.

<sup>20</sup> Por. art. 64 ustawy z 23 I 1968 r. o państwowym zaopatrzeniu emerytalnym [p.z.e.] (Dz. U. nr 3, poz. 6).

<sup>21</sup> Warunek ten nie jest wyjątkowo wymagany, o ile stosunek pracy ustał w czasie niezdolności do pracy.

gany okres zatrudnienia, osiągnięcie wiek emerytalny w czasie zatrudnienia lub najpóźniej w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia<sup>22</sup>. Podobnie, dla nabycia innych uprawnień zaopatrzenia pracowniczego konieczne jest spełnienie, poza istnieniem stosunku pracy, dodatkowych warunków. Stąd właśnie powstaje problem ustalenia treści stosunku zaopatrzenia pracowniczego w chwili jego zawiązania, która odpowiada chwili nawiązania stosunku pracy<sup>23</sup>. Sytuacje, w których elementy stanu faktycznego, przewidziane w hipotezie normy prawnej określającej warunki nabycia jakiegoś prawa, narastają stopniowo, określa się w teorii prawa jako oczekiwanie prawne, ekspektatywę<sup>24</sup>. Zdaniem K. Gandora ekspektaty wy występują wszędzie tam, gdzie „składniki stanu faktycznego potrzebne dla powstania prawa podmiotowego realizują się kolejno, a z elementami już zaistniałymi prawo łączy określone skutki prawne”<sup>25</sup>. Tak rozumianej ekspektaty wie odpowiada sytuacja pracownika w chwili zawiązania stosunku zaopatrzenia pracowniczego.

Charakter prawny stosunku zaopatrzenia pracowniczego ujmowany jest kontrowersyjnie. Przeważa pogląd przypisujący temu stosunkowi charakter administracyjnoprawny. Poza opracowaniem Modlińskiego nie ukazały się jednak rozprawy poświęcone tej problematyce. Zagadnieniem tym zajmowali się dotychczas teoretycy prawa jedynie marginesowo, nie poświęcając mu więcej miejsca. Pogląd o administracyjnoprawnym charakterze tego stosunku jest tradycyjny, przeważa też w doktrynie klasycznych ubezpieczeń społecznych. Za cywilnoprawnym charakterem tego stosunku wypowiedział się jedynie C. Jackowiak, analizując charakter sporów rozstrzyganych przez sądy ubezpieczeń społecznych<sup>26</sup>.

E. Modliński wyprowadza administracyjnoprawny charakter „ubezpieczenia społecznego” już z samych założeń tej instytucji. Wywodzi, że skoro ubezpieczenie społeczne jest ubezpieczeniem obowiązkowym, to aby realizować przymus ubezpieczenia, państwo musi być wyposażone w określone środki prawne o charakterze władczym<sup>27</sup>. Państwo wyposaża insty-

<sup>22</sup> Por. art. 19 cytowanej ustawy.

<sup>23</sup> Przyjmuje się powszechnie, że stosunek zaopatrzenia pracowniczego zawiązuje się z chwilą nawiązania stosunku pracy. Tak m. in. M. Świącicki w pracy zbiorowej Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki. Podstawowe problemy..., op. cit., s. 24; W. Szubert w tejże pracy, s. 178; C. Jackowiak w pracy zbiorowej W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy*..., op. cit., s. 426; E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit., s. 180.

<sup>24</sup> Tak np. A. Wolter, *Prawo cywilne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 120; A. Szpunar, W sprawie zabezpieczeń przy sprzedaży na raty, *PiP* 1963, nr 3, s. 528 i n.

<sup>25</sup> K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektawy)*, Wrocław 1968, s. 14.

<sup>26</sup> C. Jackowiak, *Zakładowe organy wymiaru sprawiedliwości w sporach ze stosunku pracy*, Poznań 1965, s. 134.

<sup>27</sup> E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit., s. 136.

tucję ubezpieczeniową „uprawnieniami władczymi w celu wprowadzenia przymusu ubezpieczenia i w zakresie niezbędnym do faktycznego wprowadzenia tego przymusu”. Zdaniem Modlińskiego już z tego wynika, że instytucja ta występuje z pozycji władczej w stosunku do pozostałych podmiotów stosunku ubezpieczenia społecznego; dlatego też oświadczenia tej instytucji mają charakter „władczych aktów administracyjnych”<sup>28</sup>. Na poparcie swych wywodów cytuje E. Modliński przepisy prawne, które mówią o decyzjach lub orzeczeniach instytucji ubezpieczeniowej. Skoro jej oświadczenia mają charakter aktów administracyjnych, to i stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter administracyjnoprawny<sup>29</sup>.

Dla oceny zasadności poglądów Modlińskiego istotne znaczenie ma ustalenie treści i zakresu przymusu ubezpieczenia, który jego zdaniem wyznacza potrzebę i zakres podporządkowania podmiotów stosunku „ubezpieczenia społecznego” instytucji ubezpieczeniowej. Zasada przymusu ubezpieczenia została zastąpiona w zaopatrzeniu pracowniczym zasadą automatyzmu zawiązania stosunku zaopatrzenia pracowniczego. Zdaje sobie z tego sprawę Modliński; wydaje się jednak, że traktuje on zasadę automatyzmu jako szczególny przejaw zasady przymusu ubezpieczenia. Przymus ubezpieczenia występuje tymczasem jedynie w ramach stosunków prawnych, których treść stanowi obowiązek opłacania składek ubezpieczeniowych. W tych też stosunkach ZUS występuje w pozycji władczej. Zasada przymusu nie znajduje już jednak zastosowania w stosunku, którego treść stanowią uprawnienia do świadczeń, gdyż zasada automatyzmu wyklucza zasadę przymusu. Zasada przymusu oznacza, że organ może w drodze aktów władczych wymusić zawiązanie stosunku prawnego. Zasada automatyzmu natomiast wyraża myśl, że stosunek prawny zawiązuje się z mocy prawa bez potrzeby składania jakichkolwiek oświadczeń woli. Stąd też zasada przymusu nie może mieć zastosowania w tym zakresie, w jakim znajduje zastosowanie zasada automatyzmu. W zakresie, w jakim występuje zasada automatyzmu zawiązania stosunku prawnego, nie można dopatrywać się pozycji władczej jednego z podmiotów tego stosunku, gdyż stosunek prawny zawiązuje się bez względu na ich wolę, z mocy normy prawnej, która wiąże obie strony stosunku prawnego. Termin „decyzja” stosowany jest w normach prawnych nie zawsze ściśle. Zmianom treści prawa materialnego nie towarzyszyła bowiem równoczesna zmiana terminologii, stąd także w przypadkach, gdy ZUS składa oświadczenia woli o charakterze niewładczym, normy prawne określają te oświadczenia decyzjami. Nie można więc poprzestać na analizie semantycznej terminologii norm prawnych regulujących zaopatrzenie pracownicze, jak sugeruje Modliński, a należy dokonać oceny sytuacji stron tego stosunku z punktu widzenia przyjętych w doktrynie kryteriów odróżnienia stosunków cy-

<sup>28</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 141.

wilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Nie sposób akceptować poglądu Modlińskiego, że „zbędne jest przenoszenie na teren ubezpieczenia społecznego dyskusji o materialnych czy procesowych kryteriach podziału stosunków prawnych na cywilnoprawne i administracyjnoprawne” z uwagi na oczywistość ich administracyjnoprawnego charakteru już w świetle samej konstrukcji tych stosunków<sup>30</sup>. Argumentacja, sprowadzająca się do oceny charakteru tego stosunku z leżącej niby u jego podstaw konstrukcyjnej zasady przymusu, jest chybiona z uwagi na niewystępowanie tej zasady w analizowanym stosunku prawnym. Występowanie natomiast elementów przymusu w stosunkach, których treść stanowi obowiązek opłacania składek nie może mieć wpływu na ocenę charakteru stosunku, którego treść stanowi prawo do świadczeń z uwagi na odrębność tych stosunków, wyrażającą się w uniezależnieniu prawa do świadczeń od obowiązku opłacenia składek.

Zdaniem Modlińskiego także „typ postępowania w sprawach spornych” (sądy ubezpieczeń społecznych będące szczególnymi sądami administracyjnymi) odpowiada administracyjnoprawnemu charakterowi tego stosunku. Odmienne stanowisko zajął w tym przedmiocie C. Jackowiak, uznając sądy ubezpieczeń społecznych za sądy cywilnoprawne. Ujmuje on normy cywilnoprawne szeroko, przyznaje ten charakter normom kształtującym sytuację stron na zasadzie równorzędności. Istotne znaczenie dla oceny charakteru tego stosunku przypisuje Jackowiak deklaratywnemu charakterowi decyzji ZUS w przedmiocie prawa do świadczeń. Wywodzi, że skoro „prawo do świadczeń powstaje z mocy prawa, a nie z woli organu, to sytuacja stron jest równorzędna”<sup>31</sup>. E. Modliński nie kwestionuje deklaratywnego charakteru decyzji ZUS, wypowiada się natomiast przeciwko stosowaniu kryterium formalnoprawnego, uznając je za zawodne<sup>32</sup>. Przyczyna przeciwko temu kryterium argumenty wysuwane na ogół przez zwolenników kryterium materialnoprawnego. Ustosunkowanie się do powyższych argumentów będzie miało w tej analizie sens tylko wówczas, o ile oceny z punktu widzenia tych różnych kryteriów równorzędności sytuacji stron stosunku zaopatrzenia pracowniczego okazałyby się rozbieżne. Z punktu widzenia kryterium formalnoprawnego dla oceny charakteru prawnego istotne znaczenie przypisuje się usytuowaniu organu rozstrzygającego spory z tego stosunku<sup>33</sup>. W stosunkach cywilnoprawnych, w razie sporu o prawach i obowiązkach stron stosunku prawnego, rozstrzyga organ od tych stron niezależny. W stosunku administracyjnoprawnym w razie sporu o prawach i obowiązkach stron rozstrzyga jedną ze

<sup>30</sup> Ibidem, s. 141 - 142.

<sup>31</sup> C. Jackowiak, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 134.

<sup>32</sup> E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, op. cit., s. 142.

<sup>33</sup> Por. I. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, PiŻ. nr 4, z 16 II 1964, Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 41.

stron. Spory ze stosunku zaopatrzenia pracowniczego rozstrzyga w pierwszej instancji rada nadzorcza oddziału ZUS. Rady nadzorcze oddziałów ZUS są organami społecznymi, działającymi poza strukturą organizacyjną oddziału ZUS<sup>34</sup>. W sprawach emerytalnych odwołania od decyzji rady nadzorczej oddziału ZUS rozpatrują Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych a w drugiej instancji Trybunał Ubezpieczeń Społecznych<sup>35</sup>. Nadzór pozainstancyjny sprawuje Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Sądy ubezpieczeń społecznych przeprowadzają samodzielnie postępowanie dowodowe i rozstrzygają co do meritum sporu. Uznawane są one powszechnie jako organy wymiaru sprawiedliwości<sup>36</sup>. Sporny natomiast jest charakter tych sądów<sup>37</sup>. Pogląd jednak o administracyjnym charakterze tych sądów koliduje z poglądami doktryny co do istoty sądownictwa administracyjnego. Przyjmuje się na ogół, że sądy administracyjne badają jedynie legalność decyzji administracyjnej, nie orzekają natomiast co do meritum sporu, nie są też uprawnione do przeprowadzania postępowania dowodowego<sup>38</sup>. Gdyby przyjąć, że sądy administracyjne mogą decydować zamiast organu administracyjnego, odróżnienie sądownictwa administracyjnego od sądownictwa cywilnego byłoby sztuczne, a droga postępowania administracyjnego poprzedzałaby jedynie postępowanie sądowe. Przekazanie sądom ubezpieczeń społecznych rozstrzygania sporów odszkodowawczych z tytułu wypadków przy pracy<sup>39</sup> przemawia dodatkowo za cywilnym charakterem tych sądów, gdyż cywilny charakter świadczeń odszkodowawczych nie może budzić wątpliwości. Uznawanie sądów ubezpieczeń społecznych za sądy administracyjne musi prowadzić do negacji kryterium formalnoprawnego, zakłada

<sup>34</sup> Por. Z. Leoński, *Rady nadzorcze Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego oddziałów*, PiZS, 1961, nr 4.

<sup>35</sup> Ustawa z 28 VII 1939 r., Prawa o sądach ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity, Dz. U. z 1961 r., nr 41, poz. 215.

<sup>36</sup> Tak m. in. S. W. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1963, s. 9, C. Jackowiak, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 133, E. Modliński, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 142.

<sup>37</sup> S. W. Włodyka kwalifikuje sądy ubezpieczeń społecznych jako sądy administracyjne. Widzi w związku z tym potrzebę weryfikacji poglądów na przedmiot wymiaru sprawiedliwości, za który przyjmuje się na ogół jedynie normy prawa cywilnego i karnego przez objęcie przedmiotem wymiaru sprawiedliwości także rozstrzygania konfliktów ze stosunków administracyjnoprawnych. S. W. Włodyka, op. cit., s. 9 i 10, podobnie Włodyka w pr. zbior.: *Konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, NP 1964, nr 11. Polemizuje z tym poglądem J. Bafia, J. Stembrowicz, *Z problematyki wymiaru sprawiedliwości*, NP 1964, nr 11; podobnie jak Włodyka też E. Modliński, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 142. C. Jackowiak przypisuje natomiast sądom ubezpieczeń społecznych charakter sądów cywilnych, C. Jackowiak, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 134.

<sup>38</sup> Tak m. in. J. Starościk, I. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 290.

<sup>39</sup> Art. 16 ust. 5 ustawy z 23 I 1963 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadku przy pracy (Dz. U. nr 3, poz. 8).

ono bowiem odróżnienie drogi postępowania sądowego i administracyjnego. Przyjmując przedstawiony model sądownictwa administracyjnego, należy uznać sądy ubezpieczeń społecznych za sądy cywilne. Powierzenie zaś niezawisłym sądom ubezpieczeń społecznych merytorycznego orzekania w sporach o świadczenia emerytalne świadczy o braku elementów nadrzędności w sytuacji formalnoprawnej stron stosunku zaopatrzenia pracowniczego.

W płaszczyźnie materialnoprawnej przyjmuje się, że stosunek prawny oparty jest na zasadzie różnorodności, tj. władzy i podporządkowania wtedy, gdy w ramach stosunku, przy jego zawieraniu lub kształtowaniu, jest zdecydowanie więcej własnych praw i cudzych obowiązków, o których powstaniu decyduje jedna strona, aniżeli praw i obowiązków, o których decyduje druga strona<sup>40</sup>. Stosując to kryterium dla oceny charakteru stosunku zaopatrzenia pracowniczego należy ustalić, czy ZUS jest wyposażony w kompetencje do kształtowania obowiązków lub umniejszenia praw drugiej strony. Prawo do świadczeń powstaje z dniem spełnienia się wszystkich warunków wymaganych przez ustawę dla nabycia prawa<sup>41</sup> i ulega przekształceniu w sytuacjach przewidzianych w normach prawnych<sup>42</sup>. Prawo do świadczeń ustaje, gdy odpadnie którykolwiek z warunków prawa do tych świadczeń<sup>43</sup>. Deklaracyjny charakter oświadczeń ZUS w przedmiocie prawa do świadczeń jest powszechnie uznawany<sup>44</sup>. Skoro więc organ ZUS nie jest wyposażony w kompetencje do kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony, to także w płaszczyźnie materialnoprawnej brak podstaw do przyjęcia poglądu o nierównorzędnej pozycji stron tego stosunku.

Z ciekawą i nowatorską koncepcją rozróżnienia stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych wystąpił ostatnio J. Filipek, doszukując się różnicy między tymi rodzajami stosunków prawnych w samej ich budowie. Różnica ta polega na odmiennym sposobie konkretyzacji (indywidualizacji) prawa<sup>45</sup>. W prawie cywilnym występuje dwojakiego rodzaju konkretyzacja prawa: konkretyzacja nieautorytatywna wynikająca ze zdarzenia prawnego powodującego nawiązanie stosunku prawnego, oraz konkretyzacja autorytatywna w drodze orzeczenia sądowego. W prawie administracyjnym zbiega się natomiast konkretyzacja autorytatywna i nieautorytatywna. Odmienności konkretyzacji prawa odpowiada odmienna koncepcja zdarzeń prawnych w prawie cywilnym i w prawie admini-

<sup>40</sup> Por. S. Ritterman, *Pojęcia materialne w prawie cywilnym*, Kraków 1962, s. 290 - 291.

<sup>41</sup> Por. art. 64 ustawy o p.z.e.

<sup>42</sup> Por. art. 65, 69 - 73 ustawy o p.z.e.

<sup>43</sup> Por. art. 66, 67 ustawy o p.z.e.

<sup>44</sup> Tak m. in. Cz. Jackowiak, *Zakładowe organy...*, op. cit., s. 134, E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 161.

<sup>45</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 96.

stracyjnym. W tym ostatnim, w przeciwieństwie do prawa cywilnego zdarzenia prawne nie są wystarczającą przesłanką stosunku prawnego. Występuje tu „stan faktyczny, który nie indywidualizuje ostatecznie czyichś praw lub obowiązków, lecz upoważnia do działań zmierzających do ich indywidualizacji”<sup>46</sup>.

Sposób indywidualizacji prawa do świadczeń zaopatrzenia pracowniczego odpowiada koncepcji stosunku cywilnoprawnego, występuje tu bowiem dwojaki sposób indywidualizacji prawa. W dniu spełnienia się wszystkich warunków prawa do świadczenia następuje już indywidualizacja nieautorytatywna, już wtedy treść prawa jest określona, a więc samo zdarzenie prawne — spełnienie warunków prawa do świadczenia — powoduje zindywidualizowanie prawa, co jest charakterystyczną cechą stosunków cywilnoprawnych.

Przeprowadzone rozważania w przedmiocie oceny charakteru prawnego stosunku zaopatrzenia pracowniczego z punktu widzenia reprezentatywnych koncepcji rozróżnienia stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych, skłaniają do opowiedzenia się za cywilnoprawnym charakterem stosunku zaopatrzenia pracowniczego.

## LE CHARACTÈRE JURIDIQUE DE LA RELATION AU SEIN DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

### R é s u m é

L'auteur adopte la construction à deux parties dans la relation existant au sein de la sécurité sociale. Il discute la conception selon laquelle cette relation comprendrait trois parties. Il établit que le texte de cette relation est déterminé par les droits du travailleurs à certains services, et par les obligations de l'état correspondant à ces droits. Les éléments de la relation existant au sein de la sécurité sociale sont considérés du point de vue de la conception de différenciation des relations de droit civil et de droit administratif. Il discute la conception traditionnelle qui confère à cette relation un caractère juridique administratif. Il reproche en particulier aux représentants de cette conception le fait que leur considération du caractère de la relation au sein de la sécurité sociale est due à l'adoption d'une mauvaise construction de cette relation. L'auteur adopte et justifie la conception selon laquelle la relation au sein de la sécurité sociale est une relation à caractère juridique civil.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 97.