

ЦИВІЛІСТИКА БЕЗ КОРДОНІВ

УДК 347.1/7(438)

Томаш Бояр-Фялковскі,

доктор правових наук, ад'юнкт кафедри адміністративного права та права охорони навколишнього природного середовища Університету Казимира Великого в Бидгощі (Республіка Польща)

НАПРЯМИ ЗМІН ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В ПОЛЬЩІ

Постановка проблеми. Поряд з соціальним, цивілізаційним та економічним розвитком також змінюються потреби та очікування суспільства по відношенню до права. Іноді законодавець встигає за змінами таких очікувань, проте частіше це стосується правозастосувальної практики органів державної влади, зокрема їхніх нормотворчих підрозділів. Подібна ситуація має місце й у випадку польського законодавства. Інтенсивність таких змін є особливо відчутною протягом останнього десятиліття, після вступу Польщі до складу Європейського Союзу. Їх не потрібно розуміти як процес адаптації національного законодавства до вимог спільноти, оскільки цей процес мав місце у Польщі на зламі тисячоліть.

Видається, що завжди варто використовувати досвід інших держав, роблячи при цьому критичні чи мотиваційні висновки. Цій меті служить наша стаття, яка повинна ознайомити українського читача із напрямками змін, що відбуваються у сфері польського публічного права. Саме цим пояснюється структура нашої статті, яка розпочинається з теоретичної частини, що визначає поняття публічного права на основі польської доктрини права. Другу частину присвячено аналізу процесу заміщення норм та інструментів публічного права нормами та інструментами приватного права у публічному праві та аналізу діяльності органів державного управління. В подальшій частині зосередимо увагу на спеціальному регулюванні, яке здійснюється за допомогою так званих спеціальних законів. На початку з'ясуємо місце та роль спеціальних законів у системі польського права, пізніше проаналізуємо два таких закони. Перший з аналізованих законів стосується підготовки Польщі до проведення матчів УЄФА Євро 2012, яка здійснювалася нею спільно з Україною. Це може зацікавити українського читача з приводу можливості відстежувати та порівнювати правове регулювання, що стосується того самого

предмету. Другий аналізований спеціальний закон є найновішим у польській системі права та стосується дуже неоднозначного проекту прокопування каналу у Віслинській косі. Стаття завершується висновками та переліком використаних джерел.

Основу статті становлять джерела польського публічного права і теорії права, а також правові акти, актуальні за станом на 31 червня 2017 року.

1. Поняття публічного права на основі доктрини.

Ще Ульпіан писав, що «*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod singulorum utilitatem*», тобто публічним правом є право, яке стосується устрою римської держави, а приватним те, яке стосується вигоди особи. Незважаючи на плін часу ці слова мають актуальне значення до сьогодні та застосовуються у доктрині польського права.

В сучасності для поділу права на приватне та публічне застосовується, зокрема, і сформульований Ульпіаном критерій вигоди. У відповідності із цим критерієм публічне право служить, передусім, спільним інтересам, спільному благу та захищає їх. Це не перешкоджає можливості одночасного захисту інтересів особи, але спільне благо займає у публічному праві пріоритетне місце. Наступним прийнятим у доктрині [1; s. 121-123] критерієм є критерій правовідносин, де публічне право врегульовує нерівні правовідносини, бо однією із сторін таких правовідносин є держава, яка займає по відношенню до особи домінуючу, владну позицію та має можливість застосування примусу. Нарешті, застосовується критерій типу правового захисту, згідно з яким у публічному праві саме держава є ініціатором та рушієм правової охорони. Зазначена вище типологія не вичерпує усіх можливостей та є дискусійною, хоча й широко використовується. Зокрема, соціальний та економічний розвиток останніх років наводить приклади правових

ситуацій та норм, які ускладнюють розуміння вищезазначеного розподілу, що також є предметом розгляду в наступній частині цієї статті.

Безсумнівно, публічне право стосується сфери державної діяльності, як у формі державної, урядової влади, так і місцевого самоврядування. Воно використовує, в принципі, норми *ius cogens* і основною формою його діяльності є адміністративний акт, скерований конкретно та індивідуально до одержувача, хоча можна зазначити зміни і у цій сфері. Серед галузей права, які традиційно належать до публічного права, є конституційне, адміністративне та кримінальне право [2, s. 78-79]. При цьому адміністративне право тут розглядається широко, як державне право, що стосується організації та діяльності органів державного управління, а також як матеріальне право у багатьох конкретних сферах, таких як публічне господарське право, конкурентне право, право соціального забезпечення, будівельне право, земельне право, транспортне право, енергетичне право, телекомунікаційне право, захист персональних даних, доступ до публічної інформації, право місцевого самоврядування, фінансове право, банківське право, податкове право, у значній мірі екологічне право, у тому числі захист тварин, охорона природи, клімату та багато іншого.

У цій статті ми покликалися на значну кількість норм зазначених галузей права. При цьому навмисно обминули кримінальне право, яке, звичайно ж, є публічним, проте має настільки достатньо розбудований власний апарат, що автор не взяв на себе сміливості його аналізувати. Те саме стосується міжнародного публічного права. З широкої сфери публічного права для подальшого аналізу було обрано елементи адміністративного права.

2. Заміна норм та інструментів публічного права нормами та інструментами приватного права.

Протягом останніх двадцяти років у Польщі чітко спостерігається, що дедалі частіше норми та інструменти приватного права замінюють традиційну і основну форму державного управління, тобто адміністративний акт. На це також впливають зміни у моделі держави, що розвиваються у відповідності до європейських та світових тенденцій, реалізуючи, у меншій чи більшій мірі, постулати *new public management, governance* чи нового державного управління [3, s. 180–186] – особливо у сфері участі громадськості у здійсненні державного управління. Це відбувається між іншим тому, що сучасна адміністрація покликана служити громадянам. На думку Р. Годлевського та Г. Кісільовської, владні дії органів державного управління все частіше замінюються формами співпраці з громадянами,

залучаючи їх до виконання громадських завдань [4, s. 33]. Розвиток суспільства, а отже, і державного адміністрування, призводить до необхідності розгляду державними органами громадянина як партнера та забезпечення його участі в управлінні. Позитивною рисою такої еволюції є, серед іншого, менша формалізація, більша ефективність та швидкість дій.

Дії, що вчиняються органами державного управління, можна розділити за критерієм поділу форм дій на дії у так званій сфері *imperium*, коли державна адміністрація приймає за основу своїх дій публічне право, та у так званій сфері *dominium*, коли державна адміністрація спирається на приватне право. Такий поділ, як зазначає К. Земські, має більше значення, ніж поділ на владні та підвладні дії [5, s. 117]. Роль органів державного управління – це реалізація повноважень держави, але, як зазначають Р. Годлевські та Г. Кісільовська, жодні норми та стандарти не забороняють органам державного управління використовувати інструменти приватного права [4, s. 42]. К. Стжичковські зазначає, що питання використання органами державного управління норм та інструментів приватного права вже раніше було вирішено в правових доктринах таких країн, як Німеччина, Австрія та Швейцарія. У них існує принцип, згідно з яким орган державного управління, використовуючи форму приватного права, надалі є зв'язаним та обмеженим нормами публічного права, а саме використання приватного права не робить орган державного управління приватним органом, звільненим від обов'язкових правил та цілого організаційного корсету публічного сектора [6, s.148]. Таким чином, існує чітка тенденція розвитку невіддільних форм діяльності органів державного управління, особливо договорів, а також порозумінь та угод [7].

Більшість авторів наголошують на зростаючому спектрі застосування невіддільних форм державного управління, особливо у таких сферах публічного права, як екологічне право [8], будівельне право, право управління нерухомим майном, муніципальне право чи право, що регулює управління фондами ЄС. Як зазначає К. Хоховські, зростання кількості застосування невіддільних форм державного управління спостерігається на прикладі управління фондами Європейського Союзу у Польщі, де органи державної влади, які виконують посередницькі чи виконавчі управлінські функції, в основному застосовують норми цивільного права [9, s. 59]. Подібною є ситуація у широкій сфері реалізації підтримки розвитку сільського господарства та сільської місцевості, що здійснюється ЄС, де основним інструментом підтримки організації став Договір [10, s. 121-122], або реалізація регіональ-

них операційних програм на 2014-2020 роки [11]. Такими прикладами є виділення коштів на конкурсній основі, а також укладання цивільно-правових договорів у цій сфері. Забезпечення належного виконання цих договорів також здійснюється на основі цивільного законодавства за допомогою страхування, гарантії чи застави. Ці цивільно-правові норми завжди застосовуються поряд з нормами публічного права, але їхня кількість систематично зростає. Таким же чином формується специфіка таких сфер публічного права, як право державних закупівель чи право соціального забезпечення.

Р. Годлевські та Г. Кісільовська зазначають, що широко зрозуміле поняття права у сфері управління нерухомістю та будівельне право є сферами, де особливо виразно переплітаються методи регулювання, що є характерними для цивільного та адміністративного права [4; с. 34]. У цих сферах виразно помітним є зростання впливу цивільного права на діяльність органів державного управління, оскільки саме тут традиційні владні механізми замінюються компромісними та консенсусними. Діяльність органів державного управління, де використання приватного права має особливе значення, включає право власності на державні активи, реалізацію громадських завдань за допомогою недержавних суб'єктів або повноваження як у публічній сфері, так і, у той же час, у приватній сфері.

Незважаючи на те, що управління нерухомістю регулюється актами публічного права [12], правовий акт, що реалізує управління нерухомістю, найчастіше безпосередньо стосується цивільного права як форми реалізації. Зрештою, договір купівлі-продажу державного майна, хоча і з урахуванням численних вимог, встановлених нормами публічного права, сам по собі стає актом цивільного права, з усіма його елементами та ознаками. Аналогічним є спосіб вибору покупця такого майна, який буде обраний як на основі тендеру, так і в результаті переговорів, тобто типових цивільно-правових документів. З переговорами також зустрічаємося при примусовому викупі нерухомості, коли під час переговорів і порозуміння власник і орган державного управління визначають суму компенсації [12]. Лише тоді, коли таке порозуміння не буде досягнуте, орган державного управління може владним рішенням в односторонньому порядку встановити суму відшкодування за примусово викуплене майно. У цьому ж законодавчому акті ми маємо справу із застосуванням норм цивільного права при встановленні нового розміру річного відшкодування за користування земельною ділянкою [12], коли пропозиція органів державної влади повинна бути прийнята як оферта.

Схожою є ситуація в галузі будівельного права, де адміністративне право втручається у сферу приватної власності, встановлює вимоги до проєктувальника, керівника будови та інспекторів, залишаючи питання формування їхніх відносин з інвестором (у більшості випадків) приватному праву в цивільно-правовому договорі, який підлягає цивільно-правовому захисту [13, с. 206-207]. Прикладом зменшення ролі у сфері власності є внесення змін до польського містобудівельного законодавства, які систематично зменшують роль державних органів у формуванні правовідносин з інвесторами. Так, у 2015 році законодавець скасував необхідність отримання дозволу на будівництво так званого односімейного будинку. Також у сфері охорони природи законом «Про внесення змін до Закону про охорону природи та Закону про ліс» [14] скасовано повноваження органів місцевого самоврядування, що стосуються прав власника земельної власності у сфері вирубки дерев.

Підсумовуючи, цивільно-правові договори в першу чергу застосовуються у сфері зовнішньої діяльності органів управління і часто укладенню такого договору передують прийняття адміністративного акту або ж шляхом прийняття адміністративного акту сторони зобов'язуються до укладення договору [15, с. 112]. Таку форму законодавець використовує протягом багатьох років у нормативному регулюванні водного права [16] чи мисливського права [17]. Це доволі часто йде паралельно із безпосередньою вказівкою у законодавстві на необхідності застосування інструментів приватного права та ринку, як інструментів реалізації державної політики – як це має місце у випадку екологічного законодавства [18], а також позик та дотацій, передбачених цивільно-правовими договорами з державними екологічними фондами, продажу дозволів на здійснення викидів парникових газів. Використання цивільно-правових норм у публічно-правовому регулюванні не є специфікою останніх років. Однак такі механізми можна знайти в законодавстві щодо виконавчого провадження в адміністрації [19] або в правових нормах, що стосуються захисту конкуренції та захисту прав споживачів [20, с. 159–180].

3. Спеціальне правове регулювання

Основним джерелом права, яке творить польську правову систему, є закони. Це відбувається незважаючи на той факт, що найвищим джерелом права є конституція [21, с. 127], і тільки нижче є закони, ратифіковані міжнародні договори та розпорядження [22]. Проте навіть сама Конституція Республіки Польща дуже часто відсилає до законів [23, с. 83], кількість і сфера регулювання яких визначає, на наш погляд, характер та ознаки головно-

го нормативного акту, що формує польський правовий простір. У демократичній правовій державі, як зазначає Е. Охендовскі, закон є основною формою та засобом реалізації суверенного врегулювання народом, через своїх представників, державних справ [24, s. 52].

Закони є абстрактними та загальними нормативно-правовими актами, що мають загальнообов'язкову силу, яку можна визначити як автономну [25, s. 58]. Інколи для того, щоб відрізнити від конституції, як основного закону, їх називають звичайними законами. Це акт, створений у відповідності до суворо встановленого порядку та мети, у досить складній для розуміння формі. Сейм та Сенат відіграють ключову роль у законодавчому процесі, яку доповнює Президент Республіки Польща [26, s. 84-93]. Винятки щодо здійснення законодавчої діяльності чітко обмежуються до: внесення змін до Конституції Республіки Польща, ратифікації міжнародних договорів та прийняття закону про державний бюджет [27]. Вищенаведені міркування засвідчують фундаментальну роль, яку відіграють закони у польській системі загального права. Як правило, закон повинен регулювати певне питання загалом, цілісно і стабільно. Останній постулат є особливим недоліком у польській правовій системі.

Окрім терміну «закон» у розмовній мові використовується поняття «спеціальний закон». Про них часто говорять у зв'язку із регулюванням особливо важливих і дискусійних сфер економічного та суспільного життя. Спеціальний закон – це, за відсутності у системі законодавства інших законів, ніж основний та звичайні закони, є лише загальним визначенням звичайних законів, що стосуються конкретних принципів підготовки та здійснення інвестицій у певній сфері суспільного життя. Ця винятковість, як правило, відноситься до дуже вузької сфери дії правового акту, зосередженого довкола певної події, проекту чи інвестиції, його вираженого обмеження в часі, та суттєвого втручання в законодавчий зміст інших правових актів. Зміни, внесені таким спеціальним законом, наприклад, у винятковий спосіб сприяють певним суб'єктам та установам, значно скорочують певні терміни та спрощують процедури, але лише для визначеної групи бенефіціантів, зберігаючи при цьому основне значення для інших адресатів правової норми. Причому процедура їхнього прийняття та форма не відрізняються від інших звичайних законів [28]. На сьогодні польська правова система містить декілька законів такого типу. Це так звані спеціальні закони: дорожній [29], залізничний [30], аеропортовий [31], закон стосовно терміналів СПГ/ЗПГ (скрапленого, зрідженого природного газу) [32],

повеневий [33], суднобудівний [34], протиповеневий [35], Євро-2012, у справі прокопування каналу у Віслинській косі.

Коли Польща та Україна дізналися про те, що вони стануть організаторами чемпіонату УЄФА Євро 2012, розпочалися приготування, в тому числі юридичні, з метою удосконалення цього проекту та максимального збільшення шансів на організаційний та рекламний успіх. Основою польського законодавства у цій сфері власне й став спеціальний закон [36]. Його важливий розділ був присвячений принципам створення та функціонування спеціальних господарських товариств, створених за рахунок державного бюджету та бюджетів приймаючих міст з метою підготовки, координації та проведенні турніру УЄФА Євро 2012 у Польщі. Таке господарське товариство спеціального призначення є цікавою формою господарської діяльності, тим більше у випадку господарського товариства за участі держави, де відповідно до тодішніх положень право власності та нагляду здійснював міністр фінансів. У випадку господарських товариств, створених відповідно до спеціального закону, ці повноваження здійснювали міністр спорту та туризму, тобто головний державний орган, який не є фаховим у галузі корпоративного управління. На ці товариства не розповсюджувалася дія положень так званого «комінного закону» (авт.) [37] – закону про винагороду для керівників деяких юридичних осіб, що обмежує доходи керівників державних підприємств та підрозділів місцевого самоврядування.

Наступний розділ спеціального закону визначав форму та спосіб надання товариству повноважень для підготовки, координації та проведенню частини турніру в Польщі. Знову ж такі представником уряду був міністр спорту та туризму, замість міністра фінансів, а весь процес здійснювався без застосування ключового для економічного обороту із участю державних фінансів закону про державну закупівлю [38]. Крім того, спеціально створене господарське товариство, згідно із положеннями цього спеціального закону, мало змогу залучити у якості субпідрядника для виконання певних робіт за договором іншого підприємця без додаткового контролю на суму у розмірі до півмільйона злотих. При перевищенні зазначеної суми вимагалася згода наглядової ради товариства, що, безсумнівно, становило перешкоду, але все ж дозволяло обійти Закон «Про державні закупівлі».

Подальші норми спеціального закону встановлювали надзвичайно швидкий режим, термін якого не перевищує 30 днів, для того, щоб уповноважені органи державного управління прийняли необхідне для визначення місця розміщення інвестиції рішення. Більше того, неприйняття про-

тягом зазначеного терміну відповідного рішення розглядалося цим спеціальним законом як відсутність застережень, а рішення замінювало низку дозволів, виданих органами державного управління з використанням стандартної адміністративної процедури. При цьому їхня кількість та стандартний режим адміністративної процедури для більшості інвесторів створює серйозну часову перешкоду, ускладнення та, таким чином, призводить до зростання вартості інвестиційного процесу.

Спеціальний закон у цьому розділі встановлював конкретніші принципи здійснення адміністративного провадження для реалізації проектів ЄВРО-2012. Таким чином, адміністративні рішення, прийняті у зв'язку з цією подією, підлягали негайному виконанню [39], а оскарження прийнятого адміністративного рішення відбувалося протягом 7 днів з моменту його отримання сторонами або ж протягом 14 днів з моменту повідомлення про рішення [40]. Крім того, при застосуванні законодавчої процедури подання скарги, встановлювалися винятки, що скорочували термін подання та відповіді на скаргу до 15 днів, а також строк розгляду такої скарги протягом 30 днів з моменту отримання скарги. Кінцевий термін розгляду касаційної скарги стосовно реалізації проекту, що регулювався спеціальним законом, був встановлений протягом 2 місяців з моменту його подання. Також передбачалася відсутність можливості скасування остаточного рішення про видачу дозволу на будівництво, якщо заява про скасування була подана після 14 днів з часу його прийняття. Натомість наслідком задоволення скарги про скасування рішення про видачу дозволу на будівництво, якщо від моменту прийняття рішення минуло більше 14 днів, була лише фіксація виявленого порушення законодавства, яка не тягнула за собою скасування дозволу чи прийняття наказу про знесення [41, s. 13-22].

Найновіший польський спеціальний закон стосується прокопування каналу у Віслинській косі [42]. Віслинська коса – це піщана набережна на південно-східному узбережжі Гданської затоки, яка простягається від Гданська на заході до Лочстедта за Пілавою в Російській Федерації на північному сході. Вона відокремлює Віслинську затоку від відкритих вод Гданської затоки та Балтійського моря. Коса поділена між територією Польщі та Російської Федерації [43]. Віслинська затока – це водойма площею 838 км² (у тому числі в межах Польщі 328 км²), відрізана від Балтійського моря Віслинською косою. Затока пов'язана з Гданською затокою лише через Пілавську протоку, що належить Російській Федерації [44].

Питання судноплавства у водах Віслинської затоки є спірним питанням в польсько-російських відносинах та було раніше у польсько-радянських відносинах. На початку травня 2006 року Росія запровадила заборону судноплавства у Віслинській затоці як пасажирських, так і комерційних суден, що повністю перешкоджало у доступі з польських територіальних вод Гданської затоки до польських вод Віслинської затоки. У 2009 році було підписано міжурядову угоду [45], згідно з якою дозволено судноплавство через кордон на затоці кораблів під польським та російським прапорами, за винятком кораблів військових та прикордонних частин. Наявні процедури передбачають можливість здійснення перевезень на судах, що знаходяться під прапором третіх країн, включаючи ЄС, в польські порти, але за умови внесення за 15 днів до запланованого перебування в Віслинській затоці заявки про дозвіл до капітана порту в Калінінграді. Ця вимога дотримання 15-денного терміну значно обмежує нерегулярне судноплавство. Запроваджені російською стороною процедури суперечать духу міжнародного права. Російська адміністрація може відмовити у наданні згоди, вона також має право закрити кордон у Віслинській затоці в інтересах безпеки, оборони чи захисту навколишнього середовища. З огляду на вище зазначений стан речей польська сторона вдалася до дій, що мають на меті прокопування каналу у Віслинській косі та з'єднання польських територіальних вод Віслинської затоки із польськими територіальними водами Гданської затоки, тобто Балтійського моря. Запланований судноплавний канал повинен мати довжину 1260 м, шлюз, штормові ворота, два розвідні мости, місце стоянки та об'єкти прикордонного переходу. Ширина каналу становитиме 60 м (на певних ділянках 200 м), а глибина 5 м. Завершення будівництва заплановано на 2022 рік, а бюджет складатиме 880 млн. злотих.

Спеціальний закон 2017 року визначає принципи підготовки, здійснення та реалізації інвестиційних проектів з будівництва водного шляху, що зв'язує Віслинську затоку з Гданською затокою. Ключовий предмет її регулювання становить рішення про надання дозволу на реалізацію інвестиційних проектів у сфері інфраструктури доступу. Вже сама назва адміністративного акту, який згаданий спеціальний закон передбачає для реалізації інвестування, раніше не зустрічалася. Врешті-решт, стандартні інвестиції, навіть подібні за масштабами та труднощами, хоча й реалізуються на основі уніфікованих процедур, передбачають «дозвіл на будівництво» [46], а не «рішення про надання дозволу для реалізації інвестиційних проектів у сфері інфраструктури доступу».

Закон зобов'язує Поморського Воєводу прийняти рішення про надання дозволу протягом 60 днів з дати подання заяви. Безпрецедентним у польській адміністративній процедурі є те, що у випадку невиконання рішення у встановлений термін, міністр відповідальний за будівництво, планування, просторовий розвиток та житлове господарство, своїм розпорядженням накладає на Поморського Воєводу штраф у розмірі 1000 злотих за кожен день затримки. Стандартні положення адміністративної процедури, як загальні [47] так і конкретні, не передбачають встановлення фіксованих штрафів за неприйняття органами державного управління адміністративних рішень у встановлений законодавством термін.

Уповноважений до проведення розгляду рішення про надання дозволу на прокопування каналу у Віслинській косі Поморський Воєвода повідомляє заявника та власників землі, на якій буде здійснюватися інвестиція, про початок провадження. Водночас із цим повідомленням, а не закінченням провадження правомірним рішенням, будь-які дії з цією земельною ділянкою припиняються, а будь-які адміністративні провадження, сторонами яких можуть бути колишні власники землі, призупиняються. У разі порушення зазначених принципів закон передбачає покарання у вигляді визнання недійсними будь-яких правових дій чи актів, що були вчинені після повідомлення.

Безкомпромісність польського законодавця, який у цьому випадку також де-факто є інвестором, за посередництвом органу територіальної урядової адміністрації, є настільки значною, що навіть не врегульований правовий статус нерухомості, необхідний для здійснення інвестицій або відсутність даних у кадастрі нерухомості, які дозволяють отримати особисті дані власника чи користувача нерухомості, не є перешкодою для початку та здійснення провадження. Як бачимо, законодавець зробив висновки з справи «Долина Роспуди» у 2007-2012 роках, коли Європейська комісія подала до Європейського Суду позов проти Польщі за будівництво кільцевої дороги Августова на території, що знаходиться в зоні охорони [48, s. 133-148; 49, s. 130-145; 50; s. 133-148]. Наскільки процедура цього спеціального закону передбачає необхідність прийняття адміністративних рішень, як того вимагає законодавство Європейського Союзу, таких як дозвіл на використання вод або рішення щодо встановлення умов захисту навколишнього середовища, настільки вона полегшує та пришвидшує їх отримання інвестором. Таким чином, компетентний у справі надання дозволу на використання вод орган має винести рішення протягом 30 днів з часу подання заяви. У разі невинесення рішення

протягом зазначеного терміну на нього накладається штраф у розмірі 1000 злотих за кожен день прострочення. Аналогічні санкції застосовуються до Регіонального директора з охорони навколишнього природного середовища в Ольштині, який протягом 90 днів має винести рішення про екологічні умови для реалізації інвестиції. На даний час інвестор, яким є директор Морського управління в Гдині, тобто орган урядової адміністрації, знаходиться на етапі очікування рішення у справі звіту, що стосується впливу на навколишнє природне середовище.

Аналізуючи подальший зміст положень спеціального закону, варто акцентувати увагу на положеннях, що встановлюють обов'язок представлення конкретних заперечень щодо даного рішення, визначення суті та обсягу зазначених у оскаржуваній заяві заперечень, а також надання доказів, що підтверджують ці заперечення. Такі вимоги відсутні у стандартному адміністративному провадженні, де апеляція повинна бути тільки вираженням невдоволення змістом прийнятого рішення [51, s. 753-758]. У апеляційному провадженні, яке здійснюється відповідно до цього спеціального закону, немає можливості для того, щоб апеляційний орган призупинив виконання рішення на час розгляду апеляції. Цей спеціальний закон також включає положення, спрямовані на надзвичайний захист рішення про надання дозволу на прокопування каналу у Віслинській косі, оскільки заява про скасування рішення може бути подана лише протягом 14 днів, у той час як у звичайному адміністративному провадженні до 10 років після прийняття рішення. Більш того, через 30 днів після початку будівельних робіт адміністративний суд може лише підтвердити, що рішення порушує закон і, наприклад, призведе до відновлення провадження у справі. У разі визнання рішення про надання дозволу недійсним або ж ствердження того, що рішення було винесено з порушенням закону, компенсація шкоди, заподіяної у результаті виконання цього рішення, може бути здійснена лише шляхом виплати відповідної суми потерпілому без повернення в натуральній формі.

Підсумовуючи, хочемо зазначити, що польський законодавець надав інвестору прокопування каналу Віслинській косі, тобто безпосередньо підпорядкованій парламентові урядовій адміністрації, особливі привілеї. Завданням зазначеного спеціального закону є спрощення та прискорення адміністративного процесу, пов'язаного з цією інвестицією. Спеціальний закон не повністю відповідає вимогам матеріального права законодавства Європейського Союзу, тому інвестиція можуть зіткнутися з опором як з боку Європейської Комісії,

так і з боку Російської Федерації, вимоги якої базуватимуться на міжнародному праві.

Висновки

Наведена вище стаття дозволяє зробити наступні висновки:

1. Розуміння того, що публічне право, засноване на інтелектуальних досягненнях античних римлян, є спільним для всіх держав, що належать до європейської континентальної правової культури.

2. На сьогодні, крім конституційного права, адміністративного права та кримінального права, інші галузі публічного права виявляють більше або менше відхилення у напрямку приватного права.

3. У польському публічному праві, особливо в останнє десятиліття, чітко спостерігається використання стандартів та інструментів, що є похідними приватного права та широко використовуються в діяльності державних органів. Прикладом є, зокрема, дедалі частіше укладення договорів між державними та приватними організаціями чи застосування конкурсів або тендерів. Подібною є тенденція із заміною адміністративних актів ефективними економічними інструментами, як це відбувається у сфері захисту клімату.

4. Враховуючи спільні традиції континентального права, стан справ у Польщі, де найпоширенішим джерелом права є прийняті парламентом

загальнообов'язкові та абстрактні закони, не є незвичайним і не відрізняється від інших держав.

5. Польський законодавець дедалі частіше застосовує так звані «спеціальні закони», які, будучи з теоретичної точки зору звичайними законодавчими актами, встановлюють особливі привілеї по відношенню до індивідуального адресата, виду завдань чи галузей. Використання таких винятків негативно впливає на адресатів звичайних норм, оскільки всі сторони повинні бути рівними перед законом.

6. За допомогою прийняття спеціальних законів законодавчий орган демонструє, що у випадку застосування загальнообов'язкових норм та процедур не є можливою ефективною реалізацією важливих у його (законодавчого органу) розумінні інвестицій. Видається доцільним, щоб принаймні частина положень спеціальних законів стала загальним правом. Оскільки законодавчий орган приймає спеціальні закони, то він, очевидно, бачить, які сфери публічного права вимагають лібералізації.

7. Детально проаналізовані спеціальні закони про підготовку Євро-2012 та прокопування каналу у Віслинській косі мають деякі спільні риси. В обох випадках законодавець виключає і спрощує, в першу чергу, режими застосування будівельного права, права, що стосується охорони навколишнього природного середовища, адміністративні процедури та вимоги щодо державних закупівель.

ЛІТЕРАТУРА:

1. J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1996, s. 121-123.
2. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2011, s. 78-79
3. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 180-186
4. R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomości i prawa budowlanego* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?, tom III. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 33
5. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2006, s. 117
6. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s.148.
7. D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
8. W. Radecki, *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1987
9. K. Chochowski, *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej – rzeczywistość czy fikcja?* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys...*, tom III, *op. cit.*, s. 59
10. S. Prutis, *Mechanizmy prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Unii Europejskiej (dobór metody regulacji prawnej)* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys...*, tom III, *op. cit.*, s. 121-122.
11. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, (Dz.U. 2016 poz. 217 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. 2016, poz. 2147 z późn. zm.), dalej jako «UGN».
13. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 206 i 207.
14. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. 2016, poz. 2249).
15. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 112.
16. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2015, poz. 469 z późn. zm.).
17. Art. 8–16, 28 i 29 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. 2015, poz. 2168 z późn. zm.)

18. Art. 411 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017, poz. 519 z późn. zm.)
19. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2016, poz. 599 z późn. zm.).
20. E. Stefańska, *Zasady postępowania dowodowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – na etapie postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*, s. 159–180.
21. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 127
22. Art. 87 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako «Konstytucja RP».
23. J. Jaskiernia, *Odesłania do ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, L. Garlicki (red.), Liber, Warszawa 2000, s. 83.
24. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Torun 1996, s. 52.
25. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 58.
26. P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 84-93.
27. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
28. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, (Dz.U. 2017, poz. 1523 z późn.zm.)
29. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, (Dz.U. 2017, poz. 1496, z późn.zm.)
30. Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym, (Dz.U. 2016, poz. 1727, z późn.zm.).
31. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, (Dz.U. 2017, poz. 1122 z późn.zm.)
32. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, (Dz.U. 2016, poz. 1731 z późn.zm.)
33. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 roku, (Dz.U. 2010, nr 123, poz. 835 z późn.zm.)
34. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego, (Dz.U. 2016, poz. 592 z późn.zm.).
35. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, (Dz.U. 2017, poz. 1377 z późn.zm.).
36. Ustawa dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, (Dz.U. 2017, poz. 1372 z późn.zm.).
37. Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. 2017, poz. 1222 z późn.zm.).
38. Art. 17 ust. 4 specustawy wyłącza zastosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2015, poz. 2164 z późn.zm.).
39. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 162-163.
40. Art. 129 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. 2017, poz. 1257 z późn. zm.).
41. T. Bojar-Fijałkowski, *Specjalne regulacje prawne na UEFA EURO 2012 w Polsce* [w:] *EURO 2012 Polska-Ukraina. Aspekty organizacyjno-ekonomiczne*, M. Boruszcak (red.), Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Gdańsk 2012, s. 13-22.
42. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, (Dz.U. 2017, poz. 280 z późn. zm.).
43. Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Mierzeja_Wi%C5%9Blana, (wejście 10 sierpnia 2017 roku)
44. Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Zalew_Wi%C5%9Blany, (wejście 10 sierpnia 2017 roku).
45. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkiej zaliw), podpisana w Sopocie dnia 1 września 2009 roku, (Monitor Polski 2009, nr 78 poz. 975).
46. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, (Dz.U. 2017, poz. 1332 z późn. zm.)
47. Кодекс административного судочинства
48. J. Ciechanowicz – McLean, T. Bojar – Fijałkowski, *Inwestycje na obszarach Natura 2000 w świetle prawa europejskiego i polskiego na przykładzie Doliny Rzeki Rospudy*, [w:] *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*, I. Jančářová, J. Slováček (red.), Masarykova Univerzita, Brno 2007, s. 254-277;
49. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Obszary chronione w prawie międzynarodowym, europejskim i polskim na przykładzie Doliny Rospudy* [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskiej i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 130-145;
50. J. Ciechanowicz – McLean, T. Bojar – Fijałkowski, *Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, [w] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, J. Jendrośka, M. Bar (red.), CPE, Wrocław 2008, s. 133-148.
51. Стаття 128 Кодексу адміністративного судочинства. Див. докладніше: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 753-758.

Томаш Бояр-Фялковскі

НАПРЯМИ ЗМІН ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В ПОЛЬЩІ

Ця стаття присвячується змінам, які відбуваються у польському публічному праві. У вступі вона представляє поняття і розуміння публічного права у польській доктрині. У наступних частинах аналізуються процеси, що відбуваються в польському публічному праві. Першим є заміщення адміністративно-правових норм та інструментів з публічного права приватноправовими нормами та інструментами. Другим описаним напрямом є прийняття законодавцем спеціальних законів для реалізації проектів, які у надзвичайний спосіб полегшують здійснення відповідних інвестицій, що відображено на прикладі прокопування каналу у Віслинській косі. Таке правове регулювання не сприяє цілісності правової системи. Стаття закінчується відповідними висновками та переліком джерел. У статті використовується наукова література та правові акти, актуальні за станом на 31 червня 2017 року.

Ключові слова: публічне право, заміщення публічного права, цивільно-правові норми та інструменти, спеціальні закони, прокопування каналу у Віслинській косі.

Томаш Бояр-Фялковски

НАПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В ПОЛЬШЕ

Эта статья посвящается изменениям, которые происходят в польском публичном праве. Во введении она представляет понятие и понимание публичного права в польской доктрине. В следующих частях анализируются процессы, происходящие в польском публичном праве. Первым является замещение административно-правовых норм и инструментов по публичному праву частноправовыми нормами и инструментами. Вторым описанным направлением является принятие законодателем специальных законов для реализации проектов, в чрезвычайный способ облегчающих осуществление соответствующих инвестиций, что отражено на примере прокопка канала в Вислинской косе. Такое правовое регулирование не способствует целостности правовой системы. Статья заканчивается соответствующими выводами и списком источников. В статье используется научная литература и правовые акты, актуальны по состоянию на 31 июня 2017.

Ключевые слова: публичное право, замещение публичного права, гражданско-правовые нормы и инструменты, специальные законы, прокопка канала в Вислинской косе.

Tomasz Boyar-Fyalkowski

DIRECTIONS OF CHANGE OF PUBLIC LAW IN POLAND

The text is devoted to changes which are taking place within Polish public law.

At the beginning it presents definition and way of understanding of public law in Polish doctrine. In further parts it analyses processes which are taking place in Polish public law. First of it refers to displacement of administrative rules and instruments by private law based rules and instruments within public law. Second described trend is creating by legislator special acts of law for realization of certain projects, so called «special acts», which in extraordinary way simplify selected investments, what is showed in the case of Vistula Spit crosscut. Such acts are not in favour for unity nor cohesion of legal system. Text ends with conclusions and content list.

Work bases on legal literature and acts valid on 31st of June 2017.

Keywords: public law, displacement of public law, civil law rules and instruments, special laws, Vistula Spit crosscut