

# ZESZYTY NAUKOWE

Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej  
im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu

Rada redakcyjna:

Dr hab. Zbigniew Wasąg (przewodniczący)

Dr Małgorzata Szreniawska

Dr Magdalena Kuranc-Szymczak

Recenzent:

Dr Przemysław Gorzko

Dla Autorów:

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu są recenzowanym czasopismem naukowym. Tematyka Zeszytów obejmuje głównie obszary działalności naukowej Szkoły, i przede wszystkim dotyczy zagadnień związanych z administracją publiczną i bezpieczeństwem, a także problemów związanych z naukami o organizacji, naukami prawnymi i innymi perspektywami ważnymi dla kraju, dla społeczeństwa i dla Zamościa. Od autorów artykułów nie są pobierane pieniądze za publikację, ani nie ma honorariów za publikowanie artykułów. Artykuł powinien zawierać: Imiona i nazwiska autorów, reprezentowany podmiot, nr ORCID, tytuł w języku polskim i angielskim, streszczenie w języku polskim i angielskim, słowa kluczowe w języku polskim i angielskim, treść artykułu (20-40 tysięcy znaków), spis wykorzystanej literatury. W tekście należy stosować przypisy dolne, obejmujące inicjał i nazwisko autora, tytuł, miejsce, rok publikacji i numer strony, lub odpowiednio dla czasopism tytuł, numer i rok czasopisma, a dla prac zbiorowych również dane o redaktorach i o tytule książki. Przed przesłaniem należy dokładnie sprawdzić tekst pod kątem ortografii i interpunkcji. Tekst powinien być pozbawiony podwójnych spacji, twardych spacji i podwójnych akapitów. Artykuły należy nadsyłać w formacie doc lub docx na adres redaktorów danego numeru Zeszytów, a w przypadku numerów związanych z konferencjami naukowymi – na adres organizatora konferencji. Redakcja Zeszytów Naukowych WSHE przykłada wagę do stosowania standardów etycznych przez wszystkie osoby zaangażowane w proces publikacji: autorów, redaktorów, recenzentów i wydawcy. Więcej informacji na temat zasad etycznych można znaleźć na stronie:

<https://www.elsevier.com/about/policies/publishing-ethics>

**Zeszyt Naukowy nr 8**

ISBN 978-83-952471-3-2

ISSN 1734-7114

Zamość 2022

## Spis treści

Słowo wstępne	3
<b>Artykuły naukowe</b>	
Łukasz Maszewski – Obszar na którym wprowadzono stan nadzwyczajny a strefa specjalna w prawie administracyjnym	5
Adam Bródka – Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Analiza pozycji prawnej właściciela nieruchomości	26
Jolanta Behr – Internet jako przestrzeń świadczenia usług publicznych i komunikacji usługodawcy i usługobiorcy	44
Małgorzata Szreniawska – Samorządność w rozstrzyganiu sporów	58
Karol Dąbrowski – Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji konfliktowej – przykład Parku Węglińskiego w Lublinie	69
Marta Duda – Epuap jako platforma komunikacji z obywatelem	81
Piotr Szreniawski – Zadawanie odpowiednich pytań a jakość administracji publicznej	89
<b>Wywiady</b>	
Maciej Błazewski – Czytanie norm	98
Jolanta Behr – Niematerialna wiedza	101
Andrzej Blikle – Turkusowa administracja	103
Dominika Cendrowicz – Uczenie się administracji w pomocy społecznej	107
Karina Pilarz – Uczenie się w przestrzeni metropolitalnej	111
Krzysztof Rymar – Administracja osiedla	115
Kamen Rikev – Bałkańska administracja	116
<b>Sprawozdania</b>	
Piotr Szreniawski – Sprawozdanie z dwu Ogólnopolskich Konferencji Naukowych: „Komunikacja w perspektywie nauk administracyjnych” i „Obywatel a sfera publiczna”.	126
Małgorzata Szreniawska – Sprawozdanie z konferencji „Nowe technologie i ich wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki”.	127

# **Artykuły naukowe**

Łukasz Maszewski  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ORCID ID: 0000-0002-1920-6805

## **Obszar na którym wprowadzono stan nadzwyczajny a strefa specjalna w prawie administracyjnym**

The area where the state of emergency was introduced and the special zone in administrative law

### **Streszczenie**

Prezentowane w opracowaniu rozważania zainspirowane zostały wprowadzeniem w dniu 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, a następnie – po jego zniesieniu z dniem 2 grudnia 2021 r. – przeniesieniem fragmentu regulacji dotyczącej tego stanu na stałe do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (do przepisów o strefie nadgranicznej). W obu tych przypadkach (zarówno stanu wyjątkowego, jak i strefy specjalnej związanej z ochroną granicy państwowej) wprowadzony został zakaz przebywania na określonym obszarze. Organy władzy publicznej doprowadziły zatem do płynnego przejścia w ramach reżimu publicznoprawnego od stanu nadzwyczajnego do strefy specjalnej. W konsekwencji pomimo zniesienia stanu wyjątkowego, w stosunku do analizowanego obszaru fragmentów województw podlaskiego i lubelskiego, część ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw pozostała bez zmiany. Na kanwie powyższego w artykule podjęto próbę analizy zagadnienia tożsamości i różnic zachodzących pomiędzy obszarami objętymi stanami nadzwyczajnymi a obszarami, na których ustanowiono strefy specjalne, w tym także próbę odpowiedzi na pytanie – czy obszary objęte stanami nadzwyczajnymi powinny być uznawane za strefy specjalne w prawie administracyjnym.

**Słowa kluczowe:** stan nadzwyczajny, stan wyjątkowy, stan wojenny, stan klęski żywiołowej, strefa specjalna, reżim publicznoprawny

### **Summary**

The considerations presented in the study were inspired by the introduction of a state of emergency in part of the Podlaskie Voivodeship and part of the Lubelskie Voivodeship on September 2, 2021, and then – after its abolition on December 2, 2021 – the permanent transfer of a part of the regulation concerning this state to the Act of October 12, 1990 on the protection of the state border (regulations on the frontier zone). In both cases (both the state of emergency and the special zone related to the protection of the state border), a ban on staying in a specific area was introduced. Thus, the organs of public authority led to a

smooth transition under the public-law regime from the state of emergency to a special zone. As a consequence, despite the lifting of the state of emergency, in relation to the analyzed area of parts of the Podlaskie and Lubelskie voivodeships, some constitutional restrictions on freedoms and rights remained unchanged. On the basis of the above, the article attempts to analyze the issue of identity and the differences between areas covered by a state of emergency and areas where special zones have been established, including an attempt to answer the question – whether areas subject to states of emergency should be recognized as special zones in administrative law.

**Keywords:** extraordinary states, state of emergency, martial law, state of natural disaster, special zone, public law regime

## **Wprowadzenie**

Pandemia Covid-19, kryzys migracyjny na polsko-białoruskiej granicy, który rozpoczął się w 2021 r. oraz rosyjska inwazja na Ukrainę (rozpoczęta 24 lutego 2022 r.) ukazały jak ważne jest przygotowanie państwa do reagowania na zagrożenie w sytuacjach kryzysowych. Jednym z elementów tego przygotowania jest także prowadzenie badań naukowych oraz kształcenie studentów w dziedzinach objętych powyższym zakresem tematycznym.

Konieczne jest także ciągle utrzymywanie aktualności przepisów prawa regulujących działalność organów administracji publicznej w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz w ramach tzw. stref (obszarów) specjalnych. Przepisy prawa muszą bowiem zostać tak sformułowane w czasie bezkryzysowym, aby w przypadku pojawienia się zagrożenia dla państwa i jego obywateli umożliwiły szybką i adekwatną do rodzaju tego zagrożenia reakcję organów władzy publicznej.

Problem ten obrazują konstytucyjne przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych, które uniemożliwiają nowelizowania ustaw o stanach nadzwyczajnych w trakcie ich trwania (art. 228 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, dalej jako Konstytucja RP). Mogło to być jedną z przyczyn niewprowadzenia stanu

---

<sup>1</sup> Zgodnie z którym w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Na wątpliwości związane z możliwością dokonywania w tych ustawach tzw. „uzupełnień prawodawczych” zwracał uwagę K. Complak, zob. *idem*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX, komentarz do art. 228.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

klęski żywiołowej podczas pandemii Covid-19, o której przebiegu i rozwoju na jej początku nie wiedzieliśmy prawie nic, a i obecnie nie wszystko jest jeszcze wiadome. Za przykład mogą posłużyć także art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> (w skrócie u.s.woj.) oraz art. 21 pkt 3 ustawy o stanie wyjątkowym<sup>4</sup> (w skrócie u.s.wyj.) umożliwiające „okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach”. Nie przewidują one natomiast możliwości wprowadzenia edukacji zdalnej czy hybrydowej, które to zostały wykorzystane w praktyce w czasie wspomnianej pandemii. Metody te dwadzieścia lat temu nie byłyby oczywiście możliwe do zastosowania w sposób, w jaki są one dostępne obecnie. Nie oznacza to jednak usprawiedliwienia dla braku aktualizowania przedmiotowych rozwiązań w ustawie przez dwadzieścia lat.

Zarówno na potrzeby naukowe, jak i dydaktyczne, przez ostatnie lata (a zwłaszcza po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.) nie można było wskazać przykładu na wprowadzenie w Polsce stanu nadzwyczajnego bez odnoszenia się do stanu wojennego z lat 1981-1983. Konieczne było odwoływanie się do przykładów z innych państw Europy czy świata. W wielu z nich w tym okresie wprowadzano różne stany nadzwyczajne. Dotyczyło to w ostatnim czasie chociażby Francji, Kazachstanu czy Słowacji.

Niestety również i w Polsce lata 2020-2022 obfitowały w wydarzenia, które skutkowały czy to wprowadzeniem czy to rozważaniem potrzeby wprowadzenia w Polsce stanu nadzwyczajnego. Można w tym kontekście wskazać na niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej w związku z pandemią Covid-19 (choć jak pokazała praktyka związana z kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej – być może stanu wyjątkowego zamiast stanu klęski żywiołowej) oraz na wprowadzenie stanu wyjątkowego związanego z kryzysem migracyjnym przy granicy z Białorusią. Wystąpiła także możliwość ewentualnego wprowadzenia stanu wojennego (bądź wyjątkowego) na całym bądź części terytorium RP w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę.

Rozważania poniższe zainspirowane zostały właśnie wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w dniu 2 września

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 209).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

2021 r.<sup>5</sup>, a następnie – po jego zniesieniu z dniem 2 grudnia 2021 r. – wprowadzeniem zakazu przebywania na tym obszarze na podstawie znowelizowanej ustawy o ochronie granicy państwowej<sup>6</sup> (w skrócie u.o.g.p.)<sup>7</sup>. Wspomnianych zmian legislacyjnych dokonano bowiem w przepisach o strefie nadgranicznej<sup>8</sup>, czyli tych które uznawane są za jeden z przykładów normatywnej regulacji stref specjalnych w prawie administracyjnym. Zakaz przebywania na określonym obszarze wprowadzony został w obu analizowanych przypadkach (zarówno stanu wyjątkowego, jak i strefy specjalnej związanej z ochroną granicy państwowej). W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzonych ograniczeń było oczywiście jeszcze więcej<sup>9</sup>. Organy

---

<sup>5</sup> Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612) oraz rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1788).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

<sup>7</sup> Zakaz ten wprowadzono rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. poz. 2193) oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. poz. 488).

<sup>8</sup> Chodzi tu o dodane art. 12a-12d u.o.g.p.

<sup>9</sup> Zakres tych ograniczeń, zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1613 ze zm.), obejmował: 1) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631); 2) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi; 3) obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez przebywające w miejscach publicznych osoby, które ukończyły 18 lat, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej; 4) zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący

władzy publicznej doprowadziły zatem do płynnego przejścia w ramach reżimu publicznoprawnego od stanu nadzwyczajnego do strefy specjalnej. W konsekwencji pomimo zniesienia stanu wyjątkowego, w stosunku do analizowanego obszaru fragmentów województw podlaskiego i lubelskiego, część ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw pozostała bez zmiany. Patrząc na powyższe z perspektywy tych pozostawionych w mocy ograniczeń można powiedzieć, że nic się *de facto* nie zmieniło, a jedynie formalnie zniesiono stan wyjątkowy i w to miejsce wprowadzono ograniczenia w ramach istniejącej tam już wcześniej strefy specjalnej (strefy nadgranicznej). Na kanwie powyższego postawić można zatem pytanie o tożsamości i różnice zachodzące pomiędzy obszarami objętymi stanami nadzwyczajnymi i obszarami, na których ustanowiono strefy specjalne w prawie administracyjnym.

### **Pojęcie stanów nadzwyczajnych i stref specjalnych**

Zagadnienie stanów nadzwyczajnych wydaje się wzbudzać mniej kontrowersji w nauce niż strefy specjalne, a to z uwagi na ich ścisłą konstytucyjną oraz ustawową regulację. Zgodnie z Konstytucją RP wyróżnia się bowiem tylko trzy stany nadzwyczajne tj. stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej, które mogą być wprowadzane w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Praktyka stosowania przepisów prawa pokazała, że rozróżnienie pomiędzy zagrożeniami uzasadniającymi wprowadzenie poszczególnych stanów nadzwyczajnych nie jest oczywiste<sup>10</sup>. Jest tak chociażby z uwagi na przesłankę

---

całą dobę; 5) zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, również w przypadku, gdy miejsca te, obiekty lub obszary stanowią tło dla wizerunku funkcjonariusza Straży Granicznej lub Policji oraz żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 6) ograniczenie dostępu do informacji publicznej przez odmowę udostępnienia w sposób określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598) informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

<sup>10</sup> Konstytucja RP w art. 229, 230 i 232 oraz każda z trzech ustaw o stanach nadzwyczajnych określają przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów. Zagrożenia będące podstawą do ich wprowadzenia tradycyjnie dzieli się na zewnętrzne (w przypadku stanu wojennego) i wewnętrzne (w przypadku stanu



wprowadzenia stanu wyjątkowego jaką jest „bezpieczeństwo obywateli lub porządku publicznego” (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). Jest ona na tyle uniwersalna i pojemna, że jej zaistnienie można uznać zarówno w przypadku pandemii, jak i kryzysu migracyjnego, gdzie wydawać by się mogło, że dominują raczej przesłanki do wprowadzenia odpowiednio stanu klęski żywiołowej (masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi w przypadku pandemii Covid-19 w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>11</sup>) oraz stanu wojennego (kryzys migracyjny można uznać za zagrożenie zewnętrzne państwa zgodnie z art. 229 Konstytucji RP).

Tryb wprowadzania i zniesienia poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego uszczegóławiają dodatkowo trzy powyżej wspomniane już ustawy o każdym z tych stanów. Dodatkowo podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej określa ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>12</sup>. Kwestię rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. reguluje z kolei ustawa z dnia 29 września 2021 r.<sup>13</sup>

To że wprowadzono jeden z trzech stanów nadzwyczajnych musi zatem wynikać z odpowiedniego rozporządzenia opublikowanego w Dzienniku Ustaw, dodatkowo podanego do publicznej wiadomości (zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji RP). Sposób wprowadzenia każdego z tych stanów jest ściśle prawnie uregulowany. Nie ma tu w związku z tym miejsca na domniemania czy subiektywne oceny co do

---

klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego). Zob. E. Olejniczak-Szałowska, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 722. Takie rozróżnienie jest zresztą uznawane za jedną z tendencji współczesnej regulacji problematyki stanów nadzwyczajnych także w państwach innych niż Polska. Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 408.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 233 poz. 1955.

<sup>13</sup> T.j.: Dz.U. poz. 425.

tego czy został wprowadzony określony stan nadzwyczajny czy też nie. Mimo to były podejmowane próby wykazania, że *de facto* obowiązywał stan klęski żywiołowej podczas stanu epidemii. Argumenty z tego zakresu nie spotkały się jednak z uznaniem Sądu Najwyższego<sup>14</sup>.

Wiadomo zatem, że nie ma innych stanów nadzwyczajnych ponad te wskazane w Konstytucji RP i takim stanem nie jest ani stan epidemii ani stan zagrożenia epidemicznego<sup>15</sup>, o których stanowi ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>16</sup> (dalej jako u.z.ch.z.), choć można je zaliczać do szerszej od stanów nadzwyczajnych kategorii stanów specjalnych<sup>17</sup>.

Zupełnie inną pod tym względem konstrukcją prawną stanowią strefy specjalne w prawie administracyjnym. Przede wszystkim dlatego, że jest to konstrukcja zbiorcza o nieokreślonym normatywnie zakresie<sup>18</sup>. Nie tylko zatem, że nie ma w przepisach prawa definicji normatywnej tego pojęcia, ale nie ma także normatywnego katalogu tych stref. Chodzi tu nie tylko o przepisy ustawowe, ale i konstytucyjne. Uznanie zatem danego obszaru za strefę specjalną w prawie administracyjnym to wyłącznie domena nauki prawa. A skoro tak to różnice w poglądach na ten temat będą czymś naturalnym i nieuniknionym.

---

<sup>14</sup> Zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 4482/20, LEX nr 3035359 w którym sąd ten orzekł, że „stan nadzwyczajny nie jest (...) stanem domniemanym, czy ocennym, który można stwierdzić przy zastosowaniu kryteriów tego, kto ocenia określoną sytuację, ale stanem normatywnym, wynikającym z zastosowania określonych rozwiązań prawnych w postaci ustaw”.

<sup>15</sup> Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 2849/20, LEX nr 3043973 zgodnie z którym „uregulowania i środki określone w (...) ustawie epidemicznej nie są uregulowaniami i środkami, o których mowa w regulacjach konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych”. Zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 67/21 zgodnie z którym „(...) pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, władza wykonawcza nie zdecydowała się na wprowadzenie tego stanu, wprowadzając jedynie stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego, przy czym żaden z tych stanów nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji (...)”.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.).

<sup>17</sup> Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 102 i n.

<sup>18</sup> Taką zbiorczą kategorię stanowią też stany nadzwyczajne tyle tylko, że one tworzą konstytucyjny katalog zamknięty.

Na potrzeby niniejszych rozważań zostanie przyjęte za J. Stelmasiakiem, że obszar specjalny „obejmuje oznaczoną przestrzeń na której obowiązuje specyficzny reżim prawny wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Jest on tworzony dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym – wyodrębnionym terenie. (...) Prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą unormowania powszechnie obowiązujące”<sup>19</sup>.

Ustaw, w których to zagadnienie uregulowano, także jest zdecydowanie więcej niż w przypadku stanów nadzwyczajnych. Dodatkowo różnią się one od siebie przedmiotem normatywnej regulacji. Mowa tu jest bowiem m.in. o ustawie: o ochronie przyrody<sup>20</sup> (dalej jako u.o.p.), o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>21</sup>, o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>22</sup> (dalej jako u.s.s.e.) czy ustawie Prawo celne<sup>23</sup> (w skrócie u.P.c.).

Strefy specjalne stanowią przedmiot badań niejako przy okazji analizy poszczególnych ustaw materialnego prawa administracyjnego. Jednakże w koncepcji strefy specjalnej chodzi o coś więcej niż tylko o to, co wynika z ustaw regulujących poszczególne przypadki stref. Naukowe definicje stref specjalnych to bowiem próba spojrzenia w poprzek tychże regulacji w celu wyodrębnienia z nich pewnej części wspólnej. Wydaje się bowiem, że konstrukcje obszarów specjalnych w każdej z tych ustaw mają pewne cechy wspólne albo przynajmniej nauka prawa administracyjnego w stosunku do nich próbuje się takich dopatrzeć<sup>24</sup>.

Z powyższego wynika, że do stref specjalnych nie stosuje się przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych. A zatem strefy specjalne zdecydowanie nie powinny być zaliczane do kategorii tych

---

<sup>19</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 103-104.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. (t.j.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2120).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. (t.j.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1670 ze zm.).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2073).

<sup>24</sup> Jak wskazuje L. Zacharko „pojęcie stref specjalnych to pojęcie prawnicze (doktrynalne) i aprioryczne, które służy twórczemu uogólnieniu materiału normatywnego z zakresu obowiązującego prawa przedmiotowego”, *eadem*, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym – a przywileje dla przedsiębiorców na terenie specjalnych stref ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfatego” Nr 41 z 2010 r., s. 63.

stanów. Przejawia się to także w nomenklaturze prawniczej. W związku z tym bowiem, że stan wyjątkowy na analizowanym obszarze został zniesiony zaszła konieczność zmiany tablic oznaczających obszar na którym ten stan był wprowadzony i zawierających napis „obszar objęty stanem wyjątkowym” na inne (np. z napisem „obszar objęty zakazem przebywania – wejście zabronione”<sup>25</sup>).

Niestety z powodu niejednoznaczności pojęcia strefy specjalnej możliwe jest rozważanie zagadnienia obszaru na którym wprowadzono stan nadzwyczajny jako strefy specjalnej. Należy w związku z tym postawić pytanie – czy obszary objęte stanami nadzwyczajnymi powinny być uznawane za strefy specjalne czy też należy te konstrukcje prawne traktować jako odrębne od siebie. Znamienne przy tym jest to, że autorzy podejmujący rozważania z zakresu stref specjalnych swymi rozważaniami obejmują także stany nadzwyczajne<sup>26</sup>, ale relacja odwrotna nie zachodzi. Autorzy analizujący stany nadzwyczajne (zwłaszcza z perspektywy przepisów Konstytucji RP) nie odnoszą się do stref specjalnych<sup>27</sup>. Dla celów naukowych rozstrzygnięcie powyższego dylematu wydaje się być zatem bardzo istotne, gdyż w przypadku zaliczenia obszarów objętych stanami nadzwyczajnymi do stref specjalnych pole badawcze w badaniach obejmujących te strefy znacznie się poszerzy.

Na marginesie tych rozważań wskazać można również, że sprawę odróżnienia stref specjalnych od stanów specjalnych nie ułatwia także sam ustawodawca. Poniższy przykład nie dotyczy co prawda bezpośrednio stanów nadzwyczajnych, ale dobrze obrazuje pewien problem. Zgodnie bowiem z art. 2 u.z.ch.z. użyte w ustawie określenia oznaczają: strefa zero – obszar, na którym wystąpił stan epidemii, znajdujący się bezpośrednio wokół ogniska wirusa, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom

---

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 12c u.o.g.p.

<sup>26</sup> Zob. np. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 60 i n.; G. Szpor, [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 118; J. Boć, *Obywatel...*, s. 105 i n.

<sup>27</sup> Zob. np. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 5-6; K. Wojtyczek, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 103-105; W. Gizicki, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, (red.) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, Warszawa 2014, s. 101 i n.

kontroli (pkt 36); strefa buforowa – obszar wokół strefy zero, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom lub nakazom dotyczącym przemieszczania się ludzi (pkt 37); strefa zagrożenia – obszar, na którym możliwe jest ryzyko wystąpienia stanu epidemii (pkt 38). Należy także zwrócić uwagę na zawartą w powyższym przepisie definicję stanu epidemii, który oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (pkt 22) oraz stanu zagrożenia epidemicznego, czyli sytuacji prawnej wprowadzonej na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych (pkt 23). Innymi słowy, zgodnie z powyższą ustawą strefa to obszar, na którym wprowadzono dany stan, a stan to określona sytuacja prawna.

### **Tożsamości i różnice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi i strefami specjalnymi**

W celu rozstrzygnięcia powyższego problemu badawczego konieczne jest porównanie konstrukcji stanów nadzwyczajnych i stref specjalnych. Obie zaliczane są do reżimów publicznoprawnych, które to stanowią szerszą kategorią pojęciową i do której to można zaliczyć zarówno te stany jak i strefy<sup>28</sup>. Może być tak, że oba przypadki będą dotyczyły tylko fragmentu terytorium państwa. Mogą nawet, jak widać na analizowanym przykładzie, dotyczyć tego samego albo takiego samego obszaru (np. terenów przyległych do granicy z Republiką Białorusi). W ramach obu tych reżimów wprowadza się ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Przykładem może być wprowadzony na określonym terenie zakaz przebywania, wspólny dla obu analizowanych w artykule przypadków.

Jak już powyżej wskazano stan nadzwyczajny i strefa specjalna to pojęcia, które nie zostały normatywnie zdefiniowane. Pojęciami tymi posługuje się jednak nauka prawa, a pojęciem stanu nadzwyczajnego także przepisy prawa, w tym Konstytucji RP. Każdemu z nich można również nadać określone znaczenie w języku powszechnym, które to również należy brać pod uwagę analizując powyższe pojęcia.

---

<sup>28</sup> Zob. J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 1998, s. 457 i n.

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego stan to „sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje”<sup>29</sup>, „całokształt okoliczności, warunki, stosunki w jakich ktoś lub coś się znajduje, istnieje w jakimś czasie; sytuacja, pozycja, położenie”<sup>30</sup>. Sytuacja natomiast to „ogół warunków, w których ktoś się znajduje lub coś się dzieje”<sup>31</sup>. Nadzwyczajny to „wybijający się ponad przeciętność lub bardzo rzadko się zdarzający”, a także „spowodowany szczególnymi okolicznościami lub nieprzewidziany w programie, planie”, także „ponadprogramowy, pozaseryjny, spowodowany niezwykłymi okolicznościami, specjalny”<sup>32</sup>.

Strefa natomiast w języku polskim oznacza „obszar wydzielony z większego obszaru ze względu na charakterystyczne cechy”<sup>33</sup> oraz „pewien obszar wydzielony z większego obszaru, wycinek czego”<sup>34</sup>. Obszar to inaczej „ograniczona część przestrzeni, zwykle dużych rozmiarów; też: określona powierzchnia czegoś”, „miejsce występowania, zasięgu czegoś”<sup>35</sup>. Specjalny natomiast oznacza „odnoszący się do jednego wybranego przedmiotu, zagadnienia lub jednej osoby”, „szczególny, wyjątkowy”<sup>36</sup>.

Poszukując istoty stanu nadzwyczajnego i strefy specjalnej z uwzględnieniem powyższych słownikowych znaczeń analizowanych pojęć można założyć, że stan nadzwyczajny powinien być rozumiany raczej jako związany ze szczególnym czasem (w domyśle wyjątkowym, trudnym)<sup>37</sup>. Uwzględniając regulacje normatywne z tego zakresu dodać

---

<sup>29</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/stan.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>30</sup> Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/stan;5500597.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>31</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sytuacja.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>32</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadzwyczajny.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>33</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/strefa.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>34</sup> Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/strefa;5501487.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>35</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/obszar.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>36</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/specjalny.html>, dostęp: 29.09.2022 r.

<sup>37</sup> Genezy stanów nadzwyczajnych z Konstytucji RP nauka dopatruje się w instytucjach republikańskiej dyktatury z czasów starożytnych, nowożytnej koncepcji tzw. „dyktatury konstytucyjnej” oraz teorii prawa konieczności

można, że chodzi o czas związany z pojawieniem się jakiegoś nieplanowanego, nieprzewidzianego zagrożenia. Pandemia Covid-19 i agresja rosyjska na Ukrainę są tego najlepszymi przykładami. Nie tylko zresztą w słowniku języka polskiego mowa jest o czasie w kontekście stanu nadzwyczajnego, ale pojęciem tym posłużono się do zatytułowania jednej z przedwojennych ustaw regulujących te zagadnienia (ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny<sup>38</sup>).

Słownikowo strefy specjalne powinny być rozumiane natomiast jako fragmenty jakiegoś większego obszaru np. państwa, choć przykład stref wolnocłowych pokazuje, że może to równie dobrze być obszar celny Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Te fragmenty terytorium powinny być charakterystyczne z uwagi na występowanie tam czegoś wyjątkowego, szczególnego, zwłaszcza na tle pozostałych fragmentów terytorium państwa. Znowu uwzględniając przykłady ustawowe wskazać można, że chodzić tu może o coś, co trzeba chronić (np. określone wartości przyrodnicze<sup>40</sup> czy też tereny byłych hitlerowskich obozów zagłady).

---

państwowej. Instytucje te miały wyłącznie czasowy charakter. Z założenia miały być stosowane tylko w czasie kryzysu państwowości (w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa). Tak A. Kustra, [w:] *Prawo konstytucyjne*, (red.) Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 693-694. Zob. też L. Garlicki, *Polskie...*, s. 407-408; P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 61; J. Boć, *Obywatel...*, s. 103-104; P. Radziewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021, komentarz do art. 228.

<sup>38</sup> P.P.P. z 1919 r. Nr 61, poz. 364. Szerzej na ten temat zob. E. Kurzępa, *Stany...*, s. 21 i n.

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 243 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (Dz.Urz. UE. L Nr 269, str. 1) państwa członkowskie mogą wyznaczyć części obszaru celnego Unii jako wolne obszary celne. Dla każdego wolnego obszaru celnego państwo członkowskie wyznacza obszar, który on obejmuje, oraz określa miejsca wejścia i wyjścia.

<sup>40</sup> Np. zgodnie z art. 8 u.o.p. park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (ust. 1). Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (ust. 2). Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 1 u.o.p. rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało

Może też chodzić o określone dobra, których w danym miejscu brakuje i należy doprowadzić do ich powstania (np. celem ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej może być przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej bądź tworzenie nowych miejsc pracy – art. 3 pkt 1 i 6 u.s.s.e.).

Uwzględniając słownikowe znaczenie analizowanych pojęć wydaje się, że w przypadku stanów nadzwyczajnych chodzić powinno raczej o pewien szczególny czas, w którym występuje zagrożenie, a w przypadku stref bardziej o szczególne, wyjątkowe miejsca, które np. trzeba chronić przed zagrożeniem. Takie klasyczne przypadki wystąpią, gdy coś wyjątkowego znajduje się w jakimś miejscu na stałe (bądź względnie na stałe) i wtedy tworzy się tam strefę specjalną by to dobro chronić. Jeśli natomiast jakieś zagrożenie pojawia się wyjątkowo, tylko na jakiś czas i potem ustępuje samo albo zostanie wyeliminowane poprzez podjęcie odpowiednich działań, to właściwsze wydaje się być wprowadzenie w takim przypadku stanu nadzwyczajnego<sup>41</sup>.

Praktyka zna jednak także przypadki bardziej problematyczne w ocenie i ten analizowany w niniejszym opracowaniu taki właśnie jest. Z jednej strony bowiem zagrożenie może być uznane za przejściowe (np. wobec zmiany polityki reżimu białoruskiego problem może zniknąć z dnia na dzień). Z drugiej strony jednak ten bądź inny tego typu problem związany z tym, że granica Polski z Republiką Białorusi jest nie tylko granicą pomiędzy dwoma państwami, ale także pomiędzy państwem Unii Europejskiej i NATO oraz państwem nienależącym do tych organizacji powoduje, że obszar ten jest ciągle narażony na występowanie tego typu kryzysów. To więc, że tworzy się tam strefę specjalną (w pewnym sensie na stałe mając na myśli strefę nadgraniczną czy pas drogi granicznej) wydaje się być uzasadnione. Potwierdzeniem tej tezy jest chociażby to,

---

zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.

<sup>41</sup> W doktrynie wyrażono jednak również poglądy, że w takim przypadku (np. w związku z chorobą zakaźną lub kłeską żywiołową) ustanowiony zostanie obszar specjalny ale tylko tymczasowo (nie na trwałe) – G. Szpor, [w:] *Prawo...*, s. 118 oraz „na czas określony” – T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie kłeski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” z. 8 z 2003 r., s. 77.



że regulacje związane z ochroną granicy państwowej mają bogatą tradycję i nie są żadną nowością w XXI wieku<sup>42</sup>.

Kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością odróżniania stref specjalnych od stanów nadzwyczajnych jest to, że obowiązywanie stanów nadzwyczajnych zostało normatywnie ograniczone czasowo. Założeniem jest bowiem ich zniesienie po upływie oznaczonego czasu (w przypadku stanu klęski żywiołowej<sup>43</sup> i stanu wyjątkowego<sup>44</sup>), ale także po osiągnięciu celu, jakim jest zwalczanie zagrożenia. Zwłaszcza dotyczy to stanu wojennego, w przypadku którego, choć nie wprowadzono normatywnego ograniczenia czasowego jego obowiązywania w postaci określonej ustawowo maksymalnej liczby dni, to jednak zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.woj. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Zdaniem L. Garlickiego wprowadzanie stanu wojennego na czas nieoznaczony „wynika z zewnętrznego charakteru sytuacji, której rozwiązaniu ma służyć”<sup>45</sup>. Jest to także przesłanka do wcześniejszego zniesienia stanu wyjątkowego i klęski żywiołowej (przed upływem czasu, na jaki zostały one wprowadzone)<sup>46</sup>. W przypadku stanów

---

<sup>42</sup> Zob. szerzej P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 688 i n.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.s.k.ż. stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 tej ustawy stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 zd. 1 u.s.wyj. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek, o którym mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy (wniosek Rady Ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzenie stanu wyjątkowego), a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 u.s.wyj. jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni.

<sup>45</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 414.

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 5 u.s.wyj. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed

nadzwyczajnych oczekiwane jest zatem jak najszybsze zrealizowanie celu, dla którego wprowadzono stan, a następnie zniesienie tego stanu. Organy władzy publicznej powinny zatem zrobić wszystko co możliwe i legalne by jak najszybciej usunąć zagrożenie dla państwa (i jego obywateli) i przywrócić normalne jego funkcjonowanie. Obowiązywanie stanów nadzwyczajnych jest bowiem czymś niepożądanym. Ograniczenia czasowe obowiązywania stanów nadzwyczajnych mają zatem chronić obywatela przed nadmiernym i niepotrzebnym ograniczaniem jego wolności i praw, a organy władzy publicznej mają dyscyplinować do podjęcia takich działań, które doprowadzą do jak najszybszego zwalczania zagrożenia.

Konstrukcja normatywna strefy specjalnej wydaje się natomiast opierać na odwrotnych założeniach. Dopóki bowiem dana strefa realizuje wyznaczony jej cel publiczny to ma ona istnieć. W przypadku stref specjalnych o funkcji zachowawczej (np. związanych z ochroną środowiska bądź ochroną terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady) tworzy się je po to by chronić określone dobro jak najdłużej i w tym kontekście taka strefa z założenia powinna trwać jak najdłużej<sup>47</sup>. Likwidacja strefy będzie oznaczała coś niekorzystnego z perspektywy interesu publicznego i wynikać może np. z unicestwienia dobra, które było chronione. W przypadku stref o funkcjach twórczych sytuacja jest odmienna. Strefy te z założenia mają bowiem trwać, ale w razie gdyby cel dla jakiego zostały one utworzone przestał być już realizowany to wtedy będzie można je znieść. Zgodnie np. z art. 26 ust. 6 pkt 3 u.P.c. wolny obszar celny znosi się z urzędu, w przypadku gdy w wolnym obszarze celnym nie została podjęta działalność gospodarcza w terminie 24 miesięcy od dnia jego utworzenia<sup>48</sup>. Możliwość zniesienia strefy występuje także w przypadku specjalnej strefy ekonomicznej. Zgodnie jednak z art. 5a ust. 2 u.s.s.e. zniesienie strefy nie może nastąpić w

---

upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Z kolei na podstawie art. 6 ust. 2 u.s.k.ż. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

<sup>47</sup> Zob. L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym – a przywileje...*, s. 62.

<sup>48</sup> Ale także gdy wymagają tego zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1) oraz zarządzający rażąco naruszył przepisy podatkowe lub celne (pkt 2).

okresie, w którym pozostaje w mocy choćby jedno zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy uprawniającej do korzystania z pomocy publicznej.

Kolejnym elementem uzasadniającym odróżnianie stanów nadzwyczajnych od stref specjalnych jest to, że stanami nadzwyczajnymi można co prawda objąć tylko fragment terytorium państwa, ale tak być nie musi, gdyż stan ten może być wprowadzony również na terytorium całego kraju (zgodnie z art. 229, 230 ust. 1 oraz 232 Konstytucji RP). Uznanie w tym drugim przypadku, że jest to strefa specjalna wydaje się być nieodpowiednie i niezgodne z rozumieniem powszechnym słowa strefa<sup>49</sup>. Uzależnianie natomiast tego czy mamy do czynienia ze strefą specjalną, w przypadku obszarów objętych stanami nadzwyczajnymi, od tego czy dany stan został wprowadzony na części czy na całym terytorium państwa nie miałoby racjonalnego uzasadnienia. Sprowadzając sprawę do absurdu można by powiedzieć, że w przypadku pandemii cały świat należałoby uznać za strefą specjalną. Wprowadzenie w takim przypadku stanu nadzwyczajnego nie budzi natomiast wątpliwości tej natury.

### **Postulat odróżniania od siebie poszczególnych konstrukcji prawnych**

Na podstawie powyżej przeprowadzonej analizy można wskazać, że poszczególne instytucje czy konstrukcje prawne (w tym stany nadzwyczajne i strefy specjalne) wprowadza się w określonych, często odmiennych celach. Mogą one mieć pewne cechy wspólne, ale dostrzec można w nich także pewne odrębności. W kontekście stref specjalnych i stanów nadzwyczajnych wskazać można także inne zbliżone do nich konstrukcje, które np. również mogą odnosić się do ściśle określonej przestrzeni. W literaturze mowa jest w tym kontekście o aktach prawa miejscowego, podziałach administracyjnych (terytorialnych) państwa czy dobrach (rzeczach) publicznych. Oczekiwanie jednak od wszystkich konstrukcji prawnych tego by miały uniwersalny charakter i by można je było stosować do rozwiązywania wszelkiego typu problemów i sytuacji kryzysowych w państwie jest błędne. Każda z nich, z założenia, służy do różnych celów i sprawdzi się lepiej w innych przypadkach.

W rozważaniach prowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania również należy mieć zatem na uwadze, że powyżej wymienione stanowią różne (odmienne) konstrukcje prawa administracyjnego. Należy opowiedzieć się za uznaniem, że tworzą one

---

<sup>49</sup> Tak też P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 62.

katalogi rozłączne co oznacza, że zaliczenie danego przypadku (np. obszaru, na którym wprowadzono szczególny reżim publicznoprawny) do stanów nadzwyczajnych powinno eliminować taki przykład z katalogu stref specjalnych. Wydaje się, że tych samych przypadków nie powinno się jednocześnie zaliczać do obu tych kategorii (czy nawet do jeszcze wielu innych kategorii). Taki postulat był już wyrażany w literaturze<sup>50</sup> i należy go zdecydowanie poprzeć.

Opierając się na tym założeniu, w kontekście niniejszych rozważań należałoby przyjąć, że nie powinno się zaliczać do stref specjalnych obszarów tylko z tego powodu, że wprowadzony został na nich stan nadzwyczajny. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na danym terenie można stosunkowo łatwo i w pewny sposób ustalić, w przeciwieństwie do ustalenia w niektórych przypadkach, że ustanowiony tam reżim publicznoprawny stanowi strefę specjalną<sup>51</sup>.

Może być również i tak, że różne reżimy publicznoprawne nakładają się na siebie. Jak wskazuje J. Boć może wtedy dojść do „spiętrzenia reżimów publicznoprawnych” czy też ich „zbiegu”<sup>52</sup>. Co prawda w analizowanym przypadku strefa specjalna, za jaką uznaje się strefę nadgraniczną, istniała tam jeszcze przed wprowadzeniem na tym obszarze stanu wyjątkowego (i nadal tam istnieje), ale wprowadzony na tym obszarze zakaz przebywania wynikał początkowo z ograniczeń związanych z wprowadzeniem tam stanu wyjątkowego, a nie z dużo wcześniejszego utworzenia tam strefy specjalnej. Można zatem w tym kontekście mówić o swoistym „następstwie” reżimów publicznoprawnych, gdyż funkcję ograniczającą wolności i prawa po zniesieniu stanu „przejęła” strefa nadgraniczna<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Jak wskazuje bowiem J. Stelmasiak „w odniesieniu do obszarów specjalnych zawsze chodzi bowiem o tego rodzaju zespoły powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji określonych – stypizowanych celów i zadań państwa”, *idem, Miejscowy...*, s. 104. Zob. też P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 78 i n.

<sup>51</sup> Jak zauważa Z. Leoński nie jest do końca jasne czy np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustanawia strefę specjalną dla terenów nim objętych. Zob. *idem, Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 166.

<sup>52</sup> Zob. J. Boć, *Obywatel...*, s. 105 i n. Na możliwość nakładania się reżimów prawnych różnych obszarów specjalnych wskazuje także L. Stelmasiak, zob. *idem, Miejscowy...*, s. 113.

<sup>53</sup> Formalnie jednak stan wyjątkowy zniesiono z końcem dnia 2 grudnia 2021 r., a zakaz przebywania w ramach określonych obszarów w strefie nadgranicznej wprowadzono od dnia 1 grudnia 2021 r.

## **Zagadnienie legalności wprowadzenia na danym obszarze ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw w ramach strefy specjalnej po zniesieniu stanu nadzwyczajnego**

Na koniec rozważań należy również postawić pytanie o legalność dokonania przez ustawodawcę zmiany polegającej na przejściu od stanu nadzwyczajnego do strefy specjalnej na określonym obszarze i pozostawieniu tam w mocy pewnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Wydaje się, że kluczowe w tym zakresie będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o istnienie następującej zależności – czy skoro w czasie stanu nadzwyczajnego można wprowadzić określone ograniczenia wolności i praw to czy oznacza to, że ich nałożenie może być dokonane tylko w drodze ustanowienia danego stanu nadzwyczajnego? Jeżeli tak, nie można by „manipulować” konstrukcjami stanów i stref, bo w celu nałożenia określonych ograniczeń trzeba by wprowadzić wymagany przepisami stan nadzwyczajny. Jeżeli jednak takiej zależności nie ma, to należy przyjąć, że taka „manipulacja” jakiej dokonał ustawodawca jest dopuszczalna.

Wydaje się, że należy się opowiedzieć za drugą z powyższych odpowiedzi. A zatem to, że jakieś ograniczenie wolności czy praw znalazło się w katalogu ograniczeń dopuszczonych do nałożenia w ramach określonego stanu nadzwyczajnego (w Konstytucji RP oraz ustawie o odpowiednim stanie nadzwyczajnym) nie oznacza, że wprowadzenie tego ograniczenia jest możliwe tylko w czasie tego stanu. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W doktrynie przyjmuje się, że z powyższego przepisu Konstytucji RP wynika „ogólna klauzula ograniczająca”, ale w przepisach Konstytucji zawarte są także liczne klauzule szczególne odnoszące się do konkretnie wskazanych konstytucyjnych praw i wolności<sup>54</sup>. W cytowanym powyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie zostało jednak zastrzeżone, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw muszą następować wyłącznie poprzez

---

<sup>54</sup> M. Safjan, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 772-773.

wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Należy zatem przyjąć, że ograniczenia te mogą być wprowadzane również w ramach reżimu, jaki tworzą strefy specjalne, pod warunkiem oczywiście spełnienia wskazanych powyżej konstytucyjnych wymogów ogólnych i ewentualnie szczególnych<sup>55</sup>. Odrębną kwestią jest oczywiście zagadnienie zaistnienia przesłanek do wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego i ewentualnego uznania obowiązku organów władzy publicznej do wprowadzenia tego stanu<sup>56</sup>.

### **Wnioski końcowe**

Stany nadzwyczajne zaliczane są do stanów specjalnych, a te razem ze strefami specjalnymi do reżimów publicznoprawnych. To co łączy te dwie analizowane w niniejszym opracowaniu konstrukcje prawne to bez wątpienia to, że wprowadzają one na określonym terenie pewien reżim publicznoprawny odrębny od wynikającego z przepisów obowiązujących poza tym obszarem.

---

<sup>55</sup> Taką szczególną klauzulę ograniczającą zawiera art. 22 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Reglamentacja działalności gospodarczej nie następuje jednak wyłącznie podczas stanów nadzwyczajnych, ale także w czasie bezkryzysowym. Do form tej reglamentacji zalicza się bowiem m.in. koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą, a także wpis do rejestru działalności regulowanej. Zob. szerzej M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 205-206. Możliwość wprowadzenia ograniczeń z tego zakresu przewidują również ustawy o stanach nadzwyczajnych. Jak stanowi np. art. 24 ust. 1 pkt 2 u.s.woj. w czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju. Zob. też uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 155/22, LEX nr 3344020.

<sup>56</sup> Jak wskazuje bowiem P. Radzewicz „jeśli jednak w danym przypadku określone okoliczności faktyczne wystąpią, a zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające, wspomniana w art. 228 ust. 1 >>możliwość<< wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych musi być rozumiana jako obowiązek podjęcia działania przez właściwe organy państwa. Jest to zatem norma prawna nakazująca uczynić użytek z kompetencji przez organ państwa w sytuacji, gdy zmaterializują się przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego”, *idem*, [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 228.

Strefy specjalne i stany nadzwyczajne odróżniane są m.in. od rzeczy publicznych czy aktów prawa miejscowego. Wszystkie one mogą przejawiać pewne cechy wspólne, takie jak np. związek z określonym wycinkiem terytorium państwa. Wydaje się być jednak uzasadnione by obszar objętego stanem nadzwyczajnym albo na którym utworzono rzecz publiczną czy uchwalono akt prawa miejscowego nie traktować z tego tylko powodu jako strefy specjalnej w prawie administracyjnym. Poza bowiem cechami wspólnymi w powyższych konstrukcjach prawnych doszukać można się także pewnych odrębności wynikających chociażby z innej genezy czy przeznaczenia danej instytucji.

Zaliczenie danego reżimu publicznoprawnego do stanów nadzwyczajnych skutkuje jego objęciem ścisłymi konstytucyjnymi regulacjami dotyczącymi chociażby jego wprowadzania i znoszenia. Wyłączenie danego przypadku z zakresu tych stanów powoduje, że powyższe przepisy konstytucyjne stosowane do niego nie będą. Nie stosuje się ich bowiem do stref specjalnych (a także rzeczy publicznych czy aktów prawa miejscowego). Reżim takiej strefy regulowany będzie wtedy ustawowo (np. u.o.g.p.) oraz konstytucyjnie, ale już nie przepisami o stanach nadzwyczajnych. Konstytucja RP również wyznacza bowiem granice wprowadzanych ograniczeń i obciążeń publiczno-prawnych w ramach stref specjalnych<sup>57</sup>.

## Literatura

Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” z. 8 z 2003 r.

Boć J., [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 1998.

Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.

Complak K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014, Lex.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, (red.) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, Warszawa 2014.

---

<sup>57</sup> Zob. L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 23.

Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

Kustra A., [w:] *Prawo konstytucyjne*, (red.) Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Olejniczak-Szałowska E., [w:] *Prawo administracyjne materialne*, (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014.

Radziejewicz P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021.

Safjan M., Bosek L., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.

Szpor G., [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.

Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.

Wojtyczek K., [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2014.

Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym – a przywileje dla przedsiębiorców na terenie specjalnych stref ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego” Nr 41 z 2010 r.

Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.