

**Łukasz Zaliwski**

doktorant Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

e-mail: lukaszaliwski18@gmail.com

## „Specustawy” w prawodawstwie polskim – zjawisko incydentalne czy stałe?

### STRESZCZENIE

Problematyka istnienia „specustaw”, obok aktów prawnych będących częścią systemu prawnego, jest przedmiotem licznych rozważań zarówno przez przedstawicieli nauki prawa, jak i praktyków. W niniejszym opracowaniu starałem się kompleksowo omówić istotę i rolę „specustaw” w polskim systemie prawa. Rozważania ujęte w przedmiotowym opracowaniu mają na celu wykazanie, czy akty normatywne nazywane „specustawami” są pożądanym i koniecznym zjawiskiem w polskim systemie prawa. Ponadto omawiane opracowanie ma za zadanie wskazać przesłanki i motywy, którymi kierował się polski ustawodawca, uchwalając wskazane akty normatywne. Jako że omawiana problematyka jest tematem aktualnym i złożonym, w swoim opracowaniu korzystałem z licznych opracowań naukowych oraz informacyjnych.

**Słowa kluczowe:** specustawa, legislacja, prawo publiczne, prawo Unii Europejskiej, prawo gospodarcze, specustawa drogowa, specustawa stoczniowa, akt normatywny.

### Wprowadzenie

Historia aktów normatywnych nazwanych „specustawami” w prawodawstwie polskim sięga roku 2003<sup>1</sup>. Według słownika języka polskiego znaczenie słowa „specustawa” oznacza specjalną ustawę uchwaloną w celu rozwiązania doraźnego problemu, zagadnienia<sup>2</sup>.

Polski system źródeł prawa nie zna pojęcia „specustawy”. Nie jest to więc pojęcie języka prawnego, ale ze względu na zakorzenienie w praktyce prawniczej można powiedzieć, że weszło na trwałe do słownika języka prawniczego. Posługuje się nim judykatura, doktryna i media. Jak sama nazwa wskazuje, specustawa jest aktem prawnym o charakterze szczególnym (doraźnym) w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. „Szczegółność” ta może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach. Odrębność rozwiązań legislacyjnych regulowanych specustawami dotyczy wielu aspektów, w szczególności zakresu przedmiotowego

---

<sup>1</sup> Chodzi tu o tzw. specustawę „drogową”, tj. ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1566 ze zm.

<sup>2</sup> <http://sjp.pl/specustawa>.

i podmiotowego w stosunku do unormowań ustaw zwykłych. U podstaw tej odrębności leży cel, który ustawodawca zamierza uzyskać, posługując się środkami ułatwiającym jego osiągnięcie. Ze swej natury specustawa jako rozwiązanie odbiegające od standardu, jakim jest ustawa zwykła, powinna być instrumentem stosowanym przez ustawodawcę z umiarem i w szczególnie uzasadnionych sytuacjach<sup>3</sup>.

Biorąc pod uwagę obecnie funkcjonujące akty prawne o tym charakterze, można przyjąć, że są to ustawy spełniające łącznie następujące kryteria:

- przedmiot regulacji dotyczy pewnego wycinka spraw z określonej dziedziny;
- zawierają przepisy *lex specialis* wobec obowiązujących już przepisów;
- obowiązują przez określony okres, głównie na czas realizacji celu, dla którego są ustanawiane;
- przyjmowane są ze względu na ważny interes państwowy lub publiczny.

Można więc stwierdzić, że ustawy takie charakteryzują się wyjątkowością, o czym zresztą świadczy przedrostek „spec-” w potocznie używanej nazwie dla ich określenia. Z tego specyficznego charakteru wynika również to, że ich wprowadzanie do systemu prawnego powinno odznaczać się incydentalnością, a nie może stanowić powszechnej reguły<sup>4</sup>.

W tym miejscu należy omówić zagadnienie „incydentalności” ustawy, które było wielokrotnie powoływane przez projektodawców oraz Trybunał Konstytucyjny, a nie jest jednoznaczne. W ostatnich latach określane tym mianem ustawy pojawiają się coraz częściej. W podstawowym znaczeniu ustawa *epizodyczna* to ustawa obowiązująca przez z góry wskazany (na ogół krótki) okres, związana z realizacją ściśle określonego celu. Trudno uznać, że definicji tej w pełni odpowiada ustawa obowiązująca formalnie przez określony czas, ale której istotne skutki trwają również po tym czasie. Prawodawca ma konstytucyjną możliwość, a niekiedy nawet obowiązek, dokonania doraźnej, obowiązującej w określonych ramach czasowych, zmiany obowiązujących przepisów – jeżeli jest to reakcja na szczególne okoliczności związane ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. W każdym jednak wypadku ustawodawca musi respektować normy, zasady i wartości konstytucyjne. Ponadto regulacje *epizodyczne* (incydentalne) mogą być stanowione, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych środków do osiągnięcia określonych celów. W tym sensie regulacje takie stanowią *ultima ratio*<sup>5</sup>.

Ponadto należy wskazać, że nie bez znaczenia jest także termin wprowadzenia pierwszej specustawy do krajowego porządku prawnego, tj. kilkanaście miesięcy przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE), które miało miejsce 1 maja 2004 roku. Fakt ten i związana z nim perspektywa pozyskania ogromnych środków finansowych (w szczególności na inwestycje infrastrukturalne), przy jednoczesnym rygoryzmie i terminowości ich wydawania, w zderzeniu z dotychczasowymi rozwiązaniami prawnymi funkcjonującymi w tej dziedzinie działalności państwa, skłaniało polskiego prawodawcę w tamtym okresie do poszukiwania rozwiązań bardziej efektywnych, pozwalających na osiągnięcie zamierzonego celu w sposób prostszy i szybszy.

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej: M. Wolanin, *Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami*, cz. II, *Nieruchomości*, C.H. Beck, 2009, nr 10.

<sup>4</sup> Opinia dra Marcina Tyniewickiego o poselskim projekcie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (druk sejmowy nr 1148) na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, str. 2, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1148>.

<sup>5</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12.

Przy tej okazji należy zauważyć, iż zakres obowiązywania specustaw był co do zasady ograniczony określonym przedziałem czasowym (charakter epizodyczny), który prawodawca notorycznie wydłużał. Przykładem może być pierwsza specustawa „drogowa”. W pierwotnym kształcie regulacja ta została ograniczona czasowo, tj. do dnia 31 grudnia 2007 r.<sup>6</sup>, natomiast kolejne jej zmiany przedłużyły okres obowiązywania do dnia 31 grudnia 2020 r. Wyjątkiem od powyższej reguły są: ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi<sup>7</sup>, a także ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>8</sup>, bowiem ich obowiązywanie nie jest *ex lege* ograniczone czasowo.

Z uwagi na obszerność zagadnienia w niniejszej pracy skupiłem się jedynie na przedstawieniu argumentów i celu, jakim się kierował prawodawca, wprowadzając tego typu regulacje do polskiego systemu prawnego, stąd pomijam np. szczegółową analizę rozwiązań zawartych w poszczególnych specustawach poprzez ich porównanie z ogólnymi regulacjami w tym zakresie. W tym miejscu należy dokonać podziału specustaw obowiązujących w polskim systemie prawnym na: specustawy, co do których brak ograniczeń czasowych norm obowiązywania, oraz na specustawy, których obowiązywanie było ograniczone czasowo.

### **Specustawy obowiązujące w polskim systemie prawnym, które nie posiadały ograniczeń czasowych ich obowiązywania**

Rok 2010 był okresem występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych, w szczególności powodziowych. Miało to odzwierciedlenie w kolejnej szczególnej regulacji, a mianowicie ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>9</sup>. Celem tej specustawy w ocenie jej twórców było wprowadzenie do systemu prawnego takich rozwiązań, które miały pozwolić na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Stan urządzeń przeciwpowodziowych oraz związanej z nimi infrastruktury nie pozwalała na minimalizowanie skutków powodzi. Niszczące budowle regulacyjne na rzekach pogarszały stan bezpieczeństwa powodziowego. Istniejące wielozadaniowe zbiorniki retencyjne magazynowały około 6,5% objętości średniego rocznego odpływu, przy możliwościach (jakie dają warunki fizyczno-geograficzne) zmagazynowania około 15%. Szczególnie odczuwalne braki istniały w zakresie retencji powodziowej. Straty powodzi z maja 2010 r. wyszacowano na ponad 10 mld. złotych. Straty spowodowane powodzią w roku 1997 i 2001 oszacowano na około 15 mld zł. Sumy te pokazały po raz kolejny, że niedostateczne środki na utrzymanie urządzeń ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowli regulacyjnych, wałów przeciwpowodziowych, a także niewystarczająca ilość budowli będących urządzeniami czynnej ochrony przed powodzią, powodują wysoki

---

<sup>6</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, druk sejmowy nr 858 z dnia 30 sierpnia 2002 r.; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/858/\\$file/858.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/858/$file/858.pdf).

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 825 ze zm.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 552 ze zm.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1377.

stopień zagrożenia. Braki finansowe nie były jednak jedyną przyczyną zaniedbań w zakresie gospodarki przeciwpowodziowej. Podstawową przeszkodą dla osiągnięcia zadowalających efektów w tym względzie był długi cykl przygotowania inwestycji wynikający z konieczności pozyskiwania wielu decyzji i opinii, a przede wszystkim z konieczności pozyskiwania gruntów, co przekładało się na nieracjonalne, często wieloletnie wydłużenie okresu ich realizacji. Niezbędne było pilne zakończenie rozpoczętych już inwestycji oraz szybkie rozpoczęcie budowy kolejnych obiektów chroniących przed powodzią, tworzących spójny system ochrony przeciwpowodziowej (tj. np. budowy zbiornika Racibórz). Ich rozpoczęcie uwarunkowane było z jednej strony zabezpieczeniem płynnego finansowania pochodzącego z dostępnych źródeł, a z drugiej – skorygowaniem dotychczasowych, niefunkcjonalnych zasad realizacji inwestycji przeciwpowodziowych. Ponadto ustawa miała służyć efektywnej realizacji zadań w zakresie realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych przy wykorzystaniu uzyskanych na ten cel środków finansowych z UE i organizacji międzynarodowych<sup>10</sup>. Prawodawca w omawianej specustawie nie ograniczył czasokresu jej obowiązywania.

Mając powyższe argumenty na uwadze, nasuwa się pytanie, dlaczego prawodawca tak późno, bo dopiero w 2010 r., wprowadził do polskiego systemu prawa takie rozwiązanie. Jedną z odpowiedzi na to pytanie może być założenie przedstawione na wstępie niniejszego artykułu, a mianowicie członkostwo Polski w UE i związane z tym zwiększone środki finansowe na ten cel.

Kolejną specustawą funkcjonującą w naszym porządku prawnym jest ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Historia rozwoju tego sektora gospodarki sięga lat 80. XX w., kiedy podjęto budowę pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej. Budowa prowadzona była w Żarnowcu na Pomorzu, jednakże w grudniu 1989 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o wstrzymaniu budowy, a w grudniu 1990 r. o postawieniu Elektrowni Jądrowej Żarnowiec w Budowie w stan likwidacji. Po tym okresie w Polsce nie było specyficznych regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej i infrastruktury towarzyszącej.

Przepisy prawne przed wprowadzeniem omawianej specustawy uniemożliwiały praktycznie szybkie i sprawne przeprowadzenie tego typu inwestycji, a istniejące w tym czasie normy prawne, mogące mieć potencjalne zastosowanie do budowy elektrowni jądrowych i innych obiektów związanych z funkcjonowaniem energetyki jądrowej, miały charakter rozproszony i niewystarczający. Do tego dochodziła jeszcze przewlekłość procesu inwestycyjnego wynikająca przede wszystkim z dużej liczby niesynchronizowanych ze sobą, a koniecznych do spełnienia obowiązków ustawowych. W takiej sytuacji konieczności ponoszenia przez inwestora wysokich nakładów inwestycyjnych, luki i niedostatki otoczenia prawnego zwiększały poważnie ryzyko powodzenia inwestycji dla podmiotów zamierzających zaangażować się w budowę obiektów energetyki jądrowej. W konsekwencji oznaczało to wydłużenie procesu inwestycyjnego skutkujące wzrostem kosztów i spadkiem opłacalności inwestycji w porównaniu do podobnych inwestycji realizowanych w krajach o regulacjach prawnych dostosowanych do specyfiki inwestycji w obiekty energetyki jądrowej. Wszystko to sprawia,

---

<sup>10</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, druk sejmowy nr 3131 z dnia 9.06.2010 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3131>.

iż wielomiliardowe inwestycje w energetykę jądrową bez kompleksowych uregulowań procesu inwestycyjnego byłyby obciążone trudnym do przyjęcia ryzykiem inwestycyjnym i finansowym, przede wszystkim z uwagi na trudne do przewidzenia realne terminy realizacji kolejnych etapów inwestycji, niezależne od inwestora. Budowa elektrowni jądrowych w takim stanie prawnym byłaby przedsięwzięciem niezwykle trudnym, jeżeli w ogóle możliwym do wykonania<sup>11</sup>.

Z treści uzasadnienia projektu tej specustawy można też dowiedzieć się o niedostosowaniu polskiego systemu prawa do prowadzenia szeroko rozumianych procesów inwestycyjnych, świadczyć o tym ma znaczna liczba ustaw specjalnych poświęconych dużym przedsięwzięciom infrastrukturalnym. Dlatego też koncepcja stworzenia dla inwestycji w zakresie energetyki jądrowej odrębnej regulacji znajduje swe potwierdzenie w dotychczasowej praktyce ustawodawcy, tym bardziej że budowa elektrowni jądrowych obarczona jest dużo większym ryzykiem inwestycyjnym i finansowym oraz wiąże się z daleko większymi nakładami niż te ponoszone na realizację inwestycji objętych dotychczasowymi regulacjami szczególnymi. Podobnie jak przy omawianej wcześniej specustawie o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, prawodawca nie ograniczył okresu jej obowiązywania.

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi jest kolejną specustawą, wobec której prawodawca nie ograniczył okresu jej obowiązywania. Przedmiotowa ustawa dotyczy możliwości stosowania szczególnych rozwiązań w wypadku wystąpienia powodzi, a także sposób i tryb udzielania pożyczek niektórym przedsiębiorcom, którzy ponieśli szkodę w wyniku powodzi. Przedmiotowe przepisy przygotowano ze względu na zagrożenie powodzią, które powodują znaczne straty w gospodarce i mieniu prywatnym. Poprzednio (m.in. w 2010 r.) każdorazowo po wystąpieniu powodzi konieczne było uchwalenie specustawy przyznającej szczególną pomoc poszkodowanym i dokonywanie zmian w obowiązujących przepisach. Rozwiązania zaproponowane w omawianej ustawie mają charakter bardziej uniwersalny, dzięki czemu zapewnią sprawniejsze i szybsze udzielenie pomocy poszkodowanym przez żywioł<sup>12</sup>.

### **Specustawy obowiązujące w polskim systemie prawnym, które posiadają ograniczenia czasowe ich obowiązywania**

W polskim systemie prawnym ukształtowała się praktyka wprowadzania w życie specustaw w dziedzinie inwestycji infrastrukturalnych o kluczowym znaczeniu dla państwa. Tak jak wcześniej zostało stwierdzone, pierwszą specustawą w naszym systemie prawnym była uchwalona w dniu 10 kwietnia 2003 r. ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Celem wprowadzenia tej regulacji, jak wynika z uzasadnienia jej projektu, było zdecydowane uproszczenie procedur

<sup>11</sup> Zob. szerzej uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, druk sejmowy nr 3937 z dnia 28 lutego 2011 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C54F84FA51A4AAC9C1257849003B79C7/\\$file/3937.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C54F84FA51A4AAC9C1257849003B79C7/$file/3937.pdf).

<sup>12</sup> <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-usuwaniem-skutkow.html>.

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Był to warunek konieczny do wyraźnego przyspieszenia procesu budowy tych dróg, a zwłaszcza autostrad, dróg szybkiego ruchu oraz obwodnic miast aż do 2010 r.

Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych było i nadal pozostaje warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Szybki wzrost inwestycji drogowych jest też szansą na przełamanie stagnacji gospodarczej i zmniejszenie skali bezrobocia.

W pierwotnym kształcie ustawa ta określała zasady i warunki przygotowania inwestycji tylko w zakresie dróg krajowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>13</sup>. Następnie, po trzech latach obowiązywania tej regulacji, prawodawca dokonał kolejnej jej nowelizacji, a mianowicie ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>14</sup> rozszerzył jej zakres przedmiotowy o drogi publiczne, obejmujące zarówno drogi krajowe, jak i będące w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnieniem tych zmian był fakt, iż jednostki samorządowe wykonują zadania z udziałem środków unijnych, co zdecydowanie powinno usprawnić i przyspieszyć przygotowanie realizacji tych zadań. Zmiana ta wychodziła naprzeciw postulatom samorządów<sup>15</sup>. Ponadto prawodawca wydłużył jej okres obowiązywania do 31 grudnia 2013 r. W kolejnej nowelizacji z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>16</sup> ponownie ustawodawca wydłużył jej okres obowiązywania o kolejne 7 lat, tj. do 31 grudnia 2020. W uzasadnieniu projektu tej nowelizacji, dotyczącej przedłużenia okresu jej obowiązywania, powtarza się argumentacja, która została wskazana wyżej, a związana jest m.in. z zapewnieniem jak najszerzego wykorzystania funduszy UE z perspektyw finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020. Ponadto termin ten wiązał się także z założeniami określonymi w decyzji nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej zmienionej następnie przez decyzję nr 1346/2001/WE z dnia 22 maja 2001 r. oraz decyzją nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., zgodnie z którymi do roku 2020 planowane jest zrealizowanie m.in. projektów drogowych pokrywających się z transeuropejską siecią transportową. Zatem w celu wywiązania się z tego obowiązku zasadnym jest, aby procedura przygotowania i realizacji inwestycji drogowych pozostała do tej daty uproszczona, co w konsekwencji przełoży się na szybką i sprawną realizację zadań przez zarządców dróg<sup>17</sup>.

W ocenie autora niniejszego artykułu okres obowiązywania tej specustawy zostanie po raz kolejny wydłużony co najmniej do 31 grudnia 2023 r., jest to związane z projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023”<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2222.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 1601.

<sup>15</sup> Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, druk sejmowy nr 854 z dnia 11.07.2006 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/854.htm>.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 958.

<sup>17</sup> Druk sejmowy nr 671 z dnia 24.06.2008 r. ; <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/671.htm>.

<sup>18</sup> [https://www.mir.gov.pl/media/3418/Uchwala\\_PBDK\\_2014\\_2023.pdf](https://www.mir.gov.pl/media/3418/Uchwala_PBDK_2014_2023.pdf).

Mając na uwadze kryterium temporalne, drugą w kolejności specustawą była ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>19</sup>. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynikało, że miała ona stworzyć warunki umożliwiające organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 (UEFA Euro 2012). W dniu 18 kwietnia 2007 r. Komitet Wykonawczy Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) podjął decyzję o przyznaniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Ukrainy prawa organizacji UEFA Euro 2012. Wybór Polski i Ukrainy na gospodarzy tej prestiżowej imprezy oznaczał przyjęcie przez UEFA wspólnej oferty Polski i Ukrainy na organizację UEFA Euro 2012. Oferta zawierała szereg zobowiązań i gwarancji dotyczących podjęcia szerokiego zakresu działań, a w szczególności przygotowania odpowiedniej infrastruktury sportowej i innej infrastruktury użyteczności publicznej. Realizacja tych zobowiązań znajdowała się w kompetencjach zarówno organów administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy omawianych zobowiązań oraz krótki okres, w którym miały być one zrealizowane, niezbędnym stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego specjalnego aktu normatywnego, który umożliwiłby realizację tych zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem<sup>20</sup>.

Omawiając powyższą specustawę, nie sposób pominąć próbę jej nowelizacji z dnia 31 sierpnia 2012 r., czyli po zakończeniu wspomnianego turnieju piłki nożnej. Prawodawca postanowił w art. 1 po ust. 2 dodać ust. 2a w brzmieniu – „przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych na podstawie art. 4 ust 1 ustawy, a nie zrealizowanych przed zakończeniem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”. Projektodawcy jako argument przywołali między innymi konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych Euro 2012, które z różnych przyczyn nie zostały zakończone do dnia zakończenia finałowego turnieju<sup>21</sup>. Zmiana ta okazała się niekonstytucyjna. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z dnia 6 marca 2013 r. stwierdził, że ustawa kontrolowana nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. Turniej się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że *ratio* ograniczeń przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest tożsama z uzasadnieniem dalszego stosowania tych ograniczeń w zmienionym stanie faktycznym. Wprowadzając ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, prawodawca zobowiązany jest każdorazowo szczegółowo je uzasadnić. Niedopuszczalne jest automatyczne stosowanie ograniczającego konstytucyjne prawa reżimu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych<sup>22</sup>. Jest to ważne stwierdzenie w kontekście przedłużania przez prawodawcę okresu stosowania

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz.1372.

<sup>20</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, druk sejmowy nr 2114 z dnia 3.09.2007 r.

<sup>21</sup> Zob. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, z dnia 19 lipca 2012, druk sejmowy 595, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=595>.

<sup>22</sup> Zob. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2013, sygn. akt Kp 1/12 (dot. braku zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej ustawę o przygotowaniu turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, str. 175).

innych specustaw, czyli aktów prawnych epizodycznych o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego.

Kolejnym w układzie chronologicznym aktem normatywnym zawierającym normy o charakterze szczególnym jest ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>23</sup>. Specyfiką tej ustawy jest fakt, iż prawodawca nie zdecydował się wprowadzić do porządku prawnego nowej regulacji, tak jak to miało miejsce w przypadku specustawy „drogowej”, tylko ustawą z dnia 19 września 2007 r. wprowadził do niej rozdział 2b zatytułowany „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym”. Rozwiązania inkorporowane do tej ustawy były wzorowane na rozwiązaniach ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>24</sup>. Termin utraty mocy obowiązywania rozdziału 2b prawodawca ustalił na 31 grudnia 2015 r. (art.1 pkt 10 ww. ustawy). W krótkim odstępie czasowym od uchwalenia tej zmiany termin ten został wydłużony o kolejne 5 lat – do 31 grudnia 2020 r. (art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych)<sup>25</sup>. W uzasadnieniu dotyczącym wydłużenia terminu czytamy, że związany jest on z założeniami określonymi w decyzji nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmienionej następnie przez decyzję nr 1346/2001/WE z dnia 22 maja 2001 r. oraz decyzją nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., zgodnie z którymi do 2020 r. planowane jest zrealizowanie m.in. projektów kolejowych pokrywających się z transeuropejską siecią transportową<sup>26</sup>.

Mając na uwadze poddany konsultacji społecznej projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.<sup>27</sup>, można stwierdzić (podobnie jak w przypadku specustawy „drogowej”), że omawiana regulacja zostanie po raz kolejny wydłużona do roku 2023.

Kolejną specustawą w przyjętym w niniejszej pracy kryterium czasowym jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego<sup>28</sup>, zwana niekiedy specustawą „stoczniową”. Impulsem do podjęcia tej regulacji były Decyzje Komisji Europejskiej (dalej:

---

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.

<sup>24</sup> Przedstawiona propozycja rozdziału 2b jest wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721, ze zm.) – zwanej dalej specustawą „drogową”. Przyjęcie takiego wzorca jest w pełni uzasadnione, ponieważ na etapie przygotowania inwestycji w obu tych sytuacjach, tj. budowy drogi i budowy linii kolejowej, istnieje duże podobieństwo wymaganych działań i uwarunkowań. Wynika to z liniowego charakteru obiektów, powodującego m.in. ingerencję inwestycji jednocześnie w obszar dużej liczby nieruchomości będących przedmiotem prawa własności lub użytkowania wieczystego wielu podmiotów – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk sejmowy nr 2013 z dnia 16.08.2007, <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/2013.htm>.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2016 r. Nr 1, poz. 3.

<sup>26</sup> Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych druk sejmowy nr 1055 z dnia 29.09.2008 <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1055.htm>.

<sup>27</sup> Zob. szerzej Projekt „Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.”, <http://mir.bip.gov.pl/articles/prnt/22773>.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 592.



Komisji) z dnia 6 IX 2008 r. w sprawie K(2008) 6770 pomocy państwa nr C 19/2005 (ex N 203/05) udzielonej przez Polskę Stoczni Szczecińskiej; oraz z dnia 6 IX 2008 w sprawie K(2008) 6771 pomocy państwa nr C 17/2005 (ex N 194/2005 PL i PL 34/2004) udzielonej przez Polskę Stoczni Gdynia. Rozstrzygnięcia stanowią, iż przyznana stoczniom przez Polskę pomoc państwa w postaci m.in. gwarancji Skarbu Państwa na budowane statki, umorzeń, rozłożeń na raty oraz odroczeń terminów zapłaty zobowiązań publicznoprawnych, dokapitalizowań oraz pożyczek dokonywanych przez właścicieli (podmioty publiczne), a także dotacji, jest niezgodna z rynkiem wspólnotowym. Ponadto, stosownie do postanowień Komisji, niezgodne z rynkiem wspólnotowym są również wszelkie udzielone przez Polskę obydwu stoczniom gwarancje na zaliczki. Wobec powyższego Komisja zobowiązała Polskę do odzyskania od beneficjenta opisanej wyżej pomocy publicznej wraz z odsetkami za cały okres, poczynsz od dnia udostępnienia pomocy stoczniom do daty jej faktycznego odzyskania. Jednocześnie Polska zobowiązana została do anulowania wszystkich niezrealizowanych jeszcze wypłat pomocy, ze skutkiem od daty przyjęcia decyzji Komisji, która przewidywała wykonanie jej postanowień w terminie siedmiu miesięcy od daty jej notyfikacji, tj. do dnia 6 czerwca 2009 r.

Uwzględniając warunki zawarte w wymienionych wyżej decyzjach, prawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego kolejną specustawę określającą zasady, warunki oraz tryb procesu kompensacji rozumianych jako sprzedaż składników majątku spółek: Stocznia Gdynia S.A. z siedzibą w Gdyni i Stocznia Szczecińska Nowa Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, zaspokojenia roszczeń wierzycieli stoczni i ochrony praw pracowników tych stoczni. Postępowaniem kompensacyjnym zostały objęte zobowiązania cywilnoprawne stoczni, zobowiązania publicznoprawne stoczni, majątek stoczni, jak również ochrona praw pracowników stoczni<sup>29</sup>. W odróżnieniu od wcześniej omówionych ustaw epizodycznych, ta ma inny zakres przedmiotowy, a także nie ma ograniczonego okresu obowiązywania.

W dniu 12 lutego 2009 r. została uchwalona kolejna specustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>30</sup>. W początkowej części uzasadnienia projektu tej regulacji pojawia się informacja, że jej konstrukcja oparta jest w dużej mierze na rozwiązaniach funkcjonujących już z powodzeniem w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym również wynikających z zasadniczych zmian konstrukcyjnych dokonanych ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nie jest to więc oryginalne rozwiązanie legislacyjne, które może budzić wątpliwości w związku z próbami wprowadzania nowych, nieznanych dotychczas rozwiązań, lecz propozycja oparta o sprawdzone w praktyce, a więc bezpieczne rozwiązania.

Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem do przestrzeni społecznej tego rozwiązania prawnego była pilna potrzeba rozbudowy infrastruktury transportowej kraju w zakresie lotnisk użytku publicznego, a więc tych, które mogą przyjmować ruch pasażerski i cargo. Potrzeba ta była tym pilniejsza, że Polska stała w obliczu takich wyzwań infrastrukturalnych jak przygotowania do mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. Jednak również celem

---

<sup>29</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy projekt ustawy o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego, druk sejmowy nr 1410 z dnia 2.12.2008, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1410.htm>.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1122.

projektu był impuls dla rozwoju poszczególnych regionów kraju, którym niewątpliwie jest budowa regionalnych portów lotniczych.

Następną w kolejności specustawą wprowadzoną do polskiego systemu prawnego jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>31</sup>. Głównym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tej regulacji była poprawa bezpieczeństwa energetycznego Polski. Aby uniezależnić się w imporcie gazu od dostaw praktycznie jedynej dostawcy tego paliwa, tj. od Rosji, zaproponowano budowę terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (terminal LNG). Istotną też rolę dla efektywnego funkcjonowania i zapewnienia szybkiej reakcji w sytuacjach kryzysowych ma także pozostała infrastruktura, w tym w szczególności podziemne magazyny gazu oraz niezawodna sieciowa infrastruktura przesyłowa o odpowiedniej przepustowości, pozwalająca na elastyczne organizowanie przesyłu gazu w zależności od występującej w systemie sytuacji po stronie dostaw. Szczególne znaczenie ma też budowa grupy strategicznych gazociągów zapewniających odpowiednią przepustowość połączenia nowych źródeł z podziemnymi magazynami gazu. Proces powstawania tych inwestycji musiał być skorelowany z budową terminalu i wymagał zapewnienia możliwie daleko sięgających ułatwień w procesie planowania, przygotowania i realizacji tych inwestycji jako inwestycji towarzyszących<sup>32</sup>. W niniejszej ustawie prawodawca nie zdecydował się ograniczyć ram czasowych jej obowiązywania.

Następną specustawą jest ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>33</sup>. Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji była potrzeba zdynamizowania rozwoju sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Przepisy dotyczące form i zasad wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi, zamieszczone są we wszystkich w zasadzie rozdziałach komentowanej ustawy. Formy wspierania rozwoju usług sieci telekomunikacyjnych to m.in. udostępnianie przedsiębiorcom telekomunikacyjnym infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnych w zamian za opłaty niższe niż koszty wytworzenia lub współfinansowanie kosztów ponoszonych z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych użytkownikom końcowym lub przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na potrzeby świadczenia tych usług; zapewnianie przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu telekomunikacyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego; działania jednostek samorządu terytorialnego mające na celu pobudzenie lub agregację popytu użytkowników na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do Internetu, w szczególności edukacyjne i szkoleniowe, polegające na wyposażeniu konsumentów w telekomunikacyjne urządzenia końcowe lub sprzęt komputerowy lub finansowaniu konsumentom kosztów usług telekomunikacyjnych; nałożenie określonych obowiązków na podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej; udzielanie pomocy publicznej na wykonywanie działalności telekomunikacyjnej w odniesieniu do sieci szerokopasmowych; zapewnianie przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do cudzych nieruchomości; możliwość ustanawiania odrębnej własności pewnych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej czy też ułatwienia w lokalizowaniu

---

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1731.

<sup>32</sup> Zob. szerzej uzasadnienie rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, druk sejmowy nr 1835 z dnia 27.03.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1835>.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2062.

inwestycji telekomunikacyjnych<sup>34</sup>. Należy podkreślić, że przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych znacznie ułatwiają prowadzenie inwestycji, likwidują bowiem liczne bariery, na które napotykają przedsiębiorcy i samorządy realizujące przedsięwzięcia związane z budową infrastruktury telekomunikacyjnej. Usprawniają także proces wydatkowania unijnych funduszy przeznaczonych na rozwój szerokopasmowego Internetu. Jednakże zwracam uwagę, że wprowadzenie przedmiotowej ustawy, która w sposób szczególny reguluje dane zagadnienie, tu telekomunikacyjne, wprowadzając do systemu prawa odrębny reżim prawny dla stworzenia specjalistycznej infrastruktury telekomunikacyjnej, powoduje w istocie dekodyfikację postępowania administracyjnego<sup>35</sup>.

Kolejną specustawą, która znalazła się w polskim systemie prawnym, jest ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.<sup>36</sup> Celem omawianej regulacji było czasowe zawieszenie oraz szczególna zmiana szeregu obowiązujących przepisów w taki sposób, by uprościć procedury administracyjne i przyspieszyć likwidację skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., a w szczególności umożliwić wypłatę wsparcia finansowego w odniesieniu do osób fizycznych i podmiotów gospodarczych, które ucierpiały w wyniku klęski żywiołowej.

W uzasadnieniu projektu ustawy czytamy, iż takie rozwiązania prawne, których zakres i kierunek jest zbliżony do rozwiązań przyjętych po powodziach w 1997 r. i 2001 r., a które z powodzeniem funkcjonowały w podobnym stanie faktycznym<sup>37</sup>. Tak jak już wcześniej zostało stwierdzone, ustawa ta w jej pierwotnym kształcie miała mieć charakter epizodyczny, dotyczyła bowiem zdarzeń (oraz ich skutków) związanych z powodzią, a także osunięciami ziemi wywołanymi opadami atmosferycznymi, które to zdarzenia miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Jednak na skutek nadmiernych opadów atmosferycznych, które miały miejsce w sierpniu 2010 r. (ustawa w pierwotnej wersji określała swój przedmiot jako „usuwanie skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.”), prawodawca postanowił szybko znowelizować przedmiotową ustawę, obejmując swym zakresem cały rok 2010.

Takie działania prawodawcy należy poddać krytyce, ponieważ zawężają one obowiązywanie przepisów szczególnych tylko do określonego roku, w którym dane niekorzystne zdarzenie miało miejsce. Do postulatów *de lege ferenda* należałoby zniesienie takiego ograniczenia czasowego, mając na względzie nadrzędny cel, jakim jest przyspieszenie likwidacji niekorzystnych skutków zjawisk ekstremalnych.

Kolejną chronologicznie specustawą jest ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>38</sup>, zwana niekiedy

---

<sup>34</sup> T. Grossmann, W. Knopkiewicz, J. Sebzda-Załużska, M. Szydło, J. Wilczewski, *Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 3 i nast.

<sup>35</sup> *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 263 i nast.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 123 poz. 835 ze zm. Pierwotny tytuł tej ustawy brzmiał – o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. Został on zmieniony ustawą z dnia 12 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 148 poz. 993 ze zm.

<sup>37</sup> Zob. szerzej uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., druk sejmowy nr 3142 z 10.06.2010, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3142>.

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1812 ze zm.

specustawą „przesyłową”. Argumenty przytoczone w uzasadnieniu tej ustawy za wprowadzeniem tej regulacji do porządku prawnego wskazują na to, że przygotowanie realizacji elektroenergetycznych inwestycji przesyłowych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy są bardzo czasochłonne, co wręcz czyniłoby niemożliwym zakończenie tych inwestycji w wymaganych ramach czasowych. Istniejące przepisy, mające zastosowanie do wszelkich inwestycji celu publicznego, nie są dostosowane do realizacji złożonych inwestycji o charakterze krajowym, jakimi są inwestycje w zakresie budowy przesyłowych linii elektroenergetycznych. Obowiązujące regulacje mają charakter rozproszony i nieefektywny; nie stanowią instrumentu szybkiego i sprawnego przygotowania inwestycji w zakresie sieci przesyłowych pod względem formalno-prawnym. Inwestor elektroenergetycznej inwestycji przesyłowej musi się liczyć z przewlekłością procesu inwestycyjnego, wynikającą przede wszystkim z dużej liczby niesynchronizowanych ze sobą, a koniecznych do spełnienia obowiązków ustawowych. W sytuacji konieczności ponoszenia przez inwestora wysokich nakładów inwestycyjnych, luki i niedostatki otoczenia prawnego zwiększają poważnie ryzyko niepowodzenia inwestycji. W konsekwencji oznaczać to może wydłużenie procesu inwestycyjnego, skutkujące m.in. wzrostem kosztów inwestycji i ryzykiem utraty dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu UE. Kolejnym argumentem był fakt, że za wyjątkiem inwestycji w zakresie budowy linii i innych urządzeń elektroenergetycznych wszystkie najistotniejsze sektory inwestycji infrastrukturalnych doczekały się ustaw specjalnych, usuwających zasygnalizowane powyżej bariery prawne<sup>39</sup>. W odróżnieniu od dwóch poprzednio omawianych ustaw regulacja ta ma charakter czasowy, obowiązuje do dnia 31 grudnia 2025 r.

Następną specustawą jest ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 r.<sup>40</sup> Przedmiotowa ustawa została opracowana ze względu na konieczność zapewnienia jego uczestnikom szczególnego bezpieczeństwa oraz zachowania właściwych warunków z tym związanych po zakończeniu szczytu NATO. Ponadto regulacja ustawy wprowadzała rozwiązanie, które ograniczało prawo do organizacji zgromadzeń spontanicznych. Co więcej, Biuro Ochrony Rządu miało zapewnione prawo do rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazów i dźwięku, zdarzeń w miejscach wykonywania zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu<sup>41</sup> w przypadku, gdyby te czynności były niezbędne do utrwalenia dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016<sup>42</sup> jest kolejną temporalnie obowiązującą specustawą wydaną przez polskiego prawodawcę. Należy wskazać, że ustawa wprowadza szczególne rozwiązania prawne, które miały na celu zapewnić sprawną organizację oraz bezpieczeństwo Światowych Dni Młodzieży organizowanych w dniach 25–31 lipca 2016 r. w Krakowie. Rozwiązania te dotyczą obszarów porządku publicznego, bezpieczeństwa medycznego

<sup>39</sup> Zob. szczegółowo uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, druk sejmowy nr 3475 z dnia 24 marca 2015 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5E5998411687AB28C1257E60002CE25D/%24File/3475.pdf>.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 369.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 985.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 685.

oraz wsparcia podmiotów realizujących poszczególne zadania związane z organizacją Świątowych Dni Młodzieży. Konieczność uchwalenia ustawy wynikała z faktu, że do wydarzeń o charakterze religijnym nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>43</sup>. Zgodnie ze specustawą plan zabezpieczenia Świątowych Dni Młodzieży został opracowany przez właściwego wojewodę w porozumieniu z głównym organizatorem. Plan został przekazany Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Szefowi Biura Ochrony Rządu oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w terminie do 15 maja 2016 r. Specustawa przewidywała też m.in., że – w określonych przypadkach – do zamówień na dostawy, usługi, lub roboty budowlane realizowanych w związku z organizacją Świątowych Dni Młodzieży możliwe będzie niestosowanie zapisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Chodzi o sytuacje, gdy przedmiot zamówienia jest związany z zapewnieniem bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, życia lub zdrowia ludzi albo wartość zamówienia publicznego jest mniejsza niż kwoty zapisane w Prawie zamówień publicznych<sup>44</sup>.

Kolejną specustawą jest ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>45</sup>. Przedmiotem regulacji ustawy pozostaje wyłącznie lokalizacja lądowych elektrowni wiatrowych (ang. *onshore*). Z tych też powodów tytuł ustawy uznać należy za mylący, gdyż wyłącza ona spod swojej regulacji morskie farmy wiatrowe (ang. *offshore*). Ustawa nie reguluje również wszystkich aspektów procesu inwestycyjnego związanych z uzyskiwaniem niezbędnych pozwoleń, takich jak decyzja środowiskowa, pozwolenie na budowę czy pozwolenie na użytkowanie. Ustawa nie wprowadza żadnych uproszczeń w stosunku do istniejących procedur uzyskiwania decyzji, wprowadza za to dodatkowe wymogi oraz modyfikuje głównie przepisy regulujące zagospodarowanie przestrzenne. Wprowadza również zmiany do już istniejących procedur mających zastosowanie do wszystkich rodzajów przedsięwzięć, a regulowanych w ustawach odnoszących się do poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego<sup>46</sup>. W uzasadnieniu poselskiego projektu przedmiotowej ustawy<sup>47</sup> przywołano następujące cele, które przyświecały uchwaleniu tego aktu prawnego: warunki, zasady i tryb lokalizacji oraz realizacji elektrowni wiatrowych; warunki lokalizacji zabudowy mieszkaniowej (budynków mieszkalnych i budynków o funkcji mieszanej, w skład których wchodzi funkcja mieszkalna) w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych; wprowadzenie rozwiązań, dzięki którym cała elektrownia wiatrowa byłaby obiektem budowlanym (budowlą), a tym samym zastosowanie do niej miałyby przepisy Prawa budowlanego dotyczące użytkowania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych; wprowadzenie obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie; wprowadzenie obowiązku uzyskania decyzji zezwalającej na eksploatację; objęcie elektrowni wiatrowych dozorem technicznym. Uchwalenie przedmiotowej ustawy stanowi istotną zmianę w kierunku polityki energetycznej państwa, co dodatkowo potwierdza ostatnio uchwalona nowelizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii. Stwierdzić zatem należy, że cieszyć może

<sup>43</sup> <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,159,ustawa-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-sdm---podpisana.html>.

<sup>44</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=0A147E66CC3A0820C1257F8100368343>.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.

<sup>46</sup> M. Makowski, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, LEX 2016, s. 3 i nast.

<sup>47</sup> Druk sejmowy nr 315.

próba czytelnego uregulowania kwestii związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, jednakże istotne obawy budzić muszą skutki wprowadzonej do obrotu prawnej regulacji, zwłaszcza w kontekście zobowiązania Polski do 15-procentowego udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii brutto w 2020 r., wynikającego z dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>48</sup>.

Najnowsza specustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską<sup>49</sup> określa zasady przygotowania, realizacji i finansowania budowy tej drogi wodnej. Nowa droga wodna umożliwi swobodną i całoroczną żeglugę statków morskich wszystkich bander do portu w Elblągu i pozostałych portów Zalewu Wiślanego, będących portami Unii Europejskiej. Przedsięwzięcie umożliwi otwarcie portu w Elblągu dla dużych statków pełnomorskich, a więc utworzenie piątego dużego polskiego portu na Bałtyku. Spowoduje to szybszy rozwój gospodarczy regionu<sup>50</sup>. Podkreślić jednak należy, że powyższa specustawa to kolejny przejaw znanego trendu, polegającego na uchwalaniu specustaw na potrzeby konkretnych megainwestycji rządowych. Specustawy stanowią „wyrwę” w systemie prawa i są z tego powodu krytykowane pomimo ich oczywistych zalet w sferze praktycznej<sup>51</sup>.

### Podsumowanie

W niniejszym artykule starałem się przybliżyć argumentację i cel, jakim kierował się prawodawca, wprowadzając tego typu regulacje do krajowego porządku prawnego, na przykładach obecnie obowiązujących specustaw w układzie chronologicznym. Na postawione pytanie zawarte w tytule niniejszej pracy należy odpowiedzieć, iż specustawy na przestrzeni kilkunastu lat trwale wpisały się do polskiego porządku prawnego i nie jest to zjawisko incydentalne. Czy jest to zjawisko pożądane? Na to pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Specustawy wypierają ustawy zwykłe i jednocześnie dublują cele ustawodawcy. Powielanie tych rozwiązań polega na tym, że cel, który można byłoby osiągnąć, stosując ustawy zwykłe, osiąga się w sposób prostszy i szybszy. Jest to więc instrument o istotnych walorach z punktu widzenia administracji publicznej<sup>52</sup>. Należy zgodzić się z W. Staśkiewiczem, że uchwalanie kolejnych specustaw stanowi egemplifikację „żywiolowego modelu” tworzenia prawa oraz „fragmentaryzacji” systemu prawa<sup>53</sup>.

Poruszaną w niniejszym artykule kwestię dobrze też zilustrowała S. Wronkowska, uznając, iż zamiast tworzenia stabilnych norm posługujemy się prawem do rozwiązywania konkretnych, doraźnych spraw. Wprowadzamy w życie ustawy, które naruszają wszelkie przyjęte w danej gałęzi prawa zasady ogólne, pod pretekstem, że oto tworzymy kolejną regulację

---

<sup>48</sup> T. Filipowicz, K. Buliński, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa*, „Nieruchomości” 2016, nr 11, s. 10.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 820.

<sup>50</sup> <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-budowy-drogi-wodnej-laczacej-zalew.html>.

<sup>51</sup> <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/latanie-dziur-specustawami-58331.html>.

<sup>52</sup> Zob. opinię prawną Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. Specustawy powodziowej s. 6–7, [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Opinia\\_specustawa\\_powodziowa\\_www.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Opinia_specustawa_powodziowa_www.pdf).

<sup>53</sup> W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 56.

specjalną. Przy czym ilość owych uregulowań specjalnych stawia pod znakiem zapytania obowiązywanie zasad ogólnych. Zamiast klarownych rozwiązań dokonywanych za pomocą typowych środków prawnych wprowadza się „pokątnie” ukryte podatki czy ukryte składki, nowe procedury specjalne i nowe, nieprzemyślane formy prawnych działań<sup>54</sup>.

W ocenie autora niniejszego artykułu pojawienie się w krótkim odstępie czasowym propozycji wprowadzenia do systemu prawnego kolejnych trybów szczególnych rodzi ponadto zasadnicze stwierdzenie *de lege ferenda* o potrzebie całościowej refleksji prawodawcy nad efektywnością systemu podstawowego, który doznaje tak licznych wyjątków w postaci trybów i ustaw szczególnych. Dotychczasowe działanie prawodawcy (można by z całą mocą stwierdzić, że zapanowała swoista moda na specregulacje), podejmowane niekiedy pod wpływem impulsu, prowadzi do rozdrobnienia systemu na coraz większą liczbę specustaw, co nie jest korzystne w dłuższej perspektywie czasowej.

Dokonując zbiorczej oceny specustaw „epizodycznych” oraz specustaw nieposiadających ograniczenia czasowego ich obowiązywania, należy zauważyć, że odnośnie do zawartych w nich celów publicznych specustawy pozwalają państwu podejmować sprawne działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów publicznych przy jednoczesnym wywłaszczaniu nieruchomości prywatnych na cele związane z inwestycją, wyłączając z tego procesu fazę dotyczącą ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Jednakże jednym z zasadniczych problemów, który pojawia się na tle procesu inwestycyjnego odbywającego się na podstawie specustaw, jest kwestia wywłaszczenia nieruchomości. Nie wszystkie grunty przeznaczone na cele inwestycyjne stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część stanowi własność prywatną<sup>55</sup>.

W tym miejscu należy poruszyć zagadnienie wyważenia interesu publicznego, który przejawia się w postaci szybkiej realizacji inwestycji poprzez uproszczenia procedur zawartych w specustawach, i interesu jednostki, wobec której niekiedy ograniczane są najbardziej podstawowe prawa, np. prawo własności. Zwracam na przykład uwagę, że osoby wywłaszczone na podstawie drogowej specustawy miesiącami czekają na odszkodowania za swoje nieruchomości. Przepisy wprawdzie przewidują krótkie terminy ustalenia wysokości odszkodowania, ale w praktyce nie są one dotrzymywane. Przyznawane odszkodowania są często zaniżane lub zawyżane ze względu na błędy w wycenie nieruchomości, które popełniają zarówno rzeczoznawcy majątkowi, jak i urzędnicy weryfikujący dokumenty. Do wskazanego problemu odniosła się Najwyższa Izba Kontroli, wskazując, że przewlekłe i nierzetelne ustalanie wysokości odszkodowań prowadzi do naruszania prawa osób wywłaszczonych do niezwłocznego otrzymania słusznego odszkodowania za ich własność przejętą na cele publiczne, gwarantowanego przez Konstytucję. Zdaniem NIK w wielu wypadkach wystarczyłyby często drobne zmiany organizacyjne, aby znacząco skrócić czas realizacji procedur<sup>56</sup>.

Pomimo że większość specustaw formalnie posiada regulacje dotyczące ograniczenia ich obowiązywania w czasie, to jednak tego rodzaju akty normatywne na stałe wpisały się w obowiązujący porządek prawny. Nie jest to zjawisko pożądane z uwagi na negatywne skutki

---

<sup>54</sup> S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?* [w:] RPO, *Legislacja w praktyce, materiały z konferencji zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 21 lutego 2002*, s. 23–24.

<sup>55</sup> [www.hfhr.org.pl/wlasnosc/images/stories/Opinia\\_specustawa\\_powodziowa\\_www.pdf](http://www.hfhr.org.pl/wlasnosc/images/stories/Opinia_specustawa_powodziowa_www.pdf).

<sup>56</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-nabywaniu-nieruchomosci-pod-budowe-drog-krajowych.html>.

wobec ingerencji w prawa jednostki. Niestety, mimo że wiele celów publicznych udało się zrealizować sprawniej i w krótszym czasie niż w przypadku „zwykłej” ścieżki legislacyjnej, to jednak istnieje wiele uchybień odnośnie respektowania interesu jednostki, których należy unikać, tak aby podstawowa zasada demokratycznego państwa prawa nie miała znaczenia jedynie teoretycznego.

## Bibliografia

- Filipowicz T., Buliński K., *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa*, „Nieruchomości” 2016, nr 11, s 10.
- Grossmann T., Knopkiewicz W., Sebzda-Zaluska J., Szydło M., Wilczewski J., *Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Makowski M., *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, LEX 2016.
- Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Staśkiewicz W., *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO–PSL [w:] Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.
- Wolanin M., *Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami*, cz. II, *Nieruchomości*, C.H. Beck, 2009.
- Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?* [w:] RPO. Legislacja w praktyce, materiały z konferencji zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 21 lutego 2002.

## Netografia

- [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Opinia\\_specustawa\\_powodziowa\\_www.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Opinia_specustawa_powodziowa_www.pdf), dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://mir.bip.gov.pl/articles/prnt/22773>, dostęp: 21.02.2018 r.
- [https://www.mir.gov.pl/media/3418/Uchwala\\_PBDK\\_2014\\_2023.pdf](https://www.mir.gov.pl/media/3418/Uchwala_PBDK_2014_2023.pdf), dostęp: 21.02.2018 r.
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-nabywaniu-nieruchomosci-pod-budowe-drog-krajowych.html>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1148>, dostęp: 21.02.2018 r.
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/858/\\$file/858.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/858/$file/858.pdf), dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/854.htm>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/671.htm>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=595>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/2013.htm>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1055.htm>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1410.htm> dostęp w dniu 21.02.2018 r.



- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1835> dostęp w dniu 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3142>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3131>, dostęp: 21.02.2018 r.
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C54F84FA51A4AAC9C1257849003B79C7/\\$file/3937.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C54F84FA51A4AAC9C1257849003B79C7/$file/3937.pdf), dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5E5998411687AB28C1257E60002CE25D/%24File/3475.pdf>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-budowy-drogi-wodnej-laczacej-zalew.html>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-usuwaniem-skutkow.html>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,159,ustawa-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-sdm---podpisana.html>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/latanie-dziur-specustawami-58331.html>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=0A147E66CC3A0820C1257F8100368343>, dostęp: 21.02.2018 r.
- <http://sjp.pl/specustawa>, dostęp: 21.02.2018 r.

### **Źródła prawa**

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2222).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 985).
- Ustawa jest z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1496).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220 poz. 1601).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz.1372).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154 poz. 958).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. Nr 1, poz. 3).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 592).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1122).

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1731).
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2062).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. Nr 123 poz. 835 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1377).
- Ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 148, poz. 993 z zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 552 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 825 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1812 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 369).
- Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 685).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2017 r., poz. 820).

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2013, sygn. akt Kp 1/12.

#### SUMMARY

Łukasz Zaliwski

#### **Special legal acts in Polish legislation – an incidental or permanent phenomenon?**

The problems related to the existence of ‘special legal acts’ as part of the Polish legal system is a popular topic of discussions between Polish scientists and practitioners

in the field of legislation. In my elaboration, I discuss the essence and role of ‘special legal acts’ in Polish legal system. Considerations of this subjective elaboration aim to show that ‘special legal acts’ are an eligible and vital phenomenon in the Polish legal system. Moreover, the discussion in question is aimed at specifying the motives of the Polish legislator for legalising the aforementioned legal acts. Since the problem discussed in this paper is complex and up-to-date, I have used numerous scientific and informative resources.

**Key words:** Polish special law act, Polish law system, european law system, Polish legislator, special Road act, shipbuilding special law act.

Data wpływu artykułu: 18.12.2017 r.

Data akceptacji artykułu: 25.01.2018 r.