

## I. ARTYKUŁY

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

# ZASADA TRÓJPODZIAŁU WŁADZY A TAK ZWANE SPECUSTAWY INWESTYCYJNE KONKRETNEGO CELU – REFLEKSJE W PRZEDMIOCIE GRANIC POMIĘDZY STANOWIENIEM A STOSOWANIEM PRAWA

## I. WPROWADZENIE

Jak wskazuje Paweł Sarnecki, zasada trójpodziału władzy obok zasady suwerenności narodu stanowi zasadę prawa konstytucyjnego o podstawowym znaczeniu i recepcji w państwie współczesnym, jest „pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego”<sup>1</sup>. Jest zatem naczelną zasadą ustrojową, która determinuje relacje pomiędzy tymi władzami, co więcej, jest dyrektywą interpretacyjną dla rozwiązywania sporów kompetencyjnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tuż po zmianach ustrojowych zasygnalizowano, że zasada ta nie ma wyłącznie znaczenia czysto organizacyjnego, a więc ustrojowego (budowa władz), a jej celem jest między innymi ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów<sup>2</sup>. Z powyższego wypływa doniosły wniosek (teza), że zasada trójpodziału władzy jest organicznie powiązana z wolnościowym statusem jednostki.

I właśnie przez pryzmat powyższego stwierdzenia analizie zostanie poddana coraz powszechniejsza praktyka realizacji inwestycji celu publicznego nie na zasadach ogólnych (tj. przede wszystkim zgodnie z ustawami: o pla-

---

\* Sławomir Pawłowski, Uniwersytet im. Adam Mickiewicza w Poznaniu, [womir@amu.edu.pl](mailto:womir@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-2060-6638>

<sup>1</sup> Sarnecki (2007): 1.

<sup>2</sup> Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.

nowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane, gospodarce nieruchomościami), ale poprzez uchwalenie aktu rangi ustawowej o charakterze incydentalnym dla konkretnego zamierzenia w interesie ogółu<sup>3</sup>. Mowa tu o takich inwestycjach, jak: Gazoport w Świnoujściu<sup>4</sup>, Centralny Port Komunikacyjny<sup>5</sup>, pogłębienie kanału żeglugowego Świnoujście-Szczecin<sup>6</sup> czy przekop Mierzei Wiślanej<sup>7</sup>.

Taka praktyka może być uznana za nadużycie prawa, gdyż w ponadprzeciętnym stopniu ogranicza prawa podmiotowe jednostki, co zazwyczaj nie jest uzasadnione okolicznościami i następuje w sposób nieakceptowalny z punktu widzenia niektórych fundamentalnych założeń aksjologicznych porządku społecznego<sup>8</sup>. Przejawia się to między innymi w tym, że o ile realizacja inwestycji celu publicznego w trybie zwykłym, a więc trybie ogólnego postępowania administracyjnego, umożliwia potencjalnym zainteresowanym (pokrzywdzonym) aktywny udział w procesie uzyskiwania niezbędnych pozwoleń, w tym odwoływania się do zapadłych rozstrzygnięć i skarżenia ich do sądów, to ta sytuacja diametralnie się zmienia, gdy przesądzenie o realizacji tych przedsięwzięć następuje w ustawie – obrona interesu indywidualnego jest znacząco utrudniona. Nadto forma ta uniemożliwia ścieranie się szeregu interesów publicznych, gdyż *a priori* daje pierwszeństwo jednemu z nich. W opracowaniu prezentowana będzie teza, że ustawy normujące realizację wskazanych powyżej inwestycji nie spełniają cechy abstrakcyjności – zawierają normy generalno-konkretne stanowiące domenę egzekutywy, a nie legislatywy, i w konsekwencji bliżej im do ogólnych aktów stosowania prawa<sup>9</sup> (generalnych aktów administracyjnych<sup>10</sup>) niż do aktów normatywnych<sup>11</sup>. Powyższe twierdzenie wypowiedziane jest ze świadomością tego, że z zasady trójpodziału władzy nie wywodzi się zasady separacji władz i wyjątkowo jedna władza może wykonywać rolę drugiej, a wyjątki te są stałymi elementami konstytucyjnego porządku prawnego. Niemniej wyjątki te, występujące na gruncie polskiej Konstytucji, powinny podlegać wykładni ścieśniającej. Natomiast nie przewidziano w niej możliwości zastępowania władzy wykonawczej przez ustawodawczą w podejmowaniu decyzji, za które powinno się prawnie odpowiadać.

<sup>3</sup> Granat (2013).

<sup>4</sup> Ustawa z 24 kwietnia o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 700.

<sup>5</sup> Ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 234 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra, Dz. U. 2017, poz. 990.

<sup>7</sup> Ustawa z 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiśłany z Zatoką Gdańską, t.jedn.: Dz. U. 2019, poz. 1073 ze zm.

<sup>8</sup> Zob. Parchomiuk (2018): XIX.

<sup>9</sup> Zob. Kulesza (1998): 12–15.

<sup>10</sup> Zob. Szewczyk, Szewczyk (2014): 91–92.

<sup>11</sup> O przesądzeniu normatywności danego aktu niezbędne jest analiza jego treści, podobnie ma się ta kwestia w przypadku generalnych aktów administracyjnych. W sprawie normatywności aktów prawnych zob. wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109, postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, nr 1; Kisiorowski (2010): 32–45.

## II. ROZDZIAŁ FUNKCJI POMIĘDZY WŁADZĘ USTAWODAWCZĄ I WYKONAWCZĄ A USTALANIE (WYDAWANIE) REGUL POSTĘPOWANIA

Mimo o wiele większej złożoności funkcji wykonywanych przez poszczególne władze dla celów niniejszego opracowania fundamentalne i wystarczające zarazem jest stwierdzenie, że z pewnością rdzeniem działalności władzy ustawodawczej w rozumieniu materialnym jest stanowienia prawa, które przejawia się w wydawaniu ustaw. W świetle art. 87 Konstytucji RP są one źródłem prawa, a prawem w ujęciu przedmiotowym (system norm prawnych) są obowiązujące swych adresatów reguły postępowania o charakterze ogólnym (generalnym) i abstrakcyjnym<sup>12</sup>. Nadto nie można utrzymywać, że akt parlamentu nienoszący nazwy „ustawa” nie może być realizacją tej funkcji legislatywy. Nie można również utrzymywać, że wszystko, co taką nazwę nosi, jest wyrazem tej funkcji, choć naturalnie tego rodzaju domniemanie, i to nader silne, funkcjonuje<sup>13</sup>.

Niemniej co do zasady ustawy uchwalane przez legislaturę powinny składać się z norm generalnych i abstrakcyjnych. Sarnecki podkreśla przy tym dobitnie, że reguła postępowania zawarta w ustawie nie może być normą indywidualno-konkretną<sup>14</sup>. Jednak poza powyższym, modelowym ujęciem dopuszcza on pewne odstępstwa. Mianowicie władza ustawodawcza może też stanowić normy indywidualno-abstrakcyjne, co przejawia się przykładowo w powołaniu w drodze ustaw poszczególnych (publicznych) szkół wyższych czy województw. Taka działalność ma charakter marginalny, poboczny (drugorzędny) i ze względu na swój ciężar gatunkowi stanowi obrzeża wykonywania funkcji legislatywy. Jego zdaniem stanowienie reguł generalno-konkretnych przez parlament jest już nawet pojęciowo niemożliwe, co wywodzi z faktu, że treścią funkcji ustawodawczej z art. 10 Konstytucji RP jest stanowienie „prawa”<sup>15</sup>. W konsekwencji normy generalno-konkretnie poczytywać by należało za akt stosowania prawa.

Z kolei do podstawowych funkcji władzy wykonawczej zalicza się, po pierwsze, wydawanie aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, co wiąże się z koniecznością ustalenia stanu faktycznego, po drugie, wydawanie ogólnych aktów administracyjnych, które można także nazwać ogólnymi aktami stosowania prawa, czyli generalnych aktów administracyjnych stosowania prawa ustanawiających normy generalno-konkretnie, a także poza wskazanymi działaniami prawnymi, podejmowanie czynności faktycznych (materialno-technicznych)<sup>16</sup>.

W zakresie relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą kluczowe znaczenie ma stwierdzenie, że podział tych funkcji nie jest całkowity

<sup>12</sup> Działocha (2006): 305.

<sup>13</sup> Sarnecki (2007): 5.

<sup>14</sup> Sarnecki (2007): 6.

<sup>15</sup> Sarnecki (2007): 7.

<sup>16</sup> Zob. Leoński (2004): 153 n.; Zimmermann (1956): 320–359.

cie dychotomiczny i zdarza się, że władza ustawodawcza wykonuje niekiedy funkcje władzy wykonawczej i na odwrót. A zatem zasada trójpodziału władzy nie oznacza „separacji” tych władz. Co więcej, pewne ich przecinanie się jest zjawiskiem typowym, występującym zarówno w systemie parlamentarnym, jak i prezydenckim<sup>17</sup>. Zjawisko to jest od lat zauważane w doktrynie prawa publicznego, między innymi przy konstruowaniu tzw. negatywnej definicji administracji publicznej<sup>18</sup>. Nadto bardzo ważne, szczególnie w przypadku działania na obrzeżach obu władz, jest wskazanie, że działania tych władz powinny się równoważyć, a więc przy wykonywaniu ich funkcji powinno się badać, czy nie doszło do naruszenia równowagi pomiędzy nimi, w tym dominacji pozbawiającej samodzielności jednej z nich<sup>19</sup>. Jest o tyle istotne, że, jak stwierdza Wojciech Sokolewicz, „równoważenie – mimo wszystkich zastrzeżeń i modyfikacji! – rozdzielonych władz daje się uzasadnić co najmniej przybliżoną mocą ich legitymacji, jakie uzyskują, działając z możliwie bezpośrednio wyrażonej woli narodu”<sup>20</sup>. W tym kontekście równowaga przejawia się zarówno we współpracy tych władz, jak i wzajemnej kontroli, czy wręcz dialogu („współdziałaniu” w świetle Wstępu do Konstytucji RP)<sup>21</sup>.

Dla określenia relacji między nimi zasadne jest sięgnięcie do koncepcji „minimum wyłączności kompetencyjnej”<sup>22</sup>. Są to kompetencje „pierwszorzędne, zasadnicze, główne, funkcjonujące we właściwym nurcie działania”<sup>23</sup>. W doktrynie podnosi się, że do minimum wyłączności kompetencyjnej parlamentu należy „wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym w zasadzie zakresie przedmiotowym”<sup>24</sup>. Niewątpliwie powyższe spostrzeżenie odnosi się do stanowienia ustaw, czyli prawa, a więc takich aktów, które stanowią normy generalne i abstrakcyjne. Inaczej natomiast należy podchodzić do kompetencji przynależnych materialnie do „obrzeży” danej władzy. W takim wypadku otwiera się możliwość kwestionowania trafności skorzystania z kompetencji przez którąś z władz. Tym bardziej że w tej sytuacji wymóg wyraźnego i jednoznacznego określenia kompetencji występuje w całej rozciągłości. I właśnie ten aspekt zostanie poddany analizie w dalszych punktach. Zagadnienie to w istocie zmierza także do ponownej refleksji nad wynikającą z tradycji preponderancji władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą<sup>25</sup>, która to przewaga w Konstytucji z 1997 r. nie jest już taka absolutna, jak to było obecne w poprzednich ustawach zasadniczych. Stąd warto zastanowić się, czy pogląd TK wyrażony w orzeczeniu z 21 listopada 1994 r. w odniesieniu do kompeten-

<sup>17</sup> Zob. wyroki TK: z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39; z 22 listopada 1995 r., K 19/95, OTK 1995, nr 3, poz. 16.

<sup>18</sup> Leoński (2004): 21.

<sup>19</sup> Bożyk (2006): 108.

<sup>20</sup> Sokolewicz (1995): 16.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

<sup>22</sup> Pogląd ten wielokrotnie wyraził TK np. w orzeczeniach: z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994/2/39; z 22 listopada 1995 r., K 19/95, OTK 1995/3/16 (Garlicki: 16), z 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

<sup>23</sup> Sarnecki (2007): 14–15.

<sup>24</sup> Por. np.: Garlicki (2012): 132–137; Wronkowska (2005): 41.

<sup>25</sup> Sarnecki (2007): 22.

cji do stanowienia budżetu o dopuszczeniu „przecinania się”, czy nawet „nakładania kompetencji” między legislatywą a egzekutywą zachowuje aktualność w zakresie wyznaczania konkretnych inwestycji celu publicznego przez parlament<sup>26</sup>.

### III. JEDNORAZOWE SPECUSTAWY INWESTYCYJNE W UJĘCIU HISTORYCZNYM I PRAWNOPORÓWNAWCZYM

Wykorzystywanie tzw. specustaw inwestycyjnych do osiągnięcia doraźnych celów nie należy wyłącznie do specyfiki współczesnego ustawodawstwa RP. Uchwalenie takich ustaw zdarzało się już w działalności legislacyjnej Rzeczypospolitej – szereg takich aktów było wydawanych w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Nadmienić jednak trzeba, że sięganie do nich wiązać należy ze ściśle określonym momentem historycznym: odzyskaniem niepodległości przez Polskę i potrzebą podejmowania energicznych i natychmiastowych działań związanych z realizacją samodzielnej polityki oraz potrzebą jej odbudowy po zniszczeniach I wojny światowej. Wymienić tu można szereg ustaw dotyczących budowy linii kolejowych (m.in. ustawy: z 19 lipca 1919 r. o przebudowie węzła kolejowego warszawskiego<sup>27</sup>; z 19 lipca 1919 r. o budowie kolei Rzeszów-Sandomierz<sup>28</sup>; z 23 czerwca 1925 r. o budowie kolei Bydgoszcz-Gdynia<sup>29</sup>; z 27 kwietnia 1931 r. o oddaniu „Francusko-Polskiemu Towarzystwu Kolejowemu”, Spółce Akcyjnej w Paryżu, kolei Herby Nowe – Gdynia z odnogą Siemkowice – Częstochowa do eksploatacji oraz o udzieleniu poręki państwowej<sup>30</sup>), czy innych inwestycji (ustawy: z 29 kwietnia 1919 r. o obwałowaniu lewego brzegu Wisły od ujścia Potoku Kościelnickiego do Zawichostu<sup>31</sup>; z 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów<sup>32</sup> wraz z istotnym nowelizacjami z roku 1922 i 1930; z 23 września 1922 r. o budowie portu w Gdyni<sup>33</sup>).

Bliższa analiza tekstów tych aktów prawnych doprowadza do wniosku, że były one nader lakoniczne, zawierały zaledwie kilka artykułów. Przykładowo ustawa z 23 września 1922 r. o budowie portu w Gdyni składa się zaledwie z 6 artykułów, które zawierały się w jednym zdaniu, maksymalnie 2-wersowym, którą to budowę można uznać za reprezentatywną. Lakoniczność wypowiedzi doprowadza do wniosku, że tego typu akty prawne w międzywojniu zawierały raczej normy programowe, generalne upoważnienie dla organów

<sup>26</sup> Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

<sup>27</sup> Dz. U. 1919, Nr 63, poz. 369.

<sup>28</sup> Dz. Praw P. Pol. 1919, Nr 63, poz. 370.

<sup>29</sup> Dz. U. 1925, Nr 74, poz. 513.

<sup>30</sup> Dz. U. 1931, Nr 40, poz. 350.

<sup>31</sup> Dz. U. 1919, Nr 39, poz. 284.

<sup>32</sup> Dz. U. 1921, Nr 69, poz. 448.

<sup>33</sup> Dz. U. 1922, poz. 824.

centralnych (np. rządu bądź właściwego ministra) do podjęcia wszelkich niezbędnych działań celem zrealizowania inwestycji wskazanej w tytule ustawy czy środki ich finansowania. Niekiedy następowały odesłania do stosowania innych przepisów, w szczególności tych dotyczących wyłączeń, brak natomiast było modyfikacji obowiązujących *lex generalis*. Tym samym mimo formalnych podobieństw do współczesnych „specustaw inwestycyjnych” materialnie były to odmienne akty normatywne.

Po zmianach ustrojowych w 1989 r. realizacja celów publicznych następowała na zasadach ogólnych, nie wykształcił się zwyczaj sięgania po te nadzwyczajne instrumenty. W III RP drogę do nich utorowały dopiero pierwsze ogólne „specustawy” inwestycyjne, przede wszystkim drogowa, których to uchwalenie w okresie późniejszym stało się coraz powszechniejsze (obecnie jest ich kilkanaście)<sup>34</sup>.

Nadmienić należy, że w II RP uchwalono ustawę wskazującą zarówno ogólne, jak i konkretne cele publiczne – mowa tu o ustawie z 31 marca 1928 r. o nadzwyczajnych inwestycjach państwowych<sup>35</sup>, która w zakresie sposobu wskazania tych celów wykazuje pewne podobieństwa do specustawy Euro 2012<sup>36</sup>. Różnica przejawia się w szczególności w tym, że w tym pierwszym akcie prawnym konkretne inwestycje były wyliczone wprost w ustawie, natomiast na podstawie art. 4 ust. 1 specustawy Euro wydano rozporządzenie wykonawcze, w którym zawarto aż 136 konkretnych inwestycji. Oczywista jest przy tym refleksja, że ewentualne modyfikacje tej listy były znacząco ułatwione, z której to możliwości Rada Ministrów dwukrotnie skorzystała.

Nie jest jednak tak, że tego typu akty prawne są charakterystyczne wyłącznie dla krajowego systemu prawnego. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do czasów współczesnych wskazać można *The Gulf Oil Refining Act 1965*, na podstawie którego nastąpił przymusowy wykup gruntów celem zbudowania rafinerii ropy naftowej w Milford Haven<sup>37</sup>, *Channel Tunnel Act 1987*<sup>38</sup> – będący podstawą zbudowania tunelu pod Cieśniną Kaletańską – największą częścią kanału La Manche, czy *London Transport Act*<sup>39</sup>. Historyczną egzemplifikację stanowi ustawa o budowie linii kolejowej pomiędzy miejscowościami Wandsworth i Croydon z 1801 r. (*Surrey Iron Railway*)<sup>40</sup>.

Z kolei w Czechach w nieodległej przeszłości dwukrotnie podjęto próbę ustanawiania konkretnych inwestycji publicznych w ustawie, ale ostatecznie nie stały się one elementem porządku prawnego. Pierwszą podjęto nowelizacją

<sup>34</sup> Za pierwszą specustawę należy uznać ustawę z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, która w art. 25 przy lokalizacji autostrad wyłączała stosowanie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1994, Nr 127, poz. 627).

<sup>35</sup> Dz. U. 1928, Nr 43, poz. 420.

<sup>36</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 1372).

<sup>37</sup> Nie był to jednak Public General Act, ale Private Bill – Private Act of Parliament.

<sup>38</sup> Channel Tunnel Act 1987, 1987, nr 53, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/53/contents>> (Rodzaj aktu: UK Public General Act).

<sup>39</sup> Transport (London) Act 1969, 1969, nr 35, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1969/35/contents>> (Rodzaj aktu: UK Public General Act).

<sup>40</sup> Zob. S. Gerhold (2010).

ustawy z 25 maja 1995 r. o żegludze śródlądowej przez dodanie § 3a stanowiącego, że: rozwój i modernizacja dróg wodnych w cieku zdefiniowanym od Łaby – 129,1 km (Pardubice), na granicy z Niemcami i cieku Wełtawy – 91,5 km (Třebenice), w tym kanału nawigacyjnego Vraňany–Hořín ujście cieku Elbe w otworze wylotowym cieku Berounky, po port Radotín, leżą w interesie publicznym. Z kolei druga próba, podjęta kilka lat później, wprost nawiązuje do analizowanych krajowych rozwiązań. Mowa tu o ustawie z 2 grudnia 2005 r. w sprawie budowy drogi startowej O6R-241 Praga-Ruzyne lotnisko<sup>41</sup>. Oba akty prawne zostały skutecznie zaskarżone do czeskiego sądu konstytucyjnego (Ústavní Soud, US)<sup>42</sup>.

Także w Niemczech można wskazać przykład takiej ustawy – ustawa o budowie południowej obwodnicy kolejowej miasta Stendal stanowiącej fragment trasy kolejowej Berlin-Oebisfelde<sup>43</sup>.

#### **IV. PRZESĄDZANIE W SPOSÓB KONKRETNY INTERESU PUBLICZNEGO W USTAWIE A ZASADA TRÓJPODZIAŁU WŁADZY**

Dokonywanie przez ustawodawcę wyborów konkretnych celów publicznych, najczęściej znajdujących swój wyraz w tytule ustawy, rodzi wiele wątpliwości. Po pierwsze, czy jest on wystarczająco kompetentny, tzn. czy dysponuje odpowiednią wiedzą oraz kwalifikacjami do podjęcia takiego przesądzenia. Po wtóre, czy w ogóle jest możliwe na etapie tworzenia prawa wyważenie wszystkich zmiennych, w szczególności całego spektrum interesów publicznych oraz indywidualnych? Wątpliwość tych jest więcej, ale już powyżej zasygnalizowane skłaniają do odpowiedzi negatywnej na powyższe pytania.

W sprawie specustaw polski TK wypowiedział się wyłącznie w sprawie dotyczącej ustawy o EURO 2012, natomiast już czeski TK orzekał w takich sprawach kilkakrotnie. Wspomnianą nowelizację z 2004 r. ustawy z 25 maja 1995 r. o żegludze śródlądowej US w 2005 r. uznał za niekonstytucyjną przede wszystkim ze względu na naruszenie zasady trójpodziału władzy<sup>44</sup>. W tym akcie prawnym parlament nie przestrzegał bowiem wymogu ogólności (uniwersalności) prawodawstwa, którą to cechę sąd wielokrotnie podnosił w swoich orzeczeniach<sup>45</sup>. Przykładowo, w wyroku z 19 lutego 2003 r. stwierdził, że

<sup>41</sup> Oba akty prawne dostępne na: <<https://www.zakonyprolidi.cz/>>.

<sup>42</sup> Ústavní soud České republiky, US.

<sup>43</sup> Gesetz über den Bau der Südumfahrung Stendal der Eisenbahnstrecke Berlin– Oebisfelde z 29.10.1993 r., BGBl I: 1906.

<sup>44</sup> Wyrok US z 28 czerwca 2005 r., Pl. ÚS 24/04 (327/2005 Sb., Jazy na Łabie), <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>, a powyższe <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47&pos=24&cnt=24&typ=result>>.

<sup>45</sup> Zob. wyrok US z 18 kwietnia 2001 r., Pl. ÚS 55/2000 (241/2001 Sb.), w którym stwierdzono, że do podstawowych zasad materialnej praworządności należy maksimum ogólności regulacji prawnej (wymóg ogólności prawa lub ogólność regulacji prawnych).

wymóg ten jest istotną częścią zasady praworządności, a więc także państwa prawa. Argumentami przemawiającymi za uniwersalnością prawa są: zasada podziału władzy, równości wobec prawa oraz prawa do sądu<sup>46</sup>. Odnosił się przy tym do poglądów tradycyjnej doktryny, w świetle których tego typu akty prawne, ze względu na swoją formę, postrzega się jako źródła prawa, niemniej w znaczeniu materialnym są aktami stosowania prawa<sup>47</sup>. W kontekście powyższego przesądzenie w art. 3a ustawy o żegludze śródlądowej, że rozwój i modernizacja określonej w nim drogi wodnej leżą w interesie publicznym, jest *de facto* indywidualnym aktem prawnym<sup>48</sup>. Powyższe wspiera pogląd wielokrotnie wyrażany przez US, że ustawa jest normatywnym aktem prawnym, który wiąże nieokreślony krąg podmiotów i reguluje sytuacje, które pojawiają się w przyszłości<sup>49</sup>.

W kontekście powyższej sprawy w czeskim sądzie konstytucyjnym ugruntował się pogląd, że interes publiczny w konkretnej sytuacji i miejscu, a więc w danej sprawie, musi kształtować się w drodze postępowania administracyjnego, na podstawie porównania różnych interesów szczególnych (publicznych i prywatnych), po uwzględnieniu wszystkich sprzeczności i uwag, w którym możliwe jest ich wyważenie. Dotyczy to w szczególności kwestii ochrony środowiska. W innym przypadku organy administracji publicznej są zaskakiwane takim przesądzeniem *a priori* w ustawie, które może mieć charakter arbitralny. Organy niejako tylko „dowiadują się” o nakazie jego realizacji. W tym kontekście jakże aktualne stają się te stanowiska podnoszące, że błędem jest sugerowanie, że wszystkie zbiorowe interesy są ogólnym interesem społeczeństwa, gdyż w wielu przypadkach zaspokojenie zbiorowych interesów niektórych grup może być całkowicie sprzeczne z ogólnym interesem społeczeństwa. W konsekwencji US doszedł do wniosku, że w przypadku określenia konkretnej inwestycji w ustawie nie można ustalić powodów, dla których ustawodawca przyznał danej inwestycji prymat, a także czy ustawodawca zidentyfikował potencjalne sprzeczne interesy i jak poradził sobie z ich istnieniem. Ponadto oczywiste jest, że okoliczności te nie mogą zostać ustalone, ponieważ proces legislacyjny nie ma środków do oceny poszczególnych przypadków ze wszystkimi ich kontekstami i konsekwencjami (Pl.ÚS 24/04).

Podobnie za niekonstytucyjną została uznana ustawa z 2 grudnia 2005 r. w sprawie budowy drogi startowej O6R-241 Praga-Ruzyne lotnisko. W wyroku US podniesiono nową, istotną kwestię<sup>50</sup>. Mianowicie odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, w tym do tego z 28 czerwca 2005 r. (Pl. ÚS 24/04), sąd podniósł, że konstytucyjność prawa regulującego wyjątkowy, tj. konkretny przypadek, może być uznana za praworządną pod warunkiem, że prawo dotyczące jednego przypadku nie stanowi naruszenia zasady równości, która wpływa na konstytucyjne prawa i wolności<sup>51</sup>. Nadto uchwalenie takiej ustawy nie może

<sup>46</sup> Wyrok US z 19 lutego 2003 r., Pl. ÚS 12/02 (83/2003 Sb.).

<sup>47</sup> Weyr (1937): 37.

<sup>48</sup> Por. Knapp (1995): 149–150; identycznie Wronkowska (2005): 14 i 18.

<sup>49</sup> Np. wyrok US z 15 lutego 2007 r., Pl. ÚS 77/06 (37/2007 Sb.).

<sup>50</sup> Wyrok US z 17 marca 2009 r., Pl. ÚS 24/08 (124/2009 Sb.).

<sup>51</sup> Por. wyrok US z 19 lutego 2003 r., Pl. ÚS 12/02 (83/2003 Sb.).



być przejawem dowolności, ale muszą za tym przemawiać racjonalne argumenty, przy czym zastrzega się, że do kompetencji sądu konstytucyjnego nie należy ocena stopnia tej racjonalności.

Z kolei w orzeczeniu niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) w ważnym wyroku z 2013 r., dotyczącym realizacji inwestycji w postaci budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, zauważono, że może zachodzić wiele interakcji między interesem publicznym a przedsięwzięciami zmierzającymi do realizacji tego celu<sup>52</sup>. W przypadku eksploracji związanych z górnictwem i zasobami mineralnymi legalność i dopuszczalność takiej inwestycji musi być oceniana przez pryzmat całościowego bilansu. W takim przypadku uwzględnia się nie tylko aspekty gospodarcze, ale także inne istotne interesy publiczne, takie jak: ochrona krajobrazu, zabytków, zarządzanie zasobami wodnymi, rozwój regionalny czy względy ładu przestrzennego. W orzeczeniu tym podkreślono, że dla przedsięwzięć, które tak znacząco oddziałują na otoczenie, skrupulatnie należy szacować jego skutki, co wprost nawiązuje do koncepcji wyważania tych interesów. Może się bowiem zdarzyć, że inwestycja o tak ogromnym oddziaływaniu narusza interesy innych podmiotów i nie służy dobru publicznemu, a więc ogółowi. Jest to tym bardziej doniosłe, gdy realizacja celów publicznych łączy się z korzyściami, jakie może uzyskać podmiot prywatny. Natomiast w przypadku budowy obwodnicy kolejowej miasta Stendal FTK nie dopatrzył się jej niekonstytucyjności<sup>53</sup>.

Poza przedstawionymi stanowiskami, w szczególności czeskiego sądu konstytucyjnego, który, jak się okazuje, w odpowiednim momencie skutecznie powstrzymał inicjatywy legislacyjne prawodawcy, będące w istocie „drogą na skróty”, kolejnym argumentem przeciwko wyznaczaniu konkretnych przedsięwzięć w ustawie stanowić może sygnalizowana już koncepcja minimum wyłączności kompetencyjnej, tu: egzekutywy. Opiera się ona na wyodrębnieniu trzonu działalności każdej z władz oraz wskazania tych aktywności, które mają jedynie charakter peryferyjny. W konsekwencji za rdzeń aktywności władzy ustawodawczej współcześnie niewątpliwie należy uznać stanowienie prawa w ujęciu przedmiotowym, a więc norm generalnych i abstrakcyjnych<sup>54</sup>. Z kolei konkretyzacja tych norm przynależy do władzy wykonawczej. To ona w drodze stosownych procedur władna jest do podejmowania konkretnych rozstrzygnięć, przedsięwzięcia jednostkowych działań celem urzeczywistnienia ogólnych norm. W kontekście powyższego minimum kompetencyjne egzekutywy w aspekcie realizacji inwestycji infrastrukturalnych będzie zasadała się na wdrażaniu ogólnie wyznaczonych celów publicznych wskazanych obecnie w art. 6 u.g.n. lub ustawach szczególnych. To właśnie w toku postępowań administracyjnych należy przesądzić, czy w ogólnie będą one realizowane, a następnie wskazać miejsce i szczegółowe warunki działania wynikające z przepisów szczególnych. W konsekwencji zaprezentowana koncepcja, ukształtowana

<sup>52</sup> Wyrok FTK z 17 grudnia 2013 r., 1 BvR 3139/08. Dotyczył on odkrywkowej kopalni węgla brunatnego w Nadrenii Północnej-Westfalii (Garzweiler).

<sup>53</sup> Wyrok FTK z 17 lipca 1996, 2 BVF 2/93, BVerGE 95,1.

<sup>54</sup> Zob. także Florczak-Wątor (2019): 56.

w dwudziestoleciu międzywojennym, aktualna w świetle postanowień Konstytucji RP, ograniczałaby swobodę legislacyjną ustawodawcy, w tym poglądy o nieograniczonym przedmiotowo zakresie ustawy<sup>55</sup>. Następuje to przez założenie, że istnieje domniemanie kompetencyjne na rzecz odpowiedniej władzy, które jedynie przez wyraźny przepis może być uchylone<sup>56</sup>. Sprzyjałoby to refleksji, czy rzeczywiście ustawodawca jest w tej kwestii niczym nieskrępowany, gdyż wyznaczanie nie abstrakcyjnych, a konkretnych celów w ustawie w większości przypadków budzi uzasadnione wątpliwości.

## V. OGRANICZENIE PRAWA DO SĄDU I INNYCH PRAW PODMIOTOWYCH

Wskazywanie wprost w ustawie konkretnych celów publicznych oznacza, że w trakcie postępowań administracyjnych z ewentualnych przedmiotów sporu wyłączone jest kwestionowanie samego zamiaru realizacji takiej inwestycji. A to powoduje nadzwyczajne ograniczenie publicznych praw podmiotowych na wiele polach.

Jednym z naczelných zarzutów stawianých analizowanym ustawowym przesądzeniem jest ograniczenie prawa do sądu, prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy prawnej, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to należy rozumieć jako „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”<sup>57</sup>. Stanowisko to w przypadku specustaw inwestycyjnych jest szczególnie silnie akcentowane w orzeczeniach czeskiego sądu konstytucyjnego. W jego przekonaniu wskazanie konkretnego celu publicznego w ustawie oznacza, że sądy powszechne bądź administracyjne nie są władne zbadać, czy organy administracji, dokonując wyważania „interesu publicznego” w konkretnej sytuacji, nie przekroczyły ustawowych granic uznania administracyjnego. W konsekwencji badane będą mogły być wyłącznie ewentualne decyzje zapadłe z związku z tymi inwestycjami (np. decyzja wywłaszczeniowa), nie będzie można natomiast kwestionować zasadności realizacji samej inwestycji. Wzruszenie takiej byłoby możliwe jedynie przez skazanie ustawy przed sądem konstytucyjnym, co stanowi poważne ograniczenie. Co prawda możliwości takiej nie można wykluczyć, to jednak uznać należy ją za wyjątkową, a nie za powszechną drogę kontroli. Stąd ograniczenia w tym zakresie są na tyle poważne, że łamią zasadę kontroli sądowej działań administracji publicznej w zakresie wykazania niezbędności realizacji inwestycji. W takim wypadku interes publiczny zdaje się nadrzędny

<sup>55</sup> Garlicki (2014): 131.

<sup>56</sup> Komarnicki (1922): 219 i powołana tam literatura; Maliniak (1937): 425.

<sup>57</sup> Sarnecki (2003): 1; podobnie Bogusz (2005): 361; zob. także Czeszejko-Sochacki (1997): 86–105.

w stosunku do innych interesów publicznych oraz indywidualnego. Co więcej, US zajął stanowisko, że dla aktów stosowania prawa, w szczególności aktów administracyjnych, fundamentalne znaczenie ma uzasadnienie decyzji, które pełni kluczową rolę w kwestii wykazania interesu publicznego (Pl.ÚS 24/04). W szczególności musi ona jednoznacznie wskazywać, dlaczego interes publiczny przeważa nad szeregiem prywatnych, szczególnych interesów. Interes publiczny musi być znaleziony w procesie decydowania o konkretnej kwestii i nie może być ustalony *a priori* w konkretnym przypadku. Z tych powodów określenie interesu publicznego w konkretnym przypadku jest zazwyczaj kompetencją władzy wykonawczej, a nie władzy ustawodawczej<sup>58</sup>. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ustaw uzasadnienie nie jest sformalizowane, gdyż nie pełni tak doniosłej roli jak w postępowaniu administracyjnym<sup>59</sup>.

W orzecznictwie US obecny jest pogląd, że regulacja zawarta w przepisie prawnym nie może pozbawiać adresatów możliwości sądowej kontroli, gdyż jest to niezgodne z zasadą państwa prawnego, która jest ściśle połączona z zasadą trójpodziału władzy i sądowej ochrony praw<sup>60</sup>. Także polski TK nie ma wątpliwości, że prawem do sądu należy objąć możliwie szeroki zakres spraw<sup>61</sup>. Dla celów niniejszego opracowania za szczególnie wartościowe należy uznać stanowisko, że celem istnienia prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy<sup>62</sup>. Tym samym prawo do sądu przejawia się również w potwierdzeniu swoistego przebywania pod opieką prawa<sup>63</sup>, będąc jednym z praw osobistych jednostki. Inną fundamentalną zasadą powiązaną z powyższą, która jest naruszana, jest zasada równości wobec prawa. Czeski sąd konstytucyjny w zakresie praktyki uchwalania analizowanych specustaw stwierdził jednoznacznie, że prawo własności powinno mieć taką samą treść w stosunku do wszystkich właścicieli i korzystać z takiej samej ochrony (PL. ÚS 24/08). W konsekwencji wskazanie konkretnej inwestycji w ustawie uniemożliwia sądową kontrolę, czy dana inwestycja leży w interesie publicznym, co w sposób nieuzasadniony różnicuje status właścicieli.

Z kolei w orzeczeniu FTK z 17 grudnia 2013 r. (1 BvR 3139/08) podniesiono inny, równie doniosły aspekt realizacji inwestycji o dużym obszarze oddziaływania, który przejawia się we wzorcach gwarancji skutecznej ochrony prawnej przed naruszeniami prawa. Mianowicie ochrona ta musi być dostępna na tyle wcześniej przed przejściem nieruchomości, że w odniesieniu do jej faktycznej realizacji można wciąż realnie dokonać rewizji wszystkich istotnych warunków przyszłych działań, co może nawet doprowadzić do zrezygnowania z realizacji inwestycji. Powyższe jest szczególnie doniosłe, gdy będą one miały być

<sup>58</sup> Tak samo US w wyroku z 12 lutego 2019 r., Pl. ÚS 21/17 (89/2019 Sb.).

<sup>59</sup> O doniosłość uzasadnienia decyzji zob. np. Zimmermann (2010): 511–524; Turski (2017): 51–64.

<sup>60</sup> Wyrok US z 11 czerwca 2003, Pl. ÚS 40/02 (199/2003 Sb.).

<sup>61</sup> Zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10/119 i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>62</sup> Wyrok TK z 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003/5/38.

<sup>63</sup> Sarnecki (2003): 2.

realizowane na przestrzeni wielu lat, z którą to sytuacją mamy aktualnie do czynienia w Polsce (CPK, Mierzeja Wiślana).

Zasygnalizowane powyżej oba wątki zyskują na aktualności i tym samym doniosłości, gdyż coraz powszechniejsza praktyka uchwalania w Polsce tzw. specustaw została już dostrzeżona przez Komisję Europejską, która 7 marca 2019 r. skierowała do Polski tzw. uzasadnioną opinię, zarzucającą naruszenie przepisów dyrektywy EIA<sup>64</sup>, a więc procedur odwoławczych od decyzji środowiskowych<sup>65</sup>. Z komunikatu prasowego wynika, że kwestionowany jest brak możliwości wstrzymania realizacji spornych przedsięwzięć do czasu prawomocnego sądowego rozstrzygnięcia o możliwości ich realizacji, co stanowi ograniczenie efektywnego prawa do sądu. Nadmienić należy, że właśnie dzięki tym uprawnieniom została w Polsce zablokowana możliwość budowy obwodnicy w Dolinie Rospudy<sup>66</sup>.

Powyższe rozważania uzupełnić można o regułę wyrażoną w art. I § 9 zd. 3 Konstytucji USA, która stanowi o jednej z emanacji zasady podziału władzy w demokratycznym państwie prawa. Mianowicie w przepisie tym stwierdza się, że nie można wydawać ustaw proskrypcyjnych ani też ustaw działających wstecz. Ustawami proskrypcyjnymi, a więc „wyjmującymi spod ochrony prawnej”, byłyby takie akty prawne, które łamałyby podstawowe zasady państwa prawnego, w szczególności zasadę równości wobec prawa czy prawa do sądu.

## VI. WNIOSKI

Jak słusznie stwierdza Marek Zubik, od dawna zauważa się zacieranie różnic między aktami stanowienia i stosowania prawa<sup>67</sup>. Jest on zwolennikiem poglądu, że Konstytucja RP wyznaczyła ustawie rolę aktu normatywnego. Coraz powszechniejsza praktyka nadawania form ustawowych aktywnościom typowym dla prowadzenia bieżącej polityki państwa sprawia, że relacje pomiędzy tymi władzami są naruszane. W przypadku analizowanych ustaw wypada stwierdzić, że ponieważ stanowią w pewnej części normy generalno-konkretne, wymykają się klasycznemu wzorcowi działań legislatywy i stają się w tym zakresie aktami stosowania prawa. Tym samym bliżej im do generalnych aktów administracyjnych (ogólnych aktów stosowania prawa).

Początkowo sporadyczne sięganie po te ekstraordynaryjne rozwiązania nabrało w ostatniej dekadzie dynamiki. Jednocześnie tego typu regulacje, odmiennie niż w Czechach, nie spotkały się ze stanowczym przeciwdziałaniem RPO czy TK, co w praktyce stanowiło przyzwolenie dla władzy publicznej na

---

<sup>64</sup> Zob. art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE z 28 stycznia 2012 r., L 26/1.

<sup>65</sup> Zob. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO\\_19\\_1472](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_19_1472)> [dostęp: 11.02.2020].

<sup>66</sup> Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 26 października 2007 r., VII SA/Wa 1263/07, CBOSA.

<sup>67</sup> Zubik (2014): 9 i 18 n.

multiplikację tego typu rozwiązań „upraszczających”<sup>68</sup>. W tym względzie za szczególnie doniosłą należy uznać myśl Jan Zimmermanna, że wprowadzanie epizodycznych ustaw aktualizuje refleksję w sprawie konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, która nie pozwala na różnicowanie ustaw i tym samym przyzwala na wydawanie jakichkolwiek ustaw specjalnych<sup>69</sup>. Postulat ten nawiązuje do wyodrębnienia w systemie prawnym tzw. ustaw organicznych, tj. ustaw o szczególnej doniosłości dla systemu prawnego, których zmiany wymagałyby szczególnego trybu, co jest obecne przykładowo we francuskim bloku konstytucyjnym<sup>70</sup> i innych<sup>71</sup>.

Reasumując, uchwalanie kolejnych ustaw incydentalnych na konkretny przypadek odbywa się kosztem gwarancji praw jednostki na rzecz przyspieszenia procesów decyzyjnych bądź doraźnych celów politycznych, ekonomicznych i innych. Jest to o tyle niebezpiecznie, że ustawodawca przejmuje rolę władzy wykonawczej, do której to roli nie jest przygotowany, co jednocześnie może stanowić naruszenie zasady trójpodziału władzy. Podejmowanie ustaw zawierających rozstrzygnięcie spraw konkretnych stwarza zagrożenie uwolnienia się decydentów od odpowiedzialności prawnej, jaką ponoszą osoby podejmujące akty stosowania prawa w organach władzy wykonawczej, a parlamentarzyści są od niej zwolnieni. Nic tak nie psuje państwa jako możliwość podejmowania decyzji, za które się nie odpowiada (pomijając odpowiedzialność polityczną przed wyborcami). Taką praktykę można uznać, za Zubikiem, za nadmierne wejście przepisów ustawowych w sferę, która pozostaje w gestii władzy wykonawczej (Rady Ministrów) i powinna być rozwiązana w ramach bieżącego prowadzenia polityki wewnętrznej państwa<sup>72</sup>. Powyższe stanowić może okazję do głębszej refleksji w sprawie klasycznego pojmowania zasady trójpodziału władzy<sup>73</sup>.

- Akerman, B. (2019). Good-bye, Montesque, [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (eds.), *Comparative Administrative Law*. Cheltenham–Northampton: 38–43.
- Bogusz, M. (2005). Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej. *Gdańskie Studia Prawnicze* 1: 355–364.
- Bożyk, S. (2006). *Prawonoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie RP*. Białystok.
- Czeszejko-Sochacki, Z. (1997). Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP. *Państwo i Prawo* 52(11/12): 86–105.
- Działocha, K. (2006). Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: 303–332.
- Florczak-Wątor, M. (2019). Komentarz do art. 10, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: 55–58.
- Garlicki, L. (2012). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.
- Garlicki, L. (2014). *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Gerhold, S. (2010). *The Rise and Fall of the Surrey Iron Railway, 1802–1846*. London.
- Granat, M. (red.) (2013). *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*. Warszawa.
- Kisiorowski, G. (2010). Normatywny charakter aktu prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Państwo i Prawo* 65(7): 32–45.

<sup>68</sup> Zubik (2014): 9 i 18 n.

<sup>69</sup> Zimmermann (2017): 32.

<sup>70</sup> Sarnecki (2008): 215.

<sup>71</sup> Małajny (2008): 54.

<sup>72</sup> Zubik (2014): 21.

<sup>73</sup> Zob. Akerman (2019): 38.

- Knapp, V. (1995). *Theory of Law*. Prague.
- Komarnecki, W. (1922). *Polskie prawo polityczne*. Warszawa.
- Kulesza, M. (1998). „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo* 53(2): 12–19.
- Leoński, L. (2004). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa.
- Małajny, R.M. (2008). Pojęcie ustawy i ich rodzaje, [w:] C. Martysz, Z. Tobor (red.), *Studia z wykładni prawa*. Bydgoszcz–Katowice: 45–57.
- Maliniak, W. (1937). *Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym*. Warszawa. [Przedrukowane w zbiorze *Przeciw fetyszymowi konstytucyjnemu*, Kraków 2012].
- Parchomiuk, J. (2018). *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*. Warszawa.
- Sarnecki, P. (2003). *Komentarz do art. 45*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 5*. Warszawa: 1–7.
- Sarnecki, P. (2007). *Komentarz do art. 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 5*. Warszawa: 1–23.
- Sarnecki, P. (2008). *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa.
- Sokolewicz, W. (1995). *Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna?* [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*. Warszawa: 17–24.
- Szewczyk, M., Szewczyk, E. (2014). *Generalny akt administracyjny*. Warszawa.
- Turski, J. (2017). *Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej w części obejmującej uzasadnienie lub jego fragmenty*. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1: 51–64.
- Weyr, F. (1937). *Československé ústavní právo*. Praga.
- Wronkowska, S. (2005). *Podstawowe pojęcia prawa i prawodawstwa*. Poznań.
- Zimmermann, J. (2010). *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5/6: 511–524.
- Zimmermann, J. (2017). *Aksjomaty postępowania administracyjnego*. Warszawa.
- Zimmermann, M. (1956). *Formy działania administracji publicznej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, Z. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: 320–359.
- Zubik, M. (2014). *Ustawa a bieżące potrzeby polityki państwa*. *Przeгляд Legislacyjny* 88(2): 9–22.

THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWERS AND THE SO-CALLED INVESTMENT ‘SPECIAL ACTS’ FOR A SPECIFIC PURPOSE: REFLECTIONS ON THE BOUNDARIES BETWEEN LAWMAKING AND APPLICATION (TOWARDS A GENERAL ADMINISTRATIVE ACT)

Summary

The article deals with the issues of the increasingly common adoption of the so-called one-off special investment laws. Initially these exceptional means were sporadically employed, but in recent times their use has become more commonplace (Central Communication Port, the Vistula Spit cut, etc.). The adoption of such laws is juxtaposed with the principle of the separation of powers, which is organically linked to the freedom of the individual and possible violations of this freedom. The study presents the thesis that the acts regulating the implementation of the indicated investments do not meet the characteristics of abstraction. They contain general-specific norms constituting the domain of the executive, not legislation, and consequently they are closer to general acts of law application (general administrative acts) than to normative acts. Their adoption may therefore constitute an abuse of the law, as the implementation of such investments in this manner violates, inter alia, the right to a fair trial. The study mainly uses the comparative legal method, in particular the rulings of the Czech constitutional court, which twice negated the possibility of passing incidental laws on a specific case.

Keywords: principle of the separation of powers; special acts; incidental acts; general administrative act (general act of applying the law); right to a fair trial; minimum exclusivity of competence