Michał Nowakowski
(Kraków)

Problem konstytucyjności administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych

Problem of constitutionality of administrative social insurance courts in Poland

Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungsgerichte im Sozialversicherungssystem

1. Wprowadzenie. **2.** Ustrój sądów ubezpieczeń społecznych. **3.** Administracyjny charakter sądów ubezpieczeń społecznych. **4.** Geneza powołania sądów ubezpieczeń społecznych. **5.** Akty ustrojodawcze obowiązujące w trakcie powoływania i działania sądów ubezpieczeń społecznych. **6.** Konstytucja kwietniowa. **7.** Konstytucja marcowa. **8.** Mała konstytucja z 1947 r. **9.** Konstytucja PRL z 1952 r. **10.** Podsumowanie.

1. Introduction. **2.** Constitution of social security courts. **3.** Administrative nature of social security courts. **4.** Origin of the establishment of social security courts. **5.** Constitutional acts in force during establishing and operation of social security courts. **6.** The April Constitution. **7.** The March Constitution. **8.** The Small Constitution of 1947. **9.** Constitution of the People's Republic of Poland (PRL) of 1952. **10.** Conclusions.

1. Einführung. **2.** Die Verfassung der Sozialversicherungsgerichte. **3.** Der administrative Charakter der Sozialversicherungsgerichte. **4.** Entstehung der Sozialversicherungsgerichte. **5.** Verfassungsgesetze in der Entstehungs- und Handlungszeit der Sozialversicherungsgerichte. **6.** Die April-Verfassung von 1935. **7.** Die März-Verfassung von 1921. **8.** Die Kleine Verfassung von 1947. **9.** Verfassung der Volksrepublik Polen von 1952. **10.** Zusammenfassung.

1

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka konstytucyjności sądownictwa ubezpieczeń społecznych, zatem zagadnienie rzeczowo wąskie, acz w opinii autora interesujące zarówno z perspektywy badania problematyki działającego od zakończenia II wojny światowej do lat 70. XX w. sądownictwa ubezpieczeń społecznych, jak i znacznie obszerniejszej materii podstaw prawnych działania organów wymiaru sprawiedliwości dwudziestolecia międzywojennego i Polski Ludowej oraz analizy konstytucyjności aktów prawnych ww. okresu w sytuacji braku organów posiadających kompetencje do jej weryfikacji. Sądy ubezpieczeń społecznych funkcjonowały bowiem (bądź funkcjonować

miały[1]), przynajmniej w aspekcie formalnym[2], pod reżimem dwóch najistotniejszych aktów ustrojodawczych okresu dwudziestolecia międzywojennego: konstytucji marcowej i kwietniowej oraz dwóch obowiązujących po II wojnie światowej: małej konstytucji z 1947 r. i Konstytucji PRL z 1952 r.

2

Sądownictwo ubezpieczeń społecznych powołano do życia ustawą z dnia 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (powoływanej dalej także jako „Ustawa")[3], która miała wejść w życie dnia 1 kwietnia 1940 r.[4] Z powodu wybuchu II wojny światowej sądy ubezpieczeń społecznych rozpoczęły działalność dopiero w latach 1945/1946 i kontynuowały ją w zasadniczo niezmienionej formie do roku 1974[5], ustępując wtedy w swoim zakresie przedmiotowym miejsca początkowo sądownictwu o charakterze cywilno-administracyjnym („mieszanym")[6], a od 1985 r. powszechnemu sądownictwu o cechach cywilnych[7], sprawowanemu przez wyodrębnione jednostki sądów powszechnych[8].

---

[1] Konstytucja kwietniowa, pod rządami której uchwalono powołującą sądownictwo ubezpieczeń społecznych ustawę z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych utraciła na ziemiach polskich faktyczną moc wiążącą, zanim sądownictwo to utworzono.

[2] Zakres obowiązujących w latach 1944–1952 norm konstytucji marcowej jest przynajmniej dyskusyjny.

[3] Dz.U. z 1939 r., Nr 71, poz. 476.

[4] Jak stanowił przepis art. 423 Ustawy.

[5] Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, na mocy dyspozycji przepisu art. 84 par. 1 w zw. z art. 98 ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1974 r. Nr 39, poz. 231) formalnie traciła moc z dniem 1 stycznia 1975 r. Mimo to do połowy 1975 r. działać miał w oparciu o nieobowiązujące już przepisy Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

[6] Powołanemu do życia z dniem 1 stycznia 1975 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1974 r. Nr 39, poz. 231).

[7] Powołanemu na mocy ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 20, poz. 85).

[8] W tym, niespójnym z modelową właściwością sądów powszechnych, kształcie skargi na decyzje ubezpieczeniowe rozpoznawane są nadal. W związku z tą zmianą ustawodawca dokonał także wątpliwej merytorycznie, lecz obowiązującej do dziś kwalifikacji sporów z zakresu ubezpieczeń społecznych jako „spraw cywilnych", nowelizując odpowiednio przepis art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Rozwiązanie powyższe, uzasadniane następnie jedynie „formalnym" rozumieniem w tym przepisie pojęcia sprawy cywilnej, wydaje się błędne, administracyjny charakter spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie budził bowiem i nie budzi wątpliwości, co potwierdza zarówno większość doktryny (m.in. T. Ereciński, *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 1986, nr 4, s. 22; analogicznie: R. Więckowski,

Zgodnie z przepisami Ustawy, spory z zakresu ubezpieczeń społecznych, przez które co do zasady rozumiano „Skargi (...) na decyzje instytucyj ubezpieczeń społecznych, z których wynikają skutki prawne dla pracodawców, ubezpieczonych (zabezpieczonych) i ich rodzin oraz innych osób interesowanych”[9] w I instancji rozpatrywały okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych. Sądem II instancji w stosunku do okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych był Trybunał Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. W zakresie właściwości rzeczowej Trybunału mieściło się zarówno rozstrzyganie środków odwoławczych od orzeczeń okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych, orzekanie w innych, przekazanych do wyłącznej właściwości Trybunału sprawach, jak i wyjaśnianie przepisów prawnych, które budziły wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie[10]. Trybunał Ubezpieczeń Społecznych posiadał ponadto, w stosunku do okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych, pewne uprawnienia kontrolne o charakterze administracyjnym, a jego sędziowie pełnili funkcje wizytatorów sądów okręgowych.

3

Sądy ubezpieczeń społecznych winny być kwalifikowane jako szczególne (specjalne) sądy administracyjne, ich ustrój, właściwość oraz organizacja spełniały bowiem wszelkie kryteria konieczne do zakwalifikowania tychże sądów jako szczególnego (specjalnego) działu sądownictwa administracyjnego. Podstawą ich działania był akt prawny o charakterze kompleksowym (tj. Ustawa), regulujący zarówno ustrój sądownictwa ubezpieczeń społecznych, pozycję, prawa i obowiązki sędziów tych sądów, jak i postępowanie przed sądami. Sądy ubezpieczeń społecznych były podmiotami niezależnymi od administracji i niezawisłymi w swym orzecznictwie[11] – zakładając możność generalnego uznania faktycznej, a nie tylko formalnej niezawisłości sędziów i sądownictwa w okresie Polski Ludowej. Sądy były podmiotami fachowymi (w zakresie, w jakim orzecznictwo

Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, Kraków 1991, s. 46; T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2007, s. 34), jak judykatura (choćby: Uchwała 7 sędziów SN z 26 marca 1982 r., sygn. akt III CZP 61/80 /OSNCP 1982, nr 11–12, poz. 161).

[9] Art. 4, par. 1 Ustawy.

[10] Ostatnie z ww. uprawnień, z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym, przekazane zostało, wraz z rozstrzyganiem rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Trybunału Ubezpieczeń Społecznych, Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

[11] Sędziowie byli w orzekaniu niezawiśli, co zabezpieczała gwarantowana ustawowo nieusuwalność, nieprzenoszalność, nietykalność i odpowiedzialność tylko przed sądami dyscyplinarnymi.

sprawowali sędziowie zawodowi), rozstrzygającymi – na skutek skarg wnoszonych przez adresatów decyzji administracyjnych[12] – spory pomiędzy organami administracji i podmiotami ich uprzednich rozstrzygnięć. Postępowanie przed sądami ubezpieczeń społecznych miało charakter kontradyktoryjny – uwzględniając strukturalne ograniczenia kontradyktoryjności postępowania sądowego kontrolującego (nadzorującego) co do zasady jedynie legalność działania organu administracji, gwarantowało równość stron postępowania (z ułatwieniami na rzecz skarżących decyzje administracyjne), które we wcześniejszym etapie postępowania w danej sprawie równe nie były, prowadzone było na podstawie szczególnej procedury[13]. Wyroki sądów ubezpieczeń społecznych były ostateczne (do roku 1962[14]) i wiązały wszystkie strony postępowania, w tym podlegające sprawowanemu w tym trybie nadzorowi organy administracji. W ramach kompetencji sądów ubezpieczeń społecznych mieściło się zarówno uchylanie decyzji administracyjnych, jak i orzecznictwo reformatoryjne.

O szczególnym (specjalnym) charakterze sądów ubezpieczeń społecznych przesądzała zakreślająca ich właściwość klauzula, zgodnie z którą sądy ubezpieczeń społecznych sprawowały co do zasady wymiar sprawiedliwości „w sporach z zakresu ubezpieczeń społecznych"[15] (doprecyzowana klauzulą negatywną), przez co sądy te przejąć miały m.in. kompetencje działającego jedynie przejściowo, od 1935 r. do 1940 r., Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego, od roku 1960 zawężona do „sporów o świadczenia pieniężne z zakresu zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin oraz w innych sprawach przekazanych im odrębnymi przepisami"[16]. Faktyczny zakres właściwości sądów ubezpieczeń społecznych określała zarówno ustawa Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych i inne przepisy rangi ustawowej, jak i orzecznictwo samych sądów ubezpieczeń społecznych (w szczególności Trybunału Ubezpieczeń Społecznych), a po 1962 r. także Sądu Najwyższego.

[12] Zakres właściwości sądów ubezpieczeń społecznych w roku 1968 rozszerzono o sprawy o odszkodowania z wypadków przy pracy (spory cywilne), w związku z czym sądy utraciły czysto administracyjny charakter. Por. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 144.

[13] Zawartej w części II Ustawy.

[14] Kiedy wprowadzono nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad sądami ubezpieczeń społecznych.

[15] Przez co sądy te przejąć miały m.in. kompetencje działającego jedynie przejściowo, od 1935 r. do 1940 r., Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego.

[16] Brzmienie art. 1 ust. 1 Ustawy po nowelizacji dokonanej na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o zmianie prawa o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1960 r. Nr 11, poz. 70).

4

Uchwalenie dnia 28 lipca 1939 r. Ustawy zwieńczyło kilkunastoletni okres prac nad ujednoliceniem systemu działających na ziemiach II Rzeczpospolitej instytucji rozpoznających spory z zakresu ubezpieczeń społecznych, których niedostosowanie do rozbudowującej się struktury regulacji materialnoprawnych na równi z utrudniającym dochodzenie roszczeń partykularyzmem dzielnicowym, postrzegano jako istotne słabości kształtującego się systemu zabezpieczenia społecznego[17].

Spory z zakresu ubezpieczeń społecznych przed wejściem w życie przepisów Ustawy (co faktycznie nastąpiło dopiero po II wojnie światowej) należały, w zależności od materialnoprawnych podstaw sporu i właściwości terytorialnej, do ośmiu niezależnych, często przenikających się wzajemnie trybów rozstrzygania sporów[18]. Jednocześnie szereg aktów materialnoprawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych przewidywało w swych przepisach zarówno unifikację organów i procedur związanych z wykonywaniem zadań z tej dziedziny, jak i utworzenie odrębnych wyspecjalizowanych instytucji, których przedmiotem działania winno być orzekanie w sprawach spornych z zakresu rodzajów ubezpieczeń w nich unormowanych[19]. W okresie dwudziestolecia międzywojennego przygotowano sześć[20] bardziej lub mniej zaawansowanych, koncepcji lub projektów aktów mających za przedmiot unifikację organów rozstrzygających spory z zakresu ubezpieczeń społecznych i jednolite uregulowanie ich ustroju oraz postępowania przed nimi, z czego dopiero ostatni przedstawiono pod obrady parlamentu, nadając mu ostatecznie formę Ustawy. Przebieg prac uwieńczanych jej uchwaleniem przybliżony został m.in. przez autora niniejszego tekstu[21].

---

[17] M. Baumgart, *Sądownictwo w zakresie ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" (PUS) 1928, nr 5, s. 51, S. Fiedorczuk, *O ustawę postępowania ubezpieczeniowego*, PUS 1934, nr 4, s. 226–227, M. Baumgart, *Projektowane organa ubezpieczeń społecznych*, „Głos Sądownictwa" 1933, nr 9, s. 548–549, E. Sisslé, *Rozstrzyganie sporów w zakresie ubezpieczeń społecznych*, PUS 1934, nr 8, s. 448–449, T. Dybowski, *Nowy etap kodyfikacji prawa o ubezpieczeniu społecznym*, PUS 1938, nr 6, s. 353, E. Modliński, *Sądy ubezpieczeń społecznych w strukturze władz*, PUS 1938, nr 6, s. 356.

[18] Por. S. Garlicki, S. Garlicki, *Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 1950, s. 6.

[19] M.in. ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznem (tzw. „ustawa scaleniowa").

[20] T. Dybowski, *Nowy etap kodyfikacji...*, *op. cit.*, E. Modliński, *Sądy ubezpieczeń społecznych jako szczególne sądy administracyjne*, Warszawa 1946.

[21] M. Nowakowski, *Prace nad ujednoliceniem sądownictwa ubezpieczeń społecznych w 20-leciu międzywojennym*, [w:] *Vetera Novis Augere*, studia dedykowane prof. W. Uruszczakowi, red. S. Grodziski i in., Kraków 2010, t. 2, s. 795–806.

5

Podstawą utworzenia, a następnie działania sądownictwa ubezpieczeń społecznych, poza samą ustawą z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, były powszechnie obowiązujące w kraju akty o charakterze ustrojodawczym, z których każdy w swoisty sposób normował problematykę ustroju sądownictwa, a w jej ramach regulował (bądź pomijał) zagadnienie sądownictwa administracyjnego. W okresie od uchwalenia Ustawy aktami tymi, w kolejności obowiązywania, były kolejno Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.[22] (Konstytucja kwietniowa), Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[23] (Konstytucja marcowa), Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej[24] („Mała" Konstytucja z 1947 r.) i Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.[25] (Konstytucja PRL). O specyfice funkcjonowania Ustawy, a w konsekwencji także o potencjalnych wątpliwościach związanych z jej konstytucyjnością przesądzał szczególnie moment jej uchwalenia (1939 r.), wejścia w życie (1940 r.), a następnie tworzenia organów przez ustawę powoływanych (1945–1946), czyniąc z niej akt wprowadzony do porządku prawnego II Rzeczpospolitej, a faktycznie wdrażany w życie u zarania Polski Ludowej (w sytuacji generalnego kwestionowania dorobku prawnego okresu sanacji i jednoczesnej negacji przez władze idei sądownictwa administracyjnego).

Pod rządami każdego z ww. aktów ustrojodawczych rozważano zgodność modelu administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych z normami konstytucyjnymi, zazwyczaj uznając go za odpowiadający wymaganiom ustaw zasadniczych. Zapatrywania powyższe mogą budzić zdaniem autora szereg wątpliwości interpretacyjnych, krytycznie przyglądając się wypowiedziom ówczesnych autorów, dopatrywać się w nich można podyktowanej swoiście rozumianym utylitaryzmem bądź realizmem politycznym[26] nadinterpretacji norm ustawowych bądź pomijania wątpliwych norm konstytucyjnych.

[22] Dz.U. Nr 30, poz. 227 z 1935 r.

[23] Dz.U. Nr 44, poz. 267 z 1921 r.

[24] Dz.U. Nr 18, poz. 71 z 1947 r.

[25] Dz.U. Nr 33, poz. 232 z 1952 r.

[26] Kiedy wobec świadomości niemożności zmiany konstytucji dowodzono, nawet w aspektach ewidentnie wątpliwych, pełnej z nimi spójności Ustawy.

6

Ustawa z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych uchwalona została pod rządami Konstytucji kwietniowej, która w zakresie organizacji sądownictwa poprzestawała na odesłaniu do odrębnych ustaw szczególnych[27]. Jednakże ten sam akt w dalszych przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości samodzielnie powoływał najwyższe instytucje sądowe (Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz Trybunał Kompetencyjny), Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu powierzał orzekanie o legalności aktów administracyjnych, a jako jedyny pion sądownictwa przewidziany do odrębnego ustawowego powołania wskazywał sądownictwo wojskowe[28]. W świetle powyższych regulacji powołanie odrębnego, niezależnego od Najwyższego Trybunału Administracyjnego pionu specjalnego sądownictwa administracyjnego (w którego skład wchodziły Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych) budzić mogło uzasadnione zastrzeżenia co do zgodności takiego rozwiązania z konstytucją.

Zastrzeżenia powyższe rozwiać miała argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu Ustawy z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych[29], w myśl której, wobec braku w Konstytucji kwietniowej wyraźnego rozróżnienia sądów na powszechne i szczególne (z wyjątkiem wyodrębnienia sądów wojskowych) lub wyartykułowanego wprost wykluczenia możliwości powoływania innych niż wojskowe sądów szczególnych, powołanie szczególnego sądownictwa administracyjnego miało być, z bliżej niewyjaśnianych przez autorów uzasadnienia względów, zgodne z konstytucją. Jako dodatkowy, przemawiający za konstytucyjnością powyższego rozwiązania argument wskazywano występowanie w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[30] oraz w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Admini-

---

[27] Art. 65 ust 2 Konstytucji kwietniowej:
„2. Organizację sądów tudzież odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie – określą ustawy".

[28] Art. 70 Konstytucji kwietniowej:
„1. Powołuje się:
a) Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych,
b) Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych, oraz
c) Trybunał Kompetencyjny do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy.
2. Odrębną organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określają ustawy".

[29] Druk sejmowy nr 27 z 1938 r.

[30] Dz.U. z 1928 r. nr 12, poz. 93.

stracyjnym[31] przepisów przewidujących istnienie sądownictwa specjalnego[32]. Należy mieć jednak na względzie to, że oba ww. akty prawne wydane zostały pod rządami odmiennej w swych postanowieniach dotyczących struktury sądownictwa Konstytucji marcowej, ponadto rozporządzenie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym bezsprzecznie odnosiło się jedynie do zapowiadanych w Konstytucji marcowej ogólnych sądów administracyjnych niższej niż Najwyższym Trybunale Administracyjnym instancji.

Z powyższych założeń wywodzono pełną swobodę ustawodawcy w kreowaniu nowych kategorii organów wymiaru sprawiedliwości. Powyższe argumenty, w odniesieniu do ostatecznego projektu ustawy (który to projekt został bez żadnych istotnych zmian uchwalony przez parlament), powtórzyli E. Modliński[33] (przy okazji omawiania genezy założeń teoretycznych i rozwiązań organizacyjnych sądownictwa ubezpieczeń społecznych) i Z. Zaleski[34], który podkreślał jednak, iż w świetle postanowień obowiązującej konstytucji i przewidzianej przez nią klasyfikacji państwowych organów wymiaru sprawiedliwości administracyjne sądownictwo ubezpieczeń społecznych stanowić miało istotne „*novum*", wprowadzające doń instytucję o charakterze i pozycji wcześniej niespotykanej. Podobne, a nawet dalej idące wnioski z zestawienia postanowień Konstytucji kwietniowej oraz projektu ustawy z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych wywodził Z. Wyżnikiewicz[35], stwierdzając, iż skoro konstytucja (na mocy art. 70) tworzy jedynie Najwyższy Trybunał Administracyjny, a nic nie wspomina o niższych instancjach sądów administracyjnych, ewentualnie o innych rodzajach sądownictwa administracyjnego, mogą one powstawać na podstawie zwykłych aktów ustawodawczych. Co interesujące, autor ten kategorycznie stwierdzał (nie przedstawiając jednak uzasadnienia tej tezy), iż podobne rozwiązanie (utworzenie szczególnego pionu sądownictwa administracyjnego) nie byłoby możliwe pod rządami Konstytucji marcowej[36].

---

[31] Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 806.

[32] Prawdopodobnie (nie wskazywano bowiem konkretnych przepisów) w ten sposób odnoszono się do art. 1 par 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przewidywało istnienie „innych sądów" niż sądy powszechne, a także do art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, który zapowiadał utworzenie „sądów administracyjnych niższego stopnia" w stosunku do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

[33] E. Modliński, *Sądy ubezpieczeń społecznych w strukturze władz...*, *op. cit.*, s. 359–361.

[34] Z. Zaleski, *Ustrój sądów ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" 1938, nr 6, s. 365–367.

[35] Z. Wyżnikiewicz, *Projekt ustawy o sądach ubezpieczeniowych*, „Głos Prawników Śląskich" 1939, nr 2, s. 268–285.

[36] *Ibidem*, s. 269–270.

Nie wdając się w szczegółową egzegezę norm Konstytucji kwietniowej, stwierdzić można, że w trakcie prac nad jej przygotowaniem nie przewidziano możliwości utworzenia odrębnego pionu szczególnego sądownictwa administracyjnego, a wygłoszone w związku z uchwaleniem Ustawy tezy o spójności instytucji administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych z postanowieniami konstytucji są co najmniej dyskusyjne. Konstrukcja postanowień konstytucji związanych z ustrojem sądownictwa (w szczególności administracyjnego) jest spójna i zamknięta, wobec jednoznacznego uznania Najwyższego Trybunału Administracyjnego za jedyny sąd właściwy do orzekania o legalności aktów administracyjnych (bez przewidywania w tej materii sądów niższych lub odrębnych) brak w porządku konstytucyjnym miejsca na odrębny pion szczególnego sądownictwa administracyjnego. Uwagi powyższe nie mogły mieć jednak pod rządami Konstytucji kwietniowej praktycznej doniosłości, brak było bowiem organu uprawnionego do oceny konstytucyjności ustaw, stąd każda ustawa uchwalona i należycie ogłoszona stawała się, bez względu na ewentualne zastrzeżenia co do jej konstytucyjności, aktem powszechnie obowiązującego prawa. Praktycznej doniosłości pozbawiła je dodatkowo czysto obiektywna okoliczność, ustawa miała wejść w życie 1 kwietnia 1940 r., stąd sądy ubezpieczeń społecznych nigdy nie funkcjonowały pod reżimem norm Konstytucji kwietniowej.

7

Zgodnie z postanowieniami Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., Konstytucja kwietniowa uznana została za „bezprawną" i „faszystowską", a zarazem nieobowiązującą. Jednocześnie jako jedyny obowiązujący w Polsce Ludowej akt ustrojodawczy, w oparciu o który działać miały Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego[37] wskazano Konstytucję marcową[38]. Akt ten nie obowiązywał jednak

[37] Pomimo że organy te nie były przewidziane w postanowieniach Konstytucji marcowej.

[38] W związku z bardzo ogólnymi sformułowaniami dekretu w latach 40. XX w. zaistniała wyrażana także w piśmiennictwie kontrowersja, czy dekret uchylał Konstytucję kwietniową w dacie jego wydania (*ex nunc*), czy też potwierdzał jedynie, iż Konstytucja kwietniowa nigdy (także przed II wojną światową) nie miała ona mocy obowiązującej (*ex tunc*). Większość autorów opowiadało się za pierwszym poglądem (tak m.in. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, A. Peretiakowicz, *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 1946, *idem*, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947), który był o wiele łatwiejszy do pogodzenia z obowiązującą wówczas metodyką stosowania prawa przedwojennego. Występowały jednak głosy odmienne (wprost: A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków–Wrocław 1947, podobny wniosek wywieść można z – bliżej nieuzasadnianych – też L. Chajna, L. Chajn, *Demokratyzacja życia polskiego w świetle ustaw i dekretów wydanych przez PKWN*, „Nowa Epoka" 1945, nr 1,

w Polsce Ludowej w całości: do czasu uchwalenia w jego miejsce nowej konstytucji obowiązywać miały jedynie podstawowe założenia Konstytucji marcowej. W żadnym ze swoich postanowień dekret nie odwoływał się do odbudowy bądź utworzenia na nowo jakiegokolwiek modelu sądownictwa administracyjnego[39]. Zaznaczyć należy, że ze względu na trudny do określenia charakter prawny Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. nie został on na potrzeby zawartych tu rozważań zakwalifikowany jako akt ustrojodawczy, chociaż postanowienia tego aktu uchylały moc obowiązującą jednej z polskich konstytucji (Konstytucji kwietniowej), przywracając i to w zakresie niepełnym w aspekcie merytorycznym[40] i ograniczonym w aspekcie czasowym moc poprzedniej (Konstytucji marcowej).

Postanowienia Konstytucji marcowej znacznie wyraźniej niż Konstytucji kwietniowej służyć mogły za odpowiednią podstawę dla powołania sądownictwa ubezpieczeń społecznych, Konstytucja przewidywała powołanie odrębną ustawą sądownictwa administracyjnego, opartego na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, przesądzając przy tym jego wieloinstancyjną strukturę, z zastrzeżeniem zwierzchniej pozycji Najwyższego Trybunału Administracyjnego nad wszystkimi sądami administracyjnymi[41]. Odnosząc ustawowy model sądownictwa ubezpieczeń społecznych do „nowej" ustawy zasadniczej, analizujący bezpośrednio po II wojnie światowej konstytucyjność tego rozwiązania oraz zakres, w jakim ustawa z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych wykonuje założenia, tym razem Konstytucji marcowej, A. Modliński[42] stwierdzał, iż Ustawa nie realizuje co prawda wszystkich dyspozycji Konstytucji marcowej dotyczących sądownictwa administracyjnego, sądownictwo na jej mocy powoływane miało bowiem charakter szczególny, a więc przedmiotowo ograniczony, jednak poza powyższym aspektem ustawa spełniała wszystkie konstytucyjne wymagania[43]. Powtarzając prezentowane przed II wojną światową argumenty dotyczące przewidywania przez związane

---

s. 3–4, w późniejszych publikacjach autor ten nie podtrzymywał ww. stanowiska) lansujące pogląd drugi, odrzucony jednak głównie ze względu na trudne do przewidzenia skutki praktyczne.

[39] Chociaż istnienie sądownictwa administracyjnego uznawano w latach 40. XX w. za jedno z podstawowych założeń Konstytucji marcowej, oczekując jego niezwłocznej organizacji.

[40] Niedookreślone pojęcie „podstawowych założeń" Konstytucji marcowej. Szerzej problem omawia A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944–1950 a prawo Drugiej Rzeczpospolitej*, Katowice 2006, s. 22–23.

[41] Art. 73 Konstytucji marcowej.

[42] Autor, który w roku 1938 z równym zaangażowaniem wykazywał, iż ustawa z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych wykonuje postanowienia Konstytucji kwietniowej.

[43] E. Modliński, *Istota i problemy kontroli w ubezpieczeniach społecznych*, „Praca i Opieka Społeczna" 1946, nr 1, s. 78–79; *idem*, *Sądy ubezpieczeń społecznych jako szczególne sądy...*, *op. cit.*, s. 33–36.

z organizacją sądownictwa akty rangi ustawowej utworzenia sądów szczególnych, autor wywodził ponadto, iż tworzone na jej mocy instytucje (Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych) były pełnoprawnymi sądami, które zaopatrzono we wszystkie atrybuty władzy sądowej, były sądami administracyjnymi – orzekały bowiem o legalności aktów administracyjnych, a w ich strukturze – w Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych – z sędziami zawodowymi współdziałał czynnik obywatelski w postaci ławników, wreszcie sądy ubezpieczeń społecznych działać miały pod zwierzchnictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, które zdaniem autora polegać miało na przekazaniu Trybunałowi decyzji w sporach o właściwość pomiędzy sądami ubezpieczeń społecznych a innymi sądami administracyjnymi bądź organami administracji[44]. Poza rozważaniami E. Modlińskiego brak w piśmiennictwie powojennym głosów w tej materii.

Porównując regulujące ustrój sądownictwa postanowienia Konstytucji kwietniowej oraz marcowej uzasadniony wydaje się pogląd, iż ustawa z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych bardziej odpowiadała rozwiązaniom zawartym w Konstytucji marcowej (aktu prawnego, pod którego rządami funkcjonowała całkowicie wbrew woli jej twórców, by nie powiedzieć przypadkowo) niż w Konstytucji kwietniowej. O ile bowiem zastrzeżenia budzić może koncepcja uzasadniania konstytucyjności Ustawy z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych dyspozycjami zawartymi w innych ustawach, to ustawowy model sądownictwa ubezpieczeń społecznych faktycznie spełniał większość omawianych przez E. Modlińskiego wymagań stawianych przez Konstytucję sądom administracyjnym. Aspektem wątpliwym (w szczególności po II wojnie światowej, wobec braku reaktywacji Najwyższego Trybunału Administracyjnego[45]) pozostawał fakt występowania (bądź braku) podległości sądów ubezpieczeń społecznych Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu[46], która to podległość, jak to wyżej wskazano, wyrażała się jedynie w zakresie prawa do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. W sprawach wewnętrznej organizacji, jak i orzecznictwa sądy ubezpieczeń społecznych pozostawały w pełni niezależne, natomiast w aspekcie części praw i obowiązków sędziowskich *„sądem wyższym"* w stosunku do sądów ubezpieczeń społecznych nie był Najwyższy Trybunał Administracyjny, lecz Sąd Najwyższy.

[44] Art. 43 Ustawy.

[45] O czym jednak E. Modliński w roku 1946 nie mógł wiedzieć.

[46] Najwyższy Trybunał Administracyjny zgodnie z dyspozycją art. 73 Konstytucji marcowej stać miał „na czele" sądownictwa administracyjnego.

8

Uchwalona 19 lutego 1947 r. Ustawa Konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc akt o charakterze przejściowym[47], deklarujący przy tym, podobnie jak Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., dalsze obowiązywanie podstawowych założeń Konstytucji marcowej, w zakresie regulacji problematyki sądownictwa administracyjnego nie zawierała rewolucyjnych zmian, jednak redakcja przepisów regulujących ustrój wymiaru sprawiedliwości Polski Ludowej[48] wydaje się jasno sugerować planowane w nieodległej przyszłości przez władze reformy.

Art. 24 Konstytucji z 1947 r. powierzał cały wymiar sprawiedliwości Rzeczpospolitej Polskiej sądom, nie precyzując przy tym ilości, struktury ani charakteru tych organów. Tak ogólna treść normy konstytucyjnej po raz pierwszy w polskim porządku ustrojowym sankcjonowała działanie administracyjnych sądów ubezpieczeń społecznych, nie ograniczała bowiem sądownictwa do jakichkolwiek wymienionych w konstytucji struktur lub organów, pozostawiając otwarte pole dla regulacji szczegółowych wydawanych na szczeblu ustawowym. Tezę tę potwierdza unormowanie zawarte w art. 25 ust. 1 Konstytucji, który stanowił, iż to ustawy określać miały ustrój i zakres właściwości poszczególnych sądów. Ten sam przepis zawierał jednak dodatkową dyrektywę, zgodnie z którą te same ustawy określić miały w przyszłości sposób przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości, a zatem perspektywicznie zakładano likwidację jakichkolwiek form sądownictwa szczególnego, za jakie jednoznacznie uznawano w latach 30. i 40. XX w. także sądownictwo administracyjne, w tym jego formy szczególne, jak ukształtowane w oparciu o model zawarty w ustawie z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych sądownictwo ubezpieczeniowe. Powyższemu, jak wydaje się wiernie rekonstruującemu postanowienia Konstytucji z 1947 r. rozumieniu jej postanowień i norm, przeciwstawiono jednak po jej wejściu w życie (nieznajdującą wyraźnego oparcia w regulacjach konstytucyjnych) interpretację, zgodnie z którą przez pojęcie „wymiaru sprawiedliwości" rozumieć można było jedynie „rozstrzyganie spraw cywilnych i karnych"[49], a konstytucyjny postulat przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości sprowadzał się do docelowego likwidowania sądów nadzwyczajnych oraz organów niesą-

[47] Zgodnie z art. 1 obowiązywać miała do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[48] Art. 24–26, stanowiące Rozdział VII „małej" Konstytucji z 1947 r.

[49] S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 536–537.

dowych[50], którym tymczasowo po II wojnie światowej powierzono wykonywanie funkcji sądowniczych.

Wreszcie art. 26 Konstytucji z 1947 r. precyzował, że w przyszłości tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych (w zakresie administracji publicznej) uregulowany zostanie w osobnej w stosunku do wymienianych wcześniej ustawie. W odniesieniu do tych organów ustrojodawca nie używał już, jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej, nazwy „sądu", zatem przekazanie orzekania o legalności aktów administracyjnych innym niż sądy, stojącym poza hierarchią instancyjną organom[51] było w pełni zgodne, a nawet mogło uchodzić za wymagane przez Konstytucję, co podkreślał m.in. S. Rozmaryn, wskazując, iż celem takiego sformułowania było umożliwienie poszukiwania nowych form kontroli legalności decyzji administracyjnych[52], które podnieść miały kontrolę na nowy, wyższy poziom, realizowany m.in. w formach kontroli prokuratorskiej czy społecznej.

Zestawienie powyższych przepisów wskazuje na kierunek planowanej przez twórców Konstytucji z 1947 r. reformy wymiaru sprawiedliwości, w ramach której mieścić się miało z jednej strony przejściowo zarzucone w latach 40. (a raczej odłożone w czasie) ujednolicenie całego sądownictwa w ramach systemu sądów powszechnych[53], z drugiej zniesienie sądowej kontroli administracji. Pomimo powyższych założeń, nieliczne publikowane pod rządami Konstytucji z 1947 r. wypowiedzi dotyczące konstytucyjności sądownictwa ubezpieczeń społecznych jednoznacznie opowiadały się za jego zgodnością z Konstytucją. S. Rozmaryn, nie analizując szczegółowo pozycji ustrojowej sądów ubezpieczeń społecznych i przecząc częściowo swoim poglądom, wskazywał właśnie te sądy jako jedyny organ łączący w sobie cechy przedwojennego i powojennego modelu kontroli legalności aktów administracyjnych[54], analogiczne wnio-

[50] Jak np. utworzona 16 listopada 1945 r. Komisja nadzwyczajna do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym.

[51] Funkcję taką, zgodnie z oficjalną ideologią, miały spełniać (przynajmniej formalnie – zakres zarówno faktycznych uprawnień, jak i zdolności kontrolnych budził wątpliwości) tworzone wówczas na wzór radziecki rady narodowe, poza nimi także kontrola państwowa (w tym NIK), kontrola wewnętrzna, wreszcie prokuratura. Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 540–550.

[52] S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 542–543.

[53] Już w latach 1944–1945 roku prowadzono prace nad projektem przekazania ustawowych kompetencji przypisanych Trybunałowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu Sądowi Najwyższemu, a to w ramach ujednolicenia najwyższych organów sądowych (Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Trybunału Ubezpieczeń Społecznych) w rozbudowanej w ten sposób strukturze Sądu Najwyższego. Por. S. Moszyński, *Sądy ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Opieka Społeczna" 1946, nr 1. s. 16; A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 420–421.

[54] S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 429–430.

ski wyciągał S. Garlicki, podkreślając jednak, iż działalność sądów ubezpieczeń społecznych winna być w ramach systematyki Konstytucji z 1947 r. klasyfikowana nie jako sądownictwo *sensu stricte*, lecz szerzej rozumiane wykonywanie wymiaru sprawiedliwości[55].

9

Postępująca od lat 40. XX w. przebudowa wymiaru sprawiedliwości Polski Ludowej usankcjonowana została odpowiednimi postanowieniami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.

Konstytucja ta wdrażała zasadę jednolitości wymiaru sprawiedliwości PRL, powierzając Sądowi Najwyższemu, jako naczelnemu organowi sądowemu PRL, nadzór w zakresie orzekania nad działalnością wszystkich innych działających w kraju sądów[56], przewidywała także powszechny udział ławników ludowych w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw przez sądy[57]. Jednocześnie jednak Konstytucja, wyliczając niektóre organy sprawujące wymiar sprawiedliwości (Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe), przewidywała istnienie innych niż wskazane w konstytucji „sądów szczególnych", których charakteru, struktury ani pozycji, poza konieczną ze względu na dyspozycję art. 51 ust. 1 Konstytucji podległością Sądowi Najwyższemu, nie precyzowano. Nie określono w ustawie zasadniczej znaczenia pojęcia „wymiaru sprawiedliwości", np. poprzez ograniczenie zakresu jego stosowania do określonych dziedzin prawa (zgodnie z prezentową przez S. Rozmaryna wykładnią „małej" Konstytucji z 1947 r.), brak w niej także jakichkolwiek regulacji bezpośrednio dotyczących kontroli bądź orzekania o legalności aktów administracyjnych.

W tym stanie analizujący problem konstytucyjności sądownictwa ubezpieczeń społecznych ówcześni autorzy podkreślali, że przed rokiem 1962 (kiedy sądownictwo ubezpieczeń społecznych poddano pozainstancyjnemu nadzorowi orzeczniczemu Sądu Najwyższego) sądy ubezpieczeniowe nie odpowiadały wszystkim wymaganiom stawianym przez Konstytucję, jednak stan ten określano jako przejściowy, aktualny do czasu oczekiwanej w myśl postanowień Konstytucji PRL z 1952 r. gruntownej reorganizacji Sądu Najwyższego[58].

---

[55] S. Garlicki, *Prawo o sądach...*, *op. cit.*, s. 13–14.

[56] Art. 51 ust 1 Konstytucji PRL z 1952 r.

[57] Art. 49 Konstytucji PRL z 1952 r., zgodnie z którym sądy mogły orzekać bez udziału ławników jedynie w przypadkach uregulowanych w odrębnych ustawach.

[58] S. Garlicki, E. Szeremeta, *Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 1962, s. 14–15.

Nastąpiła ona dziesięć lat po uchwaleniu Konstytucji PRL, poprzez powierzenie Sądowi Najwyższemu na mocy przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym[59] nadzoru judykacyjnego nad działalnością wszystkich sądów w PRL[60] (zarówno powszechnych, jak szczególnych: sądów wojskowych i sądów ubezpieczeń społecznych[61]). Poza powyższym, występującym do 1962 r. brakiem, sądy ubezpieczeń społecznych w pełni odpowiadały wymaganiom stawianym sądom szczególnym przez Konstytucję[62], działały bowiem na podstawie szczególnej dla nich ustawy, na szczeblu okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych co do zasady orzekały z udziałem ławników, a zakres ich właściwości (spory administracyjne) nie został przez Konstytucję wyłączony z zakresu pojęcia „sprawowania wymiaru sprawiedliwości".

Tak więc po poddaniu w roku 1962 sądów ubezpieczeń społecznych nadzorowi orzeczniczemu Sądu Najwyższego, a więc dopiero po ponad 20 latach od uchwalenia Ustawy i ponad 15 od rozpoczęcia organizacji sądownictwa ubezpieczeniowego, usunięta została ostatnia z kontrowersji związanych z konstytucyjnością tej instytucji. Spójność sądów ubezpieczeniowych z postanowieniami Konstytucji PRL z 1952 r., pomimo ich szczególnego w ustroju PRL charakteru sądów administracyjnych, bez zastrzeżeń uznawali późniejsi autorzy, jak Z. Resich[63], J. Waszczyński[64], M. Sawczuk, J. Mazurek[65], S. Włodyka[66]. Zazna-

[59] Dz.U. z 1962 r., Nr 11, poz. 54.

[60] Tym samym ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym w ustrojowym zakresie realizowała także podstawowe założenia ww. projektów z lat 1944–1945, kiedy planowano powierzenie Sądowi Najwyższemu funkcji organu przełożonego (jako sądu najwyższej instancji) w stosunku do wszystkich sądów w Polsce. Nowa struktura i funkcje Sądu Najwyższego nie w pełni im odpowiadały, utrzymywano bowiem m.in. Trybunał Ubezpieczeń Społecznych (rozwiązanie odmienne niż w przypadku sądów wojskowych), a Sąd Najwyższy nie stawał się organem najwyższej instancji w zwykłym toku postępowania.

[61] Do wykonywania nadzoru judykacyjnego nad sądownictwem ubezpieczeń społecznych, mimo merytorycznych zastrzeżeń dotyczących szczególnego, bo administracyjnego charakteru spraw ubezpieczeniowych i alternatywnych propozycji, powołano Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Powołanie tej Izby, łączącej w swej właściwości spory z zakresu prawa prywatnego i publicznego, nie było początkowo planowane, a zgłoszony Sejmowi przez Radę Państwa i Radę Ministrów projekt ustawy o Sądzie Najwyższym przewidywał utworzenie odrębnej Izby Ubezpieczeń Społecznych oraz rozpoznawanie sporów z zakresu prawa pracy przez Izbę Cywilną (Projekt Rady Państwa i Rady Ministrów PRL ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 46, 1961).

[62] C. Wasilkowski, *Z problematyki sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo" 1954, nr 10–11, s. 505.

[63] Z Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 85.

[64] J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1969, s 109.

[65] M. Sawczuk, J. Mazurek, *Charakter postępowania przed sądami ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo" 1973, nr 12, s. 51–52.

[66] S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 110–111.

czyć jednak należy, iż ostatni z wymienionych wyżej w swych wczesnych pracach[67] kwestionował możliwość zakwalifikowania sądów ubezpieczeń społecznych jako sądów szczególnych (specjalnych) w rozumieniu art. 46 Konstytucji PRL z 1952 r., a co za tym idzie uznania, iż sprawować mogą one wymiar sprawiedliwości (zrównując ich pozycję z organami takimi jak np. Izby Morskie). Autor ten, powołując się na art. 46 Konstytucji PRL z 1952 r., lecz bez szczegółowego uzasadnienia swego zapatrywania uznawał bowiem (podobnie jak w latach 40. XX w. S. Rozmaryn), że w ramach wymiaru sprawiedliwości Polski Ludowej mieści się jedynie rozstrzyganie spraw karnych i cywilnych, zatem sądy administracyjne są z niego *a priori* wyłączone. Teza powyższa nie znajdowała jednak potwierdzenia w brzmieniu Konstytucji, które pozostało w tej materii niezmienione aż do likwidacji sądownictwa ubezpieczeń społecznych.

10

Przedstawione wyżej rozważania prowadzą do godnej uwagi konkluzji, że zarówno w momencie jego powołania – w roku 1939, jak i tworzenia – w latach 1945–1946, sądownictwo ubezpieczeń społecznych nie miało należytego oparcia w obowiązujących wówczas aktach ustrojodawczych, jego charakter, ustawowa pozycja i ustrój nie przystawały bowiem do postanowień konstytucji marcowej ani konstytucji kwietniowej[68]. Przy tworzeniu każdego z tych aktów nie przewidziano bowiem miejsca dla tego rodzaju szczególnego działu sądownictwa administracyjnego, a formułowane wtedy argumenty przeciwne nie są przekonujące, często wręcz obnażają sam problem, niemający jednak wówczas, wobec braku organów weryfikujących konstytucyjność ustaw, praktycznego znaczenia[69]. Brak uzasadnienia wielu z formułowanych tez o pełnej zgodności Ustawy z powyższymi konstytucjami sugeruje świadomość autorów zarówno jej słabości w tym zakresie, jak i nieistnienia procedur mogących te słabości obnażyć, w sytuacji istnienia politycznej woli uchwalenia Ustawy (przed II wojną światową), jak i utworzenia sądownictwa ubezpieczeniowego (bezpośrednio po II wojnie światowej). Paradoksalnie, działające na gruncie przepisów międzywojennych administracyjne sądownictwo ubezpieczeń społecznych uzyskało

[67] *Idem*, *Organizacja sądownictwa*, Warszawa 1959, s. 149–150.

[68] Analogiczne zastrzeżenia jak te dotyczące sądów ubezpieczeń społecznych na gruncie konstytucji kwietniowej można formułować w odniesieniu do wielu organów, np. Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego.

[69] Jako specyfikę ustroju okresu dwudziestolecia międzywojennego określić można niespójność z konstytucją szeregu ówczesnych instytucji, jak również niewykonywanie wielu konstytucyjnych deklaracji czy szczegółowych nawet rozwiązań. Nie powołano wówczas np. jednolitego samorządu szczebla wojewódzkiego czy sądów administracyjnych niższej niż NTA instancji.

pełnię konstytucyjnego oparcia dopiero w okresie Polski Ludowej, w przepisach Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. i wykonującej jej założenia m.in. poprzez istotną nowelizację ustawy z dnia 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym.