ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 4236

Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 45, nr 3
Wrocław 2023

https://doi.org/10.19195/2300-7249.45.3.18

JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW
Uniwersytet Wrocławski
justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8706-2930

Koncepcja aktów wewnętrznych w PRL — rozważania nad sytuacją jednostki w systemie autorytarnym

Słowa kluczowe: akt prawa wewnętrznego, Konstytucja PRL, refleks zewnętrzny, uchwała, zarządzenie, system autorytarny

THE CONCEPT OF INTERNAL ACTS IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND — CONSIDERATIONS ON THE SITUATION OF AN INDIVIDUAL IN AN AUTHORITARIAN SYSTEM

Abstract

The article conseders the legislative activity of state authorities in the period of the Polish People's Republic, especially in relation to internal law acts. It should be remembered that legislative activity was subjected to the principle of uniform state authority at that time, and the very concept of both internal acts and the entire system of sources of law was regulated in the Constitution of 9 July 1952 quite concisely, which favored the expansion of the subjective and content scope of these acts. For this reason, the objectives and research questions of this study were focused on the analysis of the impact of their uncertainty on the legal situation of an individual: was it direct or only indirect? The considerations presented led the author to the conclusion that internal law was treated instrumentally by state authorities, which caused uncertainty of the legal situation of an individual and the inability to build their legal security. For this reason, during the political transformation, there was a discussion aimed at eliminating the controversies underlying the construction of the system of sources of law in the times of the Polish People's Republic. To achieve the presented goals and research questions, analytical primarily-dogmatic and legal-comparative methods were used. It should also be remembered that this study does not have only historical value, because although it is based on the consideration of the issuance of legal acts on a specific example, i.e. the Polish People's Republic, its basic goal is to take a closer look at the legal situation of an individual in the authoritarian model,

© Autor, 2023.
Tekst opublikowany w otwartym dostępie przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydawnictwo „Szermierz" sp. z o.o., udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0), https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/.

which is still in force in some contemporary countries. The danger of the return of this system in the case of the Republic of Poland has also been signaled many times in political discussions and debates.

Keywords: internal law act, Constitution of the Republic of Poland, external reflection, resolution, order, authoritarian system

Wprowadzenie

Pomimo transformacji ustrojowej i upadku PRL nadal w przestrzeni publicznej oraz w piśmiennictwie toczone są spory dotyczące zakwalifikowania panującego wtedy ustroju jako systemu autorytarnego lub totalitarnego[1]. Jest to w dużej mierze związane z tym, że granice między autorytaryzmem a niepełnym (ułomnym) totalitaryzmem są nieostre[2]. Analizując poglądy przedstawicieli doktryny, można dostrzec, że choć niektórzy z nich zaliczają poszczególne okresy PRL do systemu totalitarnego (chodzi na przykład o lata 1948–1956 czy też 1981–1989[3]), to jednak większość autorów opowiada się za uznaniem panującego wtedy ustroju za system autorytarny. Pogląd ten podziela autorka niniejszego opracowania, biorąc pod uwagę dominujące cechy ustroju analizowanego okresu[4].

Kontynuując ten wątek, należy wskazać, że wyraz „autorytaryzm" pochodzi od łacińskiego słowa *autoritas* i oznacza powagę, wpływ, znaczenie, władzę czy autorytet. W sferze teoretycznej i praktycznej funkcjonuje przede wszyst-

[1] Totalitaryzm jest różnie definiowany w literaturze przedmiotu. Przykładowo traktuje się go jako system rządów, w którym panuje ideologia obejmująca wszystkie elementy ludzkiej egzystencji, a przeważająca część społeczeństwa wyraża dla niej przynajmniej bierną akceptację. Ważnym elementem jest partia mająca niewielki — około dziesięcioprocentowy — udział ludzi całkowicie jej oddanych, z oligarchiczną i wyraźnie hierarchiczną strukturą. Dodatkowo istnieją uwarunkowany technologicznie niemal całkowity monopol na kontrolę wszelkich środków efektywnej walki zbrojnej i komunikacji, a także system terrorystycznej kontroli policyjnej skierowany nie tylko przeciwko wrogom systemu, lecz także arbitralnie wybranym klasom społecznym. Zob. C.J. Friedrich, *The unique character of totalitarian society*, [w:] *Totalitarianism*, red. C.J. Friedrich, New York 1964, s. 52–53, za: M. Zmierczak, *Totalitaryzm czy totalitaryzmy? O kłopotach z definiowaniem pojęcia*, [w:] *Totalitaryzm. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. T. Wallas, Poznań 2003, s. 9–10.

[2] J. Kofman, *Totalitaryzm a PRL*, „Civitas. Studia z filozofii polityki" 2012, nr 14, s. 54, https://czasopisma.isppan.waw.pl/c/article/view/592 (dostęp: 1.02.2023). Analiza obu systemów wskazuje jednak na możliwość wyróżnienia systemu autorytarnego i systemu totalitarnego. Przykładowo w systemie autorytarnym, w przeciwieństwie do totalitarnego, utrzymywały się słabiej lub silniej relikty demokracji. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 47.

[3] Zob. na przykład R. Bäcker, *Analityczne zastosowanie kategorii totalitaryzmu. Casus PRL w latach 1981–1989*, [w:] *Totalitaryzm. Wybrane problemy…*, s. 21–28; R. Bäcker, *Totalitaryzm w Polsce lat 1948–1956*, „Czasy Nowożytne" 1999, nr 6, s. 7–16. Zwraca uwagę także koncepcja L. Mażewskiego, który określa panujący wtedy ustrój jako „posttotalitarny autorytaryzm", zob. L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989. Analiza ustrojowopolityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010.

[4] Szerzej: J.W. Borejsza, *O autorytaryzmie można nieskończenie*, „Historia i Polityka" 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 61–65.

kim w zakresie ideologii, postawy psychicznej i niedemokratycznych rządów[5]. W systemie autorytarnym narzucany jest prymat państwa nad jednostką — co było typowe dla charakterystyki omawianego okresu w historii Polski, gdyż wskutek wprowadzonych rozwiązań dochodziło przede wszystkim do istotnego ograniczenia gwarancji ochrony praw obywateli oraz obniżenia sprawności systemu gospodarczego, który poddano daleko idącym sformalizowanym rygorom[6]. Niejednokrotnie podejmowano wówczas problematykę relacji, które łączą obywatela z państwem i obejmują stosunki prawne wynikające z bezpośrednich powiązań pomiędzy poszczególnymi osobami a podmiotami wykonującymi funkcje publiczne[7]. Jednym z często poruszanych zagadnień była sytuacja prawa jednostki w kontekście działalności prawodawczej organów władzy państwowej. Za doniosłą praktycznie należałoby uznać zwłaszcza sferę wewnętrzną tej działalności, związaną z wydawaniem aktów wewnętrznych. Funkcjonowanie tej sfery poddano zasadzie jednolitości władzy państwowej, wzmocnionej systemem podporządkowania zależności organizacyjnej od organów władzy administracji naczelnej i terenowej[8].

Mnogość problemów praktycznych związanych z tym zagadnieniem przemawia za ich szerszą analizą. Celem niniejszego opracowania jest zatem przedstawienie koncepcji aktów prawa wewnętrznego w czasach PRL, co będzie punktem wyjścia do podjęcia rozważań na temat sytuacji prawnej jednostki w zakresie tej działalności prawodawczej. Autorka szuka odpowiedzi na pytania, czy praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego w PRL zagrażała bezpieczeństwu prawnemu jednostki i czy panujący wtedy ustrój przewidywał jakiekolwiek gwarancje prawne jej ochrony. Interesującym pytaniem badawczym jest określenie, w jaki sposób doświadczenia czasu PRL wpłynęły na budowę systemu źródeł prawa w Trzeciej Rzeczypospolitej. W celu prowadzenia dalszych dociekań autorka stawia tezę, że system prawa wewnętrznego wywierał nie tylko pośredni, lecz także bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki jednostki, przez co powodował również niepewność jej sytuacji prawnej.

1. Źródła prawa w Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 roku

W PRL obowiązywała zasada jednolitości władzy państwowej. Sejm był organem o wyłącznej kompetencji do uchwalania ustaw, w którym skupiała się władza państwowa, i to jemu została poddana działalność wszystkich organów pań-

[5] R. Tokarczyk, *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka" 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 35.

[6] A. Machnikowska, *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 34, 2012, nr 3, s. 75.

[7] A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 7–8.

[8] Zob. art. 27 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku (tekst pierwotny Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232, dalej: Konstytucja PRL).

stwa. Omawiana zasada dotyczyła także jedności ustawodawstwa i wykonywania ustaw, gdyż w rozporządzeniach i w ustawach realizowano funkcje naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego władzy państwowej[9]. Problem regulowania materii zewnętrznych aktami wewnętrznymi był zagadnieniem z zakresu relacji między Sejmem a administracją. Akty te, w obliczu zerwania w ustroju socjalistycznym z tradycyjnym monteskiuszowskim modelem władzy, nie realizowały odmiennego programu, ale ten sam we właściwych formach i rozmiarach[10].

W związku z przedstawioną wyżej organizacją władzy państwowej problematyka źródeł prawa, w tym zwłaszcza aktów wykonawczych, została uregulowana przede wszystkim w rozdziałach 4 i 5 Konstytucji PRL, w których ustalono kompetencje przysługujące organom naczelnej administracji państwowej i terenowej administracji państwowej. Szczególnie istotny w tym kontekście był art. 33 ust. 1 wyznaczający ministrów do kierowania określonymi działami administracji państwowej zgodnie z zakresem działania określonym w ustawie. Z kolei art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL umożliwiał ministrom wydawanie rozporządzeń i zarządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W ostatnim ustępie tego artykułu ujęto uprawnienie ministrów do uchylenia rozporządzenia lub zarządzenia wydanego przez ministra[11].

Konstytucja PRL, choć ustanowiła hierarchiczną budowę źródeł prawa, uregulowała kwestie ich wydawania dość lapidarnie, dlatego te źródła uporządkowała doktryna. Przykładowo można wskazać na podział źródeł prawa na cztery kategorie: źródła prawa pochodzące od naczelnych organów władzy państwowej, źródła prawa pochodzące od naczelnych organów wykonawczych i zarządzających, źródła prawa wydawane przez terenowe organy władzy oraz terenowe organy wykonawcze i zarządzające oraz źródła prawa szczególne. Do pierwszej kategorii zaliczono ustawy, dekrety, uchwały Sejmu i uchwały Rady Państwa, zaś do drugiej rozporządzenia Rady Ministrów oraz rozporządzenia poszczególnych ministrów, uchwały Rady Ministrów czy zarządzenia ministrów. Do trzeciej grupy należały akty przybierające przede wszystkim formę uchwały, tworzone przez rady narodowe i ich prezydia oraz inne organy. Z kolei czwarta kategoria źródeł prawa dotyczyła wspólnych aktów prawotwórczych organów państwowych i organów partyjnych, wspólnych prawotwórczych organów państwowych i organów związków zawodowych. Obejmowała także niektóre decyzje organów związków

[9] A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 82–83.

[10] A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń*…, s. 59–60.

[11] Poza tym Konstytucja PRL regulowała procedurę ustawodawczą, dopuszczenie stanowienia dekretów z mocą ustawy, a także przyznania rządowi, premierowi i ministrom możliwości wydawania rozporządzeń czy zarządzeń. W doktrynie wskazuje się, że ta lapidarna regulacja odpowiadała także nihilistycznemu podejściu do prawnej roli konstytucji, zob. L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 53.

zawodowych oraz niektóre decyzje Centralnego Związku Spółdzielczego, a także zwyczaje[12].

Obowiązujący w tym czasie system źródeł prawa został uznany za otwarty, co dotyczyło zarówno aktów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych[13]. Konstytucja PRL przyjmowała koncepcję ramowości ustawy, dlatego każdy z organów był upoważniony, za pomocą delegacji ustawowej, do wydawania aktów wykonawczych, przez co organy te dysponowały znaczną swobodą wkraczania w sytuację prawną jednostki[14]. Z kolei lakoniczne unormowanie problematyki źródeł prawa dotyczyło pominięcia zarówno jej zakresu podmiotowego, czyli podmiotów uprawnionych do ich wydawania, jak i form, w których źródła te mogą występować. Wobec takiej regulacji praktyka szybko dokonała rozszerzenia form tych aktów i podmiotów umocowanych do ich wydawania[15]. Opisywane działanie można było uznać za celowe, gdyż — jak podkreśla S. Wronkowska — władza autorytarnego państwa nie była zainteresowana sformułowaniem jasnej koncepcji źródeł prawa, gdyż brak przejrzystości i niepewność ustalonych reguł sprzyjały instrumentalnemu ich traktowaniu i ułatwiały prowadzenie gier politycznych[16].

Mając to wszystko na uwadze, warto zauważyć, że zmiany w praktyce funkcjonowania systemu źródeł prawa zaczęły być lepiej widoczne w latach osiemdziesiątych XX wieku, kiedy to utworzono Naczelny Sąd Administracyjny[17], sprawujący kontrolę sądową nad działaniami administracji. W swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał on na niezgodność aktu wykonawczego z ustawą i w konsekwencji odmawiał jego zastosowania[18].

2. Koncepcja sfery wewnętrznej i aktów prawa wewnętrznego

Problematyka aktów wewnętrznych wpisuje się w szeroko rozpatrywaną w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych tematykę działań wewnętrznych, której przyporządkowano rygor prawny. Wskazywano na ich integralne powiązanie z aktami powszechnie obowiązującymi, gdyż formy podejmowania działań

[12] *Prawo administracyjne Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 369–385.

[13] M. Kotulski, *Źródła prawa administracyjnego — wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 52.

[14] A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego…*, s. 84–85.

[15] M. Kotulski, *Źródła prawa administracyjnego…*, s. 52.

[16] S. Wronkowska, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita", 7.07.1998.

[17] Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

[18] Rada Legislacyjna. Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa, *Reguły konstrukcji systemu prawa*, [w:] *System źródeł prawa — stan obecny i wnioski*, red. J. Mazur, Warszawa 1988, s. 11.

wewnętrznych były regulowane normami powszechnie obowiązującymi[19]. Warto tutaj przywołać przykładowo wypowiedź J. Filipka, uznającego każdą sferę działalności, w tym działalności organizatorskiej, za poddaną regulacji prawnej[20]. Właściwym kryterium podziału sfery wewnętrznej i zewnętrznej było istnienie u adresata działań organu administracyjnego odrębnych interesów prawnych lub obowiązków[21]. Chodzi o wyraźne rozróżnienie działań kierowanych do obywateli i niepaństwowych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo należy odróżnić działania podejmowane wobec podmiotów zewnętrznych od działań kierowanych do innych organów administracji.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że akty wewnętrzne były jedną z form działań wewnętrznych administracji[22]. Charakteryzowano je jako akty o charakterze ogólnym, niebędące indywidualnym poleceniem[23]. W doktrynie socjalistycznej prawo wewnętrzne niejednokrotnie nazywano prawem powielaczowym. To określenie wiązało się z nadmierną liczbą tego typu aktów, znacznie przewyższającą rzeczywiste potrzeby, a w konsekwencji miało wyrażać ich patologiczny i dysfunkcyjny charakter oraz obawę przed tym, by nie stały się zagrożeniem dla istniejącego porządku prawnego[24]. Akty wewnętrzne dotyczyły *res internea* — organów administracji państwowej, a więc służbowo podporządkowanych ogniw aparatu administracyjnego. Z uwagi na swój wewnętrzny charakter nie mogły obowiązywać obywatela, co determinowało brak nakazu domniemania ich powszechnej znajomości[25]. Zasadniczo w literaturze uwypuklano ich trzy elementy konstrukcyjne:

— regulowanie zachowań adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego;
— związanie z przepisami prawa określającymi kompetencję oraz organizację organów państwowych;
— brak określonego obowiązku ogłaszania[26].

---

[19] J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1979, z. 83, s. 7.

[20] *Ibidem*, s. 7.

[21] H. Franaszek, *Działania zewnętrzne i wewnętrzne administracji (Rozważania na temat kryterium podziału)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze" 1979, z. 83, s. 61–62.

[22] J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 30–31.

[23] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. 3, red. J. Starościak, J. Łętowski, Warszawa 1971, s. 135.

[24] J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987, s. 3.

[25] Rada Legislacyjna. Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa, *Reguły konstrukcji systemu prawa*…, s. 14.

[26] H. Rot, *Elementy koncepcji prawa socjalistycznego*, [w:] *Kształtowanie systemu prawa*, t. 1 i 2, red. H. Rot, J. Grzegorczyk, Wrocław 1984, s. 12.

Akty wewnętrzne najczęściej przybierały formę uchwały, zarządzenia, wytycznej albo instrukcji[27].

S. Rozmaryn wyodrębnił dwa rodzaje uchwał. Pierwsze z nich określił jako wykonawcze. Były one oparte na ustawie czy dekrecie i nie zastrzeżono dla nich formy rozporządzenia. Z kolei drugi rodzaj to uchwały samoistne. Były to uchwały wykonawcze stanowione przez Radę Ministrów w przypadku nałożenia w ustawie (dekrecie) zadania prawotwórczego bez określenia rodzaju aktu wykonawczego, dlatego wydawano je na podstawie norm kompetencyjnych ustalonych w Konstytucji PRL. Mogły one dotyczyć jednostek podporządkowanych Radzie Ministrów lub przez nią kontrolowanych[28]. Najwięcej kontrowersji wywoływało wydawanie samoistnych uchwał rządowych, niewymagających szczegółowej podstawy prawnej. W ujęciu teoretycznym stanowiły one ważny praktyczny aspekt realizacji funkcji kierownictwa rządowego wobec organów administracji, szczególnie w dziedzinie gospodarki[29].

Zarządzenia były wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Podstawą prawną były tutaj odpowiednie przepisy ustaw zwykłych[30]. Charakter wykonawczy zarządzeń oznaczał, że normy te powinny rozwijać i konkretyzować treść przepisów ustaw, stąd w ocenie W. Dawidowicza nie można mówić o wykonywaniu ustaw w sytuacji braku normy ustalającej merytorycznie określone stosunki, gdyż w innym wypadku byłoby to nie wykonywanie, a zastępowanie ustaw[31] .

W kwestii pozostałych aktów warto podkreślić, że wytyczne określono w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych[32] jako akty wydawane dla wykonania ważniejszych zadań. Wytyczne były także uchwalane przez rady narodowe dla działania powołanych przez nie organów. Instrukcje prawotwórcze służyły tworzeniu nowych obowiązków określonego zachowania się organu administracyjnego[33]. Z kolei okólniki w praktyce często nie zawierały podstawy prawnej, ale były wydawane na podstawie dyspozycji kierownika resortu o charakterze ogólnym. Przypisywano im rolę służebną i pomocniczą w stosunku do zarządzeń[34].

---

[27] *Ibidem*, s. 14–15.

[28] S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 219 n. Zob. też Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 134–135.

[29] J. Łętowski *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 31.

[30] E. Smoktunowicz, *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo" 1996, nr 6 (604), s. 44.

[31] W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 28.

[32] Dz.U. z 1958 r. Nr 5, poz. 16.

[33] *Podstawy prawne działania administracji. Źródła prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Warszawa 1973, s. 57–58.

[34] L. Bar, *Resortowe akty normatywne — temat ciągle aktualny*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 8–9, s. 302.

Rozważając problematykę aktów wewnętrznych okresu PRL, warto podkreślić, że przyczyną wielu trudności dotyczących funkcjonowania tych aktów w obiegu prawnym była stale powiększająca się ich liczba, nazywana w latach sześćdziesiątych „lawiną przepisów". Organy administracji wydały wówczas niespotykaną dotąd liczbę przepisów prawnych, co oznaczało przesunięcie kompetencji do stanowienia prawa w kierunku centralnych organów administracji. Wydawane akty miały przy tym bardzo drobiazgowy charakter[35].

W takich warunkach, pomijając już samą kwestię ograniczeń ideologicznych wynikających z panującego systemu, kontrola nad wydawaniem aktów wewnętrznych była niemożliwa. Nie powinno więc zaskakiwać, że kontrowersje związane z tą kategorią źródeł prawa doprowadziły do uznania jej za obszar prawa niepewny, określany jako „półprawo"[36].

3. Wpływ aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki w PRL

Zarysowany wyżej model funkcjonowania prawotwórstwa wewnętrznego nie pozostawał obojętny dla jednostki. Badając w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku szeroko pojęte działania wewnętrzne, zauważono, że ostatecznie — w bliższej albo dalszej perspektywie czasowej — wpływały one na działania zewnętrzne. Przyczyną kontrowersji były przede wszystkim coraz mocniej zacierające się granicę między działaniami zewnętrznymi a wewnętrznymi. Poza tym uwypuklano zmieniającą się liczbę funkcji i zadań przypisanych poszczególnym organom administracji. Związane z tym relacje podporządkowania, decentralizacji i centralizacji nie pozwalały na wypracowanie stabilnej teorii zewnętrznych aktów administracyjnych[37]. Należy pamiętać, że mogły one być traktowane jako przesłanki decyzji i tym samym stanowiły ważny element wpływający na jurysdykcję administracyjną. Zastrzegano jednak, że wszelkie działania wewnętrzne są nakierowane na usprawnienie zewnętrznej sfery administracji, tym samym służą ulepszeniu jurysdykcji administracyjnej[38].

Podobne wnioski w kwestii wpływu na sytuację jednostki nasuwała analiza aktów wewnętrznych, choć — jak wskazywał J. Langrod — w praktyce życia codziennego generalnie akty wewnętrzne, takie jak instrukcje, regulaminy czy

[35] A. Wendel, *Prawda o lawinie przepisów*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1966, nr 11 (74), s. 1–4; J. Służewski, *Kilka uwag na temat „lawiny przepisów"*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1967, nr 6, s. 20–22.

[36] J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93. Uwaga nr I*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 165.

[37] J. Zimmermann, *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1979, z. 83, s. 34.

[38] A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń*…, s. 45.

okólniki, nie nakładają obowiązków na jednostki, ponieważ nie mają dwustronnej mocy obowiązującej[39]. Mimo to doktryna zajęła w tej sprawie niemal jednolite stanowisko, podkreślając, że wywierały one wpływ na prawa i obowiązki jednostki. Warto więc zastanowić się w tym miejscu, czy miał on charakter pośredni, czy jednak bezpośredni.

Za pośrednim charakterem tego wpływu opowiadał się A. Jaroszyński. Twierdził on, że wpływ ów można zauważyć szczególnie w takich sprawach jak podział na kategorie zakładów wykonujących usługi dla ludności[40] czy akty określające grupy krwi w dokumentach osobistych. Jaroszyński jako przykłady oddziaływania aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki wskazał zasady i formy pomocy udzielanej inwalidom przez terenowe organy administracji rządowej, a regulowanej przez instrukcje ministra zdrowia i opieki społecznej czy zasady oraz tryb zaszeregowania zakładów usługowych do odpowiedniej kategorii ustalonej przez zarządzenie ministra handlu wewnętrznego i usług[41]. Jak wynikało z badań przeprowadzonych przez J. Jabłońską-Boncę, znaczna część aktów wewnętrznych, choć adresowana do organów podporządkowanych, obejmowała społeczną rzeczywistość, na którą — pomimo braku publikacji wielu z tych aktów — pośrednio one wpływały[42].

Często dostrzegalny był także bezpośredni wpływ aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki. Problem ten zidentyfikowano w orzecznictwie[43]. Jako przykład podawano tutaj Instrukcję Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 20 czerwca 1968 roku w sprawie załatwienia w sklepach jakościowych reklamacji nabywców oraz zmiany artykułów przemysłowych[44]. Poza tym judykatura wskazywała na sytuację wkraczania przez akty wewnętrzne w sytuację prawną jednostki, co skutkowało uznaniem nieważności decyzji administracyjnej wydanej na podstawie takich aktów.

Stanowisko części doktryny odzwierciedlała między innymi wypowiedź J. Korczaka, który analizując akty kierowania obowiązujące w wewnętrznych relacjach aparatu administracyjnego, rozpatrywał nie tylko ich pośrednie oddziaływanie, lecz także nawet bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki ujawniający się przez to, że niektóre prawa i obowiązki były nakładane na obywateli bezpośrednio. Autor rozróżnił tu dwie sytuacje. Pierwsza była związana z przekraczaniem przez te akty granic stosunków miedzy podmiotem wydającym a adre-

[39] J.S. Langrod, *Znaczenie prawne instrukcji w prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 12, s. 602.

[40] Zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 18 lipca 1973 roku w sprawie zasad i trybu podziału na kategorie zakładów wykonujących usługi dla ludności (Dz.Urz. Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 1973 r. Nr 14, poz. 52).

[41] A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń*…, s. 50.

[42] J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe*…, s. 41–42.

[43] Zob. uchwała SN (7) z dnia 18 listopada 1982 roku, III CZP 26/82,OSNC 1983, nr 5–6, poz. 64; wyrok SN z dnia 2 czerwca 1977 roku, I PR 26/77, OSNC 1977, nr 12, poz. 246.

[44] Dz.Urz. Ministra Handlu Wewnętrznego z 1968 r. Nr 26, poz. 53.

satem, druga zaś polegała na ingerowaniu w sytuację podmiotu spoza struktury organizacyjnej organu przy zastosowaniu aktów niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego[45].

Także E. Smoktunowicz, badając akty wewnętrzne w funkcjonowaniu administracji, odnotował przypadki kierowania ich wprost do obywateli, organizacji społecznych i innych samodzielnych podmiotów prawa, przez co w określonym przez siebie zakresie wpływały one bezpośrednio na sytuację prawną tej grupy. Natomiast J. Łętowski przekonywał, że dzięki aktom samoistnym obywatelom są nadawane pewne uprawnienia, co jest dla nich korzystne[46]. Podobne stanowisko zajmował w literaturze J. Filipek, wskazujący na uprawnienia przyznawane obywatelowi w drodze aktu wewnętrznego ustanawiającego obowiązki jedynie dla organu, a nie dla osoby trzeciej[47].

Warto podkreślić, że nie wszystkie akty wewnętrzne były publikowane, gdyż część z nich wysyłano do bezpośrednich adresatów. Niejednokrotnie jedynie szczegółowa analiza dzienników urzędowych pozwalała na ustalenie ich treści[48]. W konsekwencji większość obywateli nie miała możliwości zapoznania się z aktem, który oddziaływał na ich sytuację prawną.

Podsumowanie

Przykład PRL pozwala na analizę sytuacji jednostki w ustroju autorytarnym. Obowiązujący w tamtym czasie system źródeł prawa został uznany za otwarty, zarówno w sferze aktów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych W kontekście systemu źródeł prawa można wnioskować, że niepewność tej koncepcji powodowała wiele wątpliwości praktycznych, co okazało się ważne zwłaszcza dla prawa wewnętrznego, które nie bez przyczyny nazywano prawem powielaczowym. Liczba aktów i ograniczenia systemowe uniemożliwiały ich właściwe uporządkowanie. Trzeba też pamiętać, że nie istniały mechanizmy prawne kontroli takich aktów, co się zmieniło dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku wraz z utworzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tego powodu oczywista jest konstatacja, że scharakteryzowany system źródeł prawa nie sprzyjał budowaniu bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Wpływ aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki nie budził zatem wątpliwości, a akty takie jak okólniki czy instrukcje niejednokrotnie modyfikowa-

[45] J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1991, nr 180 (1142), s. 115–116.

[46] J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 112–113.

[47] J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Kraków 1974, s. 77.

[48] L. Bar, *Resortowe akty normatywne…*, s. 299.

ły przepisy ustawowe lub nawet tworzyły prawa podmiotowe[49]. Sytuację jednostki kształtowały akty, których treści często nie znała. Szczególne niebezpieczeństwo stwarzały samoistne uchwały rządu — nie miały one ustawowej podstawy prawnej, dlatego nie bez przyczyny ich wydawanie było szeroko krytykowane. Stąd podkreślano konieczność ograniczenia zakresu uchwał samoistnych, gdyż w formie obowiązującej w czasie PRL stanowiły narzędzie będące symbolem ingerencji politycznej w obszar ustawowy dotyczący sfery praw obywateli[50].

Kontrowersje związane z funkcjonowaniem w okresie PRL systemu źródeł prawa sprawiły, że w trakcie prac nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 roku wysuwano liczne postulaty naprawienia tego stanu rzeczy. Duże znaczenie dla transformacji ustrojowej miały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydawane jeszcze przed 1989 rokiem. Proklamowano w nich wartości państwa prawa, takie jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa[51]. Choć wiele zmian, w tym zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego do aktów wymienionych w konstytucji, było całkowicie słusznych, to konstytucyjna regulacja tej problematyki nie usunęła wszystkich dylematów związanych z kwalifikacją poszczególnych źródeł, co potwierdzają dyskusje dotyczące określenia charakteru prawnego niektórych z nich, na przykład aktów prawa zakładowego[52].

Przyjęta obecnie koncepcja źródeł prawa także nie jest wolna od problemów praktycznych. W doktrynie pojawiają się głosy negujące otwarty katalog źródeł prawa wewnętrznego czy wyrażające wątpliwość co do możliwości włączenia do niego aktów niewymienionych w Konstytucji RP[53]. Ponadto praktyka nadal uwydatnia liczne przykłady wpływu aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki. Trzeba jednak zaznaczyć, że — w przeciwieństwie do okresu PRL — obecnie wpływ ten ma charakter przede wszystkim pośredni. Ponadto ochronę sytuacji prawnej jednostki, przynajmniej w pewnym stopniu, zapewniają kontrola sądowa oraz kontrola dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, której przeprowadzenie wielokrotnie prowadziło do usunięcia aktu wewnętrznego z obrotu prawnego[54].

---

[49] J. Litwin, *Drogi ujednolicania wykładni prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1965, nr 10, s. 473.

[50] S. Piątek, *Prawne akty generalne*, [w:] S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 135.

[51] T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 35.

[52] P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy" 2014, nr 1 (20), s. 64.

[53] Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 86; P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa*…, s. 64 n.

[54] Zob. na przykład wyrok TK z dnia 11 maja 2004 roku, K 4/03, Legalis nr 62947. Szerzej: J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego*…, s. 109–113.

Bibliografia

Bäcker R., *Analityczne zastosowanie kategorii totalitaryzmu. Casus PRL w latach 1981–1989*, [w:] *Totalitaryzm. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. T. Wallas, Poznań 2003, s. 21–30.

Bäcker R., *Totalitaryzm w Polsce lat 1948–1956*, „Czasy Nowożytne" 1999, nr 6, s. 7–16.

Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.

Bar L., *Resortowe akty normatywne — temat ciągle aktualny*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 8–9, s. 295–312.

Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.

Borejsza J.W., *O autorytaryzmie można nieskończenie*, „Historia i Polityka" 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 58–68.

Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

Filipek J., *Prawna regulacja wewnętrznej sfery administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1979, z. 83, s. 7–15.

Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Kraków 1974.

Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Franaszek H., *Działania zewnętrzne i wewnętrzne administracji (Rozważania na temat kryterium podziału)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1979, z. 83, s. 49–63.

Friedrich C.J., *The unique character of totalitarian society*, [w:] *Totalitarianism*, red. C.J. Friedrich, New York 1964, s. 47–60.

Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, t. 3, red. J. Starościak, J. Łętowski, Warszawa 1971.

Jabłońska-Bonca J., *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.

Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.

Jeżewski J., *Komentarz do art. 93. Uwaga nr I*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 164–165.

Kofman J., *Totalitaryzm a PRL*, „Civitas. Studia z filozofii polityki" 2012, nr 14, s. 45–55, https://czasopisma.isppan.waw.pl/c/article/view/592.

Korczak J., *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1991, nr 180 (1142), s. 85–126.

Kotulski M., *Źródła prawa administracyjnego — wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 49–61.

Langrod J.S., *Znaczenie prawne instrukcji w prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 12, s. 602–606.

Litwin J., *Drogi ujednolicania wykładni prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1965, nr 10, s. 472–483.

Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

Machnikowska A., *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 34, 2012, nr 3, s. 75–96.

Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989. Analiza ustrojowopolityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010.

Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.

Podstawy prawne działania administracji. Źródła prawa administracyjnego, red. J. Starościak, Warszawa 1973.

Prawo administracyjne Rzeczypospolitej Ludowej, red. K. Sand, Warszawa 1979.

Rada Legislacyjna. Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa, *Reguły konstrukcji systemu prawa*, [w:] *System źródeł prawa — stan obecny i wnioski*, red. J. Mazur, Warszawa 1988, s. 9–24.

Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.

Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy" 2014, nr 1 (20), s. 63–78.

Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.

Smoktunowicz E., *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo" 1996, nr 6 (604), s. 42–51.

Służewski J., *Kilka uwag na temat „lawiny przepisów"*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1967, nr 6, s. 20–22.

Tokarczyk R., *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka" 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 33–57.

Wronkowska S., *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita", 7.07.1998.

Wendel A., *Prawda o lawinie przepisów*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1966, nr 11 (74), s. 1–4.

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Zimmermann J., *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1979, z. 83, s. 33–46.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Zmierczak M., *Totalitaryzm czy totalitaryzmy? O kłopotach z definiowaniem pojęcia*, [w:] *Totalitaryzm. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. T. Wallas, Poznań 2003, s. 7–19.