

ROMAN HAUSER, KRYSZTIAN ZIEMSKI

STANOWIENIE ZARZĄDZEŃ PORZĄDKOWYCH W OKRESIE STANU WYJĄTKOWEGO

L Zmiany w ustawodawstwie przeprowadzone w ostatnim okresie, a dotyczące organizacji i funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej, skłaniają do szeregu refleksji, w szczególności nad zakresem kompetencji prawodawczych tych organów. Problematyka stanowienia lokalnych źródeł prawa uregulowana została szeregiem aktów prawnych, których postanowienia nie zawsze są jasne i wzajemnie spójne. Celem niniejszego opracowania jest próba wyjaśnienia wątpliwości rodzących się w tym zakresie w szczególności, gdy chodzi o stanowienie prawa lokalnego w okresie stanu wyjątkowego.

W opracowaniu ograniczamy się do problematyki tworzenia prawa lokalnego, tj. prawa pochodzącego od terenowych organów władzy i administracji państwowej, a zwłaszcza wydawanego w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego. W tym zakresie podstawowe znaczenie mają regulacje zawarte w ustawie z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹ oraz w ustawie z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym². Przed przystąpieniem do rozważań szczegółowych niezbędne są jednak uwagi ogólne, dotyczące charakteru prawnego przepisów prawa miejscowego, na tej bowiem podstawie jaśniej wskazać można odrębności rysujące się, gdy chodzi o stanowienie zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego.

II. W świetle przepisów ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stosunkowo jasno rysuje się charakter aktów prawnych, stanowionych przez terenowe organy władzy państwowej i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej (województw, prezydentów i naczelników). Wprowadzone nową ustawą zmiany mają charakter zasadniczy w zakresie ustalenia organów kompetentnych do tworzenia prawa miejscowego. Generalnie kompetencje te przesunięto na organy przedstawicielskie, tj. rady narodowe. W pozostałym

¹ Dz. U. nr 41, poz. 185.

² Dz. U. nr 66, poz. 298.

zakresie nowe regulacje nie odbiegają zasadniczo od dotychczasowych i ograniczają się do uporządkowania pewnych dotychczas niejasnych bądź niejednolicie unormowanych kwestii (np. problem zatwierdzania zarządzeń zawierających przepisy porządkowe, problem ich ogłaszania itd.), choć nie wszystkie zmiany ocenia się jako korzystne³.

W art. 66 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego ustawodawca przyjmuje, za zgodnymi w tej kwestii poglądami doktryny, formułowanymi na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, że prawem miejscowym są przepisy prawne, powszechnie obowiązujące w granicach poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego⁴. Stąd też niniejsze uwagi ograniczamy do aktów prawnych, wydawanych przez organy władzy państwowej i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, na podstawie przyznanych im kompetencji, a ustanawiających normy generalne i abstrakcyjne, których potencjalnym adresatem mogą być wszelkie podmioty znajdujące się na terenie działania tych organów (stanowiących normy powszechnie obowiązujące), Poza zakresem rozważań pozostają akty kierownictwa wewnętrznego, a więc akty, których adresatem mogą być jednostki powiązane z organem stanowiącym prawo więzami organizacyjnej zależności. Potrzeba funkcjonowania, w systemie źródeł prawa, tego typu aktów wynika z różnych względów. Wskazać można tu praktyczną niemożliwość centralnego regulowania wszystkich możliwych sytuacji mogących wystąpić w terenie, a także pewne odrębności spotykane w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego. Odrębnym zagadnieniem jest możliwość wystąpienia zdarzeń nagłych (o charakterze lokalnym), wymagających podjęcia działań natychmiastowych przez organy państwa. Oczekiwanie w takich przypadkach na wydanie przepisów prawnych przez organy centralne mogłoby prowadzić do powstania poważnych negatywnych skutków⁵.

Podstawą do stanowienia prawa miejscowego są normy kompetencyjne, ale o szczególnym charakterze. Ten szczególny charakter przejawia się w tym, że normy te upoważniają organy do regulowania zachowań adresatów wyznaczanych generalnie w okolicznościach określonych

³ Szerzej na ten temat H. Rot, *Prawo miejscowe*, Państwo i Prawo 1984, z. 2 s. 3 - 17.

⁴ Por. np. Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 34 i n.; J. Starościek, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa—Wrocław—Kraków—Gdańsk 1977, s. 177 i n.; M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 152 i n.; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Zeszyt VI, 19158, s. 115 i n.

⁵ Por. np. H. Rot, K. Siankiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1980, s. 11.

abstrakcyjnie. Są one podstawą przyznania kompetencji prawodawczych⁶.

Podstawy prawne stanowienia norm prawa miejscowego nie są jednak jednolite. Ustawodawca bowiem stwierdza w art. 67 ust. 1 pkt. 1 i art. 67 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 69 ust. 1 (gdy chodzi o rady narodowe) i w art. 67 ust. 2 oraz 67 ust. 3 w związku z art. 69 ust. 2-4 (gdy chodzi o terenowe organy administracji o właściwości ogólnej), że jedne z nich (tzw. uchwały wykonawcze i zarządzenia wykonawcze) wydawane są na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach szczególnych, drugie zaś bezpośrednio na podstawie powołanych przepisów ustawy o radach narodowych.

Można tu powiedzieć, że oba typy aktów prawa miejscowego wykazują cechę wspólną, tak jedne bowiem, jak i drugie mają wyraźnie określoną — przez najwyższy organ władzy państwowej — podstawę ich stanowienia. Powstaje zatem pytanie, w czym przejawia się różnica pomiędzy udzieleniem kompetencji do stanowienia aktów wykonawczych (tradycyjnie tak kwalifikowanych, jako że wydane są na podstawie „upoważnień udzielanych w ustawach szczególnych”) a aktami mającymi swoją podstawę prawną wyłącznie w ustawie o radach narodowych. Najczęściej przyjmowano, że różnica przejawia się w tym, iż w przypadku aktów o charakterze wykonawczym udzielona kompetencja określa treść norm, które mają być ustanowione przez upoważniony organ, w przypadku zaś aktów drugiego rodzaju pozostawiona jest swoboda w tym zakresie (stąd o tych aktach mówi się niekiedy, że mają charakter samoistny)⁷. Wydaje się jednak, że na ten problem można spojrzeć inaczej. Przyjmując bowiem, że kompetencje do stanowienia tzw. aktów wykonawczych wyznaczają treść norm prawnych, kwestionuje się potrzebę podejmowania działań prawodawczych przez organy, którym udzielono kompetencji. Wynika to stąd, że skoro treść norm została ściśle wyznaczona normą kompetencyjną, to organ, czyniący użytek z kompetencji, powieliłby jedynie treść rozstrzygnięć w niej (tj. normie kompetencyjnej) już określonych. Stąd przyjmujemy, że wyróżnikiem pozwalającym na rozgraniczenie tzw. przepisów wykonawczych od aktów drugiego typu (zwanymi samoistnymi)⁸ jest sposób udzielenia kompe-

⁶ Szerzej na ten temat patrz np: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 160 i n.; K. Świrydowicz, *Analiza logiczna pojęcia kompetencji normodawczej*, Warszawa—Poznań 1981, s. 27, 32 i n.

⁷ Por. M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963, s. 7 i n.

⁸ Takiego pojmowania „samoistości” aktów normatywnych nie należy utożsamiać z samoistością niektórych uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń prezesa Rady Ministrów. Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 265 i n.; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976,

tencji. W przypadku przepisów wykonawczych wyróżnienie do ich stanowienia wyznaczone jest w ustawie o systemie rad narodowych, a także w ustawach szczegółowych. Przedmiot regulacji określony jest w ten sposób, że organowi upoważnionemu wyznacza się w ustawach szczególnych zakres zbioru norm spośród którego może on dokonać wyboru norm mających obowiązywać. W przypadku aktów drugiego rodzaju przepisy ustawy o systemie rad narodowych stanowią samodzielną podstawę do ich wydawania⁹. Przedmiot regulacji tymi normami wyznaczony jest bardziej ogólnie, niż ma to miejsce w przypadku aktów wykonawczych, jednakże zakres okoliczności, w których może dojść do skorzystania z kompetencji, doznaje całego szeregu ograniczeń niespotykanych w odniesieniu do aktów wykonawczych. Charakterystyczne jest to, że przedmiotowy zakres regulacji aktów „samoistnych” określony jest niejako „negatywnie” (dopuszcza się możliwości ich stanowienia w odniesieniu do zachowań nie uregulowanych innymi przepisami). Można zatem stwierdzić, że przyjmowany, jako podstawa wyróżnienia, sposób udzielania kompetencji dotyczy nie tylko kwestii techniki przekazywania kompetencji prawodawczych, ale także sposobu określania treści udzielanych kompetencji¹⁰,

III. Nowa regulacja prawna w zakresie aktów o charakterze wykonawczym (wyjąwszy problem generalnego przesunięcia kompetencji prawodawczych w terenie na rady narodowe), nieznacznie tylko odbiega od rozwiązań dotychczasowych. Można tu w szczególności wskazać, że na podstawie art. 68 ust. 2 organy upoważnione do ich stanowienia mają obowiązek w szerszym, niż dotychczas zakresie wykorzystywać inicjatywy i postulaty obywateli oraz organizacji społecznych, a w przypadku aktów o podstawowym znaczeniu mają obowiązek prowadzenia konsultacji.

Istotniejsze różnice w stosunku do poprzedniego stanu prawnego występują, gdy chodzi o uchwały rad narodowych i zarządzenia terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej, zawierające przepisy porządkowe.

Zarządzenia terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej, zawierające przepisy porządkowe (w odróżnieniu od zarządzeń wykonawczych), podobnie jak uchwały porządkowe rad narodowych, wydawane są na podstawie upoważnienia zawartego wyłącznie w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (por. art. 69 ust. 1 i 2 ustawy).

s. 314 in.; Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji*, s. 16 i n. Por. także: H. Rot, *Prawo*, s. 8.

⁹ Stąd nie mają charakteru wykonawczych. Por. Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji*, s. 36.

¹⁰ Szerzej patrz K. Swirydowicz, *Analiza logiczna*, s. 32 i n.

Kompetencja terenowych organów o właściwości ogólnej do stanowienia zarządzeń porządkowych podlega — w porównaniu z odpowiednią kompetencją rad narodowych — określonym ograniczeniom. Po pierwsze, chodzi tu o ograniczenia dotyczące czasu, w jakim można stanowić tego typu akty (między sesjami rad narodowych). Po drugie, ograniczone są okoliczności, w jakich może dojść do wydania takiego aktu (w przypadkach nie cierpiących zwłoki, a więc chodzić tu będzie o szczególną intensywność zagrożenia określonych dóbr chronionych przez prawo, odmiennie niż w przypadku uchwał porządkowych rad narodowych, gdzie „wystarczy” tylko niezbędnosc ochrony określonych dóbr). Po trzecie, czas obowiązywania tych aktów uzależniony jest od woli odpowiednich rad narodowych (podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji przez właściwą radę narodową, która może je w formie uchwały zatwierdzić, może zatwierdzając je wprowadzić do nich określone zmiany, a także może odmówić zatwierdzenia określając termin w jakim zarządzenie porządkowe traci moc). Te ograniczenia, z pewnymi odstępstwami, charakterystyczne także dla poprzedniego stanu prawnego, pozwalały zasadnie twierdzić, że zarządzenia porządkowe terenowych organów administracji państwowej mają zastępczy (wyjątkowy) charakter¹¹.

Akty, zawierające przepisy porządkowe, jak sygnalizowano, mogą być stanowione tylko w przypadkach i zakresie nie unormowanym w przepisach szczegółowych (niekiedy mówiono tu o tych przypadkach, gdy występuje „luka w prawie”). Przez przepisy szczególne należy tu rozumieć wszystkie inne akty prawne o charakterze normatywnym, za wyjątkiem art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, który jest właśnie samodzielną podstawą prawną do stanowienia aktów zawierających przepisy porządkowe.

Akty, zawierające przepisy porządkowe, można stanowić, gdy jest to niezbędne do ochrony określonych dóbr, chronionych przez prawo (ochrona życia lub zdrowia obywateli bądź ochrona mienia albo zapewnienie bezpieczeństwa, ładu, spokoju i porządku publicznego). Przepisy zawarte w aktach porządkowych stanowić mogą zakazy i nakazy określonego w nich zachowania się (działania lub zaniechania) w zakresie i granicach niezbędnych dla ochrony wyżej wskazanych dóbr (wszystkich lub tylko niektórych z nich).

Akty, zawierające przepisy porządkowe, mogą przewidywać za naruszenie tych przepisów kary grzywny. W związku z brzmieniem art. 70 ust. 2 ustawy o radach narodowych — który stanowi, że naruszenie przepisów, zawartych w aktach porządkowych, stanowi wykroczenie — nie ulega wątpliwości, że grzywny, ustanawiane w aktach porządkowych, mogą sięgać 50 tys. złotych, bez względu na stopień organu stanowiącego akt.

¹¹ Por. Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji*, s. 39.

IV. Odmienne kształtuje się charakter prawny zarządzeń porządkowych, wprowadzonych postanowieniami ustawy z 5 XII 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 66, poz. 298).

Jak wiadomo stan wyjątkowy można wprowadzać na czas oznaczony na części lub całym terytorium PRL w dwóch sytuacjach:

- w razie klęski żywiołowej,
- jeżeli zostało zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa.

W obu tych sytuacjach, unormowanych częściowo odrębnie w ustawie, istnieje możliwość wydawania aktów zwanych zarządzeniami porządkowymi przez wojewodów (także prezydentów miasta Warszawy, Łodzi i Krakowa — por. art. 9 i 18 ustawy o stanie wyjątkowym).

Pierwsza różnica w stosunku do zarządzeń porządkowych, wydawanych na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, dotyczy zatem węższego kręgu podmiotów uprawnionych do stanowienia tych aktów. Kompetencja ta nie dotyczy wszystkich terenowych organów administracji państwowej, a tylko organów stopnia wojewódzkiego. Ponadto przepisy art. 9 i 18 ustawy stanowią, że wojewodowie (prezydenci miast stopnia wojewódzkiego), wydając zarządzenia porządkowe, działają jako przedstawiciele rządu w terenie (a więc nie, jak w ustawie o radach narodowych, jako terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, podejmujące w tym przypadku funkcje organów wykonawczo-zarządzających właściwej rady narodowej). Zatem kompetencja do stanowienia zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego związana jest z wykonywaniem tej funkcji organów stopnia wojewódzkiego, która w zasadzie nie podlega wpływowi rady narodowej. Przynajmniej w tym sensie, że wojewoda nie będzie wówczas organem wykonawczo-zarządzającym rady narodowej, a jego kompetencje w tym zakresie zaliczy się do sfery kompetencji scentralizowanych (ustawa o systemie rad narodowych nie wprowadza takiego pojęcia, ale jest ono możliwe jako wprowadzone a contrario z art. 124 ust. 2 i 3) obok tych spraw, gdy realizuje kompetencje mu powierzone, a wyłączone ustawowo z zakresu władczej właściwości rad narodowych¹². Z tych względów nie ulega wątpliwości, że zarządzenia porządkowe, wydawane w trybie ustawy o stanie wyjątkowym, nie mogą być stanowione przez same rady narodowe. Dalszą konsekwencją będzie to, że już przynajmniej z tego powodu zarządzenia porządkowe, wydawane przez wojewodów w okresie stanu wyjątkowego, nie będą podlegały zatwierdzeniu na najbliższej sesji przez wojewódzką radę narodową.

Kolejny problem wiąże się z podstawą prawną do stanowienia za-

¹² Szerzej na ten temat patrz np. Z. Leoński, *Problematyka administracji terenowej w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Problemy Rad Narodowych 1984 r., nr 58, s. 64 - 96, a zwłaszcza s. 74 i n. oraz s. 89.

rzędzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego. Sądzymy, że przyjąć można, iż wyłączną podstawą prawną są w tym przypadku art. 9 i 18 ustawy o stanie wyjątkowym, a nie odpowiednie przepisy ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tj. przepisy regulujące wydawanie zarządzeń porządkowych). -Stanowisko takie wynika z następujących przesłanek.

Po pierwsze, w przypadku zarządzeń porządkowych, stanowiących w okresie stanu wyjątkowego, okoliczności ich stanowienia określono w sposób odbiegający od wskazanego, jako charakterystyczny dla aktów samoistnych. Przedmiotowy zakres regulacji bowiem nie jest określony negatywnie, co oznacza, że dopuszcza się możliwość regulowania tymi aktami spraw już uregulowanych innymi przepisami. Inaczej mówiąc, przesłanką wydania tych zarządzeń nie jest „luka w prawie”, jako niezbędny element stanowienia zarządzeń porządkowych w trybie art. 69 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ponadto zakres zachowań, podlegających regulacji, wyznaczony jest szczegółowo (nakazy opuszczenia przez osoby i ewakuowania mienia w ustalonym czasie z wyznaczonych obszarów oraz zakazy przebywania osób w oznaczonych obszarach, określanie obszarów objętych nakazem czy zakazem oraz kategorii osób wyłączonych spod tych nakazów i zakazów — por. art. 9 ust. 1, ograniczenia swobody poruszania się osób, polegające na nakazie lub zakazie przebywania i opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów; obowiązek uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i pobytu czasowego, która to zmiana polega na przeniesieniu się do innej miejscowości oraz obowiązek zameldowania się przed upływem 12 godzin od chwili przybycia do określonej miejscowości; zakaz zwoływania i odbywania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, a także organizowania i przeprowadzania publicznych imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych oraz zbiorów publicznych z pewnymi wyjątkami, jak nabożeństwa i obrzędy religijne kościołów i związków wyznaniowych; zawieszenie działalności stowarzyszeń, związków oraz organizacji społecznych i zawodowych albo ich zarządów z pewnymi wyjątkami, jak kościoły i związki wyznaniowe, działających na obszarze województwa, których działalność zagraża bezpieczeństwu publicznemu na danym obszarze; zakaz dokonywania zdjęć fotograficznych i filmowych oraz obrazów telewizyjnych określonych miejsc i obiektów albo na oznaczonych obszarach — por. art. 18 ust. 1 pkt. 1 - 5), co akty te zbliża do kategorii aktów wykonawczych.

Po drugie, ustawa o stanie wyjątkowym nie przewiduje ograniczeń, jakim podlegają zarządzenia porządkowe, wydawane na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W szczególności wskazać należy na brak ograniczeń czasowych w rozumieniu ustawy o radach narodowych (uprawnienie do wydawania zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego nie jest uzależnione od tego

czy rada odbywa sesję, czy też nie). Ograniczenie czasowe, w myśl ustawy o stanie wyjątkowym, sprowadza się do możliwości stanowienia zarządzeń porządkowych jedynie w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego. Nie spotyka się także ograniczeń sytuacyjnych w rozumieniu ustawy o radach narodowych, bowiem możliwość wydawania zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego nie jest uzależniona od stopnia zagrożenia określonych dóbr chronionych przez prawo. Przyjęcie stanowiska, że wydawanie zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego podlega także reżimowi ustalonym w ustawie o radach narodowych, stawiałoby pod znakiem zapytania celowość stanowienia tych aktów.

Po trzecie, za działania sprzeczne z nakazami czy zakazami ustalonymi w zarządzeniach porządkowych, stanowiących w okresie stanu wyjątkowego (ustawodawca uznaje je za wykroczenia), grozi szerszy zakres sankcji, niż w przypadku zarządzeń porządkowych, stanowiących na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Za wykroczenia te bowiem można karać nie tylko zasadniczą karą grzywny, ale także zasadniczą karą aresztu, a ponadto można orzekać karę dodatkową przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy (np. aparaty fotograficzne, filmowe, kamery telewizyjne — por. art. 27 ust. 1, 8, 9 ustawy o stanie wyjątkowym).

Sądzymy, że przytoczone okoliczności wskazują, iż zarządzenia porządkowe, wydawane w okresie stanu wyjątkowego, stanowią one na podstawie ustawy szczególnej, jaką jest ustawa o stanie wyjątkowym, a nie na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Przemawia za tym także następująca przesłanka. We wszystkich przypadkach, w których istnieje możliwość stanowienia zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego (tzw. rygory stanu wyjątkowego), w sytuacji, gdy wprowadzono stan wyjątkowy na terytorium całego Państwa, rygory tego stanu wprowadza prezes Rady Ministrów w formie rozporządzenia. Sprawą bezsporną jest, że rozporządzenie, to akt wykonawczy w stosunku do ustawy i może być stanowione tylko w przypadku udzielenia wyraźnego upoważnienia¹³. Rozporządzenia prezesa Rady Ministrów będą zatem wydawane w omawianym przypadku na podstawie art. 8 i art. 18 ustawy o stanie wyjątkowym. Zarządzenia porządkowe są zatem aktami o takim samym charakterze, tyle że dotyczą części terytorium państwa.

Z powyższego płyną określone konsekwencje. Przede wszystkim stwierdzić należy, że w systemie źródeł prawa pojawił się nowy typ ak-

¹³ Por. A. Bałaban, *Instytucja rozporządzania w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, Państwo i Prawo 1975, z. 3 s. 83 i n.; Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji*, s. 14 - 15.

tu prawnego, dla którego ustawodawca niezbyt fortunnie użył terminu „zarządzenie porządkowe”, który to termin związany był dotychczas ze szczególnego rodzaju aktami prawnymi, stanowionymi przez organy terenowe. Zarządzenia porządkowe, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o stanie wyjątkowym, są zarządzeniami o odmiennym charakterze. Są to akty wykonawcze wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej (ustawie o stanie wyjątkowym). Szczególność tego aktu będzie wynikała z możliwości stanowienia go tylko w okresie stanu wyjątkowego, tylko przez ściśle określoną kategorię organów państwowych i tylko odnośnie do szczególnego przedmiotu regulacji. Warto tu wskazać, że upoważnienie wojewodów do stanowienia zarządzeń porządkowych w okresie stanu wyjątkowego znacznie przekraczają zakres przedmiotowy, który bywa przekazywany w ustawach szczególnych do regulacji w formie zarządzeń wykonawczych terenowych organów o właściwości ogólnej (sprawy szczegółowe, które ze swej istoty wymagają częstych zmian w sposobie ich unormowania oraz sprawy o charakterze techniczno-organizacyjnym).

Zarządzenia porządkowe — wydawane w okresie stanu wyjątkowego — zaliczyć oczywiście należy do prawa miejscowego, wszak zawierają one przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. Stąd w kwestiach nie unormowanych odrębnie w ustawie szczególnej (ustawie o stanie wyjątkowym) przyjąć należy, iż znajdują zastosowanie przepisy rozdziału 6 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (prawo miejscowe). Niemniej w niektórych kwestiach natury szczegółowej trzeba tu będzie mówić o odpowiednim stosowaniu ustawy o radach narodowych.

Wskazano już wyżej, że zarządzenia wydawane w okresie stanu wyjątkowego, jako akty prawne zastrzeżone dla ściśle określonej kategorii organów i związane z jedną z funkcji wykonywaną przez te organy, nie będą podlegały zatwierdzeniu przez właściwą wojewódzką radę narodową. Nie można jednakże w związku z tym twierdzić, że akty te nie będą poddane kontroli. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego przewiduje, że zarządzenia zawierające przepisy porządkowe przesyłane są wyłącznie odpowiedniej radzie narodowej do zatwierdzenia. A więc ten typ aktu nie jest przesyłany do organu administracji stopnia wyższego. Niemniej w związku ze szczególnym charakterem zarządzeń porządkowych, wydawanych w okresie stanu wyjątkowego (jako szczególnego typu aktu wykonawczego do ustawy szczególnej), przyjąć należy, że po jego podjęciu należy go niezwłocznie przesłać do prezesa Rady Ministrów, a także — w celach informacyjnych — do odpowiedniej rady narodowej.

Szczególnie wiele wątpliwości powstaje, gdy chodzi o wejście w życie oraz ogłaszanie zarządzeń porządkowych stanowionych w okresie stanu wyjątkowego. Przepisy ustawy o stanie wyjątkowym zagadnień

tych nie regulują. Art. 2 ust. 4 ustawy o stanie wyjątkowym dotyczy jedynie obowiązku informowania, obywateli przez wojewodów o wprowadzeniu takiego stanu oraz wynikających z tego skutkach prawnych w sferze praw i obowiązków obywateli. Powyższa regulacja ma, naszym zdaniem, zapewnić jedynie możliwie szerokie podanie wiadomości o fakcie wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz poinformowanie o skutkach z niego wynikających. Nie dotyczy ona jednak prawnego ogłaszania aktów prawnych i dlatego nie można jej traktować jako dostatecznej podstawy prawnej dla publikowania aktów prawa miejscowego. Stąd powstaje konieczność posiłkowego stosowania ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Wyjątkowo jednak — mimo że zarządzenia porządkowe, wprowadzające dodatkowe rygory stanu wyjątkowego, są aktami zbliżonymi do zarządzeń wykonawczych — tryb ich ogłaszania będzie następował na zasadach przewidzianych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego dla typowych zarządzeń porządkowych. A więc zarządzenia porządkowe wchodzić będą w życie z dniem określonym w takim zarządzeniu, nie wcześniej jednak niż z dniem ich ogłoszenia, które następuje w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Przyjęcie innej możliwości byłoby nieracjonalne, gdyż w Skutkach powodowałyby niemożność podejmowania skutecznych kroków w celu przeciwdziałania zagrożeniom, dla których wprowadzono stan wyjątkowy.

V. Prezentowane stanowisko budzić może szereg refleksji. Najistotniejsze dotyczą pozycji samej rady narodowej. Zakres działania rad narodowych, jako organów władzy na danym terenie, zostaje poważnie ograniczony w pewnych szczególnych sytuacjach. W przypadku stanowienia aktów zawierających przepisy porządkowe na podstawie ustawy o radach narodowych, uprawnienia rad w nagłych sytuacjach doznają uszczerbku, jednak ostateczne rozstrzygnięcie co do potrzeby i zakresu wprowadzonych regulacji pozostaje w ich gestii. Regulacje przyjęte ustawą o stanie wyjątkowym pozbawiają rady narodowe jakiegokolwiek wpływu na tworzenie zarządzeń porządkowych. Z racji ustrojowych rozwiązanie to może budzić wątpliwości, tym bardziej że w samej ustawie o stanie wyjątkowym brak normy, która wprost stanowiłaby o ograniczeniu uprawnień rad narodowych w okresie stanu wyjątkowego. Ustawodawca deklaruje nawet stanowisko odmienne, stanowiąc w art. 26 ust. 4, że funkcje administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa, w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, nie naruszają określonych kompetencji organów władzy i administracji państwowej.

Sądzymy, że wprowadzone ostatnio regulacje prawne dają podstawy do sformułowania ogólniejszej tezy. W pewnych sytuacjach, regulowanych aktami rangi ustawowej (stan wojenny, okres zawieszenia stanu wojennego, stan wyjątkowy), terenowe organy administracji państwo-

wej stopnia wojewódzkiego zostały uprawnione do podejmowania szczególnego rodzaju wykonawczych aktów prawnych w zakresie szerszym, niż wynikałoby to z ich uprawnień określonych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Te szczególne sytuacje obejmowałyby wskazane wyżej zarządzenia porządkowe, stanowiące w okresie stanu wyjątkowego, a także zarządzenia porządkowe, wydawane z upoważnienia art. 6 dekretu z 12 XII 1981 r. o stanie wojennym (zarządzenia porządkowe, wydawane przez wojewodów na podstawie uchwał Rady Ministrów, podejmowanych w celu ochrony porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli oraz zarządzania porządkowe, podejmowane przez wojewodów z własnej inicjatywy w sprawach nie uregulowanych przepisami ustawowymi, niezbędne w celu ochrony spokoju, ładu i porządku publicznego — art. 6 ust. 2 dekretu). Katalog tych szczególnych uprawnień terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego zamykałyby kompetencje do stanowienia przez nie — w okresie stanu wojennego i jego zawieszenia — zarządzeń wykonawczych w sprawach należących do właściwości wojewódzkich (równorzędnych) rad narodowych, z wyjątkiem spraw dotyczących planów społeczno-gospodarczego rozwoju terenu i budżetu terenowego.

ENACTING PUBLIC ORDER REGULATIONS IN A STATE OF EMERGENCY PERIOD

Summary

The article dwells on the problems of lawmaking by the local organs of State's authorities and by the organs of state administration of general competence, functionally related to them. Particular attention was focused on enacting legal acts in emergent situations calling for immediate action resulted by the state of threatening security, public order or disasters.

Discussion of the presently enforced legal state in the respect of local lawmaking is preceded by the theoretical reflection. Among others, the need of granting local organs lawmaking competence is discussed as well as norms granting the said competence. Two distinct means of granting legislative competence are indicated, this becomes a basis to differentiate two groups of local acts. The first one comprises acts of the executive character, enacted on the grounds of particular competence provided in the statutes. The second one comprises the so called "self-contained" acts in such a sense that their basis is nothing more but the general competence to enact certain legal acts. The "self-contained" acts can be enacted in order to divert a state of threatening of certain interests or its results.

The character of legal acts to be enacted on the grounds of the Peoples' Councils and Territorial Self-Government Act is analysed on the basis of the findings obtained. What is particularly thoroughly analysed are the legal acts which can be enacted by the-administration organs of the voivodship (district) level on the grounds of the Emergency State Act competence. The said acts are named by the legislator as public order regulations, that notion has been previously referred to

the acts of special character enacted by the local organs on the basis of the Peoples' Councils Act. It is ascertained in the result that the notion is used by the legislator exceptionally in a context different to the previous understanding. For these are acts of the executive character, enacted exclusively by administration organs of the voivodship level, having no common traits with regulations containing public order provisions, introduced by the Peoples Councils and Territorial Self-Government Act.