

ZYGMENT TOBOR

Uniwersytet Śląski

ROLA MATERIAŁÓW LEGISLACYJNYCH
W PORZĄDKU PRAWNYM

I

Bez dociekań pojęciowych, które nie są konieczne dla dalszych rozważań, ich autor przyjmuje, że porządek prawny to działający faktycznie system prawa¹ składający się z wielu różnych elementów². Wśród nich szczególną rolę zajmują materiały legislacyjne. Tekst prawny i materiały legislacyjne to jedyne elementy, które pochodzą bezpośrednio od prawodawcy.

W niniejszym opracowaniu uwaga zostanie zwrócona na dwie kwestie: sposób wykorzystywania materiałów legislacyjnych w porządku prawnych i znaczenie, jakie powinno być tym materiałom przypisywane. Materiały legislacyjne będą tu rozumiane szeroko jako wszystkie publicznie dostępne dokumenty związane z procesem legislacyjnym³. W polskim systemie prawnym do takich materiałów można zaliczyć na przykład stanowiska komisji sejmowych, uzasadnienia projektów ustaw, przyjęte lub odrzucone poprawki, wystąpienia poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego, opinie prawne opracowane na użytek tego procesu⁴.

II

Największe znaczenie oraz najwięcej kontrowersji wzbudza używanie materiałów legislacyjnych w dyskursie interpretacyjnym. Reguły egzegezy stanowią

¹ Por. W. Lang, *System prawa a porządek prawny*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 13.

² *Ibidem* s. 16.

³ Por. na przykład B.M. Davis, K. Kelly, K. Ford, *Use of legislative history: willow witching for legislative intent*, „Idaho Law Review” 43, 2007, s. 586.

⁴ Por. na ten temat: Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 258–268.

element systemu prawnego⁵, dlatego materiały legislacyjne należy traktować jako składnik takiego systemu.

Jeśli spojrzeć na narzędzia interpretacyjne, to tylko materiały legislacyjne pochodzą od prawodawcy (poza tekstem). Zdaniem jednego z autorów najlepszym uzasadnieniem dla tych materiałów jest delegowany autorytet prawodawcy, by informować sądy o znaczeniu przepisów⁶. W ten sposób te narzędzia interpretacyjne mają swoistą podstawę prawną. Prawodawca odsyła do komisji i innych ciał autorytet do podejmowania istotnych decyzji dotyczących legislacji. Konsekwencją logiczną jest to, że prawodawca kieruje również do tych ciał autorytet wyjaśniania podejmowanych decyzji dla prawodawcy *in gremio*⁷. Dany rodzaj materiałów legislacyjnych ma wartość, ponieważ posiada delegowany autorytet do rozwiązania konkretnego problemu legislacyjnego — *its existence is its importance*⁸.

Nikt nigdy nie twierdził, że materiały legislacyjne są prawem. Ich przeciwnicy określają je pogardliwie jako „tanią legislację”⁹ lub „prawo ulicy” (*rouge law*)¹⁰. Główny przeciwnik używania materiałów legislacyjnych utyskiwał, że niektórzy prawnicy nie rozróżniają wypowiedzi użytych w tekście prawnym od wypowiedzi, które znajdują się w materiałach legislacyjnych¹¹. Jako przykład cytował fragment orzeczenia jednego z sądów: „Mamy pecha, materiały legislacyjne nie są pomocne. Tak więc musimy użyć innego drogowskazu na tej drodze, jakim jest tekst przepisów”. Niektórzy żartują, że powinno się sięgać do przepisów, tylko wtedy, kiedy historia legislacji jest niejasna¹².

W niektórych systemach prawnych konkretne przepisy prawa rozstrzygają, kiedy i w jaki sposób materiały legislacyjne mają być stosowane¹³. W jedenastu stanach USA obowiązują przepisy dotyczące ich stosowania i wszystkie są na tak. Stanowią przeważnie, że jeżeli przepis jest wieloznaczny, sąd dla określenia intencji prawodawcy może rozważać między innymi... materiały legislacyjne. Na Hawajach aprobatą dla tych materiałów jest wyrażona bardziej skrycie: kiedy

⁵ W. Lang, *op. cit.*, s. 16.

⁶ F. Cross, *The Theory and Practice of Statutory Interpretation*, Stanford 2009, s. 67.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. Deforrest, *Taming a dragon: legislative history in legal analysis*, „University of Dayton Law Review” 39, 2013, s. 47.

¹⁰ J.S. Schacter, *The confounding common law originalism in recent supreme court statutory interpretation: implications for the legislative history debate and beyond*, „Stanford Law Review” 51, 1998, s. 39.

¹¹ A. Scalia, *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law*, Princeton 1997, s. 31.

¹² L. Zelenak, *The court and the code: a response to the Warp and Woof of statutory interpretation*, „Duke Law Journal” 2009, s. 1784.

¹³ M. Whisner, *Other uses of legislative history*, „Law Library Journal” 105, 2013, s. 252 n; „textualism is disconnected from the positive law because textualism’s embargo on extratextual sources conflicts with widely codified legislative preferences” — J. Scott, *Codified canons and the common law interpretation*, „The Georgetown Law Journal” 98, 2010, s. 341.

mamy do czynienia z wieloznacznym przepisem, racja, która legła u podstaw jego ustanowienia, może być rozważana w celu odkrycia prawdziwego znaczenia. Prawodawstwo stanu Teksas poszło najdalej — stosowny przepis stanowi, że bez względu na to, czy jest on wieloznaczny, sąd może korzystać z materiałów legislacyjnych¹⁴. Kiedy już użycie materiałów legislacyjnych zostanie zaakceptowane, powstaje problem: jaki ich rodzaj jest brany pod uwagę? Na przykład Pensylwania ma szczególnie precyzyjne określenie tego, co może być traktowane jako ważny materiał legislacyjny, i w dodatku wymaga, by materiały te były opublikowane przed zastosowaniem danej ustawy i ogólnie dostępne. Taka swoista reguła uznania jest niezwykle pomocna zarówno dla prawodawcy, jak i dla interpretatorów¹⁵. Wyznaczenie pewnych ograniczeń w stosowaniu tych narzędzi interpretacyjnych pozwala prawodawcy zachować kontrolę nad próbami zmanipulowania. Prawodawca nie dostarcza więcej wskazówek odnośnie do tego, jak interpretator ma postępować z materiałami legislacyjnymi. Jedynie w prawodawstwie Oregonu można się doszukać wskazówek, co należy rozumieć przez pojęcie „rozpatrywać”. Sąd powinien przypisać stosowną wagę materiałom, którą uważa za odpowiednie. Może też ograniczyć swoje rozważania do informacji, którą dostarczyły strony¹⁶.

W literaturze występuje pogląd, że w trakcie głosowania prawodawca przyjmuje „pakiet legislacyjny”, na który składają się zarówno tekst, jak i materiały legislacyjne¹⁷. Jeśli prawodawca opiera się na historii legislacyjnej przy uwalaniu danego projektu, potwierdza ją tym sposobem i czyni konstytucyjną¹⁸.

Materiały legislacyjne są wykorzystywane w przypadku wszystkich sytuacji interpretacyjnych¹⁹. Autor niniejszego opracowania chce zwrócić uwagę tylko na niektóre zagadnienia.

Pierwszy problem dotyczy potwierdzania przez materiały legislacyjne hipotez interpretacyjnych otrzymanych za pomocą innych narzędzi interpretacyjnych. Uzasadnienie trafności konkretnej interpretacji to kluczowe zagadnienie dyskursu interpretacyjnego. Wydaje się, że potwierdzanie uzyskanego wyniku za pomocą

¹⁴ *Ibidem*, s. 380.

¹⁵ *Ibidem*, s. 381.

¹⁶ J. Scott, *op. cit.*, s. 381; A.R. Gluck, *The States as laboratories of statutory interpretation: methodological consensus and the new modified textualism*, „Yale Law Journal” 119, 2010, s. 1775.

¹⁷ „The vote on a statute as a vote on the text plus certain documents comprising the »public justification« of the statute” — B.W. Bell, *Legislative history without legislative intent: the public justification approach to statutory interpretation*, „Ohio State Law Journal” 60, 1999, s. 6, 79–82.

¹⁸ F. Cross, *op. cit.*, s. 75.

¹⁹ Por. Z. Tobor, *op. cit.*, s. 107 n.; „The legislative history can reduce uncertainty, eliminate further contention about an interpretation, and clarify ambiguity. This function of the legislative history can vary in importance depending on the difficulty of the interpretive problem before the courts” — R.G. Vaughn, *A comparative analysis of the influence of legislative history on judicial decision-making and legislation*, „Indiana International & Comparative Law Review” 1996, nr 7, s. 54.

innych narzędzi interpretacyjnych jest ważnym argumentem. Do tego celu wykorzystywane są między innymi materiały legislacyjne.

„Prawidłowość tej wykładni potwierdza także uzasadnienie projektu ustawy [...] Jednoznacznie w nim wskazano [...]”²⁰; „Wyniki powyższej wykładni potwierdza [...] uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, w którym wyjaśniono jej cel, oraz różnice między dotychczasowym, a przewidywanym stanem prawnym”²¹; „Taki kierunek wykładni potwierdza odwołanie się do zamierzeń ustawodawcy. Zgodnie z projektem [...]”²².

W literaturze pewne kontrowersje wzbudza odwoływanie się do materiałów legislacyjnych w celu potwierdzenia „jasnego” znaczenia przepisu. A. Scalia uważa, że potwierdzające użycie tych materiałów jest niedopuszczalne z dwóch powodów: (1) jeśli jest jasne to po co? (2) narusza to standardy demokratyczne — jeśli przepis jest jasny, sąd nie może na podstawie wątpliwych materiałów uzupełniać lub zmieniać jego znaczenie. Wydaje się jednak, że dużo mocniejsze argumenty przemawiają za potwierdzającym użyciem informacji z procesu legislacyjnego. Jasność może być mirażem²³, to kwestia przyjętego kontekstu. Stwierdzenie jasności może służyć do odrzucenia potrzeby dokonania bardziej wnikliwej interpretacji. Praktyka pokazuje, że to, nad czym pochylają się sądy, to dwa „jasne” rozumienia jakiegoś przepisu. Jest to konsekwencją kilku czynników. Potwierdzająca funkcja materiałów legislacyjnych wynika z szerszego przekonania, że rozpatrywanie dodatkowych informacji przynosi więcej korzyści niż ich ignorowanie²⁴. Rozpatrywanie wszelkich dostępnych materiałów pozwala na unikanie błędów i niesprawiedliwych rozstrzygnięć. Uczestnicy postępowania legislacyjnego widzą różnice między uchwalonym tekstem a „konwersacją wyjaśniającą” i orientują się, które elementy „konwersacji” służą wyjaśnieniu czy wzmocnieniu znaczenia, a które tylko wprowadzeniu zamieszania²⁵.

Orzecznictwo dostarcza wiele przykładów potwierdzania przez materiały legislacyjne „jasnego” znaczenia przepisów: „Powyższa interpretacja wynika nie tylko z literalnego brzmienia powyższego przepisu ale znajduje oparcie w dokumentach dotyczących prac nad projektem”²⁶; „Powyższa interpretacja wynika nie tylko z literalnego brzmienia powyższego przepisu, ale znajduje oparcie w doku-

²⁰ Wyrok NSA z 18 czerwca 2015, II FSK 1273/13.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z 28 listopada 2013, I SA/Kr 1222/13.

²² Wyrok SN z 3 lipca 2012, II UK323/11.

²³ J.J. Brudney, *Confirmatory legislative history*, „Brooklyn Law Review” 76, 2011, s. 902.

²⁴ Por. Ch.E. Mammen, *Using Legislative History in American Statutory Interpretation*, Hague-London-New York 2002, s. 3; „As for the propriety of using legislative history at all, common sense suggests that inquiry benefits from reviewing additional information rather than ignoring it [...]” — V.F. Nourse, *The constitution and legislative history*, „University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law” 17, 2014, s. 319.

²⁵ J.J. Brudney, *op. cit.*, s. 914.

²⁶ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2014, I OSK 2295/12. Por. także orzeczenia cytowane w: Z. Tobor, *op. cit.*, s. 269–270.

mentach dotyczących prac nad projektem, gdzie na każdym etapie akcentowano [...]”²⁷.

Jeden z sądów w nieco „zawiłym” uzasadnieniu stwierdził: „Wbrew twierdzeniom skarżącej, wykładnia językowa [...] nie budzi żadnych wątpliwości, a w związku z tym sięganie do innych rodzajów wykładni nie może uzasadniać istnienia wątpliwości co do tej wykładni. Tym niemniej wskazać należy, że [...] w uzasadnieniu projektu zmian wprowadzonych [...]”²⁸.

Zarówno w teorii, jak i w praktyce najczęściej kontrowersji wiąże się z przełamaniem znaczenia literalnego²⁹. Na tle tego problemu waga materiałów legislacyjnych jest szczególnie widoczna. Warto rozpatrzyć tylko jeden przykład. Przedmiotem rozważań jednego z sądów był przepis, który stanowił, że matce urodzonego dziecka przysługuje zapomoga, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10. tygodnia ciąży. Jak trafnie zauważył sąd, przy zastosowaniu wykładni językowej i powołaniu się na zasadę *clara non sunt interpretanda*, można niewątpliwie wywnioskować, że jednorazowa zapomoga nie przysługuje, jeżeli przyszła matka nie podda się pierwszej kontroli lekarskiej w terminie do 10. tygodnia ciąży. Taka sytuacja miała miejsce w rozpatrywanym przypadku. Dalsze rozważania sądu budzą jednak wątpliwości. Sformułowane zostały sprzeczne tezy. Najpierw sąd stwierdził, że ze względu na cechy języka prawnego i zmieniające się konteksty pozajęzykowe „akty twórczej interpretacji są wręcz nieuniknione [...] twórczy charakter wykładni stanowi po prostu rezultat immanentnych cech samego języka prawnego, a nie »chęci« sędziów, by przywłaszczyć sobie kompetencje prawodawcze”. W kolejnym zdaniu zastrzega, że wykładnia nie może „zmierzać do modyfikacji czy tworzenia norm prawa”. Nie można pogodzić tych wypowiedzi. Sąd niepotrzebnie odwołuje się do wykładni prokonstytucyjnej, skoro w rozpatrywanym przypadku nie ma różnych, możliwych na gruncie wykładni językowej, znaczeń. W końcu sąd przywołuje materiały legislacyjne związane z interpretowanym przepisem, aby ustalić jego cel. Ten przykład pokazuje, jak przyjmowane rozumienie interpretacji wpływa na prowadzone rozważania. Jeżeli przyjąć, że wykładnia polega na ustaleniu intencji prawodawcy, to problem przełamania znaczenia literalnego przedstawia się bardzo prosto. Tekst jest tylko jednym z dowodów na intencje prawodawcy. W pewnych sytuacjach (i nie kwestionując tego nawet najbardziej zagorzali tekstualiści) większą wagę można przypisać innym dowodom związanym z intencją prawodawcy. Oczywiście, muszą one być dowody wiarygodne. I takimi są w wielu przypadkach materiały legislacyjne³⁰. Tak jak w rozpatrywanym przypadku, materiały legislacyjne są wykorzystywane do ustalania celów, którymi kierował się prawodawca, ustanawiając konkretne

²⁷ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2014, I OSK 2295/11.

²⁸ Wyrok NSA z 3 lipca 2015, I FSK 913/14.

²⁹ Por. Z. Tobor, *op. cit.*, s. 107–152.

³⁰ Ch. Boudreau *et al.*, *What statutes mean: interpretive lessons from positive theories of communication and legislation*, „San Diego Law Review” 44, 2007, s. 973 n.

przepisy. Dopiero tak ustalone cele służą do wyboru jednej z hipotez interpretacyjnych. W wielu przypadkach materiały legislacyjne bezpośrednio wskazują jednak na jedno z możliwych rozwiązań. W jednym z orzeczeń sąd, powołując się na uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, stwierdził, że „zakresem tego przepisu objęte są uzyskane przez spółkę zyski, które nie zostały wypłacone jej wspólnikom, w tym te, które zasiły inne niż kapitał zakładowy kapitały (fundusze) spółki”, co jednoznacznie rozstrzygało rozpatrywany problem³¹.

Jest sprawą oczywistą, że nie każdy problem interpretacyjny znajduje rozwiązanie w materiałach legislacyjnych. Często zwracają na to uwagę sądy: „Z dostępnych na stronach internetowych Sejmu dokumentów obrazujących prace legislacyjne nie wynika jednak, czym kierowano się, nadając art. 377 k.p.k. jego pierwotne brzmienie, oraz z jakiego powodu i w jakim celu zawarto w nim § 5”³²; „problem wynikły w niniejszej sprawie nie był w procesie legislacyjnym rozważany”³³.

Zdarzają się również przypadki, że na podstawie tych samych materiałów sądy formułują przeciwstawne wnioski. Na podstawie uzasadnienia rządowego projektu ustawy jeden sąd stwierdził, że dokonana zmiana przepisów miała charakter tylko uściślający, wyjaśniający³⁴, natomiast drugi sąd nie miał wątpliwości, że dokonana zmiana miała charakter normatywny³⁵, co w zasadniczy sposób wpływało na treść rozstrzygnięcia.

Również strony postępowania wywodzą z tej samej procedury ustawodawczej odmienne wnioski. Charakterystyczny jest następujący przykład. W rządowym projekcie zmiany ustawy o ochronie zwierząt zaproponowano między innymi wprowadzenie art. 11a w brzmieniu, z którego wynikało, że rada gminy miałaby prawo wprowadzić obowiązek zgłaszania psów do rejestracji przez ich właścicieli. Ostatecznie jednak uchwalono art. 11a, który takiego postanowienia nie zawierał. I co ważne, w materiałach legislacyjnych nie było żadnej informacji, dlaczego tak się stało. Jak zauważył sąd, historia nowelizacji tej ustawy pozwala każdej ze stron na wyciągnięcie przeciwstawnych wniosków³⁶. Sąd przyjął jednak stanowisko, że skoro nie ma wiarygodnych wyjaśnień tej rezygnacji, to takiej postawy nie można interpretować jako przejawu zezwolenia na nakładanie takich obowiązków, tylko wręcz przeciwnie. W ocenie sądu ustawodawca rozważał upoważnienie do nakładania takich obowiązków, ale z tego zrezygnował. Ten przykład obrazuje jeden z ważniejszych problemów związanych ze stosowaniem materiałów z procesu legislacyjnego. Jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze, trzeba potrafić uzasadnić, dlaczego to, co jest w materiałach legislacyjnych, nie

³¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 października 2015, I SA/Rz 837/15.

³² Uchwała SN z 24 czerwca 2015, I KPZ 4/15.

³³ Wyrok sądu apelacyjnego w Białymstoku z 17 lipca 2013, III AUa 42/13.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2013, I SA/Kr 1553/13.

³⁵ Wyrok NSA z 3 lipca 2014, I FSK 999/13.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 17 sierpnia 2011, II SA/Gd 476/11.

znalazło się w tekście przepisu³⁷. Brak takiego uzasadnienia oznacza, że w trakcie procesu legislacyjnego obawiano się, że wprowadzenie takiej propozycji do tekstu nie spotka się z aprobatą większości głosujących. A to oznacza, że ów rodzaj materiałów legislacyjnych nie jest wiarygodny³⁸. Dlatego sąd postąpił trafnie, uznając, że skoro nie ma wiarygodnych wyjaśnień, nie należy brać pod uwagę wcześniejszych propozycji. Poza tym jedna z podstawowych zasad stosowania materiałów legislacyjnych stanowi, że późniejsze decyzje w procesie legislacyjnym derogują wcześniejsze³⁹.

W polskim orzecznictwie można zaobserwować tendencję wzrostową używania materiałów z procesu legislacyjnego. Niektóre sądy przypisują tym materiałom walor wykładni autentycznej⁴⁰. Do rzadkości należą orzeczenia negujące wartość historii legislacji w dyskursie interpretacyjnym⁴¹.

III

Jedną z ważniejszych ról, jaką pełnią materiały legislacyjne w porządku prawnym, jest ustalanie konstytucyjności procesu legislacyjnego. Zaświadcza o tym bardzo bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴². Również sądy korzystają z takiej możliwości⁴³.

IV

Materiały legislacyjne są niezwykle istotnym narzędziem komunikacji na różnych płaszczyznach:

A. Procedura ustawodawcza to nic innego jak narzędzie komunikowania się w procesie stanowienia prawa. Materiały legislacyjne pełnią w tym procesie różne role. Jak wynika z przeprowadzonych badań, na podstawie tych materiałów dokonuje się uzgodnień między ugrupowaniami politycznymi⁴⁴. Ów rodzaj materiałów legislacyjnych jest mało wiarygodny, gdyż przeważnie zapewnia się w nich, że

³⁷ Por. M. Seidenfeld, *A process failure theory of statutory interpretation*, „William and Mary Law Review” 56, 2014, s. 488.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ V.F. Nourse, *A decision theory of statutory interpretation: legislative history by the rules*, „Yale Law Journal” 122, 2012, s. 98.

⁴⁰ Por. na przykład wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2014, I SA/Kr 1910/13.

⁴¹ Por. na przykład uchwała SN z 13 lipca 2011, III CZP 28/11.

⁴² Spośród dziesiątek orzeczeń por. na przykład wyrok TK z 23 lutego 1999, K25/98.

⁴³ Por. na przykład wyrok WSA w Kielcach z 15 maja 2014, I SA/Ke 413/13.

⁴⁴ A.R. Gluck, L.S. Bressman, *Statutory interpretation from the inside — an empirical study of congressional drafting, delegation, and the canons: part I*, „Stanford Law Review” 65, 2013, s. 972.

dane przepisy znaczą to, co ktoś chce, by znaczyły⁴⁵. Niektóre elementy historii legislacji są jednak dużo bardziej wiarygodne. Chodzi o te, w których próbuje się prostym językiem wyjaśnić znaczenie bardzo skomplikowanych często przepisów. Materiały te pełnią funkcje upraszczającą i edukacyjną⁴⁶. Zwraca się uwagę na różnice w funkcji edukacyjnej w legislacji podatkowej i z zakresu prawa pracy⁴⁷.

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują również, że członkowie legislatywy znacznie częściej kierują się w swoich działaniach materiałami legislacyjnymi niż samym tekstem⁴⁸. Jak sama nazwa wskazuje, historia legislacji pełni bardzo ważną rolę przypomnienia (*memory role*), czym się kierowano, uchwalając „stare” przepisy, którą są obecnie zmieniane⁴⁹.

B. Materiały legislacyjna służą również jako środek komunikacji z szeroko rozumianym otoczeniem: ugrupowaniami politycznymi, które są poza parlamentem, z różnego rodzaju grupami interesów czy ze zwykłymi obywatelami. Takie materiały określa się jako „mowę kampanijną”, podkreśla się ich polityczny charakter i małą wiarygodność⁵⁰.

W literaturze prezentowany jest pogląd, że prawodawca ma obowiązek publicznego uzasadnienia swoich działań, gdyż to właśnie naród jest suwerenem⁵¹.

C. Jedną z najważniejszych kwestii w każdym systemie prawa jest wzajemna relacja między prawodawcą a sądami⁵². Prawie sto lat temu scharakteryzowano tę relację jako „dumną i milczącą izolację” i zaproponowano utworzenie specjalnego „Ministerstwa Sprawiedliwości”, którego zadaniem byłoby mediowanie między tymi dwoma ośrodkami władzy⁵³. Od tego czasu odbyło się wiele konferencji i opublikowano sporu artykułów i książek poświęconych tej problematyce⁵⁴. Nikt nie kwestionuje ważności tej relacji⁵⁵. Omówienie tej problematyki to temat na osobne opracowanie.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Zob. J.J. Brudney, C. Ditslear, *The war and wolf of statutory interpretation: comparing supreme court approaches in tax law and Workplace Law*, „Duke Law Journal” 58, 2009.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 372–373.

⁴⁹ „We need the history to know how to understand the past” — *ibidem*, s. 373.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ „Legislatures have a duty not merely to enact statutes, but to explain them as well, and that accordingly legislators have a duty to respond to the institutional explanations of those statutes” — B.W. Bell, *op. cit.*, s. 97.

⁵² S.S. Abrahamson, R.L. Hughes, *Shall we dance? Steps for legislators and judges in statutory interpretation*, „Minnesota Law Review” 75, 1991.

⁵³ *Ibidem*, s. 1046–1047.

⁵⁴ Por. na przykład R.A. Katzmann, *Judging Statutes*, Oxford 2014.

⁵⁵ „A recurring theme sounded in judicial and legislative circles is the need to increase the level of dialogue between legislators and judges.. Judges need to know how the legislature operates and how to evaluate legislative history for purposes of statutory interpretation, cooperation and dialogue are always intoxicating music to the ears” — S.S. Abrahamson, R.L. Hughes, *op. cit.*, s. 1093.

Trudno przecenić wagę materiałów legislacyjnych dla tej relacji. W jednym z orzeczeń czytamy: „W stenogramie posiedzenia komisji sejmowej, która zajmowała się nowelizacją art. [...], podniesiono, że dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych sprzeczne było z zamiarem ustawodawcy — dlatego niezbędna była nowelizacja przywołanego przepisu”⁵⁶. Ten przykład pokazuje, że prawodawca uważnie analizuje orzecznictwo sądowe, a sądy nie pomijają w swoich ustaleniach historii legislacji. Jak wynika z literatury, można wskazać bardzo wiele orzeczeń, które stoją w sprzeczności z intencją prawodawcy jasno wyrażoną w procesie legislacyjnym⁵⁷. Często sądy zmagają się z problemami interpretacyjnym, których rozwiązanie znajduje się w materiałach legislacyjnych. Jeden z sądów, analizując znaczenie wyrazu „uprawdopodobni”, odwoływał się do różnych argumentów, ale nie do materiałów legislacyjnych, które były w tym wypadku jednoznaczne⁵⁸. Występujący we wcześniejszej wersji przepisu zwrot „udowodni” zamieniono na „uprawdopodobni”. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 20 września 2006 roku przedstawiciel MF stwierdził: „propozycja dotycząca uprawdopodobnienia faktu późniejszego powzięcia takich wiadomości będzie znacznie bardziej adekwatna do naszych intencji. Na pewno udowodnienie, że o takim fakcie ktoś dowiedział się później, będzie dość trudne. Uprawdopodobnienie tej okoliczności będzie jednak zgodne z naszymi intencjami”⁵⁹.

W aspekcie relacji sądy – prawodawca należy zwrócić uwagę na regułę *no legislative history*. Zwolennicy tej reguły uważają, że tego rodzaju postawa wpływa „dyscyplinująco” na działania prawodawcy⁶⁰. Twierdzenie to opiera się na założeniu, że zmiana zachowania sądów (rezygnacja z korzystania z materiałów legislacyjnych) wywoła zmiany w procesie legislacyjnym (będą tworzone jasne, precyzyjne przepisy). Jak pokazują wyniki ostatnich badań, sądy i prawodawca tworzą odmienne wspólnoty interpretacyjne kierujące się odmiennymi regułami dotyczącymi przepisywania znaczeń poszczególny wyrażeniom tekstu prawnego⁶¹. Poza tym takie „dyscyplinujące”, „wychowawcze” działania sądów są wątpliwe moralnie. Dlaczego koszty kiepskiej legislacji mają ponosić adresaci przepisów prawnych⁶²?

D. W materiałach legislacyjnych są zawarte pewne szczegółowe informacje, których nie ma w tekście przepisu⁶³. W niektórych krajach, na przykład w Szwecji

⁵⁶ Wyrok NSA z 19 grudnia 2013, II FSK 1203/12.

⁵⁷ „Exploration of the legislative history identifies a number of important judicial decisions that are inconsistent with clear and authoritative legislative history” — R.G. Vaughn, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2009, I SA/Po 1533/08.

⁵⁹ Por. druk sejmowy 736 (V kadencja). Autor dziękuję za ten przykład swemu doktorantowi, panu Adamowi Kańtochowi.

⁶⁰ J.S. Schacter, *op. cit.*, s. 9 i 51.

⁶¹ J. Seidenfeld, *op. cit.*, s. 467; A.R. Gluck, L.S. Bressman, *op. cit.*, s. 964 n.

⁶² A. Marmor, *Immortality of textualism*, „Loyola La Review” 38, 2005, s. 2063 n.

⁶³ „Legislative history is a crucial repository for legislative details that could not — or more interestingly, should not — be included in the statutory text” A.R. Gluck, L.S. Bressman, *op. cit.*, s. 973.

cji, ustawy traktuje się jak „nagłówek”, pozostawiając szczegółowe rozwinięcie w materiałach legislacyjnych⁶⁴. Taki sposób komunikowania się z adresatami przepisów prawnych ma wiele zalet⁶⁵.

V

Jak wynika z przeprowadzonych badań, głównymi „odbiorcami” materiałów legislacyjnych powinny być instytucje rządowe. Materiały te stanowią swoistą formę kontroli parlamentu nad rządem. Celem materiałów z procesu legislacyjnego jest kształtowanie rozumienia przepisów przez agencje rządowe⁶⁶. Taką rolę przypisują tym materiałom również sądy: „wykładnia odwołująca się do historii procesu legislacyjnego przeczy stanowisku Ministra Finansów”⁶⁷; „organ sam ustalił cele interpretowanych przepisów, podczas gdy należy to do kompetencji władzy ustawodawczej. Nie zapoznał się przy tym z drukami z posiedzeń komisji sejmowej, podczas których jasno określono cel nowelizacji”⁶⁸; „stanowisko Ministra Finansów co do interpretacji art. [...] nie znajduje uzasadnienia w intencjach ustawodawcy polskiego i wspólnotowego, do których odwołano się w zaskarżonej interpretacji”⁶⁹.

VI

Jak wskazuje się w literaturze, materiały legislacyjne są wykorzystywane jako źródło wiedzy o różnego rodzaju faktach⁷⁰. Wiele takich przykładów można odnaleźć w orzecznictwie sądowym. Ze stenogramu posiedzenia komisji sejmowej wynika, że „w praktyce ciastka świeże nie różnią się niczym od tych, które inni, uczciwsi producenci, obejmują stawką 23%. *De facto*, sygnały od przedsiębiorców wskazywały na to, że również organy skarbowe nie do końca są w stanie określić, co jest świeże, a co nie jest świeże”⁷¹.

⁶⁴ Por. na ten temat A. Bielska-Brodziak, *Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, red. O. Nawrot, A. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 145.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ A.R. Gluck, L.S. Bressman, *op. cit.*, s. 371.

⁶⁷ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 października 2012, I SA/Bd 718/12.

⁶⁸ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 29 maja 2013, I SA/Ol 156/13.

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2013, III SA/Wa 3011/12.

⁷⁰ Por. M. Whisner, *op. cit.*, s. 246.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2014, III SA/Wa 2933/13.

VII

W chwili obecnej przedmiotem dyskusji nie jest problem czy korzystać z materiałów legislacyjnych, ale kiedy i w jaki sposób⁷². Sposób używania materiałów legislacyjnych to temat na osobne, obszerne opracowanie. W tym miejscu warto tylko zaznaczyć, że wiarygodne są te materiały legislacyjne, które za takie uznano w trakcie procesu legislacyjnego. Jeśli legislatorzy ich nie przyjęli, to tym bardziej nie powinni tego robić interpretatorzy⁷³. Materiały owe powinny być stosowane ostrożnie i odpowiedzialnie. Jeżeli te warunki nie są spełnione, sądy kwestionują ich użycie. „Wykładni prezentowanej przez skarżącego nie potwierdza zwłaszcza powołane przez niego uzasadnienie projektu do ustawy [...], a w szczególności jego niewielkie i wyrwane z kontekstu fragmenty”⁷⁴.

THE ROLE OF LEGISLATIVE HISTORY IN LEGAL ORDER

Summary

Information originating from legislative process plays a significant role in the system of law. Not only in the process of interpretation of legal texts, but also in many other areas. The presented article describes different possibilities of usage of legislative history. The aforementioned requires good knowledge of the legislative process itself, as well as the ability to distinguish reliable information from information that cannot be regarded as reliable.

⁷² S. Costelloe, *The need for conditions limiting the use of legislative history in statutory interpretation: lessons from the British courts*, „Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy” 29, 2015, s. 327.

⁷³ Ch. Boudreau *et al.*, *op. cit.*, s. 973 n.

⁷⁴ Wyrok SN z 20 lutego 2015, V CSK 295/14.