Internetowy Przegląd
Prawniczy TBSP UJ 2018/2
ISSN 1689–9601

Maciej Hadel[1]

Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw"

Streszczenie:

Kwestia tzw. specustaw i ich znaczenia jest jednym z najbardziej wiodących problemów współczesnego prawa administracyjnego. Niektórzy autorzy, krytykując tego typu regulacje wskazują, iż ich wzrost znaczenia stanowi jeden z przejawów kryzysu tej gałęzi prawa. Specustawy z założenia mają być remedium na problemy infrastrukturalne państwa, jednakże stanowią one znaczące odstępstwo od ogólnych zasad prawa i postępowania administracyjnego. Modyfikacji podlegają w szczególności trzy obszary: dopuszczenie wydawania decyzji rozstrzygających różne sprawy administracyjne w ramach jednej decyzji, zmiana kodeksowych postanowień w zakresie zawiadomień i doręczeń, modyfikacja standardów kontroli decyzji wydanych w oparciu o specustawy. Wątpliwa jest również deklarowana epizodyczność niektórych regulacji. Wszystko to prowadzi do negatywnego zjawiska, określonego w tekście „fragmentaryzacją prawa administracyjnego".

Słowa kluczowe: specustawa, prawo administracyjne, kryzys, fragmentaryzacja, dekodyfikacja

[1] Magister prawa, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UJ. W trakcie studiów Przewodniczący Koła Naukowego Publicznego Prawa Gospodarczego TBSP UJ, a także członek Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiej Poradni Prawnej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, prawa samorządu terytorialnego. W latach 2016–2017 Redaktor Naczelny Internetowego Przeglądu Prawniczego TBSP UJ. Asystent sędziego w Sądzie Rejonowym dla Krakowa – Podgórza w Krakowie oraz aplikant radcowski.

Wprowadzenie

Prawo administracyjne na tle pozostałych gałęzi prawa (zestawiając je przede wszystkim z prawem cywilnym i karnym) wyróżnia się brakiem kodyfikacji prawa materialnego; nie istnieje również część ogólna prawa administracyjnego, mimo pojawiających się postulatów doktryny w tym zakresie i podejmowanych prób[2]. Jednocześnie rola prawa procesowego, skodyfikowanego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.)[3], a szczególnie zawartych w niej zasad, charakteryzuje się znaczną siłą oddziaływania na całe prawo administracyjne. Z tego powodu należy wyjść z założenia, iż obchodzenie zasad unormowanych w k.p.a. w istocie prowadzi do swoistej dekodyfikacji[4] całości prawa administracyjnego poprzez nadmierne rozczłonkowanie i pozbawienie spójności tej gałęzi prawa.

Należy się zastanowić, jak na powyższą kwestię, tj. spójność prawa administracyjnego, wpływa obowiązywanie tzw. „specustaw” oraz jaka jest ich korelacja z problematyką ochrony sytuacji prawnej jednostki. Zagadnienia te w oczywisty sposób korespondują z tezą o kryzysie prawa administracyjnego[5]. Wskazuje się trzy wymiary tego kryzysu. Mianowicie kryzys stanowienia prawa administracyjnego, stosowania prawa administracyjnego oraz badania prawa administracyjnego[6]. Stanowienie prawa administracyjnego przesiąknięte jest swoistą instrumentalizacją tego prawa; podejście do prawa administracyjnego ulega ostatnio znamiennemu odwróceniu. Prawo administracyjne przestaje być bazą dla administrowania, staje się zaś instrumentem działania w sferze administracji publicznej. Pojawiła się praktyka stanowienia prawa na potrzeby chwili; zaczęto je traktować jako formę przekazywania decyzji, a nie jako podstawę wszelkich działań. Prawo administracyjne zaczyna określać pewne doraźne potrzeby, a rzadziej to, jakie cele ogólne uważa się za niezbędne do zrealizowania. Prawo administracyjne przestaje być podstawą działania administracji, staje się sposobem jej działania. Z pewnością jest to odwróceniem pojęć i zasad i samego sposobu myślenia o prawie. Prawo jest stanowione pod wpływem doraźnych wydarzeń i dla osiągnięcia spektakularnych efektów[7].

---

[2] Tekst i uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm VI kadencji, Druk Sejmowy nr 3942, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf, 11.05.2016; J. Zimmermann, *Opinia prawna na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2010, nr 2 (26), s. 21–50.

[3] T.j. Dz.U. z 2016, poz. 23.

[4] Szerzej na temat samego pojęcia dekodyfikacji: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego,* Warszawa 2013, s. 188; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego,* Warszawa 2014, s. 68 i nast.

[5] Zob. J. Zimmermann, *O kryzysie prawa administracyjnego*, Casus 67/2013, s. 6–11.

[6] *Ibidem*, s. 6.

[7] Zob. też M. Hadel, *Prawo administracyjne jako nauka o sterowaniu w świetle kryzysu prawa administracyjnego i dylematów badawczych – aktualne tendencje w metodologii badań nad prawem administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 6/2017, s. 65–72.

1. Specustawy jako remedium na problemy infrastrukturalne państwa

Stosowanie specustaw, które wedle początkowych założeń miały mieć charakter epizodyczny[8], stało się w istocie regularną praktyką wykorzystywaną przy realizacji dużych, infrastrukturalnych zamierzeń inwestycyjnych, bądź też (o czym świadczą relatywnie niedawne wydarzenia) przy organizacji imprez masowych, która to praktyka – mimo dość powszechnej negatywnej oceny – wpisała się już jednak na stałe w krajobraz polskiego prawa administracyjnego i jest jednym z wyżej wymienionych przejawów wskazanego kryzysu tej gałęzi prawa. Głównym argumentem podnoszonym w uzasadnieniach dla kolejnych projektów specustaw jest kwestia zapewnienia szybkości postępowania administracyjnego poprzez uproszczenie procedur związanych z realizacją inwestycji[9]. Należy więc postawić sobie pytanie – dlaczego, mimo postulatu szybkości postępowania, ustawodawca nie decyduje się na modyfikację ogólnych norm postępowania administracyjnego w takim kierunku, aby osiągnąć pożądany przez siebie efekt. Zamiast tego decyduje się na wprowadzanie szczegółowych, odmiennych, a także w wielu miejscach kompleksowych rozwiązań proceduralnych. Procedura administracyjna, uregulowana w ustawie wiodącej, kodeksowej, zostaje więc rozbita na mniejsze, niezależne od siebie fragmenty – proces ten można nazwać za M. Jaśkowską „atomizacją postępowania administracyjnego"[10] lub też jego fragmentaryzacją.

Z jednej strony wprowadzanie w przepisach prawa administracyjnego materialnego szczególnych rozwiązań proceduralnych prowadzi do uelastycznienia postępowania administracyjnego poprzez dostosowanie tych rozwiązań do specyficznego zakresu spraw, jakie są regulowane przy użyciu specustaw. Z drugiej strony jednak – istnienie rozwiązań procesowych daleko odbiegających od wzorców kodeksowych, miejscami wręcz sprzecznych z postanowieniami ustawy wiodącej, musi budzić zaniepokojenie, zważywszy na konieczność zapewnienia ochrony praw jednostki, a także z perspektywy spójności systemu prawa administracyjnego, zwłaszcza mając na względzie powszechny charakter tego zjawiska[11].

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, przedstawione zostaną specustawy związane z procesem inwestycyjno-budowlanym, dotyczące przedsięwzięć

[8] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm IV kadencji, Druk Sejmowy nr 858, http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/Wgdruku/858/$file/858.pdf, 11.05.2016.

[9] Tak w uzasadnienie dla specustawy drogowej.

[10] M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjne a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli,* red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 70–96.

[11] M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 277–312. Podobne stanowisko zajmują T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 263–276.

o charakterze infrastrukturalnym, a także najnowsze regulacje „specustawowe", w związku z czym pominięta zostanie m.in. specustawa stoczniowa, która w istocie reguluje kwestie cywilnoprawne[12].

Pierwszą ze specustaw, która pojawiła się w systemie źródeł polskiego prawa administracyjnego, była ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[13]. Ustawa ta stanowi pewien szablon, jest wzorcem dla pozostałych specustaw infrastrukturalnych – uregulowania przyjęte w niej powielane są, z pewnymi odrębnościami, w kolejnych specustawach, które stanowią: ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[14], ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012[15], ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego[16], ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu[17], ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[18], ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[19], ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących[20] oraz ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[21]. Wskazane specustawy są zwykle ustawami epizodycznymi[22], co wynika z ustawy[23], bądź charakteru przedmiotu regulacji, jakim jest zrealizowanie konkretnej inwestycji[24]. Zdarzają się już jednak specustawy, w których ustawodawca odchodzi od czasowego ich charakteru – jak w specustawie telekomunikacyjnej i przeciwpowodziowej. Czasowy charakter specustaw, a także odchodzenie od tej czasowości

[12] Zob. art. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (t. j. Dz.U. z 2016, poz. 592 ze zm.).

[13] T.j. Dz.U. z 2015, poz. 2031; dalej jako: specustawa drogowa.

[14] T.j. Dz.U. z 2015, poz. 1297; dalej jako: specustawa kolejowa. Ustawa kompleksowo reguluje zagadnienia związane z transportem kolejowym, dla moich rozważań najistotniejszy jest rozdział 2b – *Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych*.

[15] Dz.U. z 2010, Nr 26, poz. 133 ze zm.; dalej jako: specustawa o Euro 2012.

[16] T.j. Dz.U. z 2015, poz. 2143 ze zm.; dalej jako: specustawa lotniskowa.

[17] T.j. Dz.U. z 2014, poz. 1501 ze zm.; dalej jako: specustawa o gazoporcie.

[18] T.j. Dz.U. z 2015, poz. 880 ze zm.; dalej jako: specustawa telekomunikacyjna.

[19] T.j. Dz.U. z 2015, poz. 966 ze zm.; dalej jako: specustawa przeciwpowodziowa.

[20] Dz.U. z 2011, Nr 135, poz. 789 ze zm.; dalej jako: specustawa jądrowa.

[21] Dz.U. z 2015, poz. 1265 ze zm.; dalej jako: specustawa przesyłowa.

[22] Odnośnie do samej definicji przepisów epizodycznych zob. art. 29a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002, Nr 100, poz. 908 ze zm.), zgodnie z którym przez przepisy epizodyczne należy rozumieć „regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony".

[23] Art. 45 ust. 2 specustawy drogowej (zakres czasowy obowiązywania tej ustawy wielokrotnie przedłużano), art. 77a specustawy kolejowej, art. 4 specustawy lotniskowej, art. 35 ust. 2 przesyłowej.

[24] Chodzi o specustawę jądrową, specustawę o Euro 2012, specustawę o gazoporcie.

na rzecz trwałego wprowadzania szczególnych postępowań dla realizacji inwestycji infrastrukturalnych, prowadzi do rozbicia systemu prawa administracyjnego i równocześnie sprzyja podejmowaniu przez ustawodawcę decyzji o wprowadzaniu kolejnych specjalnych trybów postępowania w przyszłości. Wszystkie te ustawy wprowadzane są dla realizacji celu publicznego, jakim jest na przykład przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych[25].

Odnosząc się do epizodycznego charakteru specustaw należy w tym miejscu wspomnieć o kontrowersji związanej z próbami przedłużenia temporalnego zakresu obowiązywania specustawy o Euro 2012[26]. Otóż Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również art. 2 ww. ustawy z art. 2 Konstytucji RP[27]. Ustawa o zmianie specustawy o Euro 2012 przewidywała, że przepisy specustawy o Euro 2012 będą się stosować także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust.1 tej ustawy i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Zakwestionowana ustawa miała wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 8 czerwca 2012 r.

Prezydent RP jako wnioskodawca stwierdził, iż zmieniająca ustawa przedłuża, a w pewnym zakresie reaktywuje, obowiązywanie specustawy EURO 2012. Nowelizacja miałaby mieć charakter retroaktywny, bowiem wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, lecz z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r. Zdaniem Prezydenta RP, poprzez wprowadzenie rozstrzygnięcia, które jest dla adresatów prawa zaskoczeniem, kwestionowana ustawa narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pewność prawa powinna być rozumiana jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo adresaci norm prawnych mogą kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny, a ustawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm[28].

Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2013 r.[29] przypomniał, że specustawa Euro 2012 pomyślana została jako ustawa specjalna w tym znaczeniu, że osadzona została w zdefiniowanym *ab initio* przez prawodawcę kontekście, w którym mają funkcjonować jej normy. Kontekst ten został wyznaczony przez odwołanie się

[25] Zob. uzasadnienie do projektu specustawy drogowej.

[26] Warto zastanowić się, czy ustawowe przedłużenie obowiązywania skutku prawnego przepisów epizodycznych nie kwestionuje funkcjonującego w nauce podziału na rzeczywiste i pozorne wsteczne działanie prawa. O dotychczasowej krytyce tego podziału zob. np. J. Schwarze, *European administrative law*, Luksemburg 1992, s. 1112.

[27] Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

[28] Za uzasadnieniem wniosku Prezydenta; treść wniosku jest dostępna na stronie http://trybunal.gov.pl/s/kp-112/, 04.08.2018.

[29] Kp 1/12, OTK Seria A 2013 nr 3, poz. 25.

do przyszłego zdarzenia, jakim był finałowy turniej Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej). Specjalny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyraża się w tym, że celem ustawy było zrealizowanie określonego zadania – przygotowanie turnieju, a normy w niej wyrażone służyły realizacji tego zadania. Trybunał stwierdził, że art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej ma na celu, w sposób niezgodny z Konstytucją, zalegalizować nierozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia wymienione w rozporządzeniu z 2009 r. Tym samym prawodawca naruszył w sposób kwalifikowany konstytucyjną zasadę *lex retro non agit*. Trybunał wskazał szereg argumentów przemawiających za takim a nie innym rozstrzygnięciem, m.in. wskazał, że retroaktywność regulacji, polegająca na legalizacji ustawą kontrolowaną określonych czynności z mocą wsteczną jest wysoce niekorzystna dla jednostek innych niż inwestorzy przedsięwzięć Euro 2012. Regulacje te naruszają konstytucyjne prawo własności. Kolejno – w okresie od dnia wejścia w życie specustawy Euro 2012 do dnia uchwalenia ustawy nowelizującej nie nastąpiły żadne istotne i nowe wydarzenia, które mogłyby uzasadniać przełamanie zakazu retroaktywności. Racjonalny prawodawca, świadom specjalnego charakteru ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 oraz konsekwencji działania ogólnych zasad prawa intertemporalnego, mógł przyjąć stosowną regulację bez konieczności uciekania się do naruszenia zakazu retroaktywności prawa, czego jednak nie zrobił. Retroaktywności nie uzasadniają również względy równowagi budżetowej; konstytucyjna wartość, jaką jest równowaga budżetowa, nie może służyć legitymizacji ograniczeń praw i wolności w sytuacji, w której zagrożenie dla równowagi budżetowej tkwi nie tyle w wykonywaniu tych praw i wolności przez jednostki, ile stanowi bezpośrednio następstwo – podejmowanych z naruszeniem tejże równowagi – działań prawodawczych. Trybunał konkludował, że ustawa nowelizująca nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. Turniej ten się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że *ratio* ograniczeń przewidzianych w wyżej wymienionej specustawie jest tożsame 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 specustawy, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwne stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.

Powyższe uwagi należy rzecz jasna podzielić. Uwypuklić należy generalną refleksję sprowadzającą się do konstatacji, iż nie sposób w zgodzie z konstytucyjnymi normami, zwłaszcza zasadą demokratycznego państwa prawnego, rozciągnąć w czasie obowiązywanie ustawy epizodycznej poprzez regulacje o charakterze retroaktywnym. Cel ustawy, związany z realizacją zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych na EURO 2012, przygotowaniem i samym przeprowadzeniem tego turnieju, został skonsumowany w momencie zakończenia wyżej wymienionego turnieju. Bardzo niepokojąca jest więc tendencja, zgodnie z którą budząca wątpliwości natury konstytucyjnej specustawa jest

nowelizowana w sposób już jawnie sprzeczny z podstawowymi zasadami Konstytucji. Pogłębia to jedynie patologię legislacyjną, związaną z funkcjonowaniem w systemie prawa tego typu ustaw szczególnych.

Tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w zasady prawa administracyjnego powoduje również znaczące ograniczenia praw strony w postępowaniu administracyjnym, które należy zestawić z wynikającymi z Konstytucji RP i k.p.a. zasadami takimi jak na przykład: zasada udziału strony w postępowaniu, zasada prawdy obiektywnej, wyważenia interesu społecznego i obywatela, zasada dwuinstancyjności postępowania i prawa do sądu. Ponadto rosnąca ilość specustaw w systemie prawa prowadzi także do konfliktów realizacji różnych celów publicznych i ustawodawca powinien jakoś te powstające konflikty rozstrzygać, co czyni bardzo niekonsekwentnie. Jasne rozwiązanie przyjęto w art. 9 ust. 3 specustawy jądrowej, które stanowi, że z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej staje się ostateczna, umarza się postępowania prowadzone na podstawie przepisów specustawy drogowej, lotniskowej, telekomunikacyjnej. Inne rozwiązanie zastosowano w specustawie o gazoporcie – w art. 8 ust. 2 pkt 2 określono relacje względem specustawy drogowej i lotniskowej (nieruchomość objęta wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu nie może być przedmiotem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub decyzji w zakresie lotniska użytku publicznego, a toczące się już postępowania na podstawie wspomnianych ustaw ulegają zawieszeniu), natomiast art. 13 ust. 3 stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu jest wiążąca dla właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowach i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, lokalizacji linii kolejowej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej; podobne rozwiązanie przyjęto w specustawie telekomunikacyjnej (art. 59 ust. 3 pkt 4–8).

Cele publiczne, realizacji którym mają służyć specustawy, charakteryzują się swego rodzaju „wielowymiarowością", więc nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której dane przedsięwzięcie może być realizowane na podstawie różnych specustaw – specustawa o Euro 2012 wyraźnie na to wskazuje w art. 1 ust. 4, dając możliwość realizacji inwestycji dotyczącej drogi publicznej lub lotniska użytku publicznego w oparciu o przepisy tej specustawy bądź odpowiednich dla tego typu inwestycji specustaw. Trudno nie zgodzić się z wnioskiem, że przyjęte rozwiązania wprowadzają chaos i potęgują atomizację postępowania administracyjnego[30]. Tym bardziej można mieć takie wrażenie, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kolejnych specustaw – ustawy 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[31] oraz ustawy z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie

[30] M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 75.

[31] Dz.U. z 2016, poz. 393.

w 2016 roku[32]. W szczególności druga z przytoczonych ustaw wprowadza rozmaite regulacje, budzące wątpliwości natury konstytucyjnej i co do zgodności z prawem europejskim, m.in. wyłączyła stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[33], wprowadzała zakaz zgromadzeń spontanicznych, rozszerzała uprawnienia Biura Obsługi Rządu w zakresie prawa do rejestrowania przy użyciu środków technicznych, obrazu i dźwięku zdarzeń w miejscach wykonywania zadań przez Biuro.

2. Fragmentaryzacja i dekodyfikacja prawa administracyjnego związana z problematyką specustaw

W tym momencie należy przejść do bardziej konkretnych przejawów fragmentaryzacji prawa administracyjnego i jego dekodyfikacji, występujących w analizowanych specustawach. Na potrzeby niniejszego opracowania wyodrębnione zostaną trzy obszary, które zostaną poddane analizie (choć z pewnością kwestii związanych z tą problematyką można poruszyć znacznie więcej):

– dopuszczenie wydawania decyzji rozstrzygających różne sprawy administracyjne w ramach jednej decyzji,
– zmiana kodeksowych postanowień w zakresie zawiadomień i doręczeń,
– modyfikacja standardów kontroli decyzji wydanych w oparciu o specustawy.

Odnośnie do pierwszego z punktów – zgodnie z art. 104 k.p.a., załatwienie sprawy co do zasady następuje w drodze decyzji. Ustawodawca w przytoczonych specustawach za standardową wręcz praktykę uznał łączenie w ramach jednej decyzji różnych spraw administracyjnych, co w literaturze zwykło określać się mianem „decyzji kompleksowej"[34] – przykładowo decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej łączy decyzje:

1) o lokalizacji inwestycji,
2) o zatwierdzeniu podziału nieruchomości,
3) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę,
4) o wywłaszczeniu prawa do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją,
5) o ograniczeniu korzystania z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej i dróg innej kategorii.

Kompleksowość decyzji jest powielana w kolejnych specustawach, przy czym specustawa o gazoporcie (art. 10 ust. 1), lotniskowa (art. 8 ust. 1) i przesyłowa (art. 8 ust. 1) mają zamknięty katalog elementów tej decyzji jasno określając co ma być w niej zawarte – patrząc z perspektywy standardów ochrony jednostki jest to krok, który należy poczytać ustawodawcy pozytywnie, ponieważ uniemożliwia on dalsze rozszerzanie „kompleksowości" decyzji. Niemniej jednak, połączenie w ramach jednej decyzji rozstrzygnięcia odnośnie do spraw o tak rozmaitym charakterze z pewnością

[32] Dz.U. z 2016, poz. 379.

[33] Dz.U. z 2015, poz. 2164.

[34] B. Sagan, *Komentarz do art. 11(f)* [w:] *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, LEX 2013.

nie sprzyja realizacji kodeksowej zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, jak również zasadzie informowania stron. Szczególnie kontrowersyjne wydaje się połączenie w ramach decyzji wydawanej na podstawie specustawy spraw dotyczących wywłaszczenia – wydaje się, że doniosłość ingerencji w prawa majątkowe jednostki, a także konieczność ostrożnego szafowania tą instytucją przez organy administracji publicznej, nakazywałaby raczej wydzielanie tego rozstrzygnięcia do osobnej decyzji administracyjnej.

Kolejnym aspektem fragmentaryzacji oraz dekodyfikacji prawa i postępowania administracyjnego w drodze specustaw jest modyfikacja sposobu i zakresu doręczeń. Samo doręczenie jest oczywiście czynnością techniczno-procesową, jednak przepisy o doręczeniach mają niebagatelne znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i ze względu na realizację funkcji gwarancyjnych prawa administracyjnego. Celem ich jest bowiem zapewnienie ochrony jednostce przed nadużyciami ze strony organów administracji publicznej poprzez umożliwienie zapoznania się przez stronę z treścią podejmowanych przez organ czynności urzędowych, jak i z czynnościami innych uczestników postępowania oraz umożliwienie udziału w tych czynnościach. Zatem przepisy o doręczeniach urzeczywistniają zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), a także gwarantują realizację zasady informowania stron (art. 9 k.p.a.)[35].

Z tej perspektywy można zaobserwować dużą kontrowersyjność uregulowań zawartych w specustawach w zakresie doręczeń. W analizowanych specustawach, co do zasady, pisma zawiadamiające o wszczęciu postępowania[36] w odpowiedniej dla danej specustawy sprawie, wysyłane są wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości), a pozostałe strony są informowane o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia – oprócz odpowiednich urzędów, umieszczane jest ono na ich stronach, a także w prasie lokalnej[37] bądź w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Wyjątek stanowi zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia Euro 2012 – tu ustawodawca wymaga jedynie obwieszczenia dokonywanego przez wojewodę w urzędach gmin i prasie lokalnej[38]. Sytuacja ulega komplikacji, gdy chodzi o wszczęcie postępowania w sprawach dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – na przykład, gdy dotychczasowy właściciel nie

[35] A. Golęba, *Art. 39* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, LEX 2016.

[36] Przepisy te co do zasady są analogiczne – występują jedynie drobne różnice w postaci obowiązku publikacji obwieszczenia w prasie lokalnej albo ogólnopolskiej i w zakresie informowania organów prowadzących postępowania na podstawie przepisów prawa budowlanego; por. art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, art. 9o ust. 6 specustawy kolejowej, art. 23 ust. 3 specustawy o Euro 2012, art. 7 ust. 1 specustawy o lotniskowej, art. 8 ust. 1 specustawy gazowej, art. 52 ust. 1 specustawy telekomunikacyjnej, art. 7 ust. 1 specustawy przeciwpowodziowej, art. 6 ust. 1 specustawy jądrowej, art. 7 ust. 1 specustawy przesyłowej.

[37] Pojęcie „prasy lokalnej" wymagało doprecyzowania w orzecznictwie; por. wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1124/06.

[38] Art. 25 ust. 3 specustawy o Euro 2012.

żyje, a spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku[39]. W takich przypadkach widać po raz kolejny niekonsekwencję ustawodawcy – część specustaw przewiduje wówczas wysłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania jedynie wnioskodawcy[40] albo informację w drodze obwieszczenia[41]. Jeszcze inne rozwiązanie przyjęto w specustawie o gazoporcie – tutaj ustawodawca właściwie przemilczał tę kwestię, wskazując jedynie, że nieuregulowany stan prawny nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu[42]. Podobne milczenie występuje w specustawie przesyłowej[43]. Przepisy o doręczeniu zawiadomień o wszczęciu postępowania stosuje się odpowiednio do innych wezwań, zawiadomień i pism, do których doręczenia organ jest zobowiązany w toku postępowania – niektóre specustawy stanowią o tym wprost[44], w innych ustawa milczy na ten temat, co może być przyczyną niejasności, mimo że teoretycznie w takim wypadku znajdą zastosowanie przepisy k.p.a.[45] Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania budzą wątpliwości doktryny – podnosi się brak równouprawnienia stron postępowania[46], wskutek czego istnieje ryzyko, że nie wszyscy właściciele nieruchomości dowiedzą się o postępowaniu, którego wynik niesie ze sobą doniosłe skutki cywilnoprawne – głównie o charakterze ekspropriacyjnym[47]. Poza tym należy zwrócić uwagę na fakt odwoływania się przez ustawodawcę do adresów z ewidencji gruntów i budynków, które nie muszą w każdym wypadku odzwierciedlać miejsca faktycznego zamieszkania osób będących właścicielami czy użytkownikami wieczystymi nieruchomości[48]. Wątpliwości budzi także przyjęcie przez ustawodawcę założenia, że każdy kto mógłby mieć interes prawny w postępowaniu prowadzonym w oparciu o specustawy powinien na bieżąco monitorować przynajmniej strony internetowe gmin i prasę lokalną[49].

Daleko bardziej ograniczone zostają doręczenia w przypadku decyzji organów pierwszej i drugiej instancji – decyzja jest doręczana jedynie wnioskodawcy, pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczeń, a właściciele lub użytkownicy nieruchomości objętych decyzją otrzymują zawiadomienie o wydaniu decyzji na adres

[39] Por. art. 9 ust. 2 specustawy przesyłowej, art. 11 ust. 2 specustawy o gazoporcie.

[40] Art. 11d ust. 7 i 8 specustawy drogowej, art. 7 ust. 3 i 4 specustawy lotniskowej, art. 7 ust. 4 i 5 specustawy przeciwpowodziowej.

[41] Art. 52 ust. 3 specustawy telekomunikacyjnej, art. 6 ust. 2 specustawy jądrowej.

[42] Art. 11 ust. 1 specustawy gazowej.

[43] Art. 7 specustawy przesyłowej.

[44] Art. 52 ust. 4 specustawy telekomunikacyjnej oraz art. 6 ust. 3 specustawy jądrowej.

[45] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 112 oraz A. Gill, *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego" postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 1 (34), s. 23.

[46] A. Gill, *op.cit.*, s. 22.

[47] T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 131–132.

[48] M. Jaśkowiec, *op.cit.*, s. 78.

[49] P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 11(d)* [w:] *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K.A. Wąsowski, LEX 2012.

wskazany w ewidencji gruntów i budynków[50]. Odrębną kwestią pozostaje sens istnienia tego typu zawiadomienia, skoro zgodnie z orzecznictwem posiada ono jedynie „walor informacyjny"[51], a doręczenie następuje w drodze obwieszczenia – ma to szczególne znaczenie dla obliczania terminów na wniesienie odwołania[52]. Co do zasady przepisy k.p.a. mają zastosowanie w przypadku postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie specustaw na zasadzie *lex generalis*[53], w tej perspektywie należałoby traktować to zawiadomienie jako przepis szczególny wprowadzający nieznaną Kodeksowi instytucję, a wtedy termin na wniesienie odwołania powinien biec dopiero od momentu doręczenia takiego zawiadomienia. Wprawdzie dojdzie w wyniku tego do zróżnicowania terminów na wniesienie odwołania, niemniej jednak ma ono miejsce także w przypadkach, gdy doręczenia realizowane są na zasadach ogólnych. Wydaje się więc koniecznym stosowanie interpretacji na korzyść właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości[54]. Podobnie jak przy zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie specustaw, pojawiają się zastrzeżenia konstytucyjne w tym zakresie[55] – dziwi uprzywilejowanie wnioskodawcy, któremu decyzja jest doręczana, choć skutki tej decyzji odczują przede wszystkim właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości[56].

Ostatnim ze wskazanych elementów, który prowadzi do fragmentaryzacji prawa administracyjnego, a którego znaczenie jest niezwykle doniosłe dla sytuacji prawnej jednostki, jest modyfikacja standardów kontroli decyzji wydanych w oparciu o specustawy. Rozwiązania przyjmowane w specustawach przede wszystkim naruszają konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania i prawo do sądu poprzez stosowane przez ustawodawcę ograniczenia uprawnień organów kontrolnych i sądów administracyjnych, co tym samym przyczynia się do pogorszenia pozycji strony postępowania. Specustawy ograniczają możliwość uchylenia decyzji – nie jest możliwe jej uchylenie albo stwierdzenie nieważności w całości, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi czy nieruchomości[57]. W uzasadnieniu do specustawy telekomunikacyjnej podkreślono, że rozwiązanie to ma zapobiec nieuzasadnionemu

[50] Art. 11f ust. 3 i 6 specustawy drogowej, art. 9q ust. 2 i 4 specustawy kolejowej, art. 24 ust. 2 i 4 specustawy UEFA, art. 10 specustawy lotniskowej, art. 12 ust. 1 i 3 specustawy o gazoporcie, gdzie skutek doręczenia wiąże się wyraźnie z obwieszczeniem w urzędzie wojewódzkim, art. 57 ust. 1, 2 i 5 specustawy telekomunikacyjnej, art. 10 ust. 1, 2, 4 i 8 specustawy przeciwpowodziowej, art. 10 ust. 1 i 3 specustawy jądrowej, art. 10 ust. 1 specustawy przesyłowej.

[51] Wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1471/10, LEX nr 759997; wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., II OSK 234/11, LEX 992514.

[52] M. Wolanin, *op.cit.*, s. 177–178.

[53] Art. 11c specustawy drogowej, art. 19 ust. 2 specustawy lotniskowej.

[54] P. Antoniak, M. Cherka, *Art. 11(f)* [w:] *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K.A. Wąsowski, LEX 2012.

[55] M. Kamiński, *op.cit.*, s. 298.

[56] A. Gill, *op.cit.*, s. 26.

[57] Por. art. 11g ust. 3 specustawy drogowej, art. 9r ust. 2 specustawy kolejowej, art. 12 ust. 3 specustawy o lotniskach, art. 34 ust. 5 specustawy gazowej, art. 58 ust. 5 specustawy telekomunikacyjnej, art. 11 ust. 3 specustawy przeciwpowodziowej, art. 37 ust. 4 specustawy jądrowej.

powtarzaniu postępowania zmierzającego do wydania nowej decyzji lokalizacyjnej dla całej inwestycji w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest część decyzji[58]. Wątpliwości budzi ingerencja ustawodawcy w kompetencje orzecznicze organu odwoławczego i sądu administracyjnego, osłabiając tym samym możliwość sprawowania kontroli przez te instytucje, więc należy postawić pytanie o konstytucyjność tych regulacji w kontekście prawa do sądu[59].

Innym stosowanym ograniczeniem jest brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w oparciu o specustawę po upływie 14 dni od dnia, w którym stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę. Artykuł 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio[60].

Oprócz tego ustawodawca przewiduje ograniczenia dotyczące tylko uprawnień sądów administracyjnych – wiążą się one ze wspomnianą już tendencją do nadawania decyzjom wydanym na podstawie specustaw rygoru natychmiastowej wykonalności, wskutek czego sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może jedynie stwierdzić, że decyzja narusza prawo z przyczyn określonych w art. 145 lub 156 k.p.a.[61] Przyjęta regulacja cechuje się niejasnością – powstaje pytanie, czy po upływie przewidzianych terminów możliwe jest jedynie stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 k.p.a. lub uchylenie decyzji na podstawie art. 145 k.p.a., czy też sąd administracyjny ma możliwość stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a.[62] Orzecznictwo sądowe przychyla się do poglądu umożliwiającego także uchylenie decyzji na podstawie naruszenia innych przepisów postępowania[63]. Przy czym należy podkreślić, że ograniczenia te dotyczą zawsze decyzji wydanych w pierwszej instancji[64]. Jeden z przepisów wprowadzających te ograniczenia[65] był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego[66], który stwierdził jego zgodność z Konstytucją – rozwiązanie to, zdaniem Trybunału, przyczynia się do przyspieszenia postępowania, a także wzmacnia skuteczność decyzji, a co za tym idzie umożliwia niezakłóconą realizację inwestycji. Fikcja nieodwracalności skutku decyzji, czyli rozpoczęcia budowy jako momentu, od którego

[58] Por. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 84.

[59] A. Gill, *op.cit.*, s. 25–26. Podobnie M. Kamiński, *op.cit.*, s. 304.

[60] Zob. art. 31 ust. 1 specustawy drogowej, art. 9ac ust. 2 i 4 specustawy kolejowej, art. 36 ust. 1 specustawy UEFA, art. 13 ust. 1 specustawy o lotniskach, art. 36 ust. 1 specustawy gazowej, art. 58 ust. 6 specustawy telekomunikacyjnej, art. 15 ust. 1 specustawy przeciwpowodziowej, art. 39 ust. 1 specustawy jądrowej.

[61] Art. 31 ust. 2 specustawy drogowej, art. 9ac ust. 3 i 4 specustawy kolejowej, art. 13 ust. 2 specustawy o lotniskach i art. 15 ust. 2 specustawy przeciwpowodziowej; termin 30 dni przewiduje specustawa o gazoporcie w art. 36 ust. 2 oraz specustawa jądrowa w art. 39 ust. 2.

[62] J. Parchomiuk twierdzi, że z uwagi na złą konstrukcję przepisu rozstrzygnięcie tego sporu jest niemożliwe; por. J. Parchomiuk, *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 355.

[63] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 5 lipca 2010 r., II SA/GL 291/10, Lex nr 674110; wyrok NSA z 24 sierpnia 2010 r., II OSK 984/10, Lex nr 746932; wyrok WSA w Warszawie z 28 kwietnia 2011 r., VII SA/Wa 603/11, Lex nr 897752.

[64] Podkreślił to też TK w wyroku z 16 października 2012 r., K 4/10, OTK ZU-A 2012, nr 9, poz. 106.

[65] Art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej.

[66] Wyrok TK – K 4/10.

nie można stwierdzić nieważności decyzji, motywowana względami gospodarczymi, tj. kosztami ewentualnego zniweczenia nakładów poniesionych na rozpoczętą budowę drogi, a także pilną potrzebą wybudowania sieci drogowej powoduje, że ograniczenia organu nadzorczego i sądu administracyjnego zawarte w art. 31 wprawdzie zawężają środki ochrony prawa własności dostępne dla osoby wywłaszczonej, jednak spełniają one wymagania wynikające z zasady proporcjonalności i są uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego – tj. złym stanem dróg[67]. Stanowisko Trybunału należy uznać za efekt wąskiego wzorca kontroli konstytucyjności, który zastosowano w przedmiotowej sprawie. Specustawy, obejmując jednym aktem administracyjnym wiele różnych spraw, co już zostało wspomniane, wywołują skutki o szerszym zakresie niż w przypadku „standardowych" decyzji administracyjnych wydawanych w toku procesu inwestycyjno-budowlanego, a co za tym idzie – patrząc z perspektywy jednostki i oceniając systemowo wprowadzane ograniczenia w standardzie ich kontroli – budzą spore wątpliwości.

Podsumowanie

Przyjęło się traktować specustawy jako już pewien stały element „administracyjnego krajobrazu" – jednak rozwiązania, które przyjmuje ustawodawca, z pewnością nie sprzyjają spójności systemu prawa administracyjnego i są mocnym argumentem za tezą, iż mamy obecnie do czynienia z kryzysem prawa administracyjnego. Samo istnienie specustaw wprowadzających szczególne tryby postępowań i nowe rodzaje decyzji związanych z realizowanymi przez państwo inwestycjami infrastrukturalnymi samo z siebie prowadzi do rozczłonkowania i fragmentaryzacji systemu prawa administracyjnego. Można rzecz, że niepotrzebnego, bo tak jak zostało wspomniane – łatwiej podjąć działania zmierzające do modyfikacji reguł ogólnych, niż *ad hoc* tworzyć reguły specjalne. Rozwój infrastruktury wymaga interwencji państwa, które jednak musi mieć na uwadze dobro jednostki, a także zachowanie daleko idącej pewności prawa – nie jest to postulat absolutny, ale wymagający odpowiedniego wyważenia, a na ten moment ochronę stosowaną w specustawach trzeba uznać za niewystarczającą, a tym samym naruszającą jedną z podstawowych funkcji prawa administracyjnego, jaką jest funkcja gwarancyjna tej gałęzi prawa. Stąd też należy poddać względnej krytyce stanowisko przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny – nie sposób przyjąć argumentację, iż „zły stan dróg", będący swego rodzaju czynnikiem decydującym przy wyważaniu interesu publicznego i interesu indywidualnego, ma decydować o proporcjonalności stosowanych przez ustawodawcę rozwiązań.

[67] Nowa regulacja dotyczyła zarówno sytuacji zamkniętych, tj. niezrealizowanych inwestycji pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, jak i rozpoczętych i niezakończonych inwestycji; zob. pkt 6.3 i 7.2. uzasadnienia orzeczenia TK. O otwartych i zamkniętych sytuacjach prawnych zob. J. Boć, *Obywatel wobec współczesnej ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 154–157; M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne,* Warszawa 2011, s. 295–296; J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich,* Warszawa 2016, s. 127; Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego,* Warszawa 2018, s. 128–129.

* * *

Fragmentation of Administrative Law as a Result of the ‘Special Acts’

The issue of the so-called ‘special acts’ and their meaning is one of the most leading problems of modern administrative law. Some critics of such regulations indicate that their increase in significance is one of the manifestations of the crisis in this branch of law. ‘Special acts’ are intended to be a remedy for the state’s infrastructure problems, but they constitute a significant deviation from the general principles of law and administrative proceedings. In particular, three areas are subject to modification: allowing decisions to be taken to resolve various administrative matters under one decision, amending the code provisions for notifications and deliveries, and modifying the standards for the control of decisions issued on the basis of special acts. The declared episodicity of some regulations is also doubtful. All this leads to a negative phenomenon, defined in the text as ‘fragmentation of administrative law’.

Key words: special act, administrative law, crisis, fragmentation, decoding