

Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny

Special Territorial Division vs. Special Area

Abstract

There is no legal definition in administrative law for the terms „special territorial division” and „special area”. These terms are also not a legal term according to the current legislation. Using the existing achievements of administrative law doctrine, in particular those relevant to the current normative reality, it is possible to develop definitions of these semantically distinct concepts. Territorial divisions, including special territorial divisions, fall within the scope of political-organisational administrative law, as special territorial divisions are created primarily to define the territorial scope of action of non-integrated state administration or other territorial organisational units of administrative entities. A special territory, on the other hand, is a legal institution of substantive administrative law, the essence of which lies primarily in the relationship of an isolated specific space to a special legal regime that limits or extends the existing general legal order.

KEYWORDS: administrative law,
special territorial division, special
area, public tasks

SŁOWA KLUCZOWE: prawo
administracyjne, podział
terytorialny specjalny, obszar
specjalny, zadania publiczne

PIOTR ZACHARCZUK – doktor habilitowany nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II, ORCID – 0000-0002-2285-8193,
e-mail: piotr.zacharczuk@kul.pl

1 | Wprowadzenie

W przepisach prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej zarówno terminu „podział terytorialny specjalny”, jak i „obszar specjalny”. Co więcej terminy te nie są również pojęciem języka prawnego na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Mimo że pojęcia te są już od dawna przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego, to terminy te są w dalszym ciągu niejednolicie prezentowane. Zauważalny jest brak w szczególności pogłębionych badań prawnoporównawczych tych obu zagadnień. Z tego też względu celem niniejszego opracowania jest przedstawienie znaczenia tych pojęć, a następnie ich porównanie poprzez ukazanie podobieństw, różnic i ich wzajemnych relacji. Wskazany powyżej cel badawczy pozwolił na sformułowanie następującej tezy: obszar specjalny nie stanowi jednostki podziału terytorialnego specjalnego, lecz w niektórych przypadkach można zauważyć wzajemne ich przenikanie się.

Struktura opracowania i jego treść odpowiada postawionemu celowi i tezie badawczej. W początkowej części ukazana zostanie istota podziału terytorialnego specjalnego oraz obszaru specjalnego. W dalszej zaś odrębność podziału terytorialnego specjalnego od obszaru specjalnego. W ramach procesu badawczego wykorzystanych zostanie kilka metod. Z uwagi na dążenie badawcze zasadne będzie posłużenie się przede wszystkim metodą porównawczoprawną, która umożliwi ukazanie odrębności podziału terytorialnego specjalnego od obszaru specjalnego. Ponadto zastosowane zostaną metoda teoretycznoprawna, dogmatycznoprawna i historyczna. Posłużenie się tymi metodami umożliwi dokonanie pogłębionej analizy dotychczasowego dorobku polskiej doktryny prawa, a także analizy zarówno obecnie obowiązujących, jak i poprzednio obowiązujących polskich przepisów prawnych, w zakresie odnoszącym się do wyżej wskazanych zagadnień.

2 | Podział terytorialny specjalny

W przepisach prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej terminu „podział terytorialny specjalny”. Co więcej termin ten nie jest również pojęciem języka prawnego obecnie obowiązujących przepisów prawnych. Kwestia podziału terytorialnego specjalnego jest natomiast już od dawna

przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego, które w dużym stopniu wyjaśniają istotę tego pojęcia. Kwestia ta była prezentowana już w publikacjach okresu międzywojennego^[1]. Szersze jednak rozważania doktrynalne dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych, a w szczególności w zakresie pojmowania podziału terytorialnego specjalnego, miały miejsce dopiero w okresie powojennym. Przy czym początkowo w tym okresie prezentowane były pogłębione rozważania dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych, lecz nie ukazujące wprost definicji tego pojęcia^[2]. W tym miejscu należy podkreślić, że najbardziej zaawansowaną analizę problematyki podziałów terytorialnych specjalnych, w tym opisową definicję tego pojęcia, zaprezentował Wojciech Chróścielewski, według którego podziałami terytorialnymi specjalnymi są, określone w przepisach prawa z zamiarem trwałości, podziały terytorium państwa utworzone dla potrzeb działalności aparatu państwowego i innych jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania państwowe nienależące do zakresu właściwości rzeczowej terenowych organów administracji państwowej (z systemu organów rad narodowych); czynności prawne podejmowane przez te jednostki organizacyjne muszą posiadać znamiona władztwa administracyjnego, przy czym ukształtowanie zadań kompetencji tych jednostek organizacyjnych uwarunkowuje stworzenie dla ich prawidłowej realizacji jednostek terytorialnych całkowicie odrębnych od jednostek zasadniczego podziału terytorialnego lub jednostek opartych wprawdzie na jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, lecz się z nimi nie pokrywających^[3].

¹ Zob. np. Julian Suski, „Podział administracyjny Państwa Polskiego”, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I, *Podział Administracyjny Państwa* (Warszawa: Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, 1929), 9-10.

² Zob. np. Maurycy Jaroszyński, „Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji”, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Maurycy Jaroszyński, Marian Zimmermann, Wacław Brzeziński (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1956), 177-178; Karol Sobczak, „Podział terytorialny Państwa”, [w:], Jerzy Służewski, Olga Bujko, Karol Sobczak, *Polskie prawo administracyjne* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1961), 74; Jerzy Starościak, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969), 107; Zbigniew Leoński, *Podział terytorialny*, w *System prawa administracyjnego*, t. I, red. Jerzy Starościak (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977), 371.

³ Wojciech Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987), 82-83.

Do czasu sformułowania powyższej definicji doktrynalnej występowała w doktrynie prawa administracyjnego luka, polegająca na braku precyzyjnego określenia pojęcia podziału terytorialnego specjalnego, która była przyczyną podawania bardzo rozbieżnych danych co do ilości podziałów terytorialnych specjalnych funkcjonujących wówczas w Polsce. Podawane w literaturze liczby od kilkudziesięciu do ponad stu podziałów specjalnych wynikały z przyjmowania przez poszczególnych przedstawicieli doktryny różnych kryteriów wyodrębniania tego rodzaju podziału terytorialnego. Zaproponowana przez Chróścielewskiego definicja podziałów terytorialnych specjalnych w pewnym stopniu lukę tę wypełniła, a to umożliwiło precyzyjniejsze określenie występujących w praktyce podziałów specjalnych^[4].

Również w nowszej literaturze upubliczniane były poglądy dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych, w tym próby zdefiniowania pojęcia podziału terytorialnego specjalnego uwzględniające zarazem w pewnym zakresie wcześniejszy dorobek doktryny prawa administracyjnego, jak i dokonane po 1989 r. istotne zmiany ustroju państwa. Przy czym przez poszczególnych przedstawicieli doktryny poglądy dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych prezentowane są zasadniczo w ramach dwóch głównych nurtach rozłącznie. Część bowiem doktryny opowiada się za szerokim ujęciem rozumienia tego terminu. W tym zakresie warto na wstępie wskazać definicję wypracowaną już na początku lat dziewięćdziesiątych przez Jacka Langa, który przyjął, że podziały specjalne to podziały terytorium państwa tworzone dla potrzeb organów państwowych nienależących do administracji rządowej ogólnej (systemu ogólnych organów administracji rządowej) ani do samorządu terytorialnego, dokonane na podstawie prawa, odrębne od podziału zasadniczego oraz względnie trwałe. Zdaniem tego przedstawiciela doktryny prawa administracyjnego z podziałów specjalnych mogą korzystać także i instytucje niepaństwowe, wykonujące na podstawie poruczenia (zlecenia) zadania publiczno-prawne (państwowe)^[5]. Według natomiast Barbary Jaworskiej-Dębskiej specyfika administracji niespełnionej uzasadnia niejednokrotnie przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, dla których zasadniczy podział terytorialny okazuje się nieprzydatny. Z tego też względu dla potrzeb tej kategorii organów, a także innych podmiotów (np. organów wymiaru sprawiedliwości, samorządów

⁴ Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, 83-84.

⁵ Jacek Lang, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*. http://biurosejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-181.pdf. [dostęp: 4.1.2020].

zawodowych) tworzy się podziały terytorialne specjalne^[6]. Zbliżone podejście do określenia podziałów terytorialnych specjalnych prezentuje Jan Zimmermann, którego zdaniem podziały specjalne są aktualnie tworzone w zasadzie tylko na potrzeby administracji niezespólonej, tj. wyliczonych ustawowo organów administracji rządowej, które nie podlegają zwierzchnictwu wojewody, a także na przykład dla wymiaru sprawiedliwości lub dla samorządów zawodowych^[7]. Powyższe stanowiska nie są odosobnione, bowiem w nurt szerokiego ujęcia tego terminu wpisać można publikowane poglądy szeregu innych przedstawicieli doktryny prawa^[8].

W tym miejscu podkreślić należy, że w doktrynie prawa prezentowane są również węższe ujęcia podziałów terytorialnych specjalnych. Węższe ujęcie tego pojęcia wynika z funkcji tego podziału, bowiem z punktu widzenia funkcji podziałów terytorialnych (administracyjnych) w nauce wyróżnia się zasadniczy podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej – tu zwykle mówi się o podziale terytorialnym, zwracając uwagę na to, że służy on nie tylko klasycznej administracji państwowej, lecz stwarza ramy ustrojowe i polityczne rozwoju terytorialnego – i podziały

⁶ Barbara Jaworska-Dębska, „Podział terytorialny”, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 392.

⁷ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 218.

⁸ W nurt szerokiego ujęcia wpisać można np. pogląd E. Ury, zgodnie z którym podział dla celów specjalnych tworzony jest wyłącznie w drodze ustawy dla terenowych organów rządowej administracji niezespólonej, a ponadto dla innych organów państwowych oraz wymiaru sprawiedliwości i dostosowany do specyfiki wykonywanych działań – zob. Elżbieta Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 191. Z kolei Jarosław Dobkowski za podziały terytorialne specjalne uznał podziały terytorialne ustanowione przepisami prawnymi o znamionach trwałości, służące działalności aparatu państwowego, nie należące do właściwości terenowych organów administracji ogólnej (zespólonej). Zdaniem J. Dobkowskiego podziały terytorialne specjalne są najczęściej przestrzenną strukturą administracyjną naczelných i centralnych organów i urzędów władzy publicznej – zob. Jarosław Dobkowski, Jarosław Dobkowski, „Podział terytorialny państwa”, [w:] Jarosław Dobkowski, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk, Piotr Sitniewski, *Prawo administracyjne* (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2024), 150. Zgodnie zaś ze stanowiskiem Janusza Sługockiego podziały specjalne są tworzone w zasadzie na potrzeby funkcjonowania administracji rządowej. Choć w ramach tego poglądu jest mowa o potrzebach funkcjonowania administracji rządowej, to stanowisko to należy zaliczyć jednak do szerokiego ujęcia terminu specjalnych podziałów terytorialnych z uwagi na użycie terminu „w zasadzie” – zob. Janusz Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 258.

dla celów administracji specjalnych^[9]. W ramach zaś pogłębionej analizy J. Filipek stwierdził, iż ogólny podział terytorialny wiąże się z pionową i poziomą strukturą organizacyjną rządowej administracji ogólnej i powszechnego samorządu terytorialnego. Podział ten jest wykorzystywany również do terytorialnych struktur administracji specjalnej. Niemniej specyfika administracji specjalnej prowadzi niejednokrotnie do rozwiązań organizacyjnych, dla których podział terytorialny ustalony dla struktury organizacyjnej rządowej administracji ogólnej i powszechnego samorządu terytorialnego okazuje się nieprzydatny. W tego rodzaju sytuacjach tworzy się podziały terytorialne dla celów administracji specjalnej. Zdaniem Józefa Filipka podział terytorialny dla celów administracji specjalnej odbiega od ogólnego podziału terytorialnego zasadniczo wówczas, gdy występują w nim inne poziomy organizacyjne w porównaniu z poziomami w strukturze organizacyjnej administracji ogólnej, tj. gdy poziomów tych jest więcej albo mniej w ramach administracji dla celów specjalnych, ewentualnie gdy jeden lub większa liczba tych poziomów tworzonych jest według innych kryteriów aniżeli szczeble w strukturze organizacyjnej administracji ogólnej. Z kolei gdy podział terytorialny dla celów specjalnych różni się od ogólnego podziału terytorialnego jedynie granicami jednostek terytorialnych, lecz jednostki te działają w ramach tych samych szczebli co jednostki ogólnego podziału terytorialnego, albo gdy organy lub urzędy reprezentujące administrację specjalną ulokowane zostały w innej miejscowości aniżeli organy administracji ogólnej, wówczas mamy do czynienia z podziałem specjalnym odbiegającym niezasadniczo od podziału terytorialnego ogólnego^[10]. Ewidentnie węższe ujęcie tego pojęcia prezentuje również Jacek Piecha, zdaniem którego podziały terytorialne specjalne są ściśle powiązane z funkcjonowaniem terenowych organów administracji niezespólonej i tworzone są na potrzeby ich działania. Przy czym zdaniem tego przedstawiciela doktryny podział terytorialny specjalny nie musi pokrywać się z podziałem zasadniczym^[11]. To zaś oznacza, że jego zdaniem każdy podział terytorialny ustalony na potrzeby działania organów administracji niezespólonej jest podziałem terytorialnym specjalnym nawet wówczas, gdy pokrywa się on w całości z zasadniczym podziałem

⁹ Zob. Hubert Izdebski, Michał Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne* (Warszawa: Wydawnictwo Liber, 2000), 162.

¹⁰ Józef Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003), 287.

¹¹ Jacek Piecha, „Podziały terytorialne państwa”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 279.

terytorialnym. Odmienne stanowisko w tym zakresie przedstawia Bartosz Majchrzak, ponieważ w jego ocenie podział terytorialny specjalny to podział terytorialny odrębny od podziału zasadniczego i pomocniczego, wprowadzany ustawowo na potrzeby niektórych jednostek organizacyjnych administracji niezespólonej.^[12] Z powyższym poglądem nie sposób się zgodzić w pełni. W tym miejscu warto bowiem podkreślić, że na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa podziały terytorialne specjalne ustalane są na potrzeby części administracji niezespólonej na podstawie delegacji ustawowych zamieszczonych w przepisach odrębnych. Choć ustanowienie organów niezespólonej administracji rządowej następuje wyłącznie w drodze ustawy, to terytorialny zasięg działania tych organów ustalany jest najczęściej w akcie wykonawczym do ustawy. Co więcej przepisy ustawowe nie wprowadzają obowiązku ustalenia na potrzeby organów niezespólonej administracji rządowej podziałów terytorialnych specjalnych. W ramach zakresu poszczególnych delegacji ustawowych jest mowa o określeniu przez właściwego ministra terytorialnego zasięgu działania ściśle określonych organów niezespólonej administracji rządowej. Przy czym właściwy minister może określić terytorialny zasięg działania tych organów jako odrębny od podziału zasadniczego i pomocniczego albo pokrywający się z podziałem zasadniczym. Do podziałów terytorialnych specjalnych zalicza się również podziały, które wprawdzie opierają się na podziale zasadniczym, jednak się z nim nie pokrywają^[13]. Zgodnie natomiast ze skondensowanym stanowiskiem Grażyny Szpor terytorialne podziały specjalne to rozczłonkowanie terytorium państwa, odmienne od zasadniczego i pomocniczego, ustanawiane w przepisach prawa z zamiarem trwałości dla potrzeb niektórych jednostek organizacyjnych administracji niezespólonej wykonujących zadania publiczne^[14].

W tym miejscu warto dotychczasowy dorobek doktryny prawa administracyjnego w zakresie podziałów terytorialnych specjalnych odnieść do rzeczywistości normatywnej, a w szczególności do obecnie obowiązującego prawodawstwa. Aktualnie nie ma jednej ustawy czy innego aktu normatywnego, który kompleksowo regulowałby kwestie związane

¹² Bartosz Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, w *Nauka administracji*, red. Zbigniew Cieślak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 16.

¹³ Zbigniew Leoński, *Zarys prawa administracyjnego* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000), 97.

¹⁴ Grażyna Szpor, „Podziały specjalne”, [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: LexisNexis, 2002), 117.

z tworzeniem jednostek podziału terytorialnego specjalnego^[15]. Zasady tworzenia bowiem podziałów terytorialnych specjalnych są regulowane w odrębnych ustawach.^[16] Przy czym żadna z tych obecnie obowiązujących odrębnych ustaw nie posługuje się pojęciem „podział terytorialny specjalny” lub innym bardzo zbliżonym. Wcześniej było jednak inaczej, bowiem w ramach art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego^[17] ustawodawca po raz pierwszy w naszym prawodawstwie posłużył się terminem „terytorialny podział specjalny”. Do jej uchwalenia termin ten funkcjonował jedynie w literaturze. Niestety, ustawodawca nie skonstruował wówczas wyczerpującej, legalnej definicji tej instytucji, chociaż jej elementy znajdowały się w przepisach tej ustawy. Przepis art. 23 ust. 1 zamieszczony w ramach Rozdziału 2 pt. „Podział terytorialny państwa i terytorialna organizacja rad narodowych” ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego brzmiał następująco:

Prócz zasadniczego podziału terytorialnego, o jakim mowa w art. 14, mogą być dokonywane, na podstawie odrębnych ustaw, terytorialne podziały specjalne, uwzględniające potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji państwowej bądź w innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celach.

Z tego przepisu jasno wynikało, że wówczas w polskim systemie prawnym mogły być, poza zasadniczym podziałem terytorialnym, dodatkowo ustalane na podstawie odrębnych ustaw terytorialne podziały specjalne. Co więcej, ówczesny prawodawca określił cele w jakich mogą być tworzone terytorialne podziały specjalne. Podziały specjalne mogły bowiem być dokonywane dla potrzeb w szczególności określonych działów gospodarki lub administracji państwowej, ale również w innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celach. To zaś oznaczało, że ówczesny prawodawca wpisał się w szerszy nurt rozumienia terminu „terytorialne podziały specjalne”. W związku (z jednej strony) z szeroką możliwością ustalania podziałów terytorialnych specjalnych, ustawodawca (z drugiej strony) wprowadził dodatkowe wymagania w procesie dokonywania tych podziałów, aby ten

¹⁵ Piotr Ruczkowski, „Podział terytorialny państwa”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 279.

¹⁶ Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, 258.

¹⁷ Dz. U. z 1983 r., nr 41, poz. 185 z późn. zm.

proces w pewnym zakresie uporządkować i koordynować. Bowiem z ust. 2 art. 23 wyżej wymienionej ustawy wynikało, że przy dokonywaniu terytorialnego podziału specjalnego należało dążyć w miarę możliwości do tego, aby podział ten nie naruszał granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Z kolei w ust. 3 art. 23 tej ustawy wprowadzono wymóg, aby organ właściwy do ustalenia terytorialnego podziału specjalnego oraz zmian w tym podziale zasięgał opinii wojewódzkiej rady narodowej co do podziału dotyczącego terenu danego województwa. Istotny wpływ na dokonywanie podziałów terytorialnych specjalnych miała transformacja systemowa w Polsce, a w szczególności uchwalenie pakietu ustaw reformujących administrację publiczną. W zakresie dotyczącym podziałów terytorialnych specjalnych warto ukazać zmiany normatywne dokonane po 1989 r. Przy czym zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej^[18] w zakresie dotyczącym podziałów terytorialnych specjalnych początkowo nie odbiegały znacząco od przepisów wcześniej obowiązujących^[19]. Istotniejsze zmiany w zakresie dotyczącym podziałów terytorialnych specjalnych wprowadzone zostały dopiero ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej^[20]. W ramach tej zmiany normatywnej prawodawca znacząco ograniczył katalog celów umożliwiających dokonanie podziałów terytorialnych specjalnych, ponieważ po tej zmianie wprowadzenie terytorialnego podziału państwa było możliwe

¹⁸ Dz. U. z 1990 r., Nr 21, poz. 123.

¹⁹ Przepis art. 51 ww. ustawy zamieszczony w ramach Rozdziału 8 pt. „Podział terytorialny” stanowił, iż:

„1. Na potrzeby określonych dziedzin administracji państwowej albo w innych uzasadnionych społecznie celach, ustawy szczególne mogą przewidywać dokonanie terytorialnego podziału specjalnego.

2. Terytorialny podział specjalny nie powinien naruszać granic jednostek podziału zasadniczego.

3. Dokonanie terytorialnego podziału specjalnego oraz zmian w tym podziale wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw administracji.”

²⁰ Dz. U. z 1996 r., nr 106, poz. 498. Ustawą tą zmieniono treść art. 51 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, który otrzymał następujące brzmienie:

„1. Ustawy mogą przewidywać wprowadzenie terytorialnego podziału państwa do celów administracji specjalnej.

2. Podziały terytorialne, o których mowa w ust. 1, nie mogą naruszać granic jednostek podziału zasadniczego.

3. Ustalanie granic podziału do celów administracji specjalnej oraz zmian w tym podziale wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw administracji.”

wyłącznie dla potrzeb administracji specjalnej, podczas gdy wcześniej wprowadzenie terytorialnego podziału państwa było możliwe na potrzeby określonych dziedzin administracji państwowej lub w innych uzasadnionych społecznie celach. Jednak przepis ten nie obowiązywał długo, ponieważ w związku z treścią ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie^[21] cała ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej utraciła moc. W jej miejsce z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie^[22], która jedynie w art. 8 w zakresie dotyczącym zasad ustalania, niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, podziałów terytorialnych w celu wykonywania administracji niezespólonej odesłała do odrębnej ustawy.

Obecnie zaś bezpośrednio odniesienie się do problematyki podziałów terytorialnych specjalnych występuje w ramach art. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie^[23]. W przepisie tym^[24], wzorem poprzednio obowiązującej ustawy, wskazuje się, że to odrębne ustawy określają zasady ustalania niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych w celu wykonywania zadań niezespólonej administracji rządowej. To zaś oznacza, że zarówno na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, jak i obecnie obowiązującej u.w.a.r.w. podziały terytorialne specjalne ustalone w celu wykonywania zadań niezespólonej administracji rządowej mają oparcie normatywne. Ponadto, analogicznie jak wcześniejsza ustawa, tak i obecnie obowiązująca u.w.a.r.w. określa przesłanki tworzenia organów administracji niezespólonej. Zgodnie z art. 57 u.w.a.r.w. ustanowienie organów niezespólonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem

²¹ Dz. U. z 1998 r., nr 99, poz. 631.

²² Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 577.

²³ Dz. U. z 2023 r., poz. 190; Dalej jako: u.w.a.r.w.

²⁴ Zgodnie z art. 4 u.w.a.r.w. odrębne ustawy określają:

- 1) zasadniczy podział terytorialny państwa;
- 2) nazwę województwa i nazwę urzędu wojewody oraz jego siedzibę;
- 3) zasady i tryb ustalania granic województw oraz dokonywania ich zmian;
- 4) zasady ustalania niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych w celu wykonywania zadań niezespólonej administracji rządowej.

działania przekraczającym obszar jednego województwa. Obecnie organami niespolonej administracji rządowej są wymienione w przepisie art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Niezwykle istotny jest fakt, że katalog organów rządowej administracji niespolonej ma charakter zamknięty i w związku z tym obejmuje wszystkie organy rządowej administracji niespolonej. Mimo że na gruncie obowiązującego stanu prawnego powyższy katalog ma charakter zamknięty, to ustawodawca może go zmienić poprzez jego zawężenie lub rozszerzenie, mając na uwadze jednak powyższe przesłanki określone w art. 57 u.w.a.r.w. Przesłanki ustanowienia organu niespolonej administracji rządowej zostały skonstruowane z użyciem spójnika „lub” oznaczającego alternatywę nierozłączną, czyli użycie go wskazuje, że spełniona może być jedna z przesłanek lub obie.

Funkcjonowanie powyższego zamkniętego katalogu organów niespolonej administracji rządowej nie oznacza, że na potrzeby wykonywania zadań wszystkich tych organów wprowadzono podziały terytorialne specjalne. Przykładowo nie ustalono podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy działają na obszarze poszczególnych województw^[25]. Przy czym zdecydowana większość organów niespolonej administracji rządowej funkcjonuje w oparciu o podziały terytorialne specjalne, niepokrywające się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa (np. dyrektorzy okręgowych urzędów miar, dyrektorzy urzędów morskich). Podkreślić w tym miejscu należy, że podziały terytorialne specjalne w celu wykonywania zadań niektórych organów niespolonej administracji rządowej określone zostały na podstawie odrębnych ustaw. To zaś oznacza, że problematyka podziałów terytorialnych specjalnych jest rozproszona w licznych ustawach szczególnych^[26]. Co więcej ta kategoria podziałów terytorialnych jest ogromnie zróżnicowana w zakresie sposobu ustalania ich zasięgu terytorialnego. Funkcjonują bowiem podziały terytorialne specjalne, które wprowadzie opierają się na podziale zasadniczym, lecz z nim się nie pokrywają. Dotyczy

²⁵ Zob. art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r., poz. 1112).

²⁶ Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, 312.

to sytuacji, gdy dla organu niezespołonej administracji rządowej ustala się podział w oparciu o istniejące województwa, lecz obejmujący w ramach jednej jednostki podziału terytorialnego specjalnego kilka województw (np. podział terytorialny specjalny ustalony dla potrzeb 2 dyrektorów okręgowych urzędów probierczych obejmujących swoim zasięgiem działania enumeratywnie wymienione województwa^[27]).

W ramach zaś części podziałów terytorialnych specjalnych niektóre jednostki tych podziałów obejmują jedno województwo, inne zaś w ramach tego samego podziału przekraczają obszar jednego województwa. Przy czym przekroczenie określane jest poprzez wskazanie nie tylko nazwy tego dodatkowego województwa, lecz także poprzez wskazanie części województwa obejmujące lub wyłączające określone powiaty, miasta na prawach powiatu lub gminy (np. podział terytorialny specjalny ustalony dla potrzeb wielu okręgowych urzędów miar przekracza obszar jednego województwa, bowiem kilka okręgów urzędu miar obejmuje obszar dwóch województw, a w niektórych przypadkach obszar właściwości okręgowego urzędu miar obejmuje jedno województwo i dodatkowo część innego województwa^[28]). Niektóre podziały terytorialne specjalne opierają się na podziale zasadniczym, ale dodatkowo obejmują obszary terytorialne niewchodzące w ogóle w zakres podziału terytorialnego zasadniczego, wykraczając tym samym poza terytorium lądowe RP (np. podział terytorialny specjalny ustalony dla potrzeb izb administracji skarbowej w znacznym stopniu pokrywa się z terytorialnymi zasięgami poszczególnych województw, z wyjątkiem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie, bowiem obszar ich właściwości obejmuje dodatkowo określony obszar morski wchodzący w skład terytorium RP^[29]). Występują też podziały terytorialne specjalne nieobejmujące całego obszaru terytorium RP, lecz jedynie tereny ważne z powodów naturalnych (np. śródlądowe drogi wodne obejmują terytorium, na którym działa 3 dyrektorów urzędów żegluga

²⁷ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów probierczych (Dz. U. z 2012 r., poz. 93).

²⁸ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów miar (Dz. U. z 2018 r., poz. 1275).

²⁹ Zob. Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 361).

śródlądowej^[30] ^[31]. Z drugiej zaś strony są podziały terytorialne specjalne wykraczające poza obszar terytorium państwa, bowiem obejmujące dodatkowo obszary położone za granicą RP, lecz objęte prawem i jurysdykcją RP (np. terytorialny zakres działania dyrektora urzędu morskiego obejmuje ściśle określone obszary terytorium RP takie jak pas nadbrzeżny, morskie porty i przystanie, morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, ale też niewchodzące w skład terytorium RP określone części strefy przyległej oraz wyłącznej strefy ekonomicznej^[32]).

W ramach ukazywania obecnie obowiązujących normatywnych podstaw podziałów terytorialnych specjalnych warto odnieść się jeszcze do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej^[33]. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 tej ustawy, ilekroć właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego określa, na podstawie przepisów odrębnych, terytorialny zakres działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych, określenie to następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Choć w piśmiennictwie przepis ten określa się jako ogólną kompetencję do tworzenia podziałów specjalnych przyznaną właściwemu ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego^[34], to z tym poglądem nie sposób się jednak w pełni zgodzić. W przepisie tym nie ma bowiem w ogóle mowy o podziałach terytorialnych specjalnych, lecz jedynie ogólnie o określaniu przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, na podstawie przepisów odrębnych, terytorialnego zakresu działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych. To zaś oznacza, że właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego, określając na podstawie przepisów odrębnych terytorialny zakres działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych, nie musi ustalać podziału

³⁰ Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej i siedzib ich urzędów oraz siedzib i właściwości miejscowej delegatur tych urzędów (Dz. U. z 2021 r., poz. 675).

³¹ Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, 314.

³² Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz. U. z 2021 r., poz. 1339).

³³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1370 z późn. zm.

³⁴ Zob. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, 258.

terytorialnego specjalnego, lecz może ustalić wyżej wskazany terytorialny zakres działania w oparciu o zasadniczy podział terytorialny. O czym już była mowa powyżej nawet w przypadku organów niezespólonej administracji rządowej nie ma obowiązku określania ich obszaru działania w ramach podziałów terytorialnych specjalnych. Już bowiem obecnie funkcjonują nawet organy niezespólonej administracji rządowej w oparciu o zasadniczy podział terytorialny bez jakichkolwiek modyfikacji. Z treści art. 6 ust. 3 ustawy o działach wyprowadzić natomiast można wniosek, iż intencją ustawodawcy było wprowadzenie warunku do procesu ustalania przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego terytorialnego zakresu działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych w postaci obligatoryjnego współdziałania w tym procesie ministra właściwego do spraw administracji publicznej zakończonym osiągnięciem porozumienia. Poprzez działanie w porozumieniu ministrem kierującym działem „administracja publiczna”, obejmującym m.in. sprawy podziału administracyjnego państwa, zapewniona została koordynacja w ramach procesu ustalania terytorialnego zakresu działania terenowych organów administracji rządowej, w tym również w ramach procesu ustalania podziałów terytorialnych specjalnych.

W tym miejscu podkreślić też trzeba, że na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa istnieją też podstawy prawne umożliwiające ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby innych niż organy niezespólonej administracji rządowej podmiotów wykonujących zadania publiczne. Przykładowo na podstawie regulacji ustawowych zostały dokonane podziały terytorialne specjalne na potrzeby terenowych organów samorządu radców prawnych^[35] oraz lekarzy i lekarzy dentyстів^[36]. Podziały terytorialne niepokrywające się z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego zostały na podstawie regulacji ustawowej ustalone nie tylko na potrzeby terenowych organów samorządu zawodowego, lecz także na potrzeby innych terenowych jednostek organizacyjnych, w tym terenowych organów wykonujących zadania publiczne, a nie

³⁵ Zob. Załącznik do uchwały Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych Nr 281/IX/2016 z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie powołania okręgowych izb radców prawnych, obszarów ich działania oraz siedzib, <https://bsrp.kirp.pl/d/500/5/?tc=1>. [dostęp: 15.11.2024].

³⁶ Zob. § 1 uchwały Nr 8/16/VII Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie ustalenia obszarów działania, liczby i siedzib okręgowych izb lekarskich, <https://izba-lekarska.org.pl/images/dokumenty/uchwala-nrl-w-sprawie-obszarow-dzialania-izb-lekpdf.pdf>. [dostęp: 15.11.2024].

wchodzących w zakres struktur niezespólonej administracji rządowej np. dyrektorów okręgowych Służby Więziennej^[37].

Biorąc pod uwagę powyższe, a w szczególności występujące w literaturze główne dwa nurty, lecz prezentowane dotychczas na zasadzie alternatywy rozłącznej oraz z uwagi na obecną rzeczywistość normatywną, zwłaszcza brak na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa definicji legalnej terminu „podział terytorialny specjalny”, a nawet brak użycia w aktualnym ustawodawstwie tego terminu lub innego bardzo do niego zbliżonego, w ramach podjęcia próby zdefiniowania tego pojęcia, zasadnym wydaje się równoczesne przedstawienie tego pojęcia zarówno w wąskim jak i szerokim znaczeniu.

Podział terytorialny specjalny *sensu stricto* to trwałe podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej^[38], odrębne od podziału zasadniczego i pomocniczego, możliwe do ustalenia na podstawie ustawy w celu określenia terytorialnego zakresu działania niezespólonej administracji rządowej (terenowej administracji specjalnej). Natomiast podział terytorialny specjalny *sensu largo* dodatkowo może być ustalony aktem prawnym w celu określenia terytorialnego zakresu działania innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne.

Odmienność obu ujęć sprowadza się do tego, iż pierwsze z nich (*sensu stricto*) obejmuje wyłącznie podziały terytorialne specjalne możliwe do określenia na potrzeby organów niezespólonej administracji rządowej zamieszczone w ramach zamkniętego katalogu określonego w u.w.a.r.w., w literaturze prawa administracyjnego i nauki administracji zaliczanych powszechnie do organów administracji specjalnej wyodrębnianych w szczególności z uwagi na to, że ich działanie nie mieści się w ramach zasadniczego podziału terytorialnego^[39]. Co więcej, za możliwością przedstawienia pojęcia „podział terytorialny specjalny” *sensu stricto* przemawia także treść wskazanych już wcześniej przepisów art. 4 i art. 57 u.w.a.r.w. oraz treść licznych aktów wykonawczych do odrębnych ustaw określających podziały terytorialne specjalne na potrzeby znacznej ilości terenowych organów administracji specjalnej.

³⁷ Zob. Załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz. Urz. MS Nr 2021, poz. 320 z późn. zm.).

³⁸ Dalej jako: RP.

³⁹ Zob. np. Zbigniew Leoński, *Nauka administracji* (Warszawa: C.H. Beck, 2010), 79.

Pomimo możliwości normatywnego zakotwiczenia terminu „podział terytorialny specjalny” w znaczeniu wąskim, na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa istnieje także możliwość jednoczesnego przedstawienia tego terminu w znaczeniu szerokim, obejmującym zbiorczy otwarty katalog pozostałych podziałów terytorialnych tworzących łącznie z podziałem terytorialnym zasadniczym i pomocniczymi cały system podziałów terytorium objętego prawem i jurysdykcją RP. Odmienność znaczenia szerokiego tego pojęcia sprowadza się do tego, że ujęcie szerokie odnoszone jest zarówno do potrzeb funkcjonowania niezespólonej administracji rządowej, jak i do potrzeb innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne. Bowiem brak na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa definicji legalnej pojęcia „podział terytorialny specjalny”, a nawet brak użycia w aktualnym ustawodawstwie tego terminu lub innego bardzo do niego zbliżonego, z jednej strony umożliwia przedstawienie tego terminu w ujęciu wąskim, z drugiej zaś, w ujęciu szerokim, zwłaszcza że na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa istnieje możliwość określenia obszarów, odrębnych od podziału zasadniczego i pomocniczego, na potrzeby nie tylko niezespólonej administracji rządowej, ale też innych terenowych jednostek organizacyjnych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Co więcej, na podstawie odrębnych ustaw zostały już określone podziały terytorialne specjalne na potrzeby tych innych terenowych jednostek organizacyjnych podmiotów, które wykonują zadania publiczne, np. terenowych jednostek organizacyjnych prokuratury^[40].

3 | Obszar specjalny

W polskim prawie administracyjnym nie ma definicji legalnej terminu „obszar specjalny”. Co więcej nie jest on nawet używany w języku prawnym. Pomimo braku terminologicznego zakotwiczenia w polskim ustawodawstwie obszary specjalne są uznawane w doktrynie za jedną z podstawowych

⁴⁰ Zob. § 2-4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2023 r., poz. 1209 z późn. zm.).

instytucji prawa administracyjnego materialnego^[41] i w związku z tym ujmowane są w osobny dział materialnego prawa administracyjnego^[42]. Niemniej jednak choć ta doktrynalna zbiorcza konstrukcja ma trwale ugruntowaną już pozycję w ramach materialnego prawa administracyjnego, jest w dalszym ciągu bardzo niejednolicie prezentowana, już choćby w zakresie określenia jej terminologicznego. Przedstawiciele doktryny najczęściej używają terminu „obszar specjalny” (np. Jan Boć^[43], Jerzy Stelmasiak^[44], Jerzy Sommer^[45]), lecz dosyć często też doktryna prawa administracyjnego posługuje się terminem „strefa specjalna” (np. Zbigniew Leoński^[46], Lidia N. Zacharko^[47], Ewa Ura^[48]).^[49]

Początki kształtowania się koncepcji obszaru specjalnego w Polsce sięgają okresu międzywojennego. Przy czym wówczas nie wypracowano jeszcze pojęcia obszaru specjalnego, lecz jedynie wstępną teorię stanowiącą o istocie obszaru specjalnego, ale o węższym niż obecnie zakresie, określaną w tym okresie pojęciem „ochrony rezerwatowej”^[50]. W okresie powojennym nastąpiło znaczące poszerzenie dorobku doktryny prawa

⁴¹ Zob. Zofia Duniewska, „Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII, *Prawo administracyjne materialne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 178.

⁴² Zob. Zbigniew Leoński, *Materialne prawo administracyjne* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 23-24.

⁴³ Zob. Jan Boć, *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, w *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć (Wrocław: Wydawnictwo Kolonia, 2007), 485 i n.

⁴⁴ Zob. Jerzy Stelmasiak, „Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych”, [w:] *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzcziński (Warszawa: Wydawnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2005), 410 i n.

⁴⁵ Zob. Jerzy Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. Wojciech Radecki (Warszawa: Wydawnictwo Difin 2010), 164 i n.

⁴⁶ Zob. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 165 i n.

⁴⁷ Zob. Lidia Natalia Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym* (Katowice: Wydawnictwo Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfantego, 2012), 18 i n.

⁴⁸ Zob. Ura, *Prawo administracyjne*, 193-194.

⁴⁹ Piotr Zacharczuk, „Aksjologiczna podstawa regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych” *Forum Prawnicze*, nr 1 (2017): 17. <https://forumprawnicze.eu/attachments/article/208/Zacharczuk.pdf>.

⁵⁰ Por. Teresa Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*. red. Karol Podgórski (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1981), 131.

administracyjnego w zakresie rozwinięcia koncepcji obszaru specjalnego^[51]. W szczególności ramach publikowanych szerszych rozważań Stelmasiak m.in. stwierdził, że obszar specjalny obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Przy czym obszar specjalny tworzony jest dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie. W przekonaniu tego autora obszar specjalny jest środkiem bezpośredniego gospodarowania przestrzenią^[52]. Ponadto z dalszych jego rozważań wynika, iż prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące. 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. Oznacza to, że wyodrębnienie danego obszaru specjalnego następuje w oparciu o konkretne przepisy materialnego prawa administracyjnego, jeżeli przemawia za tym interes publiczny^[53]. Z kolei Małgorzata Ofiarska wskazuje, że obszar specjalny jest pojęciem zbiorczym, którego elementy składowe wyraźnie

⁵¹ Przykładowo w ujęciu Andrzeja Wasilewskiego obszarem specjalnym będzie ta część przestrzeni państwa, w granicach której – z uwagi na jej szczególne przeznaczenie – wprowadzony zostaje aktem prawnym specjalny, tj. odbiegający od obowiązującego na całym obszarze państwa, system norm prawnych mających zabezpieczyć, tzn. umożliwić lub ułatwić realizację priorytetowych zadań i celów państwa na danym obszarze. W ocenie A. Wasilewskiego realizacja priorytetowych zadań i celów państwa na tych terenach nie byłaby możliwa lub byłaby utrudniona bez jednoczesnego wprowadzenia całego systemu szczególnych norm prawnych – zob. Andrzej Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1969), 118. Natomiast zdaniem Jana Bocia prawną istotą obszarów specjalnych sprowadza się do powiązania wyodrębnionej konkretnie części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania się w obrębie tego terytorium. Wyraża się to w zastąpieniu części porządku prawnego powszechnego unormowaniem sformułowanym specjalnie na potrzeby obszaru bądź na poszerzeniu porządku powszechnego o pewne regulacje specjalne, bądź wreszcie na jednym i drugim jednocześnie – Jan Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1985), 103.

⁵² Jerzy Stelmasiak, „Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym”, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VII, *Prawo administracyjne materialne* (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 652-653.

⁵³ Stelmasiak, „Instytucja obszaru specjalnego”, 653.

się różnicują^[54]. W jej ocenie instytucja ta charakteryzuje się nie tylko wewnętrzną niejednorodnością, lecz także stosowaniem w doktrynie dla określenia tej instytucji różnej aparatury pojęciowej^[55]. Podobnie Zbigniew Janku trafnie zauważył, że gdy na jakimś bowiem obszarze wprowadza się szczególny reżim prawny, wyrażający się głównie w ograniczeniu praw i wolności obywateli, wówczas mówimy o utworzeniu „strefy ochronnej” albo „obszaru specjalnego”, albo „strefy specjalnej”, albo jeszcze inaczej dla wyraźnego zaznaczenia, że w granicach takiego obszaru zastąpiono określoną część porządku prawnego regulacją ukształtowaną odmiennie bądź poszerzono porządek prawny powszechny o prawne regulacje specjalne^[56]. Przy czym – jak pisze z kolei Leoński – regulacje specjalne wprowadzają pewne ograniczenia publicznoprawne, które mają różny charakter. Dotyczą one praw rzeczowych, ustanawiania ciężarów publicznych lub wprowadzania postanowień typu policyjnego. Dalej w uzupełnieniu Leoński dodaje, że niekiedy jednak strefę specjalną tworzy się dla wprowadzenia określonych przywilejów^[57].

Biorąc pod uwagę powyższe w tym miejscu warto podkreślić, że obszary specjalne to zbiorcza konstrukcja wypracowana przez doktrynę prawa administracyjnego, lecz w dalszym ciągu niejednolicie prezentowana nie tylko poprzez posługiwanie się różnorodną terminologią, lecz również w zakresie rozumienia tego terminu. Ponadto aktualnie obowiązuje duża ilość znacznie zróżnicowanych regulacji ustawowych stanowiących podstawy prawne dla tworzenia lub funkcjonowania obszarów specjalnych. Z analizy prawodawstwa wynika, że środki prawne, które można uznać za obszary specjalne, charakteryzują się różnorodną terminologią, ponieważ w ustawodawstwie określane są jako np. obszary, strefy, otuliny, obwody, tereny, pasy. Ponadto są one znacznie zróżnicowane nie tylko w zakresie terminologicznym, lecz np. także co do ich charakteru w granicach specjalnego reżimu prawnego. Na gruncie obecnie obowiązującego prawa administracyjnego występują środki prawne, których zaliczenie do kategorii obszarów specjalnych nie jest w piśmiennictwie w ogóle sporne,

⁵⁴ Małgorzata Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne* (Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, 2000), 42.

⁵⁵ Małgorzata Ofiarska, *Obszar specjalny*, w: *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, red. Janusz Sługocki (Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2005), 240.

⁵⁶ Zbigniew Janku, „Prawo administracyjne a człowiek i ochrona środowiska (z rozważań nad wybranymi zagadnieniami)”, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. Elżbieta Ura (Rzeszów: Wydawnictwo Mitel, 2001), 157.

⁵⁷ Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 165.

np. rezerваты przyrody^[58], specjalne strefy ekonomiczne^[59]. Niemniej jednak w związku z wewnętrzną znaczną niejednorodnością tej instytucji na gruncie prawa administracyjnego występują także środki prawne, które należy uznawać za obszary specjalne, mimo że nie jest to takie oczywiste, i w związku z tym zaliczanie tych środków prawnych do grupy obszarów specjalnych może budzić wątpliwości, zwłaszcza z poglądami przeciwnymi w doktrynie, np. co do obwodów łowieckich^[60]. W prawodawstwie występuje też szereg przestrzennych środków prawnych o bardzo zbliżonym do obszarów specjalnych charakterze, lecz niebędących obszarami specjalnymi, np. strefy ochrony konserwatorskiej. W ramach tej ostatniej grupy można wyodrębnić również takie środki prawne, które przez niektórych przedstawicieli doktryny są uznawane za obszary specjalne, np. drogi publiczne^[61]. Poszczególne rodzaje obszarów specjalnych normowane są szeregiem regulacji ustawowych, które określają zasady ich tworzenia i funkcjonowania^[62].

Obszar specjalny jest instytucją prawną znaną przede wszystkim dla materialnego prawa administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie normy prawne dotyczące w szczególności funkcjonowania obszarów specjalnych mają charakter norm materialnego prawa administracyjnego. Na gruncie obecnego ustawodawstwa można znaleźć szereg przepisów ustrojowego prawa administracyjnego związanych niewątpliwie z funkcjonowaniem obszarów specjalnych (np. przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody^[63] zawierają ewidentnie normy o charakterze prawa administracyjnego ustrojowego, ponieważ dotyczą struktury organizacyjnej obszaru specjalnego, jakim jest park narodowy, tj. dotyczą dyrektora parku narodowego^[64], rady naukowej

⁵⁸ Zob. np. Michał Aleksander Waligórski, „Obszary specjalne”, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Zbigniew Leoński (Poznań: Wydawnictwo Terra, 2000), 121.

⁵⁹ Zob. np. Ofiarska, *Obszar specjalny*, 262.

⁶⁰ Tak np. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 166.

⁶¹ Tak np. Zbigniew Janku, „Administracyjnoprawna regulacja korzystania z rzeczy powszechnego użytku – na przykładzie dróg publicznych”, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Zbigniew Leoński (Poznań: Wydawnictwo Terra, 2000), 7.

⁶² Zacharczuk, *Aksjologiczna podstawa regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, 18-19.

⁶³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1478; Dalej jako: u.o.p.

⁶⁴ Zob. art. 8c u.o.p.

parku narodowego^[65] oraz służby parku narodowego^[66]). W związku z funkcjonowaniem niektórych obszarów specjalnych stosowane są przepisy procesowe, które zupełnie odmiennie kształtują postępowanie administracyjne, niż to wynika z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego^[67] (np. w ramach przepisów ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady^[68] zamieszczone zostały normy procesowe wskazujące, iż decyzja o odmowie udzielenia zgody na odbycie zgromadzenia na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej powinna być doręczona organizatorowi w terminie 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku^[69]). Poza tym niektóre regulacje ustawowe określające zasady funkcjonowania określonych obszarów specjalnych wykraczają również nawet poza obręb prawa administracyjnego, ponieważ zawierają w swej treści przepisy karne (np. w ramach przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami^[70] określono odpowiedzialność karną za naruszenie zakazów lub ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego lub jego części^[71]) lub przepisy cywilne (np. z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska^[72] wynika, że w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w związku z ustanowieniem obszaru specjalnego w postaci obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne^[73]). Wynika to z tego, że dla prawidłowej realizacji na terenie obszarów specjalnych określonych priorytetowych zadań publicznych wykorzystuje się niekiedy dodatkowo instrumenty prawne charakterystyczne dla prawa karnego i cywilnego. Regulacje zarówno karne, jak i cywilne mogą bowiem spełniać istotną rolę uzupełniającą wobec regulacji administracyjnych. W ten sposób prawodawca zabezpiecza kompleksowo realizację określonych priorytetowych zadań publicznych na terenach obszarów specjalnych. Niemniej jednak

⁶⁵ Zob. art. 98 u.o.p.

⁶⁶ Zob. art. 103 u.o.p.

⁶⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 2120.

⁶⁹ Zob. art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

⁷⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1292.

⁷¹ Zob. art. 112 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷² Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.

⁷³ Zob. art. 136 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

uregulowanie funkcjonowania określonych obszarów specjalnych nawet licznymi normami o charakterze prawa administracyjnego ustrojowego i procesowego oraz normami karnoprawnymi i cywilnoprawnymi nie zmienia tego, że obszary specjalne należy uznawać za instytucję prawną materialnego prawa administracyjnego. W przypadku bowiem obszarów specjalnych dominującą rolę odgrywają zawsze normy prawa administracyjnego materialnego. Pozostałe zaś rodzaje norm prawnych mają charakter jedynie uzupełniający^[74].

W piśmiennictwie niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wprost uznają obszar specjalny za jedną z podstawowych instytucji prawa administracyjnego materialnego^[75] i przedstawiając materialne prawo administracyjne według poszczególnych instytucji tego prawa obszarom specjalnym poświęcany jest osobny rozdział monografii^[76]. Niekiedy zaś obszary specjalne prezentowane są jako jeden z działów materialnego prawa administracyjnego^[77].

Biorąc pod uwagę dotychczasowy znaczny już niewątpliwie w tym zakresie dorobek doktryny nauki prawa administracyjnego, a także aktualne ustawodawstwo regulujące tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych można przyjąć, że obszar specjalny to instytucja prawna materialnego prawa administracyjnego rozumiana jako teren niebędący obiektem, znajdujący się w granicach objętych prawem i jurysdykcją RP, wyodrębniony konkretnie aktem prawnym w związku z realizacją na tym terenie określonego priorytetowego zadania publicznego, na którym obowiązuje specjalny reżim prawny, ograniczający lub poszerzający dotychczasowy powszechny porządek prawny^[78].

Przyjęcie określonej definicji obszaru specjalnego jest niewątpliwie kwestią wyjściową w ramach dalszego procesu badawczego, mającego na celu ustalenie różnic między podziałem terytorialnym specjalnym a obszarem specjalnym.

⁷⁴ Piotr Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 29-30.

⁷⁵ Duniewska, „Zakres regulacji prawa”, 178.

⁷⁶ Zob. Stelmasiak, „Instytucja obszaru specjalnego”, 651.

⁷⁷ Zob. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 23.

⁷⁸ Zob. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, 82.

4 | Odrębność podziału terytorialnego specjalnego od obszaru specjalnego

Podziału terytorialnego specjalnego oraz jednostki tego podziału nie należy utożsamiać z obszarem specjalnym, pomimo znacznego ich podobieństwa terminologicznego oraz przestrzennego ich charakteru. Faktem jest bowiem to, że w piśmiennictwie zarówno wyżej wskazany podział terytorialny, jak i obszar są określane jako specjalny. Niewątpliwie łączy je także to, że dotyczą one obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP. Niemniej jednak mimo tych podobieństw z definicji doktrynalnych tych pojęć wynikają argumenty przemawiające za ich rozróżnieniem. Z uwagi na powyższe w tym miejscu warto odnieść się do powyższych definicji obszaru specjalnego i podziału terytorialnego specjalnego, a w szczególności ich istotnych cech i funkcji. W tym miejscu przede wszystkim warto podkreślić, że w piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, iż podziały terytorialne, w tym podziały terytorialne specjalne, wchodzą w zakres ustrojowego prawa administracyjnego^[79], stanowiąc bowiem przede wszystkim terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej.^[80] Podziały terytorialne, w tym podziały specjalne, określają strukturę terytorialną (poziomą) struktur administracji publicznej^[81]. Natomiast obszar specjalny to instytucja prawna materialnego prawa administracyjnego^[82]. Przy czym niektórzy przedstawiciele doktryny prawa ukazują obszary specjalne w ramach ustrojowego prawa administracyjnego w części dotyczącej podziału terytorialnego, lecz z zastrzeżeniem, że nie stanowią one podziału terytorialnego^[83].

Podział terytorialny specjalny to zgodnie z wykładnią językową rozczłonkowanie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP na co najmniej dwie mniejsze jednostki obszarowe (np. podział terytorialny specjalny dla terenowej administracji probierczej dokonujący rozczłonkowania całego

⁷⁹ Tak, np. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, 243 i n.; Ura, *Prawo administracyjne*, 183 i n.; Piecha, *Podziały terytorialne państwa*, 275.

⁸⁰ Zob. Grażyna Szpor, „Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: Lexis Nexis, 2005), 248.

⁸¹ Tak, Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 214.

⁸² Tak, np. Stelmasiak, „Instytucja obszaru specjalnego”, 651 i n.; Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, 27 i n.

⁸³ Tak, np. Ura, *Prawo administracyjne*, 193; Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 218.

terytorium RP na lądzie na obszary działania dwóch okręgowych urzędów probierczych, które obejmują enumeratywnie wymienione województwa^[84]). Na zasadzie wyjątku podział terytorialny specjalny może być także dokonany poprzez rozczłonkowanie jedynie specyficznej części obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP (np. podział terytorialny specjalny dokonany na potrzeby działania dyrektorów urzędów morskich^[85]). Natomiast obszar specjalny może być wyodrębniony tylko jeden i objąć tylko część terytorium państwa (np. morze terytorialne obejmujące część obszarów morskich RP^[86]). Oczywiście rozczłonkowywanie terytorium RP w ramach podziału terytorialnego specjalnego może być dokonane jednocześnie i obejmować od razu całe terytorium państwa (np. podział terytorialny specjalny dokonany na potrzeby wszystkich okręgowych urzędów miar^[87]), ale też może być dokonywane stopniowo (np. podział terytorialny specjalny określony na potrzeby niektórych regionalnych dyrekcji lasów państwowych^[88]).

Podziały terytorialne specjalne są dokonywane przede wszystkim z uwagi na potrzebę zapewnienia funkcjonowania określonych terenowych organów administracji publicznej, w tym przydanych im do pomocy urzędów. Natomiast prawną istotą obszaru specjalnego jest przede wszystkim powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą unormowania powszechnie obowiązujące^[89]. Z tego też względu obszary specjalne, na których obowiązuje szczególny reżim prawny, należy odróżnić od jednostek podziału terytorialnego tworzonych

⁸⁴ Zob. § 1 rozporządzenia w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów probierczych.

⁸⁵ Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich.

⁸⁶ Zob. art. 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

⁸⁷ Zob. § 1 rozporządzenia w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów miar.

⁸⁸ Zob. np. § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie zasięgu terytorialnego niektórych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (Dz. U. z 2004 r., nr 20, poz. 191 z późn. zm.).

⁸⁹ Jerzy Stelmasiak, *„Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)”*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. II, red. Lech Antonowicz, Henryk Groszyk, Mieczysław Sawczuk, Wiesław Skrzydło, Tadeusz Bojarski (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1998), 150.

dla określenia terytorialnego zasięgu działania organów i instytucji^[90]. Obszary specjalne są bowiem wydzielane na terytorium państwa w celu wprowadzenia na nich specjalnego reżimu prawnego, przy czym uzasadnieniem specjalnej regulacji prawnej obejmującej taki obszar są uwarunkowania szczególne występujące na danym obszarze^[91]. Wynika to z tego, że na obszarach specjalnych są wprowadzane specjalne reżimy prawne służące ochronie określonych dóbr (wartości) lub korzystaniu z określonych dóbr (obszary specjalne tworzone są w celu ochrony środowiska np. park narodowy^[92], z uwagi na potrzebę szczególnego korzystania z rzeczy lub urządzeń publicznych np. strefy płatnego parkowania^[93]). Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że obszary specjalne są to wycinki przestrzeni państwa wyodrębnione z uwagi na potrzebę realizacji określonych zadań i celów publicznych realizowanych przez administrację publiczną^[94]. Przy czym to wyodrębnienie następuje w indywidualnych wypadkach, jeżeli przepisy prawa wyraźnie na to zezwalają, w różnym czasie i w zależności od aktualnych potrzeb w zakresie realizacji określonego typu zadań publicznych, niezależnie od istniejącego podziału terytorialnego państwa^[95]. Wyodrębnienie nie tylko jednego obszaru specjalnego, lecz także jednorazowo większej ilości obszarów specjalnych, nie jest więc związane z żadnym podziałem terytorialnym, który zawsze ma charakter generalny. Ponadto podział terytorialny specjalny nie tylko ma charakter generalny, lecz, o czym już była mowa powyżej, dotyczy co do zasady terytorium całego państwa, niekiedy nawet więcej bowiem dotyczy dodatkowo strefy przyległej oraz wyłącznej strefy ekonomicznej wchodzących w zakres polskich obszarów morskich, ale nie wchodzących w skład terytorium RP. Ma on zasadnicze znaczenie dla organizacji i funkcjonowania całego systemu administracji publicznej. Podziały terytorialne tworzone są dla podmiotów państwowych i samorządu terytorialnego w celu wprowadzenia ładu i porządku w działalności w określonej przestrzeni. Podział terytorialny przede wszystkim określa bowiem właściwość miejscową

⁹⁰ Zygmunt Rybicki, Stanisław Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1988), 500–501.

⁹¹ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006), 131.

⁹² Zob. art. 8 ust. 2 u.o.p.

⁹³ Zob. art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

⁹⁴ Zob. np. Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 218.

⁹⁵ Wasilewski, *Obszar górniczy (Zagadnienia prawne)*, 107.

organów administracji publicznej^[96]. Biorąc pod uwagę powyższe można przyjąć, iż podziały terytorialne specjalne zasadniczo obejmują cały obszar kraju łącznie z obszarami morskimi RP (np. podział terytorialny specjalny określający właściwość miejscową dyrektorów okręgowych urzędów górniczych^[97]). Natomiast zasadniczo określone rodzaje obszarów specjalnych nawet łącznie mogą obejmować tylko bardzo niewielki wycinek przestrzeni państwa (np. obszary rezerwatów przyrody^[98] zaliczanych do tzw. mało-powierzchniowych obszarów chronionych^[99]). Niemniej jednak występują też przypadki, gdy prawie cały kraj pokryty jest siatką wyodrębnionych obszarów specjalnych jednego rodzaju (np. obwodami łowieckimi^[100], które mimo występujących rozbieżności w doktrynie uznać jednak należy za obszary specjalne^[101]). Z kolei istnieją też, o czym już była mowa powyżej, podziały terytorialne specjalne obejmujące tylko część, a nie całość terytorium objętego prawem i jurysdykcją RP (np. podział terytorialny specjalny dla potrzeb administracji morskiej). W związku z tym, że na gruncie prawa administracyjnego z jednej strony wyodrębnia się niekiedy obszary specjalne, które łącznie obejmują niemalże cały kraj, z drugiej zaś strony istnieją podziały terytorialne specjalne obejmujące łącznie tylko część terytorium państwa, mogą pojawić się niekiedy wątpliwości co do charakteru tych wydzielonych obszarów. Przy czym zaliczenie danego obszaru do kategorii obszaru specjalnego powinno wykluczać jednocześnie uznanie tego obszaru do kategorii jednostki podziału terytorialnego specjalnego. Niekiedy dokonanie w tym zakresie klasyfikacji, tj. czy dany obszar jest obszarem specjalnym czy też jednostką podziału terytorialnego specjalnego, może być niełatwe, a wyprowadzony wniosek dyskusyjny. Dlatego

⁹⁶ Elżbieta Ura, Edward Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Lexis Nexis, 2009), 125-126.

⁹⁷ Zob. § 2 rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie określenia nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych oraz zniesienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach (Dz. U. z 2022 r., poz. 525).

⁹⁸ Zob. art. 13 ust. 1 u.o.p.

⁹⁹ Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, 215-216.

¹⁰⁰ Zob. art. 23 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r., poz. 1082); dalej jako: P.ł.

¹⁰¹ Tak, np. Piotr Zacharczuk, „Podziały województw na obwody łowieckie zachowujące ważność” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (2018): 409; Odmiennie np. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, 23-24; Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 166.

tego typu kwestie należy rozpatrywać indywidualnie po uprzednim przeanalizowaniu wszystkich przepisów dotyczących określenia granic danego obszaru oraz ustaleniu charakteru danego obszaru z uwzględnieniem w szczególności celu jego wydzielenia.

Instytucja obszaru specjalnego co do zasady jest niezależna od zagadnień podziału administracyjnego^[102]. Pomimo jednak tego, że obszary specjalne oraz podziały terytorialne są odrębnymi zagadnieniami, to w niektórych przypadkach można zauważyć wzajemne ich przenikanie się. Przenikanie się ma miejsce wówczas, gdy granice obszaru specjalnego są określane w oparciu o istniejący już podział terytorialny, lecz aktualnie zasadniczy a nie podział terytorialny specjalny (np. granice strefy nadgranicznej określone są poprzez sporządzenie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej^[103]).^[104] Przy czym to przenikanie działa w obie strony, bowiem niekiedy granice jednostki podziału terytorialnego specjalnego są określane w oparciu o wyodrębnione już obszary specjalne (np. terytorialne zakresy działania dyrektorów urzędów morskich są określone poprzez odniesienie się do morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, strefy przyległej, wyłącznej strefy ekonomicznej, morskich portów i przystani oraz pasa nadbrzeżnego stanowiących obszary specjalne^[105]). Niemniej jednak obszary specjalne nie pełnią roli uzupełniającej w stosunku do podziału terytorialnego specjalnego.

Istotnym kryterium odróżniającym podziały terytorialne specjalne od obszarów specjalnych jest kolejność ustalenia organu właściwego administrującego na określonym obszarze. Bowiem z analizy aktów normatywnych, w szczególności delegacji ustawowych do ustalenia podziału terytorialnego specjalnego oraz wydanych na ich podstawie treści aktów wykonawczych, wynika, że najpierw tworzy się lub znosi terenowe organy (urzędy), a następnie dopiero określa się ich terytorialny obszar działania i siedziby (np. delegacja w sprawie okręgowych urzędów miar i wydziałów

¹⁰² Por. Michał Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego* *Studia Iuridica*, t. II (1974): 62.

¹⁰³ Zob. art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2024 r., poz. 388 z późn. zm.).

¹⁰⁴ Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, 38.

¹⁰⁵ Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich.

zamiejscowych^[106]). Natomiast w przypadku obszarów specjalnych jest odwrotnie. Najpierw się wyodrębnia obszary specjalne, a następnie dopiero przypisuje się właściwe podmioty administrujące tymi utworzonymi obszarami specjalnymi (np. obwody łowieckie wydzierżawiane są dopiero po ich wyodrębnieniu^[107]). Co więcej obszarami specjalnymi są obwody łowieckie, a nie jednostkami podziału terytorialnego specjalnego, pomimo iż w podstawie ustawowej do ich wyodrębniania jest mowa o podziale województwa na obwody łowieckie^[108]. Przy czym w przypadku obszaru specjalnego może być określony podmiot administrujący powołany wyłącznie na potrzeby funkcjonowania tylko tego jednego obszaru specjalnego (np. Dyrektor Poleskiego Parku Narodowego), może też być określony podmiot administrujący wykonujący zadania publiczne na terenie większej liczby obszarów specjalnych (np. nadzór nad wieloma rezerwatami przyrody jednocześnie może sprawować jeden regionalny dyrektor ochrony środowiska). Dokonując zaś podziału terytorialnego specjalnego zawsze określa się terytorialny zakres poszczególnych terenowych jednostek organizacyjnych podmiotów administrujących.

5 | Podsumowanie

Korzystając z dotychczasowego dorobku doktryny prawa administracyjnego, w szczególności tego adekwatnego do obecnej rzeczywistości normatywnej, można wypracować definicje zarówno podziału terytorialnego specjalnego, jak i obszaru specjalnego stanowiące podstawę do dokonania dalszych pogłębionych rozważań, które mają na celu ukazanie podobieństw, różnic i wzajemnych relacji między podziałem terytorialnym specjalnym a obszarem specjalnym. W piśmiennictwie zarówno powyższy podział terytorialny, jak i obszar są określane jako „specjalny”. Niemniej jednak podziału terytorialnego specjalnego oraz jednostki tego podziału nie należy utożsamiać z obszarem specjalnym, pomimo znacznego ich podobieństwa terminologicznego oraz przestrzennego ich charakteru. W literaturze powszechnie przyjmuje się, że podziały terytorialne, w tym podziały

¹⁰⁶ Zob. art. 13 ustawy Prawo o miarach.

¹⁰⁷ Zob. art. 29 ust. 1 P.ł.

¹⁰⁸ Zob. art. 27 ust. 1 P.ł.

terytorialne specjalne, wchodzą w zakres ustrojowego prawa administracyjnego. Natomiast obszar specjalny to instytucja prawna materialnego prawa administracyjnego. Obszary specjalne nie stanowią podziału terytorialnego specjalnego z uwagi na ich odmienność podstawowych cech i funkcji. Podziały terytorialne specjalne są dokonywane przede wszystkim z uwagi na potrzebę zapewnienia funkcjonowania niektórych terenowych jednostek podmiotów administrujących. Natomiast prawną istotą obszaru specjalnego jest przede wszystkim powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze specjalnym reżimem prawnym, ograniczającym lub poszerzającym dotychczasowy powszechny porządek prawny z uwagi na uwarunkowania szczególne występujące na tym obszarze. Ponadto podział terytorialny specjalny to rozczłonkowanie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP na co najmniej dwie mniejsze jednostki obszarowe. Przy czym jednostek podziału terytorialnego specjalnego nie stanowią obszary specjalne. Obszar specjalny może być wyodrębniony tylko jeden i objąć tylko część terytorium objętego prawem i jurysdykcją RP. W tym miejscu warto też podkreślić, że na gruncie prawa administracyjnego z jednej strony wyodrębnia się niekiedy obszary specjalne, które łącznie obejmują niemalże cały kraj, z drugiej zaś istnieją podziały terytorialne specjalne obejmujące łącznie tylko część terytorium państwa. Dlatego też mogą pojawić się niekiedy wątpliwości co do charakteru tych wydzielonych obszarów. Przy czym zaliczenie danego obszaru do kategorii obszaru specjalnego, powinno wykluczać jednoczesne uznanie tego obszaru do kategorii jednostki podziału terytorialnego specjalnego. Istotnym zaś kryterium odróżniającym podziały terytorialne specjalne od obszarów specjalnych jest kolejność ustalenia podmiotu administrującego na określonym obszarze. Bowiem z analizy aktów normatywnych wynika, że najpierw tworzy się lub znosi terenowe organy (urzędy), a następnie dopiero dokonuje się podziału terytorialnego specjalnego poprzez określenie ich obszaru działania i siedzib. Natomiast w przypadku obszarów specjalnych jest odwrotnie. Najpierw się wyodrębnia obszary specjalne, a następnie dopiero przypisuje się im właściwe podmioty administrujące tymi utworzonymi obszarami specjalnymi. Instytucja obszaru specjalnego, choć odrębna od podziału terytorialnego, to w niektórych przypadkach można zauważyć wzajemne ich przenikanie się. Przy czym przenikanie się ma miejsce wówczas, gdy granice obszaru specjalnego są określane w oparciu o istniejący już podział terytorialny i odwrotnie granice jednostki podziału terytorialnego specjalnego są wyznaczane w oparciu o wyodrębnione obszary specjalne.

Bibliografia

- Boć Jan, *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, w *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia, 2007.
- Boć Jan, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1985.
- Chróścielewski Wojciech, *Podziały terytorialne specjalne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987.
- Dobkowski Jarosław, „Podział terytorialny państwa”, [w:] Jarosław Dobkowski, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk, Piotr Sitniewski, *Prawo administracyjne*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2024.
- Duniewska Zofia, „Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII, *Prawo administracyjne materialne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H Beck, 2012.
- Filipek Józef, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003.
- Izdebski Hubert, Michał Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber, 2000.
- Janku Zbigniew, „Administracyjnoprawna regulacja korzystania z rzeczy powszechnego użytku – na przykładzie dróg publicznych”, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Zbigniew Leoński. Poznań: Wydawnictwo Terra, 2000.
- Janku Zbigniew, „Prawo administracyjne a człowiek i ochrona środowiska (z rozważań nad wybranymi zagadnieniami)”, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. Elżbieta Ura. Rzeszów: Wydawnictwo Mitel, 2001.
- Jaroszyński Maurycy, „Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji”, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Maurycy Jaroszyński, Marian Zimmermann, Wacław Brzeziński. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1956.
- Jaworska-Dębska Barbara, „Podział terytorialny”, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Kulesza Michał, „Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego” *Studia Iuridica*, t. II (1974).
- Kurowska Teresa, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*. red. Karol Podgórski. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1981.
- Lang Jacek, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-181.pdf.

- Leoński Zbigniew, *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Leoński Zbigniew, *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck, 2010.
- Leoński Zbigniew, *Podział terytorialny*, w *System prawa administracyjnego*, t. I, red. Jerzy Starościak. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977).
- Leoński Zbigniew, *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000.
- Majchrzak Bartosz, „Istota administracji publicznej”, [w:] *Nauka administracji*, red. Zbigniew Cieślak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Ofiarska Małgorzata, „Obszar specjalny”, [w:] *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, red. Janusz Sługocki. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2005.
- Ofiarska Małgorzata, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publiczno-prawne*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, 2000.
- Piecha Jacek, „Podziały terytorialne państwa”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Ruczkowski Piotr, „Podział terytorialny państwa”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marian Zdyb i Jerzy Stelmasiak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Rybicki Zygmunt, Stanisław Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1988.
- Sługocki Janusz, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Sobczak Karol, „Podział terytorialny Państwa”, [w:], Jerzy Służewski, Olga Bujko, Karol Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1961.
- Sommer Jerzy, „Obszary specjalne w ochronie środowiska”, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. Wojciech Radecki. Warszawa: Wydawnictwo Difin 2010.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969.
- Stelmasiak Jerzy, „Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym”, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Stelmasiak Jerzy, „Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)”, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. II, red. Lech Antonowicz,

- Henryk Groszyk, Mieczysław Sawczuk, Wiesław Skrzydło i Tadeusz Bojarski. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1998.
- Stelmasiak Jerzy, „Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych”, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzciniński. Warszawa: Wydawnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2005.
- Suski Julian, „Podział administracyjny Państwa Polskiego”, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I, *Podział Administracyjny Państwa*. Warszawa: Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, 1929.
- Szpor Grażyna, „Podziały specjalne”, [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: LexisNexis, 2002.
- Szpor Grażyna, „Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: LexisNexis, 2005.
- Ura Elżbieta, Edward Ura, *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis, 2009.
- Ura Elżbieta, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Waligórski Michał Aleksander, „Obszary specjalne”, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Zbigniew Leoński. Poznań: Wydawnictwo Terra, 2000.
- Wasilewski Andrzej, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1969.
- Zacharczuk Piotr, „Aksjologiczna podstawa regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych” *Forum Prawnicze*, nr 1 (2017): 16-27.
- Zacharczuk Piotr, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Zacharczuk Piotr, „Podziały województw na obwody łowieckie zachowujące ważność” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (2018): 405-419.
- Zacharko Lidia Natalia, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*. Katowice: Wydawnictwo Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego, 2012.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.

