

ZBIGNIEW SZYDŁOWSKI

UPOWAŻNIENIE USTAWOWE DO WYDAWANIA
PRZEZ RADY NARODOWE PRZEPISÓW PRAWNYCH
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCYCH

I

Upoważnienie — najogólniej rzecz biorąc — jest jednostronnym oświadczeniem woli nadającym uprawnienia do określonego działania w imieniu nadającego upoważnienie. Podobnie przedstawia się sprawa z upoważnieniem do wydawania przepisów prawnych. Polega ona na udzieleniu zezwolenia przez organ państwowy na rzecz innego organu do działalności prawodawczej.

Przedmiotem artykułu będzie omówienie upoważnień, które: 1. wynikają z ustawy, 2. odnoszą się do rad narodowych i ich prezydiów, 3. dotyczą przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Powyższe ograniczenie przedmiotu pracy wskazuje jednocześnie na to, jakie kryteria charakteryzują to upoważnienie i odróżniają je od innego rodzaju upoważnień. Charakterystyczne cechy wyodrębniające przedmiot artykułu dotyczą kryterium podstawy prawnej, kryterium organu i kryterium treści. W dalszym ciągu artykułu omówione zostaną zagadnienia aktów prawnych ustalających w sposób ogólny zasady instytucji upoważnienia, problem organów wydających upoważnienia, to, na czyją rzecz mogą być one wydawane oraz wreszcie przeprowadzona zostanie próba ustalenia, jakie sprawy mogą być przedmiotem upoważnienia. W pierwszej kolejności omówione zostanie kryterium podstawy prawnej.

II

Wpierw należy stwierdzić, że chodzi tylko o takie upoważnienia, które wynikają z ustawy. Punktem wyjściowym dla zbadania kryterium podstawy prawnej będzie ustalenie, w jaki sposób ukształtowała instytucję

upoważnienia ustawa konstytucyjna, ustawa o radach narodowych¹ ustawa o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe², ustawy zwykłe, (szczegółowa).

Ustawa konstytucyjna uznaje instytucję upoważnienia na rzecz rad narodowych. Nie określa jej ona *expressis verbis*³. Uznanie takie wynika z szeregu artykułów zawartych w rozdziale 5, zatytułowanym „Terenowe organy władzy państwowej”, w powiązaniu z kompetencjami Sejmu. Sejm jest najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego (art. 15, ust. 2), a rady narodowe wyrażają również wolę ludu pracującego (art. 35). Skoro Sejm wyraża wolę w formie ustaw (art. 15, ust. 3 Konstytucji), a rady narodowe wyrażają wolę ludu, bez określenia, w jakiej to następuje formie, to należy przypuszczać, że formą, w której rady narodowe będą wyrażać wolę ludu, będą też akty normatywne.

Działalność ustawodawczą Sejmu z działalnością normodawczą rad narodowych musi wiązać jakaś instytucja prawna. Instytucją tą jest upoważnienie. Konieczność istnienia upoważnienia, a tym samym uznania jego przez Konstytucję, wynika ze stosunku, jaki łączy ustawę konstytucyjną z ustawami zwykłymi. Skoro Konstytucja nie reguluje wszystkich ani nawet większości instytucji różnych dziedzin prawa, to ich ustanowienie albo bliższe rozpracowanie powinno należeć do ustawodawcy zwykłego⁴.

Określenie w Konstytucji ogólnych kompetencji rad narodowych zobowiązuje równocześnie ustawodawcę do bliższego ustalenia kompetencji rad narodowych i form działania właściwych dla tych organów, a zatem także do upoważnienia rad narodowych do wydawania przepisów prawnych. Uznanie instytucji upoważnienia na rzecz rad narodowych wynika nadto z zasady nadrzędności organu centralnego nad terenowym⁵ oraz z zasady zwierzchnictwa ludowego, które wymaga strukturalnej jednolitości władzy państwowej⁶. Upoważnienie jest bowiem formą, za pomocą któ-

¹ Ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity Dz. U. z 1963 r., nr 29, poz. 172).

² Ustawa z dnia 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U. nr 8, poz. 47).

³ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 70—71; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 170—171.

⁴ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1931, S. 154.

⁵ W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1965, s. 49.

⁶ Ibidem, s. 43; Por. też W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji PRL*, t. II, s. 86 i 87; Z. Leoński, *Niektóre zagadnienia siatki organizacyjnej rad narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo 1958, z. 6, s. 37 i n.; Z. Leoński, *Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa—Poznań 1965, s. 52; S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwo i Prawo 1954, nr 6, s. 938.

rej Sejm ustanawia kompetencje do szczegółowego rozpracowania poszczególnych rodzajów działalności, a zatem także do wydawania przepisów prawnych.

Ustawa o radach "narodowych", w porównaniu z ustawą konstytucyjną, bliżej zajmuje się instytucją upoważnienia do wydawania przepisów prawnych. Art. 7 ustawy o radach narodowych wskazuje na upoważnienie do wydawania przepisów prawnych przez rady narodowe. Art. 7 ust. 1 ustala, że uprawnienia nadane w ustawach powinny określać ramy, w których mogą być wydawane przepisy prawne. Ust. 2 tegoż artykułu ustala, że szczególnym uprawnieniem jest kompetencja do wydawania zarządzeń porządkowych.

Drugą grupę upoważnień stanowią kompetencje do uchwalania planów gospodarczych i budżetów terenowych, zawarte w art. 10 i 11 ustawy o radach narodowych. Artykuły te ustalają jedynie (podobnie jak to czyni ustawa konstytucyjna), że rady narodowe uchwalają plany gospodarcze i budżety. Przyjmuję za Brzezińskim⁷, że normy planowania są normami prawnymi.

Inny problem stanowią upoważnienia w ramach act. 55, ust. 5, pkt 4 ustawy. Chodzi w nim głównie o przepisy typu wykonawczego, wydawane przez prezydium rad narodowych⁸.

Ustawa o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe obejmuje swym zakresem tylko tę grupę kompetencji rad narodowych, która wynika z upoważnień ustawowych do wydawania przepisów prawnych. Podobnie jak to czyni ustawa o radach narodowych w art. 7, omawiana ustawa wskazuje na dwie grupy upoważnień: 1. takie, które zawarte są w ustawach zwykłych, 2. takie, które mieszczą się w ramach ogólnego upoważnienia do wydawania zarządzeń porządkowych. Do pierwszej grupy należą upoważnienia zawarte w różnych ustawach, które będą w jakimś wyodrębnionym zakresie ustalały kompetencje rad narodowych do wydawania przepisów prawnych. Do drugiej grupy należy upoważnienie tylko do wydawania zarządzeń porządkowych, w zakresie i w przypadkach nie unormowanych odrębnymi przepisami w sprawach ochrony bezpieczeństwa życia, zdrowia lub mienia, albo zapewnienia spokoju publicznego czy zachowania porządku publicznego.

Upoważnienia zawarte w ustawach zwykłych, które ustawodawca nazywa odrębnymi, stanowią materialną podstawę do wydawania przepisów prawnych przez rady narodowe, w jakimś ściśle określonym przedmiocie i w ramach ograniczonych upoważnieniem. Ustawy nie stosują na ogół określenia upoważnienia dla oznaczenia kompetencji rad na-

⁷ B. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 12.

⁸ M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo 1958, z. 6, s. 127.

rodowych w tym przedmiocie. Ustawy zwykle określają bezpośrednio kompetencje do stanowienia norm w ustalonym zakresie np. w następujący sposób: „Rady narodowe mogą [...] pobierać [...] opłaty ryczałtowe ustalone przez rady narodowe”⁹, albo: „ogólne plany wsi [...] zatwierdzają prezydya powiatowych rad narodowych”¹⁰, albo wreszcie ustalają pewne pojęcia i nie definiują ich. Gdy chodzi o te ostatnie, to np. art. 1 ustawy z 22 IV 1959 o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach¹¹ ustala ogólnie, że „rady narodowe czuwają nad utrzymaniem czystości”¹².

III

Przechodząc do omówienia kryterium organu należałoby przede wszystkim postawić dwa pytania: 1. kto może wydać upoważnienie, 2. do kogo takie upoważnienie ma być skierowane.

Wychodząc z założenia, że chodzi o upoważnienia ustawowe, organem uprawnionym do ich wydawania jest Sejm, bowiem tylko Sejm jest uprawniony do wydawania ustaw. Konieczne wydaje się wyjaśnienie, czy poza Sejmem inne organy mogą również wydawać upoważnienia na rzecz rad w omawianym zakresie. W szczególności chodzi o kompetencje Rady Państwa, Rady Ministrów oraz ministrów. Ustawa konstytucyjna określa kompetencje Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy (art. 25, ust. 1 pkt 4 i art. 26, ust. 1). Rada Państwa jest zatem drugim organem, który może wydawać upoważnienie ustawowe na rzecz rad narodowych. Różnicę pomiędzy kompetencjami Sejmu i Rady Państwa w zakresie wydawania ustaw i dekretów z mocą ustawy wyjaśnił S. Rozmaryn. Dekrety z mocy ustawy nie mają „... identycznej z ustawami mocy ogólnie obowiązującej, gdyż adresatem ich nie może być Sejm, a ponadto wyłączone są z regulowania dekretami zarówno budżet i NPG, jak i regulamin sejmowy”¹³. Jak z powyższego wynika, kompetencje Rady Państwa i Sejmu do wydawania upoważnień na stanowienie przepisów prawnych lokalnych na rzecz rad narodowych są według ustawy konstytucyjnej równe.

Należałoby jeszcze wyjaśnić, jakie ustalenie w tym zakresie zawiera ustawa o radach narodowych oraz ustawa o wydawaniu przepisów praw-

⁹ Art. 13 dekretu o najmie lokali (Dz. U. 1958, nr 50, poz. 243, zm. 1959, nr 10, poz. 59).

¹⁰ Art. 23, ust. 1 ustawy z 31 I 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 7, poz. 47).

¹¹ Ustawa z 22 IV 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. nr 27, poz. 167).

¹² Na podstawie tego przepisu Prezydium MRN w Inowrocławiu uchwałą nr 43/65 z dnia 26 IV 1965 r. zorganizowało współzawodnictwo w zakresie utrzymania czystości, powołało komitet współzawodnictwa i sekretariat techniczny, zatwierdziło regulamin i nałożyło na przedsiębiorstwa obowiązek współzawodnictwa.

¹³ S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, s. 124.

nych. Specjalne znaczenie w tym przedmiocie ma art. 15 ustawy o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, w związku z art. 26 ustawy o radach narodowych. Z przepisów tych wynika, że już wydane upoważnienia na rzecz rad narodowych na podstawie ustawy lub dekretu z mocą ustawy mogą być przekazywane radom narodowym niższych stopni przez akt prawny Rady Państwa na wniosek Rady Ministrów. Postanowienie art. 26 ustawy o radach narodowych wskazujące kompetencje Rady Państwa do przekazywania upoważnień już nadanych radom stopnia wyższego na rzecz rad niższych stopni nie stanowi ograniczenia kompetencji Sejmu. Przepis ten jest przypomnieniem zasady, że zmiany i ustalenia kompetencji organów władzy należą do właściwości organów władzy, a nie administracji.

Kolejno należałoby wyjaśnić, jakie kompetencje w zakresie udzielania upoważnień do wydawania przepisów prawnych przysługują Radzie Ministrów i ministrom. Przede wszystkim należy stwierdzić, że ani Rada Ministrów, ani ministrowie nie mają kompetencji do samodzielnego wydawania upoważnień radom narodowym do stanowienia przepisów prawnych. Wynika to stąd, że upoważnienie może mieć swe źródło tylko w ustawie. Rada Ministrów ani ministrowie nie mają kompetencji do wydawania ustaw. Czy dopuszczalna będzie sytuacja, w której Rada Ministrów w ramach ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, czy uchwały, część przedmiotu objętego upoważnieniem swoim może przekazać na rzecz rad narodowych? Przypadek, w którym ustawa upoważni Radę Ministrów do bliższego określenia ram, w jakich rady narodowe powinny wydawać przepisy na podstawie udzielonego upoważnienia, nie nasuwa wątpliwości, bowiem upoważnienie pochodzi od Sejmu. Wątpliwości może nasuwać dopuszczalność udzielenia radom upoważnienia przez Radę Ministrów w ramach kompetencji przyznanych przez Sejm tylko na rzecz Rady Ministrów. Skoro Rada Ministrów wydaje rozporządzenia, a te powinny mieścić się w ramach ustawowego upoważnienia, to brak wyraźnego zlecenia ustawowego nie dopuszcza do kolejnego przekazywania nadawanych uprawnień na rzecz innego organu. Upoważnienie na rzecz rad narodowych może zatem wydać Rada Ministrów tylko wówczas, gdy ustawodawca wyraźnie ją do tego upoważni. Podobnie przedstawiać się będzie sprawa z upoważnieniami wydawanymi przez ministrów.

Inne zagadnienie — do jakiego organu może być kierowane upoważnienie? Otóż upoważnienia mogą być kierowane przede wszystkim do rad narodowych, jako organów władzy i do prezydiów rad narodowych. Do czasu wejścia w życie ustawy o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, kompetencje do wydawania przepisów prawnych przysługiwały nadto kierownikom wydziałów prezydiów rad narodowych. Obecnie kompetencje te przeszły w gestię prezydiów rad narodowych.

Skoro do stanowienia przepisów lokalnych są upoważnione zarówno rady, jak i prezydya, powstaje problem, czy między przepisami wydawanymi przez oba te organy są jakieś różnice. W szczególności nasuwa się pytanie, czy rady mają stanowić przepisy typu rozporządzeń wykonawczych, czy też typu ustaw lokalnych, i czy tego samego typu przepisy mogą wydawać prezydya rad narodowych. W literaturze brak jest jednoznacznych wypowiedzi w tych kwestiach. Ustawodawca w sposób wyraźny również nie określił zasad w tym przedmiocie. Praktyka ustawodawcza jednak wskazuje na polaryzację upoważnień. W związku z tym należałoby wyjaśnić, jakimi zasadami powinien kierować się ustawodawca zwykły wydając upoważnienia na rzecz rad narodowych. Skoro władza rad narodowych pochodzi od ludu, to organ ten jest w wyrażaniu swojej woli niezależny, oczywiście w ramach ustawy. Ma to być organ, który decyduje o podstawowych zagadnieniach danego terenu. Nie może nim być organ typu wykonawczego. To ustalenie prowadzi do kolejnego wniosku, że przepisy prawne rad narodowych wydane w ramach upoważnienia ustawowego nie powinny mieć charakteru wykonawczego w stosunku do aktów prawnych wydawanych przez inne organy państwowe. Niemniej przepisy prawne wydawane przez rady narodowe muszą opierać się na delegacji ustawowej. Taka delegacja może określać mniejszą lub większą samodzielność.

Odmienny charakter powinny mieć przepisy wydawane przez prezydya rad narodowych, ze względu na inną pozycję prawną i odmienny charakter kompetencji prezydów. W szczególności prezydya rad narodowych są organami zarządzającymi i wykonawczymi rad narodowych i są im podporządkowane poziomo. Dlatego przepisy prawne wydawane na podstawie delegacji, przez prezydya rad narodowych, powinny mieć charakter wykonawczy. Przepisy te bowiem pochodzą nie bezpośrednio od organów, które powołał lud pracujący (organów władzy), lecz od organów, których władza wywodzi się pośrednio z woli ludu (organów administracji).

Możemy zatem ustalić, że rady narodowe jako organy władzy będą upoważnione do wydawania takich przepisów prawnych, których wprowadzenie w życie jest wyłącznie uzależnione od woli tych organów, oraz takich, które mają istotne znaczenie dla danego terenu¹⁴. Ustawodawca

¹⁴ Przykładem takim mogą być: 1. budżet i zbiorcze budżety terenowe oraz terenowe plany gospodarcze (art. 3 ustawy z 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym Dz. U. nr 45, poz. 221); 2. gospodarka zasobami lokalowymi; art. 28 prawa lokalowego (Dz. U. 1963, nr 47, poz. 227) upoważnia wojewódzkie rady narodowe do wprowadzenia w poszczególnych miastach publicznej gospodarki lokalami; 3. podatki terenowe; art. 2 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 20 V 1955 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych upoważnia miejskie rady narodowe do wprowadzenia podatku; 4. ustalanie miejscowości, w których pobiera się opłaty uzdrowiskowe; art. 34 ust. 2 dekretu o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. z 1963 r. nr 16, poz.

nie powinien natomiast udzielając upoważnień na rzecz prezydiów rad narodowych, naruszać zasad zwierzchnictwa ludowego przez przydzielenie im kompetencji do wydawania przepisów prawnych szerszych niż radom¹⁵. Prezydium rad narodowych powinny być upoważnione do wydawania lokalnych przepisów prawnych tylko w tych przypadkach, w których szybkie wprowadzenie ich w życie będzie konieczne¹⁶. Rozgraniczenie kompetencji do wydawania przepisów prawnych pomiędzy rady narodowe i ich prezydium nie może nastąpić w sposób ścisły, chociażby z tego względu, że w radach narodowych istnieje podział form działania, nie istnieje natomiast podział zadań.

IV

Innym kryterium wyodrębniającym upoważnienie do wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących przez rady narodowe jest treść upoważnienia. Jednym z problemów, na które warto tu zwrócić uwagę, jest to, jak należy rozumieć „powszechność” obowiązującego przepisu lokalnych. Otóż powszechność obowiązującego dotyczy zagadnienia, kogo ma przepis obowiązywać, kto ma być jego adresatem. M. Zimmermann wyodrębnia administracyjne akty prawne zewnętrzne, tzn. takie, „... które bądź regulują bądź tworzą czy znoszą uprawnienia lub obowiązki podmiotów prawnych”¹⁷. Meyer Anschütz¹⁸ stwierdza, że taki przepis jest przepisem prawnym i podpada pod przedmiot działalności prawodawczej, jeśli nie tylko reguluje wewnętrzne sprawy służbowe urzędu, lecz wpływa na kształtowanie się praw i obowiązków obywateli.

87) zobowiązuje rady narodowe do określania miejscowości, w których pobiera się opłatę uzdrowskową.

¹⁵ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 160 i n.

¹⁶ Na przykład art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z 13 XI 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz. U. nr 50, poz. 279) upoważnia prezydium wojewódzkich rad narodowych do wydawania zarządzeń mających na celu zapobieżenie epidemii przez nałożenie szeregu ograniczeń swobód osobistych i nałożenie dodatkowych obowiązków na obywateli; art. 6 ust. 2 ustawy z 2 XII 1960 r. o hodowli zwierząt gospodarskich (Dz. U. nr 54, poz. 310) upoważnia prezydium rad narodowych do wydawania zakazu utrzymywania niektórych zwierząt gospodarskich na określonych przez siebie rejonach; § 1 ust. 1 rozp. Rady Ministrów z 13 II 1963 r. w sprawie udziału w akcji bezpośredniej ochrony przed powodzią (Dz. U. nr 5, poz. 32), w związku z art. 104, ust. 3 prawa wodnego (Dz. U. z 1962 r., nr 34, poz. 154), upoważnia prezydium rad narodowych do powołania mieszkańców zagrożonych terenów do udziału w akcji bezpośredniej ochrony przed powodzią i do nakładania obowiązków w postaci nakazów, zakazów o charakterze porządkowym dla doraźnego celu, lub w związku z koniecznością operatywnego podjęcia środków zaradczych.

¹⁷ M. Zimmermann, op. cit., s. 101.

¹⁸ Meyer Anschütz, *Deutsches Staatsrecht in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*, nakład 7, t. IV, München 1914, s. 162, 655, 657, 672, 661.

Powszechność obowiązywania aktu wydanego w wyniku realizacji upoważnienia wiąże się z ustaleniem kręgu adresatów, których ma obowiązywać. Granica powszechności obowiązywania nie zawsze może być dostatecznie ostra. Zagadnienie to w praktyce nasuwa niekiedy wątpliwości. Stąd M. Jaroszyński¹⁹ oraz W. Dawidowicz²⁰ wyodrębniają stopnie powszechności obowiązywania przepisów prawnych.

„Przedmiot upoważnienia, gdy go wymienimy, jest odpowiedzią napytanie, do czego jeden podmiot jest uprawniany, a do czego drugi podmiot jest obowiązany”²¹. Przy omawianiu delegacji do stanowienia przepisów prawnych musimy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie: 1. do czego zostają uprawnione lub zobowiązane rady narodowe, w wyniku udzielonego upoważnienia, 2. do czego mogą być upoważnieni lub zobowiązani adresaci przepisów prawnych wydanych przez rady narodowe.

Delegacja określa obowiązek²² lub uprawnienie²³ rad narodowych do wydania przepisów prawnych. Istota odróżnienia obydwu rodzajów delegacji sprowadza się do tego, czy dla pełnego wykonania ustawy niezbędne jest wydanie tego aktu przez rady narodowe, czy też pozostawia się ocenie uprawnionego organu wydanie przepisów prawnych²⁴. Jeżeli chodzi o adresatów przepisów prawnych lokalnych, delegująca ustawa może wskazywać formy obowiązków które mają być nakładane na obywateli (np. obowiązek świadczeń osobistych, rzeczowych, pieniężnych, itd.). Natomiast w drodze przepisów lokalnych bliższe określenie tego obowiązku w zasadzie powinno należeć do kompetencji rady narodowej. Różne są jednak sposoby przekazywania na rzecz rad narodowych upoważnień do nakładania obowiązków. Niekiedy ustawodawca sam określa, na czym ma polegać obowiązek obywateli²⁵, a niekiedy ustawodawca po-

¹⁹ M. Jaroszyński, op. cit., s. 171.

²⁰ W. Dawidowicz op. cit., s. 109.

²¹ J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 977.

²² Przykładem obowiązku nałożonego ma rady narodowe będą postanowienia art. 3 ust. 2 ustawy o prawie budżetowym (Dz. U. nr 45, poz. 221), ustalającego, że rady narodowe uchwalają jednostkowe, zbiorcze budżety terenowe równocześnie z terenowymi planami gospodarczymi. W upoważnieniu tym jest zawartych kilka obowiązków, m. in. obowiązek do uchwalenia okresowych planów i budżetów, obowiązek jednoczesnego uchwalania budżetów i planów, obowiązek ustalania terenowych zadań w poszczególnych działach gospodarki narodowej, obowiązek rozdziału środków na ich wykonanie itd.

²³ Przykładem takiego uprawnienia będą postanowienia art. 28 prawa lokalowego (Dz. U. 1963, nr 47, poz. 227), który ustala, że wojewódzka rada narodowa w poszczególnych miastach może wprowadzić publiczną gospodarkę lokalami. W upoważnieniu tym jest zawarty szereg uprawnień: czy w ogóle wprowadzić publiczną gospodarkę lokalami, od kiedy, w którym mieście, czy w stosunku do lokali mieszkalnych, czy także w stosunku do lokali użytkowych itd.

²⁴ W kwestii delegacji ustawowych dla rozporządzeń por.: S. Rozmaryn, *Ustawa, w PRL*, op. cit., s. 206.

²⁵ W. Leisner, *Von der Verfassungsmässigkeit der Gesetze zur Gesetzmässigkeit der Verfassung*, s. 70, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, z. 236/287.

zostawia większą swobodę organom wydającym źródła prawa niższego rzędu²⁶. Przedmiotem upoważnienia mogą być objęte szczegóły ustawy, dostosowanie do specyfiki terenu, zezwolenie na ustalenie sposobu realizacji, metody urzeczywistniania. W każdym razie istotne dla przedmiotu upoważnienia będą tylko te ustalenia, które określają kompetencje do regulowania praw i obowiązków obywateli. Pozostałe sprawy mają znaczenie uboczne.

Ustawodawca powinien też wskazać treść, jaką rady narodowe mają objąć działalnością normodawczą, tzn. powinien wskazać, na czym ma polegać obowiązek obywateli ujęty w przepisie lokalnym, cel dla jakiego ma służyć nałożenie tego obowiązku i granice, jakich rady narodowe nie mogą przekraczać w nakładaniu tych obowiązków.

Wychodząc z postanowień Konstytucji można wyodrębnić podstawowe prawa i obowiązki obywateli. Skoro Konstytucja wyodrębnia podstawowe prawa, to uznaje tym samym także prawa zwykłe (niepodstawowe). S. Rozmaryn pisze: „Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie to . . . takie, które ustalone są w normach ustawy zasadniczej”²⁷. Ustawa zwykła może upoważnić rady narodowe do nakładania obowiązków na obywateli, jeżeli nie należą do kategorii zasadniczych. „Konstytucja nie określa wyczerpująco spraw, które wymagają uregulowania ustawowego”²⁸. W zakresie materii nie zastrzeżonej do uregulowania ustawowego pozostawia ustawodawcy swobodę do wydawania upoważnień na rzecz rad narodowych.

Podział praw i obowiązków na grupy według kryterium treści dokonany jest na różnych płaszczyznach. D. Jesch²⁹ odróżnia prawa i obowiązki w zakresie wolności i własności według źródeł ich pochodzenia. A. Burda³⁰ dzieli prawa na prawa w dziedzinie społeczno-ekonomicznej, prawa w dziedzinie politycznej, prawa w dziedzinie oświatowo-kulturalnej, prawa w dziedzinie wolności osobistej.

Tübingen 1964: „Forma pochodzi z góry, a treść z dołu. Twierdzenie to w prawie jest o tyle słuszne, gdy przechodzenie form przez [poszczególne stopnie nie wpłynęło na kształtowanie treści oraz że wyższe formy nie tworzą treści”.

²⁶ Por. na podobny temat: S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, op. cit., s. 203.

²⁷ S. Rozmaryn, *Konstytucja . . .*, op. cit., s. 49.

²⁸ S. Rozmaryn, op. cit., s. 270.

²⁹ D. Jesch (*Gesetz und Verwaltung*, Tübingen 1961, s. 117) wyodrębnia tradycyjne źródła praw i obowiązków. Sprawa wyłączności ustaw do regulowania ograniczeń w sprawach wolności i własności obywatelskich ma trzy źródła: doktrynę prawa naturalnego o prawach ludzkich, ideę podziału władz oraz zasadę suwerenności narodu. W drugiej grupie źródeł, które wynikają z przekształcenia się struktury państwa, przeciwstawia on liberalne państwo XIX w. współczesnemu państwu spełniającemu rolę dystrybutora, mieszczańskie państwo prawne — współczesnemu państwu wykonującemu funkcje prawne i socjalne. Na s. 176 wskazuje w związku z tym na dodatkowe źródło praw i obowiązków w zakresie opieki społecznej i aktywizacji gospodarczej państwa.

³⁰ A. Burda, op. cit., s. 265.

Właściwe dla dalszych rozważań wydaje się zastosowanie podziału na grupę upoważnień ustawowych dotyczących materii tradycyjnych, a z drugiej strony — grupę upoważnień dotyczących nowych zadań terenowych organów. Do grupy, którą można zaliczyć do tradycyjnych upoważnień na rzecz terenowych organów państwowych, należą uprawnienia do wydawania nakazów i zakazów w zakresie nakładania podatków, świadczeń osobistych, stanowienia regulaminów itp.³¹ Do grupy upoważnień, obejmującej sprawy, które wynikają z nowych funkcji państwa i przewartościowania tradycyjnych pojęć, zaliczyć można uprawnienia w zakresie dystrybucji, w zakresie aktów planowania, w zakresie organizowania życia gospodarczego.

Przechodząc do omówienia poszczególnych grup upoważnień byłoby uzasadnione wskazać, na czym polega tu nałożenie obowiązku. Innymi słowy — chodzi o to, jaka może być treść poszczególnych obowiązków. W grupie przepisów policji wskazać należy aktualnie na ogólne upoważnienie do wydawania zarządzeń porządkowych. Art. 7 ustawy o wydawaniu przepisów prawnych upoważnia rady narodowe do wydawania nakazów lub zakazów, które mają na celu ochronę bezpieczeństwa życia, zdrowia lub mienia, zapewnienia spokoju publicznego w tych przypadkach, w których ustawa szczególna nie uregulowała już sprawy w odmienny sposób.

Jakimi obowiązkami mogą zatem być obciążani obywatele? Treścią tych zakazów lub nakazów będzie nałożenie obowiązku do określonego działania, zaniechania lub znoszenia (np. wydanie zakazu kąpania się na określonych obszarach wodnych). W grupie upoważnień w zakresie spraw policji poza sprawami objętymi zarządzeniami porządkowymi delegacja może także być zawarta w ustawach szczególnych. Przykładem mogą tu być przepisy lokalne o ograniczeniu swobody wyboru miejsca zamieszkania i poruszania się³².

W sferze praw majątkowych treścią upoważnienia może być nałożenie obowiązku polegającego na zniszczeniu mienia³³. Kolejną grupę upoważ-

³¹ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski*, Poznań 1963, s. 64 i n.

³² Dekret z 23 III 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz. U. nr 9, poz. 51, zm. 1959, nr 27, poz. 168) upoważnia prezydium wojewódzkich rad (narodowych do ustalania szerokości strefy nadgranicznej i ustalania szczegółowych przepisów w sprawie korzystania z plaż i urzędów turystycznych w strefie nadgranicznej oraz upoważnia do zamykania pewnych szlaków i rejonów dla ruchu turystycznego. Przepisy te mogą polegać na wydaniu zakazów wprowadzenia się do określonego rejonu, opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu (zamieszkania), ograniczenia swobody poruszania, odbywania zgromadzeń.

³³ Rozp. Min. Rolnictwa z 22 XI 1961 r. (Dz. U. nr 54, poz. 309) upoważnia prezydium powiatowych rad narodowych do wydawania zarządzeń nakazujących wybiecie psów i kotów oraz innych zwierząt nie poddanych ochronnemu szczepieniu przeciwko wściekliźnie.

nień należącą do tradycyjnych dziedzin stanowią upoważnienia do nakładania terenowych podatków³⁴. Nałożenie obowiązku do świadczeń osobistych lub rzeczowych polegać może na obowiązku spełniania określonych czynności na potrzeby wspólne np. gromady³⁵. Do tradycyjnych upoważnień należy wreszcie stanowienie regulaminów. Obowiązki obywateli, które wynikają z tych regulaminów, polegają na ograniczeniu swobody zachowania się w mieszkaniach, zakładach, miejscach publicznych (ulicach, lasach itd.)³⁶.

Obok tych tradycyjnych upoważnień ustawodawca rozszerza upoważnienia do wydawania przepisów prawnych na nowe dziedziny, w związku z rozszerzaniem się funkcji organów państwowych. Główną dziedziną, która stanowi źródło rozszerzania upoważnień, jest funkcja planowania. W szczególności dotyczy to planów zagospodarowania przestrzennego³⁷. Jeśli plan nie dotyczy sfery praw i obowiązków obywatela, wystarczy tu ogólne upoważnienie ustawy o radach narodowych.

Inna grupa upoważnień wiąże się z funkcją kierowania przez rady narodowe na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną. Treść obowiązków i praw w zakresie kierowania tą działalnością obejmować może różne sprawy, jak ograniczanie sprzedaży artykułów konsumpcyjnych, ograniczanie lub wyrównywanie standardu życiowego

³⁴ Art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 20 V 1965 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. z 1963., nr 16, poz. 87) upoważnia do wprowadzenia podatku od spożycia w nocnych lokalach rozrywkowych oraz podatku od spowiadania psów. Art. 1, ust. 1 ustawy z 12 III 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U. nr 17, poz. 75, zm. 1962, nr 32, poz. 152) upoważnia rady narodowe do wprowadzenia obowiązku wpłat na fundusz gromadzki.

³⁵ Rozp. Rady Ministrów z 13 IX 1962 r. w sprawie zasad powoływania wart przeciwpożarowych (Dz. U. nr 52, poz. 250) upoważnia gromadzkie rady narodowe do nakładania obowiązków pełnienia wart przeciwpożarowych. Zarządzenie Min. Spraw Wewnętrznych z 17 X 1962 r. w sprawie ustalenia wzorcowego regulaminu powoływania i pełnienia wart przeciwpożarowych (M. P. nr 77, poz. 358). Obydwa akty stanowią przykład upoważnienia do nakładania obowiązku świadczeń osobistych. Dekret z 23 IV 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. nr 24, poz. 93) upoważnia do nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych, osobistych przez prezydium rad narodowych. Ustawa z 20 III 1962 r. o drogach publicznych (Dz. U. nr 20, poz. 90) na podstawie art. 42, ust. 1, upoważnia rady narodowe do wprowadzenia obowiązku odpłatnych świadczeń osobistych i rzeczowych.

³⁶ Art. 9 prawa lokalowego upoważnił prezydium rad narodowych do ustalania regulaminów porządku domowego (Dz. U. 1962, nr 47, poz. 227).

³⁷ Ustawa z 31 I 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 7, poz. 47). Ciężar obowiązku polega na ograniczeniu swobody tzw. wolności budowlanej. Ustawa przez upoważnienie rad narodowych do zatwierdzenia planów zagospodarowania przestrzennego implicite wiąże z tym określone skutki prawne mające wpływ na sytuację prawną obywateli przez to, że właściciele terenów nie przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne nie mogą dokonywać podziału terenów w sposób sprzeczny z planem. Obywatele zamierzający realizować budownictwo jednorodzinne mają prawo realizować je tylko na terenach ściśle na te cele określonych.

ludności³⁸. Kolejną grupę upoważnień mieszczącą się w kompetencjach funkcji kierowania stanowią te sprawy, które wpływają na ograniczenie swobody wyboru kontrahenta przy zawieraniu umów cywilnoprawnych³⁹.

Nakładanie obowiązków może zatem mieścić się w ramach tradycyjnych sfer spraw, które ustawodawca przekazywał do stanowienia terenowym organom, oraz w ramach nowych, rozszerzających dziedzin, które państwo obejmuje działalnością ustawodawczą oraz przekazuje terenowym organom władzy do regulowania.

Cel, jakiemu mają służyć przepisy wydane na podstawie upoważnień, stanowi kolejny element treści upoważnienia. Cel, dla którego ma być wydany przepis prawny, jest określony albo w samym upoważnieniu, albo wynika z treści ustawy. Sprawą ustawodawcy jest udzielenie takiego upoważnienia, aby mógł on przewidzieć z góry, jak ukształtuje się treść wydanych przez rady narodowe przepisów. Upoważnienie powinno być zatem tak określone, aby w wystarczająco wyraźny sposób określało przedmiot przyszłego przepisu prawnego oraz aby służyło zamiarom i celowi, dla którego ustawa została wydana. Przy czym o treści przepisów powinno stanowić samo upoważnienie ustawowe. Pogląd powyższy nie jest powszechny⁴⁰.

Z zasady centralizmu demokratycznego oraz ze struktury organizacyjnej rad narodowych wynika, że nie mogą one zastępować ustawodawcy na odcinku regulowania podstawowych spraw o znaczeniu ogólnokrajowym⁴¹. Jak stwierdza Z. Leoński⁴², „centralizm demokratyczny to

³⁸ Ustawa z 10 XII 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz. U. nr 69, poz. 434) upoważnia rady narodowe do wprowadzania ograniczeń sprzedaży alkoholu. Art. 37 prawa lokalowego (Dz. U. 1961, nr 47, poz. 227) upoważnia rady narodowe w odniesieniu do lokali objętych publiczną gospodarką lokalami do określania norm zaludnienia lokali na zasadach określonych przez Min. Gospodarki Komunalnej. Jest to przykład na wyrównywanie lub ograniczanie standardu mieszkaniowego ludności stosownie do możliwości ekonomicznych kraju.

³⁹ Art. 5, ust. 2 ustawy z 22 IV 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. nr 27, poz. 167) upoważnił prezydium rad narodowych do ustalania wyłączności wywozu nieczystości przez ustalone osoby.

⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht w NRF, § 8, 76 (307 §) wyraża pogląd, że treść, cel i zakres upoważnienia nie muszą być określone wyraźnie w tekście samej ustawy; mogą również wynikać z interpretacji przepisu (wg cytatu D. Jascha, op. cit., s. 215).

⁴¹ Zasada centralizmu demokratycznego ogranicza przedmiot upoważnienia przez to, że ustawodawca nie może upoważniać rad narodowych w sprawach zasadniczych, takich, które by mogły naruszyć jedność koncepcji w skali całego państwa. Elementy wspólne i podstawowe w sprawie objętej ustawą nie mogą być przekazane na rzecz rad narodowych. M. Zimmermann, *Centralizm demokratyczny w systemie rad narodowych*, Poznań 1966, s. 60 i n.; W. I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1965, s. 260: „Jedność w sprawach podstawowych, istotnych nie zostaje naruszona, ale zostaje zapewniona przez różnorodność szczegółów, właściwości lokalnych, sposobów ujęcia sprawy, metod urzeczywistnienia kontroli itd.”.

⁴² Z. Leoński, *Rady narodowe ...*, op. cit., s. 62.

z jednej strony dążenie do zapewnienia jednolitości kierownictwa i realizacji zadań państwowych, w szczególności o znaczeniu ogólnopaństwowym, z drugiej strony — to tendencja do realizowania zadań państwowych metodami wynikającymi z zasady ludowładztwa". Elementy centralizmu ograniczają w sposób zasadniczy treść upoważnień⁴³. I tak, sprawy objęte ustawą nie mogą być jednocześnie przedmiotem upoważnienia do wydawania przepisów lokalnych. Nie mogą być przedmiotem upoważnienia treści, których zbytnia różnorodność spowodować by mogła naruszenie zasad i głównych założeń ustawy. Treść upoważnienia nie może wprowadzać możliwości dowolnego kształtowania stałych instytucji określonych ustawą. Zakres przedmiotowy przepisów wydanych w ramach upoważnienia zależy zatem od szeregu czynników.

Określenie granicy przedmiotu i jego wymierności jest jednak pojęciem nie dającym się ustalić w jednolitej formie dla wszystkich przypadków. Zakres przedmiotowy przepisów lokalnych powinien być każdorazowo tak ujęty w samej ustawie, aby był możliwy do zbadania. Określenie zakresu przedmiotowego przepisów lokalnych ma istotne znaczenie. Chodzi o to, żeby obywatele mogli z treści samego upoważnienia odczytać i przewidzieć, jakie mogą czekać ich obowiązki w przypadku wydania przepisu prawnego przez radę lub prezydium.

Mówiąc o formie upoważnień ma się na uwadze zewnętrzną postać tego, co składa się na upoważnienie, tj. treści celu i granic upoważnienia. W samej formułce upoważnienia mogą być zawarte wszystkie elementy⁴⁴. Czy dopuszczalne jest pominięcie któregoś z elementów upoważnienia? Jakie są minimalne wymogi dla upoważnienia? D. Jesch⁴⁵ wska-

⁴³ M. Jaroszyński, W. Brzeziński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 93. Do tych elementów można zaliczyć wg M. Jaroszyńskiego: „a) Jedność koncepcji w sprawach zasadniczych wyrażająca się w aktach tego rodzaju, jak ustawy i narodowe plany gospodarcze, wieloletnie i roczne oraz budżet; b) podporządkowanie aktów organów stojących niżej aktom organów stojących wyżej ..., c) jedność kierownictwa, wyrażającego się w jedności całego aparatu państwowego bez jakichkolwiek śladów podziału władz, a w szczególności w podporządkowaniu organów administracyjnych organom władzy oraz niżej stojących organów administracji takimże organom stojącym wyżej ...”.

⁴⁴ Ustawa z 16 II 1961 r. o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami (Dz. U. nr 10, poz. 55) ustala, że minister rolnictwa może 'Upoważnić prezydium wojewódzkich rad narodowych do określania w zarządzeniach chorób, szkodników i chwastów podlegających zwalczaniu na obszarze pewnych powiatów (treść), w celu zwalczania chorób, szkodników i chwastów (cel), do ustalenia obowiązków, sposobów i terminu wykonania tych obowiązków (zakres). Mamy tu zatem przykład upoważnienia, w którym ujęte zostały wszystkie elementy.

⁴⁵ D. Jesch, op. cit., s. 217: Upoważnienia szerokie i mogące być uznane za globalne w zakresie ustaw o charakterze gospodarczym uznawane są za zgodne z zasadą konstytucyjności. Upoważnienia natomiast w pozostałym zakresie administracji władczej wymagają ścisłości i wyraźnego ograniczenia, tak aby była możliwość uprzedniego zorientowania się, jak ukształtuje się treść przyszłego przepisu prawnego.

zuje, że zupełność wymogów dla upoważnienia uzależniona jest od zakresu, w jakim udzielana zostaje kompetencja do wydania przepisów, Upoważnienie może być globalne lub ściśle ograniczone. Zróznicowanie zakresu i formy upoważnień jest niezbędne i uwarunkowane treścią⁴⁶. Ogólnie można dojść do przekonania, że forma upoważnienia oraz zupełność wszystkich elementów stanowiących o przedmiocie upoważnienia uzależniona jest od: 1. rodzaju sprawy, która jest przedmiotem ustawowego regulowania i przedmiotem upoważnienia, 2. stopnia zupełności ustawy oraz zakresu przekazanego upoważnieniem.

Istnieją pewne granice minimum wymaganego dla upoważnienia, zarówno jeżeli chodzi o formę, jak i treść. Granicą treści jest warunek, żeby z upoważnienia wynikało uprawnienie (kompetencja) do nałożenia określonego obowiązku na obywateli. Inne natomiast kompetencje nie muszą wynikać z treści upoważnienia. D. Jesch⁴⁷ uznaje, że minimalne wymogi dla ustawowych upoważnień wynikają z kierowniczej i wykonawczej roli organu. Upoważnienie powinno ustalać i ograniczać cel i treść przyszłego przepisu, w przeciwnym razie upoważnienie stanie się iluzoryczne. Wydaje się słuszne uznać powyższe warunki minimalne za właściwe również w stosunku do upoważnień na rzecz rad narodowych. Granicę minimalną upoważnienia, jeżeli chodzi o formę, stanowi określenie instytucji (treści i przedmiotu), która ma być objęta upoważnieniem.

Można również wyodrębnić kilka typów upoważnień. Według podziału przyjętego przez M. Zimmermanna⁴⁸ należy odróżnić 1. upoważnienie szczególne dla wydania przepisu prawnego dla określonego celu; 2. upoważnienie blankietowe, określające uprawnienia globalne do stanowienia przepisów w przypadkach nie unormowanych innymi przepisami⁴⁹. Zdaniem autora, należałoby wyodrębnić trzeci typ: upoważnienia planowe polegające na ogólnym przydziale środków lub zadań. Można by jeszcze wyodrębnić upoważnienia według stopnia szczególowości i zupełności. Nie wszystkie potrzebne elementy znajdują się bowiem w ustawie. Dlatego też prawo do wydania przepisu lokalnego uzależnione jest niekiedy od wydania dodatkowego aktu przez Radę Ministrów lub inny organ.

V

Przedmiotem niniejszej pracy było omówienie instytucji upoważnienia ustawowego na rzecz rad narodowych do wydania przepisów prawnych

⁴⁶ S. Rozmaryn (*Ustawa w PRL*, op. cit., s. 203) zastanawia się również nad zagadnieniem, czy różne materie nie wymagają różnych proporcji między normami zawartymi bezpośrednio w samej ustawie a normami ustanawianymi w rozporządzeniach, i dochodzi do wniosku twierdzącego.

⁴⁷ D. Jesch, op. cit., s. 226.

⁴⁸ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne* . . . , op. cit., s. 7—9.

⁴⁹ Por. też M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne*..., op. cit.

powszechnie obowiązujących w świetle aktualnego ustawodawstwa. Problematyka ta ma duże znaczenie zarówno z punktu widzenia praktycznego, jak też i teoretycznego. Dla praktyka, który przystępuje do redagowania przepisu lokalnego, istotne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. czy upoważnienie wynika z przepisu ustawy; 2. czy adresem upoważnienia są rady narodowe; 3. czy treści aktu, który ma być wydany, kwalifikuje się do uznania go za przepis prawny.

O ile odpowiedzi na dwa pierwsze pytania nie powinny sprawiać większych trudności, ze względu na ich formalny charakter, to odpowiedź na trzecie pytanie wymaga pytań pomocniczych. Do nich należy zaliczyć: kto ma być adresem przepisu, który ma być wydany, czy w wyniku wydania przepisu zostanie nałożony nowy obowiązek (ciężar) na obywateli, albo czy obowiązek ten powstał już z chwilą wydania ustawy, a radom narodowym pozostało tylko przeprowadzenie czynności organizacyjnych i wykonawczych.

Jeżeli chodzi o aspekty bardziej ogólne, to trzeba tu zwrócić uwagę na to, iż instytucja upoważnienia, jakkolwiek zawarta jest w treści szeregu przepisów konstytucyjnych, nie stanowi pojęcia konstytucyjnego. Instytucja ta wykształciła się na podstawie przepisów rangi ustawy. Rozszerzenie zakresu spraw, które przekazywane są radom narodowym do regulowania prawnego, wiąże się ściśle z rozszerzaniem się funkcji organów państwowych i równoczesnym przekształcaniem się poglądów na rolę państwa w życiu gospodarczym i socjalnym. Wśród upoważnień można wyodrębnić takie, które nawiązują do tradycyjnych zakresów przekazywanych organom terenowym i takie, które rozszerzają zakres upoważnienia na sprawy związane z wykonywaniem przez państwo roli głównego organizatora życia społeczeństwa. Podstawowa trudność leży w ocenie charakteru prawnego upoważnień w nowej sferze działalności organów państwowych. Kryterium obowiązku i uprawnienia zaciera się. Co dla jednego podmiotu jest ciężarem, to dla innych stanowi uprawnienie. Stąd wyodrębnienie upoważnień do działalności prawodawczej, od upoważnień do innych rodzajów działalności, zwłaszcza w związku z nowymi funkcjami państwa, może budzić niekiedy wątpliwości.

AUTORISATIONS BASÉES SUR LA LOI CONCERNANT LA PUBLICATION
PAR LES CONSEILS NATIONAUX DE DISPOSITIONS GÉNÉRALEMENT
OBLIGATOIRES

R é s u m é

Les autorisations existent nécessairement ce qui est l'effet de la relation entre une loi constitutionnelle et une loi ordinaire. Nous différencions les autorisations concernant les dispositions du droit sur la base du critère de leur fondement législatif, de leur destinataire et de leur contenu.

Dans la loi concernant les conseils nationaux nous différencions trois sortes d'autorisations: autorisations à publier des dispositions juridique locales, des dispositions tenant au plan et des règlements exécutifs. Dans la loi concernant la publication de dispositions juridiques par les conseils nationaux nous différencions les autorisations tenant à la publication de dispositions juridiques sur les fondements de lois spéciales, ainsi qu'à la publication de dispositions réglementaires basées sur cette loi des conseils nationaux.

C'est le Sejm et le Conseil d'Etat qui peuvent publier une délégation dans la forme de la loi. Les autres organes peuvent publier des autorisations en faveur des conseils nationaux uniquement dans les limites des autorisations publiées par le Sejm et le Conseil d'Etat. Ce sont les conseils et presidiums qui sont les organes — destinataires des autorisations. C'est leur fonction et leur caractère juridique qui fournissent une directive quant à la sphère des autorisations qu'ils obtiennent. Il n'y a pas une limite expresse des compétences dans cette sphère entre ces organes nationaux.

L'autre critère qui fait possible de juger si l'autorisation concerne la publication d'un acte de la loi locale, est le contenu de la délégation. L'autorisation devrait statuer quelle sorte d'obligations peuvent être imposées par le conseil. Il en suit que ce sont les devoirs et autorisations du conseil ainsi que des destinataires futurs des dispositions qui forment le sujet des autorisations. Le sujet, le but et la sphère forment les éléments de l'autorisation. L'auteur partage les obligations qui peuvent être imposées aux citoyens en obligations traditionnelles et obligations résultant des nouvelles fonctions de l'Etat, comme organisateur de la vie sociale et économique. Dans le domaine des obligations traditionnelles on peut différencier les ordres et prohibitions de la liberté personnelle et réelle et les limitations provenant des dispositions réglementaires. Dans le domaine des nouvelles fonctions de l'Etat on peut différencier les limitations provenant du plan de l'Etat, des directives de la consommation, ainsi que la tendance à liquider les différences du standard de la vie des classes sociales variées. La sphère des obligations qui peuvent former le sujet des autorisations est limitée par le principe de la centralisation. Les exigences de la due forme des autorisations dépendent du contenu de l'objet des autorisations.

Au moment d'évaluer le sujet de l'autorisation il est le plus important de répondre à la question, si par suite de la publication de l'acte, le citoyen subit une nouvelle obligation, ou si, par contre, cette obligation est l'effet de la loi. C'est que les conseils sont les organes uniques à prendre des décisions en matière de l'organisation de la vie sociale et économique. Dans le nouveau domaine de l'activité d'Etat, la différence entre l'obligation et l'autorisation s'efface. Delà vient que l'évaluation du caractère de l'autorisation juridique peut parfois créer des incertitudes.