



Horyzonty Polityki
2023, Vol. 14, N° 48



ŁUKASZ DUBIŃSKI

<http://orcid.org/0000-0002-9360-3892>

Uniwersytet Szczeciński

lukasz.dubinski@usz.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2461

Materiały legislacyjne w procesie interpretacyjnym

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest analiza dopuszczalności wykorzystywania tzw. materiałów legislacyjnych w interpretacji przepisów prawa.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest ustalenie, czy w toku interpretacji tekstu prawnego dopuszczalne jest odstępowanie od jego literalnego brzmienia ze względu na informacje, które są zawarte w materiałach legislacyjnych. W analizie wykorzystano metodę teoretyczno-prawną uzupełnioną o metodę dogmatyczno-prawną. Istotne znaczenie odegrała analiza poglądów wyrażanych w nauce prawa.

PROCES WYWODU: W pierwszej kolejności podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „materiały legislacyjne”. Następnie analizie poddano dwie funkcje historii legislacyjnej.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Materiały legislacyjne nie powinny być wykorzystywane w interpretacji prawa. Po pierwsze nie można w jednoznaczny sposób rozstrzygnąć, które dokumenty uznać można za materiały legislacyjne. Po drugie nie można mówić o spójnej metodzie interpretacji materiałów legislacyjnych.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: W doktrynie i w orzecznictwie jest szereg zwolenników wykorzystywania materiałów legislacyjnych.

Sugerowane cytowanie: Dubiński, Ł. (2023). Materiały legislacyjne w procesie interpretacyjnym. *Horyzonty Polityki*, 14(48), 59–78. DOI: 10.35765/HP.2461.

Bazując jednak na doświadczeniach amerykańskich, można ten trend odwrócić poprzez wykazywanie słabości historii legislacyjnej.

SŁOWA KLUCZOWE:

materiały legislacyjne, interpretacja, prawo

Abstract

LEGISLATIVE MATERIALS
IN THE INTERPRETATION PROCESS

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to analyze the admissibility of using the so-called legislative materials in the interpretation of law provisions.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main research problem is to determine whether, in the course of interpreting a legal text, it is permissible to deviate from its literal wording due to the information contained in the legislative materials. The analysis uses the theoretical and legal method supplemented with the dogmatic and legal method. The analysis of the views expressed in the science of law played an important role.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: First, an attempt was made to define the term “legislative materials”. Then, two functions of legislative history were analysed.

RESEARCH RESULTS: Legislative materials should not be used in interpreting the law. Firstly, it is not possible to decide in an unambiguous way which documents can be considered as legislative materials. Secondly, there is no consistent method of interpreting legislative materials.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: There are a number of supporters of the use of legislative materials in the doctrine and jurisprudence. However, based on the American experience, this trend can be reversed by demonstrating the weaknesses of the legislative history.

KEYWORDS:

legislative materials, interpretation, law

Nie można znaleźć odpowiedzi
Ani w pismach innych
Ani w słowach wykształconego umysłu
(Schuldiner, 1995, s. 2)

WPROWADZENIE

Do istotnych sporów dotyczących zasad przeprowadzania interpretacji tekstów prawnych zaliczyć należy ten, który toczy się pomiędzy tzw. tekstualistami a tzw. intencjonalistami (Blaker, 2017, s. 241). Otóż zdaniem tych pierwszych przedmiotem analizy interpretatora powinien być jedynie tekst prawny (Cross, 2009, s. 24–30). Z kolei w ocenie przedstawicieli drugiej z przywołanych grup, prawidłowe przeprowadzenie wykładni wymaga uwzględnienia intencji rzeczywistego (faktycznego) prawodawcy, a więc podmiotów biorących w procesie legislacyjnym (Bódić, 2007, s. 125–126). W tym ujęciu, interpretacja konkretnego tekstu prawnego powinna być przeprowadzana z uwzględnieniem dokumentacji powstałej w toku jego uchwalania (Bell, 1999, s. 62).

Celem tego opracowania jest ocena dopuszczalności wykorzystywania tzw. materiałów legislacyjnych w interpretacji przepisów. Wskazać należy, że dokumenty powstające w toku procesu legislacyjnego są określane w doktrynie jako „materiały legislacyjne”, „historia legislacyjna” czy też „materiały ustawowe”. Dla ułatwienia lektury tego opracowania przywołane pojęcia będą wykorzystywane zamiennie, a ponadto używane będą zwroty „dokumenty legislacyjne” oraz „dokumenty parlamentarne”. Wyjaśnia się również, iż tekst jest analizą prawną, a więc nie opiera się na badaniach podejmowanych w innych niż prawo dziedzinach nauki.

POJĘCIE MATERIAŁÓW LEGISLACYJNYCH

Najprościej rzecz ujmując, można byłoby powiedzieć, że na materiały legislacyjne składają się te wszystkie dokumenty, które powstały w związku z uchwaleniem i obowiązywaniem określonego aktu prawnego. Na tej podstawie zaproponować można trzy ujęcia historii

legislacyjnej. W najwęższym wariacie materiałami legislacyjnymi będą te dokumenty, które ze względu na procedurę parlamentarną towarzyszyć muszą uchwalaniu określonego aktu prawnego, np. sprawozdania właściwych ciał parlamentarnych (dalej: materiały legislacyjne *sensu stricto*).

W szerszym ujęciu za materiały legislacyjne uznać należałoby całokształt dokumentów towarzyszących procesowi uchwalania określonego aktu prawnego. Tak więc obok wspomnianych powyżej materiałów legislacyjnych *sensu stricto* wskazać można byłoby chociażby na stanowiska wyrażane w trakcie obrad (dalej: materiały legislacyjne *sensu largo*). Można zauważyć, że Sąd Najwyższy USA m.in. w okresie tzw. Nowego Ładu brał pod uwagę dokumenty pochodzące zarówno z izby obrad, jak i z poszczególnych komisji (Cross, 2022, s. 2229). Wspomnieć również należy o materiałach legislacyjnych wytwarzanych już po uchwaleniu określonego aktu prawnego (Bielska-Brodziak, 2017, s. 140) (dalej: materiały legislacyjne *in extenso*).

Mając powyższe na uwadze, odnotować z jednej strony należy, że tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie występują zwolennicy każdego z zaprezentowanych powyżej sposobów definiowania pojęcia materiałów legislacyjnych. Niestety uzasadnienia zajmowanych przez nich stanowisk ograniczają się z reguły do wyjaśnienia dopuszczalności wykorzystywania materiałów legislacyjnych jako takich, a nie konkretnego ich rodzaju. Chodzi więc o ustalenie intencji ustawodawcy. Z drugiej strony zauważyć należy, że w literaturze stopniuje się znaczenie poszczególnych rodzajów materiałów legislacyjnych. Przykładowo sprawozdanie komisji parlamentarnej jest stawiane wyżej w hierarchii niż wypowiedź pojedynczego parlamentarzysty (Costello, 1990, s. 41). W celu wyjaśnienia tego podejścia powołać się można na te poglądy przywoływane w literaturze, które są wyrażane w orzecznictwie. Chodzi więc o to, że wspomniane sprawozdania są bezpośrednio związane z projektami aktów prawnych, a nie sposobem postrzegania ich rozwiązań przez poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego (Brannon, 2015, s. 43).

Mając powyższe na uwadze, przypomnieć należy, że proces uchwalania aktu prawnego jest zamkniętym zespołem czynności. W konsekwencji dokumenty ukazujące się po jego przeprowadzeniu nie mogą być traktowane jako element wyrażania woli ustawodawcy

w toku postępowania legislacyjnego. W związku z tym odrzucić należy koncepcję materiałów legislacyjnych *in extenso*. Analizując z kolei specyfikę wspomnianych materiałów legislacyjnych *sensu stricto* oraz *sensu largo*, odwołać się warto do tych postanowień ustawy zasadniczej, w których jest mowa o uchwalaniu ustaw (tj. art. 119–122). Otóż w Konstytucji RP w jednoznaczny sposób określone zostały podmioty biorące udział w procesie legislacyjnym. Z kolei w treści art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej przesądzono, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Tak więc to nie większość parlamentarna uchwała ustawy, a właśnie Sejm i Senat. Wspomniana wymagana liczba głosów jest zatem jedynie „technicznym” określeniem sposobu działania obu izb parlamentu. Bazując na tym spostrzeżeniu, należałoby więc stwierdzić, że zapoznanie się z wolą Sejmu bądź Senatu wymaga sięgnięcia do całokształtu dokumentacji związanej z uchwaleniem określonego aktu prawnego, a więc do materiałów legislacyjnych w wariancie *sensu largo*.

FUNKCJA POTWIERDZAJĄCA MATERIAŁÓW LEGISLACYJNYCH

Jak wspomniano już wcześniej, w doktrynie przyjmuje się, że w historii legislacyjnej ujęte zostały intencje ustawodawcy. Co więcej, „dla wielu interpretatorów oraz przedstawicieli nauki związek intencji z dokumentami parlamentarnymi jest równie silny jak relacja dymu z ogniem” (Araujo, 1992, s. 131). Mając to na uwadze, odnotować należy dwa sposoby postrzegania funkcji materiałów legislacyjnych. W pierwszej kolejności przywołać warto pogląd, zgodnie z którym dokumenty parlamentarne służyć mogą potwierdzeniu rezultatów wykładni (Tobor, 2022, s. 56 i nast.). Tego rodzaju optyka wydawałaby się mieścić w takim podejściu, zgodnie z którym kolejne etapy wykładni służą weryfikacji poszczególnych wyników działań interpretacyjnych (Tobor, 2022, s. 54 i nast.).

Przedstawione powyżej stanowisko jest krytykowane z dwóch powodów. W pierwszej kolejności podkreśla się, że wykorzystywanie materiałów legislacyjnych jedynie w celu potwierdzenia określonych rezultatów wykładni jest – jak trafnie podkreśla A. Scalia – po prostu zbędne (Brudney, 2010–2011, s. 902). Odwoływanie się do historii

legislacyjnej jest szczególnie negatywnie oceniane w przypadkach gdy – jak również zauważa przywołany już A. Scalia – „tekst jest zrozumiały już na pierwszy rzut oka” (Brudney, 2010–2011, s. 904). Poza tym w literaturze przywołuje się pogląd A. Kozinskiego mówiący o tym, że

poleganie na historii legislacyjnej w rzeczywistości utrudnia interpretację ustaw, podając w wątpliwość skądinąd jasny język (...) Historia legislacyjna jest często sprzeczna, dając sądom szansę na wybranie tych fragmentów, które wspierają wynik, jakiego chcą sędziowie osiągnąć (Boudreau, Lupia, McCubbins, & Rodriguez, 2007, s. 982).

Inną sprawą jest to, że przykładowo regulacje procedury administracyjnej takie jak art. 8 czy 11 kpa wyłączają możliwość kształtowania uzasadnienia decyzji administracyjnej w formule *cherry picking* (tj. wybieraniu wyłącznie tych informacji, które pasują do tezy). Można więc przyjąć, że organ administracji publicznej powinien w rzetelny sposób zbadać dostępną historię legislacyjną, a następnie wyjaśnić, dlaczego określone twierdzenia uznał za wiarygodne, a inne nie. Ograniczenia tego opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę tak postępowania administracyjnego, jak i sądo-wo-administracyjnego czy też karnego i cywilnego. Jako wystarczające jednak wydaje się w omawianym kontekście przypomnienie, że w art. 45 ustawy zasadniczej zagwarantowane zostało m.in. prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja). Nie powinno być wątpliwości, że sprawiedliwe załatwienie sprawy nie może polegać na tym, że sąd na potrzeby interpretacji przepisów nie bada całości materiału legislacyjnego, a poprzestaje na poszukiwaniu twierdzeń pasujących do z góry założonej tezy.

W powyższym kontekście przywołać również wypada stanowisko, zgodnie z którym

analiza historii legislacyjnej (...) może stać się czasochłonnym zajęciem (...). Właściwe dokumenty są bowiem często rozproszone (...), a poza tym nawet już po zebraniu materiałów legislacyjnych ustalenie ich właściwego znaczenia [w oryginale – *context*] może wymagać czasu i wysiłku umysłowego (Baude, & Doerfler, 2017, s. 551).

W związku z tym powstać może wątpliwość dotycząca tego, czy rzetelna (tj. niewybiórcza) analiza historii legislacyjnej stanowi wystarczające uzasadnienie dla ewentualnego wydłużenia się czasu trwania postępowania. W kontekście zasady ekonomiki procesowej podejmowanie działań zbędnych, a więc np. duplikowanie dochodzenia do takiego samego celu, nie wydaje się postępowaniem słusznym. W tym kontekście zwrócić uwagę należy na dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze nie wydaje się, żeby ewentualne rzetelne analizowanie historii legislacyjnej, które byłoby prowadzone już po ustaleniu znaczenia określonej regulacji, było spójne z wymogiem załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 kpa). Tak samo podejść należy do prowadzenia postępowania karnego, cywilnego czy też sądowno-administracyjnego. Przypomnieć bowiem wypada art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Z kolei w również wspomnianym wcześniej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji jest mowa o tym, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie.

Po drugie, zwrócić uwagę należy na szczególne znaczenie wpływu czasu na podstawę prawną rozstrzygnięcia. Otóż, jak wynika z treści art. 7 ustawy zasadniczej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Może więc być tak, że np. ze względu na treść tzw. przepisów przejściowych nawet jednodniowe „przesunięcie” terminu wydania decyzji administracyjnej czy też wyroku sądowego może w zasadniczy sposób rzutować na jej treść. Inną sprawą jest, że wejście w życie nowych regulacji wymagałoby analizy nowych materiałów legislacyjnych.

Dobitnie podkreśla się, że przedstawione powyżej uwagi krytyczne związane są z przypadkami, gdy organ administracji publicznej czy też sąd w sposób rzetelny analizują materiał legislacyjny, a nie gdy np. ich działania sprowadzają się do tzw. użycia *Ctrl+F* w celu odnalezienia zwrotu pasującego do określonej tezy (*Ctrl+F* to skrót klawiszowy umożliwiający wyszukanie konkretnej frazy w tekście bez konieczności jego czytania).

Drugi argument krytyczny względem wykorzystywania historii legislacyjnej w celu potwierdzenia rezultatów wykładni dotyczy „legitymacji” dokumentów parlamentarnych. Zauważyć więc należy, że mówiąc o znaczeniu materiałów legislacyjnych, najczęściej podkreśla się fakt, że oprócz samego aktu prawnego tylko

tego rodzaju dokumenty pochodzą od prawodawcy (Tobor, 2016, s. 171–172). Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę fakt, że „najpopularniejszym” dokumentem parlamentem jest uzasadnienie projektu ustawy, to przywołana teza jest co najmniej nieścisła. Chodzi o to, że do pochodzących od prawodawcy materiałów legislacyjnych zaliczyć można te projekty ustaw wraz z uzasadnieniami, które są przedkładane przez parlamentarzystów. Natomiast projekty ustaw przedkładane w ramach tzw. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej czy też przez Radę Ministrów bądź Prezydenta RP są dokumentami pochodzącymi od podmiotów zewnętrznych względem ustawodawcy. Zgodnie bowiem z przywoływanym już wcześniej art. 10 ust. 2 ustawy zasadniczej władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Tak więc, żeby być precyzyjnym, można co najwyżej powiedzieć, że materiały legislacyjne pochodzą od tzw. prawodawcy faktycznego. Warto również podkreślić, że określenie „pochodzenie od ustawodawcy” jest samo w sobie również nieprecyzyjne. Efektem działania prawodawcy jest bowiem tekst ustawy, a autorami poszczególnych materiałów legislacyjnych są reprezentanci uczestników procesu legislacyjnego (np. grupa posłów zasiadających w danej komisji).

W doktrynie wskazuje się również, że

zdaniem jednego z autorów najlepszym uzasadnieniem dla tych materiałów jest delegowany autorytet prawodawcy, by informować sądy o znaczeniu przepisów. W ten sposób te narzędzia interpretacyjne mają swoistą podstawę prawną (Tobor, 2016, s. 172).

Z takim podejściem nie można się zgodzić i to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, podstawa prawna albo jest, albo jej nie ma, *tertium non datur*. To spostrzeżenie prowadzi do drugiego argumentu, którego przedstawienie rozpocznie przywołanie stanowiska wyrażonego w orzecznictwie. NSA wskazał, że

znaczący pogląd został wyrażony przez prof. B. Brzezińskiego, który zaznaczył, że skoro prawo nie zakazuje sędziemu lektury materiałów przygotowawczych z procesu legislacyjnego, to w istocie chodzi tu o odpowiedź na pytanie, czy sędzia może powoływać się na takie materiały – jeżeli uzna, że wnoszą cokolwiek do procesu wykładni – czy też musi ewentualnie szukać argumentacji równoległej. Wydaje się, że bardziej klarowna jest sytuacja w której sędzia, jeśli z materiałów

przygotowawczych korzysta, ma prawo wykorzystania tej argumentacji w uzasadnieniu wyroku. Istotny problem należy więc upatrywać nie w tym, czy dopuszczalne jest takie postępowanie, ale w tym, jaka jest waga takich argumentów (tak Bogumił Brzeziński. Wykładnia prawa podatkowego. Gdańsk 2013 r., str. 119) (III FSK 2953/21; zachowano pisownię oryginalną).

W związku z powyższym przypomnieć należy, że konsekwencją wyrażonej w art. 7 ustawy zasadniczej zasady legalizmu jest m.in. to, że organy władzy publicznej, a więc również i sądy, podejmować mogą wyłącznie takie działania, które zostały wskazane w przepisach prawa. Innymi słowy nie można domniemywać kompetencji organów. Tak samo niewłaściwe będzie więc przypisywanie nieprzewidzianej przepisami prawa funkcji określonym dokumentom i łączenia z tym *quasi*-faktem np. domniemania, że wyrażają one wolę ustawodawcy i tym samym mogą one odgrywać jakąś szczególną rolę w interpretacji prawa przeprowadzanej przez sądy czy też organy administracji publicznej. Jeżeli więc z przepisów prawa, a w szczególności regulaminu prac Sejmu, nie wynika, że materiały legislacyjne służyć mają interpretacji wykonywanej przez organy władzy publicznej, to takiej ich cechy nie można domniemywać.

W świetle powyższego można byłoby oczywiście powiedzieć, że korzystanie ze słowników również nie posiada umocowania prawnego. W związku z tym trzeba pochylić się nad „warsztatem pracy” ustawodawcy. W celu zachowania rzetelności badawczej podkreśla się, że uwagi ujęte w tej części rozważań zostały wprost zainspirowane wskazanym w bibliografii opracowaniem M. Matczaka. Przechodząc do istoty sprawy, przypomina się, że podstawowym „narzędziem” wykorzystywanym przez prawodawcę jest, co oczywiste, język. Wykorzystując poszczególne słowa, ustawodawca przygotowuje dokument, który ma potencjalnie wejść do systemu prawnego (Matczak, 2017, s. 659 i nast.). Warto jednak zauważyć, że poszczególne słowa oraz ich znaczenie nie stanowią wytworu działania ustawodawcy (w oryginale – „semantic content of this text is not established by the legislature”) (Matczak, 2017, s. 660). O wyjątkach w dalszej części rozważań.

Można powiedzieć, że

ustawodawca jest uprawniony do przyjęcia określonych słów i układów tych słów, nadaniu im znaczenia prawnego, a tym samym ustanowieniu ich jako przedmiotu przyszłej interpretacji prawnej (Matczak, 2017, s. 663).

Przywołać w tym kontekście można przykładowo zdanie: „światło zielone oznacza zezwolenie na wjazd”. Tak więc o ile któreś z użytych w analizowanym przykładzie słów nie byłoby pośrednio (np. ze względu na kontekst czy też brzmienie pozostałych regulacji) albo bezpośrednio zdefiniowane we właściwej ustawie, to przywołane zdanie będzie na poziomie językowym oznaczało to samo niezależnie od tego, czy będzie ujęte w akcie prawnym, czy też nie. „Wcielenie” przywołanego zdania do aktu prawnego oznaczałoby więc tylko (aż) tyle, że przestanie ono (tj. to zdanie) pełnić jedynie formę komunikatu. Zamiast tego trzeba będzie mówić o wiążącej regulacji. Jak więc już wskazano powyżej, jeżeli ustawodawca wykorzystuje określone słowa, to przyjąć należy, że jego zamiarem jest nadanie przypisanemu im (tj. danym słowom) znaczenia określonej mocy prawnej. Oczywiście większość słów ma dwa albo nawet więcej znaczeń. Przykładowo użyty w zaprezentowanym powyżej zdaniu „kolor” można rozumieć co najmniej na trzy sposoby:

1. «postrzegana wzrokowo właściwość przedmiotu, zależna od stopnia pochłaniania, rozpraszania lub przepuszczania promieni świetlnych»
2. «substancja barwiąca»
3. «każdy z czterech zespołów kart w talii, opatrzony jednakowym znakiem i barwą» (*Słownik języka polskiego PWN*, 2023)

Tym niemniej, bazując zarówno na poszczególnych regułach wykładni, jak i po prostu na tzw. intuicji interpretatorskiej, określić można właściwe rozumienie danego słowa czy też nawet całego sformułowania. Szczegółowa analiza tego zagadnienia wykracza niestety poza ramy tego opracowania. Natomiast istotna jest wskazana wcześniej reguła, zgodnie z którą ustawodawca „pracuje na języku” wykorzystującym ustalone znaczenia poszczególnych słów. Jeżeli więc w danym akcie prawnym pojawia się np. zwrot „zielony kolor”, to odwołując się do filozofów języka, powiedzieć należy, że

chodzi tutaj o takie rozumienie tego sformułowania, które ukształtowało się w wyniku procesów historycznych i społecznych (Matczak, 2017, s. 661). Dobitnie podkreśla się więc, że nie należy poszukiwać znaczenia słów użytych w akcie prawnym w historii legislacyjnej, ponieważ ona nie stanowi źródła informacji o języku. Potwierdzenia zaprezentowanej tezy poszukiwać należy również w sposobie, w jaki ustalane są wyjątki od językowego sposobu rozumienia określonego pojęcia bądź gdy do określonej ustawy wprowadza się nowe słowa albo ich szczególne oznaczenia. Chodzi o to, że ustawodawca w sposób jednoznaczny sygnalizuje tego rodzaju modyfikacje, np. poprzez wprowadzenie tzw. słowniczka do aktu prawnego.

FUNKCJA WYJAŚNIAJĄCA MATERIAŁÓW LEGISLACYJNYCH

W doktrynie przywołuje się stanowisko wyrażone w orzecznictwie, zgodnie z którym „historia legislacyjna jest pomocna w trakcie podejmowania prób zrozumienia znaczenia słów składających się na ustawę” (Seidenfeld, 2014, s. 483). W literaturze przywoływane są również twierdzenia R. Kaztmanna mówiące o tym, że

sądy powinny brać pod uwagę historię legislacyjną, ponieważ to ona może pomóc sędziemu w zrozumieniu, w jaki sposób zwolennicy ustawy w Kongresie chcieliby, aby ustawa działała, jakie problemy starali się rozwiązać, jakie cele chcieli osiągnąć i jakie metody zastosowali, aby zabezpieczyć realizację tych celów (Doerfler, 2017, s. 1014).

W tym kontekście przywołać warto stanowisko zajęte przez jedną z polskich autorek. Otóż P. Konca wskazała, że

nie ma powodów, by przypuszczać, że kanony językowe są lepszymi narzędziami interpretacyjnymi od materiałów legislacyjnych – wprost przeciwnie (Konca, 2022, s. 222–223).

Jak wynika z tego samego opracowania, „kanony językowe [*linguistic canons*] odwołują się do szeroko akceptowanych reguł językowych” (Konca, 2022, s. 218). W innym tekście tej samej autorki zostało wskazane, że

lingwistyczne (językowe) dyrektywy interpretacyjne mają raczej charakter domniemany niż obligatoryjny (...). Domniemanie to można obalić, na przykład, odwołując się do historii legislacji (Konca, 2021, s. 94).

Jak się więc wydaje, w ocenie P. Koncy, historia legislacyjna lepiej „nadaje się” do przeprowadzenia procesu interpretacyjnego aniżeli zasady oparte na „szeroko akceptowanych regułach językowych”. Zaznacza się jednak, że P. Konca nie powiedziała, że historia legislacyjna ma pierwszeństwo przed tekstem ustawowym. Natomiast wskazała, że „*in abstracto* materiały legislacyjne nie są gorsze, jeśli nie lepsze, od słowników, ponieważ w przeciwieństwie do słowników są pisane przez samego ustawodawcę” (Konca, 2021, s. 94). Uzupełniająco wyjaśnia się, że w swoich opracowaniach P. Konca powołuje się na szereg autorów (Konca, 2021, s. 94; Konca, 2022, s. 222–223).

W literaturze przywołuje się stanowisko M. Radin, zgodnie z którym „historia legislacyjna stanowi najlepsze źródło informacji na temat intencji ustawodawcy, jak i znaczenia uchwalonego tekstu prawnego” (Araujo, 1992, s. 131). Z kolei zdaniem J. Kernochana „cel ustawodawcy jest najważniejszym elementem składowym interpretacji ustawowej” (Araujo, 1992, s. 132). W doktrynie wskazuje się, że

hipoteza Kernochana opiera się na tym, że sam tekst nie wystarczy do zrozumienia sensu ustawy. Aby wydobyć jego znaczenie, interpretator musi najpierw zbadać szerszy kontekst ustawy, który obejmuje jej historię legislacyjną (Araujo, 1992, s. 132).

W tym kontekście uprawnione będzie twierdzenie, że w ocenie części doktryny prawidłowe odczytanie tekstu prawnego musi uwzględniać informacje zawarte w historii legislacyjnej. Mając to na uwadze, nie można nie odwołać się do sprawy *Church of the Holy Trinity v. United States* (143 U.S. 457), która jest określana jako „pierwszy przypadek triumfu rzekomej (domniemanej) (ang. – *supposed*) «intencji ustawodawczej» (...) nad tekstem prawa” (Scalia, 1997, s. 18). Upraszczając, przypomnieć należy, że w przywołanej sprawie uznano, iż ze względu na intencje prawodawcy konkretne słowo (*labor* – praca) rozumieć należy w zawężony sposób (Blatt, 2010, s. 103 i nast.). W związku z tym faktem przyjmuje się, że

dziedzictwem interpretacyjnym sprawy Holy Trinity stała się dyrektywa mówiąca o tym, że sądy powinny przedkładać ducha prawa objawiającego się w historii legislacyjnej ponad jego literę (Krishnakumar, 2009, s. 1057).

W najprostszym więc ujęciu, jeżeli w ustawie wykorzystany został zwrot X o językowym znaczeniu Y, a z kolei w dokumencie parlamentarnym jest mowa o tym, że X znaczy nie tylko Y ale również Z, to interpretacja utrzymana w duchu wytycznych ujętych w historii legislacyjnej powinna skutkować tym, że pomimo określonego brzmienia interpretowanej regulacji posiada ona inne znaczenie (w prezentowanym przykładzie akurat szersze) aniżeli to, jakie wynika z języka, w którym została ona sformułowana. W celu lepszego zobrazowania opisywanego problemu przywołać warto prezentowany w literaturze przypadek hipotetycznej regulacji, która literalnie stanowiła o „zakazie zabijania ryb w odległości 100 mil od brzegu” (Aalto-Heinilä, 2016, s. 201). Natomiast z historii legislacyjnej miałyby wynikać, że „intencją legislatorów była ochrona wielorybów z tym, że nie pamiętali oni o tym, iż wieloryby nie są rybami” (Aalto-Heinilä, 2016, s. 201). Gdyby więc kierować się zamierzeniem prawodawcy, to należałoby przyjąć, że pomimo literalnego zakazu zabijania ryb nie wolno również zabijać wielorybów (Aalto-Heinilä, 2016, s. 202).

Mając powyższe na uwadze, przywołać warto rozstrzygnięcie NSA, w którym znalazły się następujące twierdzenia:

treść przedstawionych w toku procesu legislacyjnego wypowiedzi może świadczyć o tym, że od dnia wejścia ustawy środowiskowej w życie wolą ustawodawcy było powierzyć w jej treści art. 75 ust. 1 regionalnemu dyrektorowi środowiska nie tylko wymienione tam *expressis verbis* przedsięwzięcia, ale także przedsięwzięć polegające na ich zmianie lub rozbudowie (II OSK 1419/12).

Wyjaśnić należy, że wspomniane przez NSA materiały legislacyjne towarzyszyły ustawie, która miała dopiero wprowadzić do ww. art. 75 ustawy środowiskowej przepis mówiący o kompetencji regionalnego dyrektora środowiska do rozstrzygania również o zmianie lub rozbudowie. NSA, powołując się na historię legislacyjną, podkreślił dodatkowo, że

w ramach uwag do projektu ustawy (...) zaprzeczono nawet konieczności doprecyzowania przepisu o właściwości, gdyż przepis art. 75 w istniejącym brzmieniu stanowi już o właściwości organu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć wymienionych w lit. a-d. (II OSK 1419/12).

A zatem zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie uwidacznia się stanowisko, zgodnie z którym na podstawie historii legislacyjnej odstąpić można od brzmienia przepisów prawa. Podkreśla się dobitnie, że nie oznacza to, iż *uni sono* w każdym takim opracowaniu, jak i orzeczeniu przyjmuje się uniwersalną regułę, zgodnie z którą sama tylko treść historii legislacyjnej (tj. przy braku innych argumentów interpretacyjnych) pozwala na rezygnację z takiego sposobu rozumienia określonego przepisu, który byłby oparty na jego brzmieniu. Wydaje się jednak, że wybrani przedstawiciele nauki dopuszczają „przełamanie” językowego znaczenia przepisu, opierając się na treści materiałów legislacyjnych. W ocenie autora tego opracowania zaprezentowane wnioski uprawniają do postawienia tezy, że zdaniem wybranych przedstawicieli doktryny co najmniej w niektórych przypadkach treść materiałów legislacyjnych jest ważniejsza od przepisów prawa. Odnosząc się do tego, powiedzieć należy, co następuje.

Po pierwsze przypomnieć należy o zamkniętym katalogu źródeł prawa (Pichlak, 2013, s. 18–25), który – co oczywiste – nie obejmuje materiałów legislacyjnych.

Po drugie wskazać wypada, że istotą demokracji jest brak możliwości oddania ostatecznego głosu jednej władzy, a w tym również i ustawodawczej. Podnosi się więc, że materiały legislacyjne nie podlegają kontroli konstytucyjnej. Tak więc nadanie *quasi*-prawnego charakteru historii legislacyjnej otwiera ścieżkę dla swoistego „rozpychania się” władzy ustawodawczej.

Po trzecie, tak jak już zauważono wcześniej, nie ma konsensu co do sposobu rozumienia pojęcia materiałów legislacyjnych. W związku z tym zasygnalizować należy dylemat związany z brakiem pewności co do tego, które z dokumentów parlamentarnych mogą być wykorzystywane w celu odtworzenia intencji ustawodawcy. Ten problem można oczywiście przynajmniej częściowo rozwiązać poprzez opisane wcześniej odwołanie się do regulacji polskiej ustawy zasadniczej i przyjęcie, że za właściwe dokumenty

uznać należałoby te, które zostały określone jako materiały legislacyjne *sensu largo*. Tym niemniej to podejście nie pozwala na rozwianie szeregu innych wątpliwości. Jednym zagadnieniem będzie bowiem kwestia podejścia do tych materiałów legislacyjnych, które powstały przed uzyskaniem przez projekt ostatecznego kształtu. Wspomnieć również należy o problemie dotyczącym sposobu potraktowania tych dokumentów, które odzwierciedlają intencje przeciwników nowej ustawy. Oczywiście można byłoby się opowiedzieć za pomijaniem w toku interpretacji takich właśnie dokumentów legislacyjnych. To podejście wydaje się jednak sprzeczne z uzasadnioną konstytucyjnie koncepcją materiałów legislacyjnych *sensu largo*. Ponadto materiały krytyczne wobec wprowadzanej zmiany prawnej mogą wbrew pozorom dostarczać istotnych informacji na temat nowej regulacji, takich jak np. ograniczenia w zakresie jej zastosowania.

Niejako w odpowiedzi na powyższe wyzwania pojawiają się koncepcje, których – jak się wydaje – wspólnym mianownikiem jest założenie, zgodnie z którym w toku interpretacji uwzględniać należy co do zasady te dokumenty legislacyjne, których treść odzwierciedla wolę zwolenników określonego rozwiązania. Podnosi się wręcz, że „nigdy nie należy przywoływać historii przegranych jako wiarygodnego źródła informacji o znaczeniu tekstu” (Nourse, 2012, s. 77). Wskazuje się więc, że „oświadczenie pojedynczego oraz poglądy mniejszości jak i przedstawiane przez nią raporty nie powinny mieć żadnego znaczenia dla interpretacji ustawy” (McCubbins, Noll, & Weingast, 1994, s. 28).

W powyższym kontekście wspomnieć również należy o kategorii tzw. *cheap talk* („tania gadka”), na którą składają się komunikaty, za które je wygłaszający nie ponosi odpowiedzialności (Rodriguez, & Weingast, 2006, s. 29). W konsekwencji uznaje się je za niewiarygodne (Rodriguez, & Weingast, 2006, s. 29) i jednocześnie bez znaczenia dla ustalania rzeczywistej intencji ustawodawcy (McCubbins, Noll, & Weingast, 1994, s. 23–24).

Powyższe założenia mają na celu, jak się wydaje, zobiektywizowanie sposobu odczytywania materiałów legislacyjnych. Należy jednak zauważyć, że zaproponowane reguły przekazują w ręce tak sądowego, jak i administracyjnego interpretatora kompetencje *quasi*-legislacyjne. Chodzi o to, że skoro materiały legislacyjne mają służyć

interpretacji ustaw, to prawo do arbitralnego ich doboru przekłada się siłą rzeczy na wynik wykładni konkretnych regulacji, a więc, co za tym idzie, na decyzję o zakresie obowiązywania danych przepisów. Przywołana „arbitralność” jest oczywiście związana przede wszystkim ze wspomnianym prawem do kwalifikowania wybranych materiałów legislacyjnych jako *cheap talk*.

W powyższym kontekście przypomnieć należy, że w świetle postanowień Konstytucji RP oraz regulacji ustawowych wszyscy parlamentarzyści są równi. To z kolei założenie przekłada się na zakaz dyskryminacji efektów pracy każdego z nich. Można więc postawić tezę, że ewentualne odrzucanie w toku interpretacji określonego dokumentu legislacyjnego stanowi nie tylko nieuprawnione dyskredytowanie pracy danego parlamentarzysty, ale pośrednio również i tych wyborców, których jest on reprezentantem. Pozornie wydawać by się mogło, że jest to zarzut zbyt daleko idący, ponieważ dotyczy istoty ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (tj. demokratycznego charakteru państwa). Mając to na uwadze, przypomnieć należy o tym, że każdy parlamentarzysta jest uprawniony do podejmowania szeregu czynności poselskich bądź senatorskich. Przy tym, nie ma regulacji określających warunki ich dezaktualizacji ze względu na „przegraną w głosowaniu”. Gdyby więc przyjmować, że można w toku procesu interpretacyjnego pomijać stanowiska wyrażane przez reprezentantów mniejszości parlamentarnej, to należałoby się zgodzić z twierdzeniem, że przepisy określające zasady dokumentowania aktywności tych posłów albo senatorów są zbędne. Takie podejście jest z kolei oczywiście sprzeczne z zakazem wykładni *per non est*.

W odpowiedzi na powyższe można byłoby oczywiście przyjąć, że „przegłosowywani” parlamentarzyści nie wywierają wpływu na obowiązujący stan prawny. Konsekwentna wydawałaby się więc konstatacja, że konkretne głosowania „przegrywają” także dokumenty wytworzone przez mniejszość parlamentarną (np. wypowiedzi ujęte w stenogramie). Należy jednak jednocześnie podkreślić, że ta nieuwzględniająca zasady *liberum veto quasi*-dyskryminacja wynika z przepisów prawa, a nie ze swobodnej oceny interpretatora (np. sądu). Nie można więc stawiać znaku równości pomiędzy sposobem traktowania przez ustawodawcę wyników głosowań i losów poszczególnych dokumentów legislacyjnych.

UWAGI KOŃCOWE

Jak wynika z badań, aż 73,8% sędziów poszukuje w materiałach legislacyjnych informacji o intencji prawodawcy (Bielska-Brodziak, & Tyrybon, 2019, s. 40). Ten fakt nie legitymizuje jednak wykorzystywania materiałów legislacyjnych w interpretacji prawa. Takiej legitymizacji nie stanowią również przypadki, gdzie treść tych dokumentów pokrywa się np. z wynikami wykładni literalnej.

Wskazać za to należy, co następuje:

Po pierwsze, nie jest wiadome, czym są materiały legislacyjne.

Po drugie, nie ma reguł dotyczących rozstrzygnięcia wewnętrznych sprzeczności pomiędzy nimi.

Po trzecie, nie ma reguł dotyczących interpretowania treści zawartych w dokumentach parlamentarnych.

Po czwarte, nie jest wiadome, czy informacje w nich zawarte faktycznie mają służyć wskazaniu intencji ustawodawcy, czy też mają inny cel (np. polityczny).

Po piąte, materiały legislacyjne odzwierciedlają wiedzę bądź niewiedzę aktualną w określonym czasie. W konsekwencji, nie ma w nich uniwersalności, jaką posiadają przepisy prawa dzięki wykładni dynamicznej.

Podkreśla się wyraźnie, że powyżej zaprezentowane zostały jedynie wybrane właściwości materiałów legislacyjnych. Tym niemniej już na samej tej podstawie można powiedzieć, że wykorzystywanie historii legislacyjnej jest po prostu jedną wielką niewiadomą.

Ważne jest również i to, że przypisywanie materiałom legislacyjnym funkcji „przekazników” intencji ustawodawcy jest z gruntu fałszywe. Jak bowiem przypomniano w tym opracowaniu, ustawodawca nadaje określonym zbiorom słów charakter wiążących norm. Przy tym, o ile inaczej nie wynika z przepisów prawa, słowa te posiadają takie znaczenie, jakie ukształtowało się w biegu historii, a nie w materiale legislacyjnym. Nadużyciem jest więc twierdzenie, że w historii legislacyjnej ujęte jest właściwe rozumienie słów użytych w przepisach prawa.

W opracowaniu zauważono również, że *re te l n a* analiza materiałów legislacyjnych potencjalnie przekłada się na wydłużenie postępowania sądowego czy też administracyjnego, co samo w sobie jest negatywnym zjawiskiem. Inne aspekty wydłużania się postępowań sądowych i administracyjnych zostały opisane w tekście.

Można byłoby oczywiście powiedzieć, że niekiedy wyjaśnienie znaczenia określonej regulacji jest trudne. W takich jednak przypadkach każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie każe więc „na siłę” interpretować. Wręcz przeciwnie, w przepisach prawa zostało przewidziane rozwiązanie w przypadku „zbyt zagmatwanych regulacji”. Po prostu dane rozwiązanie może zostać wyeliminowane z systemu prawnego.

Wniosek może więc być tylko jeden. Wykorzystywanie materiałów legislacyjnych w interpretacji przepisów prawa jest niedopuszczalne.

BIBLIOGRAFIA

- Aalto-Heinilä, M. (2016). Fairness in statutory interpretation: Text, purpose or intention? *International Journal of Legal Discourse*, 1(1), 193–211.
- Araujo, R.J. (1992). The Use of Legislative History in Statutory Interpretation: A Look at *Regents v. Bakke*. *Seton Hall Legislative Journal*, 1(16), 57–176.
- Baude, W., & Doerfler, R.D. (2017). The (Not So) Plain Meaning Rule. *University of Chicago Law Review*, 2(84), 539–556.
- Bell, B.W. (1999). Legislative History Without Legislative Intent: The Public Justification Approach to Statutory Interpretation. *The Ohio State Law Journal*, 1(60), 1–97.
- Bielska-Brodziak, A. (2017). *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bielska-Brodziak, A., & Tyrybon, M. (2019). Interpretacyjna wartość materiałów legislacyjnych w opiniach sędziów sądów administracyjnych. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 1, 27–44.
- Blaker, J. (2017). Is Intentionalist Theory Indispensable to Statutory Interpretation? *Monash University Law Review*, 43(1), 238–272.
- Blatt, W.S. (2010). Missing the Mark: An Overlooked Statute Redefines the Debate Over Statutory Interpretation. *University of Miami Law Review*, 2(64), 101–122.
- Boudreau, Ch., Lupia, A., McCubbins, M.D., & Rodriguez, D.B. (2007). What Statutes Mean: Interpretive Lessons from Positive Theories of Communication and Legislation. *San Diego La Review*, 4(44), 957–992.
- Bódi, M. (2007). Legal Interpretation, Intentionalism, and the Authority of Law. *Acta Juridica Hungarica*, 2(48), 125–142.
- Brannon, V.C. (2015). *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*. Washington: Library of Congress.

- Brudney, J.J. (2010–2011). Confirmatory Legislative History. *The Brooklyn Law Review*, 901(76), 901–915.
- Costello, G.A. (1990). Average Voting Members and Other “Benign Fictions”: The Relative Reliability of Committee Reports, Floor Debates, and Other Sources of Legislative History. *Duke Law Journal*, 1(1990), 39–73.
- Cross, F.B. (2009). *The Theory and Practice of Statutory Interpretation*. California: Stanford Law Books.
- Cross, J.M. (2022). Disaggregating Legislative Intent. *The Fordham Law Review*, 5(90), 2221–2268.
- Doerfler, R.D. (2017). Who Cares How Congress Really Works? *Duke Law Journal*, 5(66), 979–1044.
- Konca, P. (2021). Servants or Masters? Linguistic Aids in Legal Interpretation. *Ius Humani. Law Journal*, 10(1), 73–102.
- Konca, P. (2022). *Prawo interpretacyjne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Krishnakumar, A.S. (2009). The Hidden Legacy of Holy Trinity Church: The Unique National Institution Canon. *William & Mary Law Review*, 3(51), 1053–1111.
- Maczak, M. (2017). Three Kinds of Intention in Lawmaking. *Law and Philosophy*, 36, 651–674.
- McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R. (1994). Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation. *Law and Contemporary Problems*, 1(57), 3–37.
- Nourse, V. (2012). A Decision Theory of Statutory Interpretation: Legislative History by the Rules. *Yale Law Journal*, 122, 70–152.
- Pichlak, M. (2013). *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Rodriguez, D.B., & Weingast, B.R. (2006). The Paradox of Expansionist Statutory Interpretations. *San Diego Legal Studies Paper*, 07-39, 1–97.
- Scalia, A. (1997). Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws. W A. Scalia, *A Matter of Interpretation* (s. 3–47). Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Schuldiner, Ch. (1995). Empty words. W Ch. Schuldiner, *Symbolic*. New York: Roadrunner.
- Słownik języka polskiego PWN. Kolor*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kolor.html> (dostęp: 29.07.2023).
- Tobor, Z. (2016). Rola materiałów legislacyjnych w porządku prawnym. *Przegląd Prawa i Administracji*, 104, 171–181.

Tobor, Z. (2022). Wykładnia potwierdzająca. W *Zygmunt Tobor Pisma wybrane Prawo – interpretacja – intencja* (s. 54–61). Warszawa: Wolters Kluwer.

Wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r. III FSK 2953/21 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/50510FE465> (dostęp: 29.07.2023).

Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 r. II OSK 1419/12. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/91C6B2372F> (dostęp: 29.07.2023).

Wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 29 lutego 1982 r. 143 U.S. 457 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/143/457/> (dostęp: 29.07.2023).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd4.0/>