

ZBIGNIEW GODECKI

STANOWIENIE PRAWA LOKALNEGO
POZA RADAMI NARODOWYMI

Niektóre terenowe organy administracji państwowej spoza systemu rad narodowych upoważnione są do wydawania powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, co rodzi pewne problemy, omawiane już w literaturze, z wyjątkiem jednak tego, który wiąże się z faktem, że są to organy działające właśnie poza systemem rad narodowych, ale wydawane przez nie przepisy prawne obowiązują na obszarach właściwości tychże rad. Fakt ten znalazł swoje odbicie w ustawie z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹, zwanej dalej „ustawą lipcową”. Wyrażona w art. 3 ust. 1 tejże ustawy ogólna zasada, że rady narodowe wpływają na działalność wszystkich jednostek administracji na swoich terenach oraz sprawują nad nimi kontrolę stosownie do przepisów tej ustawy, znajduje częściowe skonkretyzowanie w jej art. 75 z rozdziału o prawie miejscowym. Przepis ten bowiem stanowi, że terenowy organ administracji państwowej spoza systemu rad narodowych, upoważniony do wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie właściwości danej rady narodowej, przepisy te wydaje po zasięgnięciu opinii prezydium tejże rady.

Art. 75 ustawy lipcowej nie ma swego odpowiednika ani w dotychczasowych przepisach o radach narodowych, ani w przepisach o stanowieniu prawa przez terenowe organy administracji państwowej spoza systemu rad narodowych. Stwarza on więc nowy element powiązania tych organów z systemem rad narodowych, ale też rodzi pytanie, czy wyposaża rady narodowe w niezbędny środek dla zapewnienia im roli „gospodarza terenu” oraz czy jest to skuteczny środek dla zapewnienia merytorycznej trafności aktów prawotwórczych terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych i koordynacji działalności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w ogólności.

Chcąc wyjaśnić powyższe zagadnienie najlepiej zacząć od innego pytania, a mianowicie: prezydium jakiej (stopnia podstawowego czy wojewódzkiej) rady narodowej jest właściwe do wydania opinii o projek-

¹ Dz. U. nr 41, poz. 185.

towanych przepisach terenowego organu administracji państwowej spoza systemu rad narodowych?

Jako kryterium rozstrzygające o właściwości prezydium tej czy innej rady narodowej do zaopiniowania projektowanych przepisów danego terenowego organu administracji państwowej spoza systemu rad narodowych art. 75 ustawy lipcowej wymienia „teren właściwości rady narodowej”, na który rozciągać się ma moc obowiązująca tych przepisów. W krańcowych przypadkach, w zależności od właściwości miejscowej takiego organu i zasięgu obowiązywania projektowanych przepisów, może to być część obszaru jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego (gminy, miasta, dzielnicy miasta) albo obszar większy od województwa. Tak czy inaczej, będzie to zawsze część obszaru lub cały obszar jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego, ewentualnie obszar w granicach wielu takich jednostek w jednym województwie lub w wielu województwach, a zatem może wchodzić w rachubę właściwość jednej lub wielu rad narodowych stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego. Ponieważ ustawa lipcowa nie zastrzega w tym przypadku właściwości prezydium wojewódzkiej rady narodowej, na podstawie jej art. 25 należy przyjąć, że właściwe będzie prezydium odpowiedniej rady narodowej stopnia podstawowego, ewentualnie prezydium dwu lub więcej takich rad². Czy rozwiązanie to jest uzasadnione?

Patrząc na tę kwestię tylko w aspekcie konstytucyjnej pozycji rad narodowych w systemie organów państwowych, a przede wszystkim pozycji rad narodowych stopnia podstawowego, jaką gwarantuje im ustawa lipcowa, trudno w zasadzie przyjęte w art. 75 rozwiązanie kwestionować, nawet mając na uwadze konieczność niewątpliwie niewygodnego dla organów spoza systemu rad narodowych konsultowania projektowanych przepisów³ jednego z tych organów z wieloma prezydiami tych rad. Jeżeli jednak spojrzeć na ten przepis z innego punktu widzenia, można mieć co do tego wątpliwości.

W literaturze wymienia się sporo rodzajów terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych⁴, jednakże — wbrew pozorom — niewiele z nich posiada uprawnienia do wydawania

² Przepis ten stanowi, że rady narodowe stopnia podstawowego są właściwe we wszystkich sprawach należących do kompetencji rad narodowych, które nie zostały w drodze ustawy zastrzeżone dla wojewódzkich rad narodowych. W razie wątpliwości, domniemywa się właściwość rady narodowej stopnia podstawowego.

³ W świetle art. 75 ustawy lipcowej nie jest w pełni jasne, czy przedmiotem opiniowania ma być ostateczny projekt aktu prawotwórczego czy też tylko jakieś ramowe założenia do tego aktu.

⁴ Por. np. E. Ochendowski, *Organy administracji nie zespolonej i zakłady administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków 1977, s. 299-301.

powszechnie obowiązujących przepisów prawnych⁵. Wśród tych ostatnich mamy takie, których zadania pozostają w ścisłym związku z zadaniami rad narodowych (np. inspektorzy sanitarni), ale mamy i takie, których zadania wybiegają daleko poza sferę bezpośredniego zainteresowania tych rad. Są to przede wszystkim inspektoraty żeglugi śródlądowej i urzędy morskie⁶. Właśnie na tle ich działalności prawotwórczej najostrejszy rysuje się nam problem, jaki rodzi rozwiązanie z art. 75 ustawy lipcowej.

Inspektoraty żeglugi śródlądowej zostały utworzone na podstawie ustawy z 7 marca 1950 roku o żegludze i spławie na śródlądowych drogach wodnych⁷. Jest ich 8 z siedzibami w Krakowie, Warszawie, Bydgoszczy, Gdańsku, Koźlu, Wrocławiu, Szczecinie i Giżycku⁸. Ich właściwość miejscowa rozciąga się ma odpowiednie śródlądowe drogi wodne na obszarach odnośnych województw. Uprawnienia prawotwórcze inspektoratów żeglugi śródlądowej wynikają z art. 12 wymienionej ustawy. Przepis ten pozwala ministrowi komunikacji na upoważnienie tychże organów do wydawania przepisów dla poszczególnych dróg wodnych lub ich odcinków, określających szczegółowe wymagania w zakresie konstrukcji i utrzymania statków, warunków sanitarnych oraz bezpieczeństwa pracy na statkach i tratwach, warunków bezpieczeństwa na statkach, tratwach i w portach żeglugi śródlądowej, systemu sygnalizacji oraz znaków orientacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, ruchu żeglugowego i spławu, oznakowania, wyposażania oraz dokumentów statków i tratw, a także składu i kwalifikacji załóg statków i tratw. Upoważnienia takie zostały im dane odpowiednim zarządzeniem ministra komunikacji⁹.

Jeżeli idzie o urzędy morskie, to na podstawie dekretu z 2 lutego 1955 roku o terenowych organach administracji morskiej¹⁰ utworzono ich trzy: w Gdyni, Słupsku i Szczecinie¹¹. Działają one w portach i przy-

⁵ Wymieniają je i omawiają ich uprawnienia prawotwórcze H. Starczewski i J. Świątkiewicz, *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1979, s. 84 - 92.

⁶ Podzielam pogląd głoszący, że nie inspektorat żeglugi śródlądowej czy urząd morski, lecz jego kierownik czy dyrektor (tak samo, jak nie ministerstwo, lecz minister) jest organem administracji państwowej. Jednakże w kontekście niniejszych rozważań rozróżnienie to nie ma większego znaczenia, zaś zastosowane uproszczenie ułatwia formułowanie wypowiedzi i czyni je bardziej czytelnymi.

⁷ Dz. U. 1952, nr 28, poz. 182.

⁸ Zarządzenie ministra żeglugi z 10 I 1961 roku w sprawie powołania inspektoratów żeglugi śródlądowej (MP nr 7, poz. 37).

⁹ Zarządzenie ministra komunikacji z 3 X 1975 roku w sprawie lokalnych przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz. Tar. i Zarz. Kom. nr 21, poz. 110).

¹⁰ Dz. U. nr 6, poz. 35.

¹¹ Zarządzenie ministra żeglugi z 21 III 1955 roku w sprawie utworzenia, organizacji i właściwości miejscowej **urzędów morskich** (MP nr 63, poz. 749).

staniach morskich, na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, w polskiej strefie rybołówstwa morskiego, na polskim szelfie kontynentalnym¹² oraz na zagrożonym niszczycielskim działaniem morza obszarze wybrzeża o określonej szerokości¹³, a granice rozdzielające ich właściwość przebiegają wzdłuż granic oddzielających województwa gdańskie i słupskie oraz koszalińskie i szczecińskie¹⁴. Uprawnienia prawotwórcze urzędów morskich wynikają obecnie z 3 aktów: kodeksu morskiego z 1 XII 1961 roku¹⁵, ustawy z 21 maja 1963 roku o rybołówstwie morskim¹⁶ oraz z wymienionego już dekretu o terenowych organach administracji morskiej. Jedne klauzule upoważniające tych aktów dają urzędom morskim uprawnienia prawotwórcze bezpośrednio, inne natomiast dopuszczają możliwość subdelegacji na ich rzecz przez nadzorującego je ministra (obecnie ministra-kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej). W kodeksie morskim są to przepisy art. 47 i 216. Pozwalają one ministrowi na subdelegowanie w pewnym zakresie na rzecz urzędów morskich uprawnień do wydawania przepisów o bezpieczeństwie żeglugi morskiej. Przepisy te dotyczyć mogą w szczególności budowy statków morskich, ich wyposażenia, liczebności i kwalifikacji zawodowych ich załóg oraz zasad korzystania przez nie z usług pilotowych. Stosownie do tego minister wydał szereg rozporządzeń, w których upoważnił urzędy morskie do wydawania przepisów regulujących określone sprawy w zakresie tych materii¹⁷, natomiast z mocy ustawy o rybołówstwie morskim do urzędów morskich należy określanie szczegółowych zasad wykonywa-

¹² Zob. także ustawy z 17 XII 1977 roku o polskiej strefie rybołówstwa morskiego i szelfie kontynentalnym PRL (Dz.U. nr 37, poz. 163 i 164).

¹³ Rozporządzenie ministra żeglugi z 21 I 1971 roku w sprawie ustalenia szerokości pasa nadbrzeżnego (Dz. U. nr 3, poz. 36). Elementami składowymi pasa nadbrzeżnego są na brzegach wydmy przedwydmy (plaże), ochronne wały wydmy i pas terenu przyległy do tych wałów, o szerokości około 200 metrów, zaś na brzegach klifowych podnóża stoków, stożki klifowe i pas terenu o szerokości około 100 metrów, licząc od górnej krawędzi stoków.

¹⁴ Zarządzenie ministra handlu zagranicznego i gospodarki morskiej z 1 VIII 1975 roku zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia, organizacji i właściwości miejscowej urzędów morskich (MP nr 26, poz. 167). Zarządzenie to zostało jednak zmienione zarządzeniem Ministra-Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej z 5 X 1982 roku (MP nr 24, poz. 217), w myśl którego sprawy oznakowania nawigacyjnego należą do właściwości tylko urzędów morskich w Gdyni i Szczecinie, a granica rozdzielająca ich właściwość w tym zakresie przebiega wzdłuż południka 16°30'00".

¹⁵ Dz.U. nr 58, poz. 318.

¹⁶ Dz. U. nr 22, poz. 115.

¹⁷ Zob. np. rozporządzenie ministra żeglugi z 26 III 1964 roku w sprawie bezpieczeństwa statków morskich (Dz. U. nr 15, poz. 89) oraz rozporządzenie ministra żeglugi z 16 VIII 1972 roku w sprawie środków ratunkowych na statkach morskich (Dz. U. nr 38, poz. 252), które najlepiej ilustrują rodzaj materii będącej przedmiotem regulacji przepisami urzędów morskich.

nia rybołówstwa sportowego (art. 8), wprowadzanie obowiązku rejestracji sprzętu rybackiego, określanie postępowania w tym zakresie i sposobu oznaczania tego sprzętu (art. 17), ustanawianie okresowych obwodów ochronnych ryb oraz zasad połowu ryb przeznaczonych na przynętę (art. 25), a także ustanawianie okresowych zakazów używania do połowu niektórych rodzajów sprzętu rybackiego, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony ryb (art. 30). W wykonaniu tych upoważnień urzędy morskie wydały szereg zarządzeń i nadal w miarę potrzeby je wydają¹⁸.

Trzeci akt, dekret o terenowych organach administracji morskiej, upoważnia w art. 7 dyrektorów urzędów morskich do wydawania „zarządzeń porządkowych” w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, korzystania z portów i przystani morskich, porządku przy wykonywaniu rybołówstwa morskiego oraz ochrony umocnień brzegów morskich. Aczkolwiek istota zarządzenia porządkowego urzędu morskiego jest w literaturze sporna¹⁹, to jednak z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że jako typ aktu prawotwórczego przewidzianego w wymienionym dekrete, zarządzenie takie jest w swej istocie aktem odpowiadającym zarządzeniu porządkowemu z systemu rad narodowych. Dodajmy jeszcze, że zarządzenia porządkowe urzędów morskich wydawane są stosunkowo często i mają bogatą treść²⁰.

Mając na uwadze tak ukształtowaną materię regulacji przepisami inspektoratów żeglugi śródlądowej oraz urzędów morskich można mieć wątpliwości, czy prezydium rad narodowych stopnia podstawowego są w stanie wyrażać wartościowe opinie o projektowanych przepisach tych organów. Wydanie takiej opinii, zarówno pod kątem legalności i celowości projektowanych przepisów, jak i przyjętych w nich rozwiązań meryto-

¹⁸ Zob. np. zarządzenie dyrektora Gdańskiego Urzędu Morskiego z 14 VIII 1967 roku w sprawie bezpieczeństwa przystani, doków, pomostów oraz innych tego rodzaju urządzeń pływających (Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 14, poz. 80), zarządzenie dyrektora Szczecińskiego Urzędu Morskiego z 23 I 1975 roku w sprawie zasad dotyczących połowu ryb przeznaczonych na przynętę (Dz. Urz. WRN w Szczecinie nr 5, poz. 16) oraz zarządzenie dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 31 III 1979 roku w sprawie bezpieczeństwa statków morskich z własnym napędem mechanicznym o mocy silników poniżej 25 KM i statków bez własnego napędu o pojemności poniżej 20 RT brutto (Dz. Urz. WRN w Słupsku nr 3, poz. 5 lub Dz. Urz. WRN w Koszalinie nr 4, poz. 10).

¹⁹ Por. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 214-217; H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe akty*, s. 329; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 92; Z. Godecki, *O prawotwórczej działalności terenowych organów administracji morskiej*, Państwo i Prawo 1971, z. 10, s. 610 - 614.

²⁰ Zob. np. zarządzenie porządkowe dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 10 XII 1979 roku, przepisy portowe (Dz. Urz. WRN w Gdańsku 1980 nr 1, poz. 1) oraz podobne zarządzenia porządkowe dyrektorów pozostałych dwóch urzędów morskich (Dz. Urz. WRN w Szczecinie 1981 nr 5, poz. 26 i Dz. Urz. WRN w Koszalinie 1972 nr 1, poz. 1).

rycznych, wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy prawniczej, technicznej i innej z dziedziny działalności człowieka w środowisku morskim, czy na śródlądowych drogach wodnych. Nie sposób zakładać, że prezydium rad narodowych stopnia podstawowego w województwach nadmorskich powinny być i są wybierane z uwzględnieniem także tego wymagania, i że w związku z tym są w stanie samodzielnie opiniować projekty takich przepisów.

Skoro jednak w myśl art. 118 ustawy lipcowej komisje rady narodowej powołane są między innymi do wyrażania opinii w sprawach przekazanych im przez prezydium rady, to prezydium może żądać od właściwej komisji opinii o projektowanych przepisach terenowego organu administracji państwowej spoza systemu rad narodowych, szczególnie że w myśl art. 117 ust. 3 tejże ustawy komisja może korzystać z pomocy specjalistów i placówek naukowych. Szansa wydania właściwej opinii o takim projekcie przez komisję jest więc oczywiście większa niż przez samo prezydium rady, ale będzie to przecież *de facto* opinia komisji rady, a nie prezydium rady. Sugeruje to celowość przeniesienia tegoż opiniowania na szczebel odpowiedniej komisji rady narodowej. Czy jednak miałyby to być komisja rady narodowej stopnia podstawowego?

Dostrzegam pewną sprzeczność między rozwiązaniem przyjętym w art. 75 ustawy lipcowej a jej art. 119, dotyczącym kontroli organów i jednostek organizacyjnych, powołanych na mocy odrębnych ustaw, których właściwość miejscowa nie pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym. Przepis ten stanowi, że organy i jednostki takie podlegają kontroli komisji wojewódzkich rad narodowych. Należałoby to odnieść także do prezydiów rad narodowych, przynajmniej w określonym zakresie spraw podlegających kontroli. Do spraw tych należałoby zaliczyć również opiniowanie projektowanych przez takie organy przepisów prawnych. Przemawia to więc za przeniesieniem tego opiniowania na szczebel prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Czy jednak instytucja ta jest w ogóle potrzebna? Czy bez niej rady narodowe utraciłyby cokolwiek ze swej roli „gospodarza terenu”?

Kontrola działalności prawotwórczej terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych przez prezydium rad narodowych to tylko część szerszego problemu, jakim jest kontrola tej działalności w ogóle. Godzi się tedy odnotować, że choć w nauce w zasadzie zgodnie przyjmuje się, iż ministrowie nadzorujący te organy mogą uchylać ich akty prawotwórcze w razie stwierdzenia, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, a jeżeli to wynika z ustawy, także z innych przyczyn, to jednak możliwość taka nie jest w sposób wyraźny uregulowana w ustawodawstwie. „Właściwie — piszą H. Rot i K. Siarkiewicz — nie można znaleźć w prawie wyraźnego przepisu, który upoważnia ministra do uchylecia aktu normatywnego podległego mu organu

terenowego; nie są też wyraźnie określone w prawie przyczyny powodujące uchylenie aktu"²¹.

Nie jest mi znana sytuacja w sferze prawotwórczej działalności wszystkich terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych, ale z całą pewnością mogę stwierdzić, że nie było dotąd przypadku uchylenia aktu prawotwórczego inspektoratu żeglugi śródlądowej lub urzędu morskigo z przyczyny jego niezgodności z prawem. Czy oznacza to, że wszystkie wydane dotąd akty prawotwórcze tych organów były legalne?

Jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie miałyby być twierdząca, to celowość rozwiązania przyjętego w art. 75 ustawy lipcowej można postawić pod znakiem zapytania. Różnie to zapewne jest w praktyce różnych organów, ale w praktyce prawotwórczej urzędów morskich zjawiskiem stosunkowo częstym jest wydawanie aktów w całości lub części nie legitymowanych ustawowo. Nie sposób omówić tu wyczerpująco cały ten problem. Posłużę się więc tylko jednym, najwymowniejszym przykładem aktu o treści związanej z działalnością rad narodowych w sposób bezpośredni.

W 1966 roku dyrektor ówczesnego Gdańskiego Urzędu Morskigo wydał zarządzenie w sprawie oznaczenia granic pływania morskiego na łodziach wiosłowych i kajakach²², powołujące jako podstawę jego wydania § 4 zarządzenia prezesa Rady Ministrów z 1961 roku w sprawie warunków uprawiania turystyki oraz sportów wioślarskich i żeglarskich na morskich wodach wewnętrznych i terytorialnych²³. Zarządzenie prezesa RM stanowi, że pływania takie mogą odbywać się tylko w granicach oznaczonych przez właściwy terytorialnie urząd morski w porozumieniu z organami ochrony granic. Zarządzenie Urzędu Morskigo stanowi zaś, że mogą one odbywać się tylko na wodach przyległych do plaż strzeżonych w odległości do 500 metrów od linii brzegu morskiego. Można by więc uznać, że zarządzenie urzędu morskigo jest aktem wykonawczym do zarządzenia prezesa RM, odpowiednio je uzupełniającym, gdyby nie pewne „ale”.

Przed wszystkim należy zauważyć, że pozostałe dwa urzędy morskie nie wydały podobnych zarządzeń. Czyżby więc nie wykonały nałożonego na nie obowiązku z zarządzenia prezesa RM?

Zarządzenie prezesa RM wydane zostało na podstawie upoważnienia z art. 12 ust. 6 dekretu z 23 marca 1956 roku o ochronie granic państwowych²⁴. Przepis ten stanowi, że warunki uprawiania turystyki oraz spor-

²¹ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Terenowe akty*, s. 315

²² Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 9, poz. 69.

²³ MP nr 36, poz. 167.

²⁴ Dz. U. nr 9, poz. 51.

tów żeglarskich i wioślarskich na morskich wodach wewnętrznych i terytorialnych określa prezes RM. Nie mówi on natomiast o możliwości subdelegacji na rzecz urzędów morskich, ale też — wbrew pozorom — § 4 wymienionego zarządzenia nie daje urzędom morskim upoważnienia do wydania przepisów prawnych. Mowa w nim nie o określaniu, lecz o „oznaczaniu” granic pływania. Z kontekstu wynika, że przepisem tym prezes RM zobowiązał urzędy morskie do faktycznego (fizycznego) oznakowania („oznaczenia”) odpowiednich akwenów morskich. Zamiast wykonania owego „oznaczenia” takich akwenów pławami lub w inny sposób, Urząd Morski wydał zarządzenie określające ich granice.

Można przyjąć, że wydanie owego zarządzenia przez jeden z urzędów morskich było wynikiem li tylko błędnego odczytania § 4 zarządzenia prezesa RM. Rzecz jednak w tym, że to zarządzenie Urzędu Morskiego nie zostało dotąd uchylone ani przez nadzorującego ten Urząd ministra, ani przez prezesa RM, i to w sytuacji, gdy na wskazanym w nim obszarze obowiązuje w tej materii wydane legalnie na podstawie upoważnienia z dekretu o ochronie granic państwowych zarządzenie Prezydium WRN w Gdańsku²⁵.

Wynika więc z tego, że dotychczasowe instrumenty nadzoru nad prawnotwórstwem urzędów morskich dalekie są od doskonałości. Czy wydawaniu przez te organy nie legitymowanych ustawowo przepisów prawnych zapobiegnie art. 75 ustawy lipcowej? Być może, ale jednak pamiętać należy, że graviora quaedam sunt remedia periculis.

Ustawa lipcowa nie określa wiążącego organ składający projekt przepisów terminu wyczekiwania na opinię prezydium rady narodowej. Nie ma też w niej przepisu nakazującego jakiemuś organowi naczelnemu określenie tego terminu. Upatruję w tym jedną z przeszkód w sprawnym działaniu urzędów morskich i innych terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych, jeżeli będą one wyczekiwać na takie opinie, a prezydium rad narodowych zwlekać będą (co jest wysoce prawdopodobne) z ich wydawaniem. Co się zaś tyczy samych urzędów morskich, to rozwiązanie z art. 75 ustawy lipcowej jest zaprzeczeniem istoty wydawanych przez te organy zarządzeń porządkowych, jeżeli zarządzenie takie będzie musiało być wydane w sytuacji nie cierpiącej zwłoki.

Oczywiście, przykład urzędów morskich nie upoważnia jeszcze do kwestionowania przydatności art. 75 ustawy lipcowej w odniesieniu do ogółu terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych, szczególnie że — jak już nadmieniono — mamy wśród nich i takie, których działalność prawotwórcza pozostaje w ścisłym związku

²⁵ Dz. Urz. WRN w Gdańsku 1970, nr 7, poz. 38.

z zadaniami rad narodowych. Takim organem jest przede wszystkim wojewódzki inspektor sanitarny.

Na podstawie upoważnienia z ustawy z 13 XI 1963 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych²⁶ Rada Ministrów wydała rozporządzenie określające choroby zakaźne, których zwalczanie normują przepisy tej ustawy. W razie powstania niebezpieczeństwa szerzenia się nieznannej jednostki chorobowej albo gdy znana jednostka chorobowa wywołuje groźne dla zdrowia objawy, dotychczas nie stwierdzone, lub wzmożone nasilenie liczby zachorowań, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny ustala, które przepisy ustawy mogą być stosowane do tych jednostek. Jego zarządzenie w tej sprawie podlega jednak zatwierdzeniu przez głównego inspektora sanitarnego i traci moc, jeżeli nie zostanie zatwierdzone przed upływem tygodnia od jego wydania. Z kolei na podstawie upoważnienia z rozporządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 12 XII 1975 roku w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych²⁷, w okolicznościach uzasadnionych sytuacją epidemiologiczną, właściwy dla danego obszaru państwowy wojewódzki inspektor sanitarny może zarządzić obowiązkowe poddanie się szczepieniom ochronnym przeciw durowi brzuszemu, tężcowi lub nagminnemu porażeniu dziecięcemu — w odniesieniu do określonych grup ludności.

Sprawy regulowane tymi zarządzeniami wojewódzkich inspektorów sanitarnych mieszczą się niewątpliwie w sferze zainteresowania rad narodowych. Czy jednak opiniowanie projektów tych zarządzeń właśnie przez prezydium rad narodowych stopnia podstawowego jest uzasadnione i celowe? Nie sposób na pytanie to odpowiedzieć twierdząco bez żadnych wątpliwości.

Reasumując można powiedzieć, że wiele wskazuje na to, iż opiniowanie przez prezydium rad narodowych projektów aktów prawotwórczych terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych sprowadzi się do powszechnego wyrażania przez nie braku sprzeciwu co do treści i samego zamiaru wydania takich przepisów i stanie się fikcją czyniącą tylko formalnie zadość wymaganiu z art. 75 ustawy lipcowej, nawet gdyby opiniowanie to przenieść na szczebel wojewódzki. Przepis ten nie ma racji bytu, natomiast przepisy upoważniające do stanowienia prawa poszczególne terenowe organy administracji państwowej spoza systemu rad narodowych powinny ewentualnie, w przypadkach uzasadnionych, przewidywać konieczność zasięgnięcia opinii prezydium czy komisji rady narodowej odpowiedniego szczebla.

²⁶ Dz. U. nr 50, poz. 279.

²⁷ Dz. U. 1976 nr 1, poz. 8.

ENACTING LOCAL LAWS ASIDE FROM PEOPLES' COUNCILS

Summary

Some local organs of the State administration aside from the Peoples' Councils system (e.g. organs of marine administration and inland navigation) are vested with competence to enact generally binding regulations on a territory of cognizance of relevant Peoples' Councils. Consequently, art. 75 of The Act of System of Peoples' Councils and Territorial Self-Government of July 20, 1983 (Dz. U. nr 41, sec. 185) requires that enacting those provisions be consulted with the presidium of a competent Peoples' Council of a basal level.

Primarily on account of a type of matters regulated by the — provisions instituted by the said organs (safety of navigation, sea fishery, using sea and river ports, professional skills of seafarers and fishermen etc.), any justification can hardly be found for art. 75 of the said Act. The odds are that consulting drafts of legal acts of these organs by presidis of Peoples' Councils would become **a mere** fiction to satisfy requirements of art. 75 of the Act. The same provision is not indispensable to secure a role of "master of the land" to Peoples' Councils although it has been thought that way.

In all cases when Peoples' Councils can have a legitimate interest in contents of a regulation to be enacted by local organs not subordinated to them, the consulting procedure to be performed by defined organs of the Councils (presidia, commissions should be provided by provisions vesting the specific organs aside from the Peoples' Councils system with a competence to enact law.