

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ОПРИЛЮДНЕННЯ ЗАКОНУ

1. Проблеми з визначенням терміна «оприлюднення» правового акта

Згідно з п. 1 ст. 88 Конституції Республіки Польща «умовою набрання чинності законами, постановами та місцевими правовими актами є їх оприлюднення». Однак неодноразово виникали непорозуміння через те, що це положення не дає визначення, що саме вважається оприлюдненням правового акта, від якого залежить набуття ним чинності. Час від часу якомусь державному посадовцеві зручно вважати, що якщо Конституція не дає визначення терміна «оприлюднення», то умова набрання чинності є виконаною, якщо правовий акт був оприлюднений будь-яким чином.

Одним із таких найбільш відомих випадків було введення в дію воєнного стану 13 грудня 1981 року. Оскільки введення воєнного стану тримали в таємниці до останнього моменту, а також те, що це сталося в суботу, коли друкарня, відповідальна за друк Вісника законодавства РП – «Дзеннік Устав», не працювала, то указ про воєнний стан від 12 грудня 1981 року [1] спочатку був оголошений 13 грудня у спеціальному випуску Телевізійного вісника, а державний вісник з цим указом з'явився лише 18 грудня. Органи правопорядку цинічно стверджували, що указ був оголошений 13 грудня, і суди тоді були настільки залежні від влади, що не заперечували проти цього твердження.

Польський Верховний суд у своєму рішенні від 1 березня 1982 року зазначив, що не можна посилатися на незнання незаконності діяння, якщо заборони, накази чи обмеження, зазначені в правовому акті, були оприлюднені в засобах масової інформації до публікації такого правового акта у офіційному віснику (Вісник законодавства РП – «Дзеннік Устав»), а також якщо особа, яка вчинила діяння, усвідомлювала або могла знати через ці засоби масової інформації про наявність таких заборон чи розпоряджень. Однак така точка зору була похмурою ознакою тих часів, і після політичних змін і заміни суддів Кримінальної палати Верховного суду у своїх рішеннях на початку 1990-х років Верховний суд Польщі рішуче відмежувався від цієї позиції. Так, Верховний суд підтвердив свою позицію щодо цього, наприклад, у своєму рішенні від 3 квітня 2003 року, де він встановив, що навіть згідно з Конституцією 1952 року необхідною умовою для набрання чинності актом, що дає можливість ознайомлення з ним, була його публікація в «Дзенніку Устав», і, отже, публікація акта в інший спосіб не мала наслідком зобов'язання його дотримання [2].

У теперішньому правовому стані не можна мати сумнівів, що лише оприлюднення, передбачене в Законі «Про оприлюднення нормативних актів та деяких інших правових актів» від 20 липня 2000 року [3], є тим оприлюдненням, яке є умовою набрання чинності актами, про які йдеться в п. 1 ст. 88 Конституції. Хоча, звісно, Конституція не визначає оприлюднення, яке вимагається в цій статті, але в наступному пункті вона додає, що «засади та порядок оголошення нормативних актів визначає закон», а Закон «Про оприлюднення нормативних актів та деяких інших правових актів» починається з положення, згідно з яким він є тим законом, який «визначає засади та порядок оприлюднення нормативних актів і деяких інших правових актів, а також засади та порядок видання офіційних бюлетенів». Тому тільки оголошення в спосіб, передбачений у цьому Законі, є тим оголошенням, про яке йдеться в п. 1 ст. 87 Конституції.

Закон загалом визначає, що оприлюдненням нормативного акта є його публікація у відповідному офіційному бюлетені. Проте вона встановлює лише один виняток – ст. 14 визначає, що правила (положення) порядку гміни / пов'яту оприлюднюються шляхом оголошень, і днем оприлюднення

цих правил є день, вказаний у оголошенні. Такі правила також слід оприлюднити у відповідному місцевому офіційному бюлетені, але в цьому випадку, винятково, оприлюднення в офіційному бюлетені не є тим оприлюдненням, від якого залежить набуття чинності цим актом. Це єдиний випадок у польській правовій системі, коли оголошення, про яке йдеться в п. 1 ст. 88 Конституції, не є оголошенням у офіційному бюлетені.

З того, що офіційні бюлетені мають монополію на офіційне оприлюднення права, впливає також те, що текст правового акта, опублікований у відповідному офіційному бюлетені, є офіційним доказом того, що законодавець встановив цей акт саме з таким змістом. Іншими словами, це часом називають презумпцією автентичності. Ця презумпція є неспростовною в тому сенсі, що за будь-якої розбіжності між оригінальним текстом і текстом, опублікованим у офіційному бюлетені до дати офіційного виправлення, останній має переважну силу. Як правильно відзначив польський Верховний адміністративний суд, «якщо держава допускає помилку при публікації тексту угоди, вона не може вимагати від адресата правила виконання зобов'язання, що виходить за межі дотримання положення, опублікованого в офіційному документі» [4].

2. Випадок часів приєднання Польщі до Європейського Союзу

У європейському праві еквівалентом п. 1 ст. 87 Конституції Республіки Польща є ст. 297 Договору про функціонування Європейського Союзу. Згідно з цим положенням «акти законодавства публікуються в «Офіційному віснику Європейського Союзу».

У зв'язку з правовими актами Європейського Союзу також траплялися певні непорозуміння, особливо внаслідок того, що офіційне видання ЄС виходить одночасно в багатьох мовних версіях. Проблеми виникали особливо часто після приєднання країни до співтовариства. Часто ставалося так, що безпосередньо після приєднання нової країни не було доступне повне видання спеціального «Офіційного вісника ЄС». У цьому виданні оголошувалися всі чинні акти ЄС мовою нової держави-члена. До завершення публікації цього видання траплялися ситуації, коли акти, які вже були чинними в попередніх державах-членах (і були опубліковані в «Офіційному віснику ЄС» у мовних версіях цих країн), формально починали діяти також у нових державах-членах і застосовувалися до фактичної ситуації в цих країнах, навіть якщо вони ще не були доступні у виданні «Офіційного вісника ЄС», опублікованого мовою відповідної країни.

Одну з багатьох таких справ розглядав Воєводський адміністративний суд у Бидгощі 2005 року. У цій справі начальник Митного управління у Торуні у липні 2004 року виніс рішення, у якому визначив суму митного боргу та податку на товари і послуги, а директор Митної палати у Торуні підтримав його рішенням від лютого 2005 року. Обидва рішення були ухвалені на підставі Розпорядження Комісії (ЄС) № 1972/2003 від 10 листопада 2003 року. Це розпорядження спочатку було опубліковане в офіційному журналі Європейського Союзу серії L у 2003 році [5], але на момент появи обох цих рішень це розпорядження ще не було опубліковане в польському спеціальному виданні – «Офіційному віснику Європейського Союзу» [6]. Неофіційний переклад польською мовою був розміщений лише на вебсайті польського уряду. Суд визнав, що у такій ситуації видання рішень стосовно польського громадянина є недопустимим і скасував оскаржувані рішення [7]. Спочатку це рішення суду було піддане серйозній критиці в польській правознавчій науці.

З подібною справою в той час зіткнувся суд у Оштраві. Можливо, під впливом шуму довкола рішення польського суду чеський суд постановив не вирішувати справу самостійно й звернувся з питанням до Суду Європейського Союзу. Польський уряд приєднався до провадження в Суді і аргументував, що європейське розпорядження, що стало основою для рішення у справі, яка розглядається, було раніше опубліковане в «Офіційному віснику ЄС» мовами попередніх членів ЄС, що чеське Міністерство фінансів опублікувало чеську мовну версію цього розпорядження на своєму вебсайті, що кожен міг ознайомитися з цими положеннями через митні служби, і, нарешті, що скажникові компанія знала ці спільнотські положення, оскільки вона працює у сфері міжнародної торгівлі протягом тривалого часу та мала доступ до інших мовних версій. Суд Європейського Союзу виніс таке саме рішення, як і польський адміністративний суд у Бидгощі раніше. Суд визнав, що можливість посилення на європейські положення щодо фізичних та юридичних осіб у

кожній країні-члені підпорядкована загальним умовам імплементації права Співтовариства в країнах-членах. Такою загальною умовою є опублікування даного акта в офіційному виданні, причому щодо конкретної країни-члена це означає лише опублікування офіційною мовою такої країни (якщо вона є одночасно офіційною мовою Союзу) [8]. Судді з Бидгощі, які винесли описане вище рішення, могли зняти камінь з душі, і протягом кількох місяців після вироку Суду Європейського Союзу польські суди винесли сотні подібних вироків.

Ключем до правильного вирішення проблеми, що виявилася в цих справах, було доповнення відомої нам конструкції, в якій:

- 1) оприлюднення правового акта є умовою нарання чинності цим актом;
- 2) йдеться виключно про оприлюднення у спосіб, передбачений для цього (найчастіше – у спеціально призначених офіційних виданнях) третьою засадою, згідно з якою
- 3) йдеться виключно про оголошення мовою, яка в даній країні є офіційною мовою.

3. Оприлюднення як обов'язок органу, який видає відповідний офіційний вісник

Дуже важливим аспектом обговорюваної проблеми є те, що оприлюднення нормативного акта є обов'язком (а не правом) органів, відповідальних за це, призначених відповідно до чинних законів. Це чітко підкреслює ст. 2 Закону про оприлюднення актів нормативного характеру, яка встановлює, що оприлюднення нормативного акта у офіційному виданні є обов'язковим. Спочатку (після видання / прийняття відповідного акта) відповідальність за виконання цього обов'язку покладається на орган, який видав цей акт (у випадку колегіальних органів ця відповідальність покладається на орган, який керує роботою відповідного органу). Виконання цього обов'язку здійснюється шляхом ефективної доставки тексту цього акта (у вимаганій формі) разом з заявою про оприлюднення цього акта органу, який публікує відповідний офіційний вісник. З цього моменту відповідальність за оприлюднення відповідного акта покладається на орган, який видає офіційний вісник.

У Польщі видання офіційних вісників покладено на урядову адміністрацію. Видавцем офіційного вісника («Дзеннік Устав») є Прем'єр-міністр. Досвід з оприлюдненням права в Польщі дає підстави вважати, що ч. 1 ст. 88 Конституції ефективно стимулює уряд до оприлюднення правових актів, що відповідають політиці уряду, але відсутні ефективні засоби забезпечення виконання обов'язку оприлюднення права у ситуаціях, коли уряд не бажає, щоб певні положення набирали чинності. Це темний бік введення принципу, що оприлюднення є умовою набрання чинності. Суб'єкти, що відповідають за оприлюднення права, можуть ефективно заблокувати набрання ними чинності, якщо вони вирішать порушити чинні положення й заблокувати оприлюднення відповідного правового акта. Принаймні двічі ми мали справу з такою ситуацією, і щоразу це було за обставин, коли ставалися атаки на верховенство права.

Уперше польський уряд скористався тим, що є видавцем «Дзенніка Устав», щоб заблокувати набрання чинності правовим актом, який був несумісний з його політикою, у 1927 році, рік після травневого перевороту. Президент видав тоді розпорядження від 10 травня 1927 року – Пресове законодавство [9], яке суттєво втручалось в свободу преси. Сейм 19 вересня 1927 року скасував це розпорядження, але ця резолюція не була оприлюднена в «Дзенніку Устав» протягом кількох років, вона була оприлюднена лише у лютому 1930 року [0].

Вдруге з таким зловживанням ми мали справу в Польщі у 2015–2016 роках у зв'язку з так званою кризою навколо Конституційного суду. Спочатку (у грудні 2015 р.) уряд затримав оприлюднення двох рішень Конституційного суду, а потім (з березня 2016 р.) відмовився оприлюднювати ряд наступних рішень Конституційного суду (останні з цих рішень були оприлюднені лише у травні 2018 р.). У цій справі не спрацювали два основних механізми, що слугують забезпеченню виконання обов'язків органами урядової адміністрації.

Першим з таких механізмів є кримінальна відповідальність. Посадова особа, яка не виконує покладені на неї обов'язки, скоює злочин (ст. 231 § 1 Кримінального кодексу РП), і ці принципи цілковито стосуються також обов'язків у сфері опублікування закону. У розглянутому випадку було подано понад 1700 повідомлень про підозру в скоєнні такого злочину, але прокуратура в цей період була дуже підпорядкована уряду та закрила провадження у цій справі.

Другим механізмом, який призначений для забезпечення виконання обов'язків органами урядової адміністрації, є скарга на бездіяльність органу. На жаль, польські адміністративні суди з середини 90-х років ХХ століття стоять на позиції, що ця скарга не має відношення до бездіяльності органу, відповідального за оприлюднення нормативного акта, оскільки оприлюднення нормативного акта не має індивідуального та владного характеру, і на цій підставі відхиляють скарги на бездіяльність органів адміністрації у сфері реалізації обов'язку оприлюднення нормативного акта.

Отримані досвід і спостереження приводять до висновку, що чинне в Польщі законодавство щодо оприлюднення правового акта має дві серйозні слабкості:

1) видання офіційних вісників держави доручено уряду (а не незалежній від нього інституції) та

2) чинні положення не передбачають безпосередньо, що невиконання обов'язку оприлюднення правового акта вважається бездіяльністю органу адміністрації, що підлягає оскарженню.

Список використаних джерел

1. Dziennik Ustaw [Дзєннїк Устав] 1981, nr 29, poz. 154.
2. III KRN 2/03, LEX nr 78403.
3. Dziennik Ustaw 2019, poz. 1461.
4. Wyrok NSA [Рїшення Вищого адміністративного суду] z 18.04.2023 r., II FSK 400/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7A6FC02619>.
5. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L [Офіційний журнал Європейського Союзу серії L] 2003, Nr 293, s. 3.
6. У польськомовній версії він був опублікований в «Офіційному журналі Європейського Союзу» – польське спеціальне видання, у розділі 03, том 40, сторінка 474. Цей том був розповсюджений у Польщі на початку липня 2005 року.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r. [Рїшення Воєводського адміністративного суду в Бидгощі від 20 липня 2005 року], I SA/Bd 275/05, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D3CA4CF9C4>.
8. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości [Рїшення Суду ЄС] z 16.12.2010 r., C-339/09, Skoma-Lux S. R. O. v. Celní ředitelství Olomouc, ECLI:EU:C:2010:781.
9. Dziennik Ustaw 1927, nr 45, poz. 398.
10. Dziennik Ustaw 1930, Nr 13, poz. 92.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-52-55