

Paulina Konca¹

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej

1. Ślady intencji prawodawcy

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, działalność interpretatora tekstu prawnego polega na poszukiwaniu dowodów służących ustaleniu intencji prawodawcy². Nie ulega wątpliwości, że najmocniejszym dowodem intencji ustawodawcy jest sam tekst prawny³. Sytuacja komplikuje się jednak, gdy w owym tekście pojawiają się zwroty niejasne, nieostre lub wieloznaczne czy też, gdy jego wykładnia literalna prowadzi do niedopuszczalnych rezultatów. Czerpiąc z terminologii karnoprosesowej możemy powiedzieć, że w sytuacji skomplikowanej dowód w postaci tekstu ma charakter jedynie poszlakowy, a więc zbyt słaby, by oprzeć się wyłącznie na nim. Jest śladem niewystarczającym, który nie może być prawidłowo odczytywany w oderwaniu od innych śladów. Jak takich innych śladów szukać? Twardy tekstualista stwierdzi zapewne, że poszukiwanie innych śladów należy uznać za zbrodnię na interpretacji. Będzie piętnował postawę intencjonalisty, który zamiast w pełni zrozumieć sam tekst wychodzi poza niego, najczęściej poprzez analizę historii jego powstania⁴. Z kolei intencjonalista sięgnie po wszystkie ślady, które pozostają do jego dyspozycji. Materiały legislacyjne można porównać do nagrań z monitoringu z miejsca zdarzenia: choć nie zawsze umożliwią one dokonanie trafnej analizy, niedbalstwem byłoby jednak nie sięgnąć do nich w sytuacji, gdy inne „dowody w sprawie” wydają się wątpliwe, a więc kiedy tekst nie jest dowodem bezpośrednim i wystarczająco czytelnym. Nie zawsze materiały legislacyjne dostarczą dobrą odpowiedź. Tak samo nie zawsze dobrą odpowiedź uzyskamy na podstawie samej tylko lektury tekstu.

¹ Numer ORCID: 0000-0003-1532-8693. Adres e-mail: paulinakonca@gmail.com

² Z. Tobor, *Krótką opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), *Prawo, język, media*, Warszawa 2011, s. 111.

³ Z. Tobor, *Krótką opowieść...*, s. 111.

⁴ I. Gallacher, *Conducting The Constitution: Justice Scalia, Textualism, And The Eroica Symphony*, Syracuse 2007, s. 307.

2. Materiały legislacyjne

Czym są zatem materiały legislacyjne oraz jak na posługiwanie się nimi zapatruje się ustawodawstwo, orzecznictwo i doktryna? Kwestie te zostaną poddane analizie na podstawie piśmiennictwa, judykatury i prawa polskiego oraz hiszpańskiego.

Na początku należy podkreślić, że pojęcie „materiały legislacyjne” to pojęcie zbiorcze i niejednolite. Określenia dotyczące konkretnych materiałów, jak np. „projekt rządowy”, „projekt poselski” czy „uzasadnienie”, zazwyczaj wynikają z samego prawa i nie budzą wątpliwości. W doktrynie funkcjonują jednak także pojęcia ogólniejsze, które bywają problematyczne. Obok materiałów legislacyjnych można spotkać również określenia takie jak: „historia legislacyjna”, „materiały przygotowawcze” (hiszp. *trabajos preparatorios*, fr. *travaux préparatoires*) czy „kryterium historyczne”, które to pojęcia należy utożsamiać z materiałami legislacyjnymi albo uznawać za określenia bliskoznaczne.

W doktrynie hiszpańskiej wskazano, że kryterium identyfikacji materiałów legislacyjnych ma charakter normatywny, ponieważ nie jest opracowywane przez teoretyków prawa, a wynika z regulacji ustrojowych. To ustawa zasadnicza stanowi o regułach procesu legislacyjnego i o jego uczestnikach, a tym samym pozwala ustalić rodzaje materiałów legislacyjnych⁵. Trzeba jednak nadmienić, że Konstytucja Hiszpanii⁶ nie odnosi się w żaden sposób do materiałów przygotowawczych jako narzędzi interpretacji. Oczywiście przewiduje istnienie uzasadnień, projektów ustaw i poprawek (np. art. 88 Konstytucji Hiszpanii), traktuje je jednak wyłącznie jako fragmenty ścieżki legislacyjnej, a nie uznaje ich za źródła prawa lub jego rozumienia. Jeśli chodzi o Konstytucję RP⁷, to materiały legislacyjne również nie zostały w niej wymienione jako źródła prawa (ani w art. 87, ani np. w art. 234 Konstytucji RP). Konstytucja jest więc punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na pytanie, co możemy uznać za materiały legislacyjne, ponieważ zawiera ogólne unormowania dotyczące procedury legislacyjnej. Regulacji szczegółowych należy natomiast szukać w praktyce działania poszczególnych organów, w odpowiednich ustawach i uchwałach sejmowych oraz w literaturze prawniczej.

Jak wskazano w piśmiennictwie hiszpańskim, we współczesnej Europie kontynentalnej za materiały legislacyjne uznaje się czasem dokumentację polityczną i techniczną pochodzącą z obszaru władzy wykonawczej bezpośrednio powiązaną z projektem rządowym ustawy⁸. Do tej grupy zalicza się także tworzone przez władzę ustawodawczą dokumenty związane z konkretnym aktem prawnym takie jak: wnioski legislacyjne, projekty, poprawki, stenogramy bądź sprawozdania z debat komisji, uzasadnienia czy objaśnienia głosowania. W tym znaczeniu materiałami legislacyjnymi będą wszelkie materiały (prace) przygotowawcze, natomiast należy wykluczyć komponenty brane pod uwagę przy wykładni historycznej⁹. Można jednak wyróżnić także inną koncepcję, której zwolennicy nie będą oddzielać materiałów legislacyjnych (przygotowawczych) od wykładni historycznej, a wprost przeciwnie – korzystanie z takich materiałów w celu dokonania interpretacji będą uważali właśnie za dokonywanie wykładni historycznej lub będą mówili po prostu o „kryterium historycznym w procesie wykładni”¹⁰.

⁵ P. Salvador Coderch, *Los materiales prelegislativos: entre el culto y la polémica*, „Anuario de derecho civil” 1983/4, s. 1658.

⁶ Konstytucja Hiszpanii z 27.12.1978 r. (BOE nr 311 z 29.12.1978 r., s. 29313–29424).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸ P. Salvador Coderch, *Los materiales...*, s. 1658.

⁹ P. Salvador Coderch, *Los materiales...*, s. 1658.

¹⁰ Np. J. Rodríguez-Toubes Muñoz, *El criterio histórico en la interpretación jurídica*, „Dereito” 2013, s. 599–632.

Środki historyczne (hiszp. *recursos históricos*) przydatne w interpretacji prawniczej mogą być bardzo różnej natury. W doktrynie podkreśla się tę różnorodność, tworząc rozmaite klasyfikacje. Znany jest, niejednolicie rozumiany, podział *precedentes* (czynników o charakterze historycznym, źródła) na *los remotos* (dosł. odległe) i *los inmediatos* (dosł. bezpośrednio). Według Felipe Clemente de Diego tymi drugimi są materiały (prace) przygotowawcze (hiszp. *trabajos preparatorios*) i tzw. *exposiciones de motivos*, czyli uzasadnienia wprowadzenia konkretnych regulacji prawnych. Z kolei José Castán Tobeñas za *precedentes remotos* uznaje prawo rzymskie, germańskie oraz kanoniczne, za *precedentes inmediatos* legislację poprzedzającą tę aktualnie obowiązującą, natomiast *trabajos preparatorios* lub *materiales prelegislativos* zalicza do osobnej, trzeciej kategorii¹¹. Materiały przygotowawcze (*materiales prelegislativos*, *trabajos preparatorios*) najogólniej można przy tym zdefiniować jako dokumenty wytworzone w toku i w celu opracowywania ustawy oraz te, które potwierdzają działania i dyskusje, jakie miały miejsce w tym procesie¹².

Agnieszka Bielska-Brodziak wskazuje na pięć wariantów historii legislacyjnej¹³, opartych na rozróżnieniu dokonywanym w krajach *common law*¹⁴. Pierwszym jest konwencjonalna historia legislacyjna interpretowanego aktu. Jest to najbardziej ogólne i intuicyjne rozumienie historii legislacyjnej. Drugim jest historia zmian projektu, trzecim – historia powstała przed podjęciem prac legislacyjnych, która również występuje w kilku wersjach¹⁵. Czwarty wariant to historia powstała po uchwaleniu interpretowanego aktu prawnego, a piąty to szerokie tło historyczne powstania interpretowanego aktu¹⁶.

Przechodząc do analizy poszczególnych rodzajów materiałów legislacyjnych, w pierwszej kolejności należy wymienić projekty ustaw. W Polsce zgodnie z art. 118 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje: posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zgodnie zaś z art. 87 Konstytucji Hiszpanii inicjatywa ustawodawcza przysługuje: rządowi, Kongresowi Deputowanych i Senatowi, a także grupie co najmniej 500.000 obywateli. Osobno została również uregulowana inicjatywa zgromadzeń ustawodawczych wspólnot autonomicznych (art. 87.2 Konstytucji Hiszpanii). Według tradycyjnej nomenklatury dla projektów rządowych jest zarezerwowane określenie *projectos*, zaś dla pozostałych *proposiciones de ley*. Nie zagłębiając się w analizę poszczególnych rodzajów projektów ustaw, warto tylko zauważyć, że będą się one różnić zarówno pod względem liczby, jak i efektywności legislacyjnej oraz jakości dokumentów w zależności od tego, który z wymienionych podmiotów je opracował. Bez wątplenia zarówno w Polsce, jak i w Hiszpanii prym będą wiodły projekty rządowe (są zazwyczaj profesjonalnie przygotowane, nie podlegają zbyt wielu przekształceniom,

¹¹ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 611. Autor powołuje się na: F. Clemente de Diego, *Instituciones de Derecho Civil*, A. de Cossío y Corral, A. Gullón Ballesteros (red.), t. I, Madryt 1959, s. 146 oraz J. Castán Tobeñas, *Teoría de la aplicación e investigación del derecho (metodología y técnica operatoria en Derecho privado positivo)*, Madryt 1947, s. 245–246.

¹² J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 613.

¹³ A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 134 i n.

¹⁴ Sięgnięcie do dorobku wypracowanego w krajach kultury *common law*, w których od dawna toczy się dyskusja dotycząca wykorzystania historii legislacyjnej w procesie wykładni, musi być oczywiście dokonywane z uwzględnieniem różnic między kulturą prawną *common law* a kulturą *civil law*.

¹⁵ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 139.

¹⁶ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 139.

rzadko są odrzucane)¹⁷. Znacząca jest też aktywność poselska¹⁸. W Hiszpanii pod względem liczby wysuwanych propozycji wyróżniają się Kortezy Generalne¹⁹. W przypadku wykorzystania projektów w procesie interpretacji zwraca się uwagę przede wszystkim na to, czy projekt został przyjęty bez zmian lub przeciwnie – jakim zmianom podlegał w toku procedury legislacyjnej²⁰.

Drugim bardzo istotnym rodzajem materiałów legislacyjnych są uzasadnienia. Spełniają one kilka funkcji. Jako jedną z nich w polskiej doktrynie wskazuje się właśnie funkcję interpretacyjną. Uzasadnienia projektów odgrywają ważną rolę „w procesie stosowania prawa, służąc jako tzw. niesamoistne źródło prawa, ułatwiając zrozumienie intencji prawodawcy”²¹. Przydatność uzasadnienia będzie zależała od jego sformułowania, tj. przede wszystkim od jasnego wyrażenia celu aktu normatywnego, ponieważ to właśnie tego elementu będzie najczęściej poszukiwał w uzasadnieniu interpretator²².

W zakresie prawa hiszpańskiego należy wspomnieć o uzasadnieniu znajdującym się w samym tekście ustawy, czyli o *exposición de motivos*. Zgodnie z hiszpańskimi zasadami techniki normatywnej²³ wstępne projekty ustaw i projekty królewskich dekrétów ustawodawczych, a także ustawy (dekrety) już uchwalone, dzielą się na trzy części. Pierwsza z nich to *exposición de motivos*, w której opisuje się treść ustawy, wskazując jej cele i motywy, a także fakty poprzedzające jej uchwalenie. Chodzi o to, aby osiągnąć wysoki poziom zrozumiałości tekstu prawnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, choć preambuły czy *exposiciones de motivos*²⁴ nie mają waloru normatywnego²⁵, to służą jako kryterium interpretacyjne pozwalające poznać wolę prawodawcy (*voluntad del legislador*)²⁶ i dokonać wykładni celowościowej²⁷. Także hiszpański Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że walor prawny *exposición de motivos* nie polega na tym, że jest to dyspozycja prawna, ale na tym, że jest to wskazówka interpretacyjna²⁸.

¹⁷ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 150; C. Gutiérrez Vicén, *Sinopsis artículo 89*, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=89&tipo=2>, dostęp: 4.12.2017 r.

¹⁸ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 154.

¹⁹ C. Gutiérrez Vicén, *Sinopsis...*

²⁰ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 167.

²¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 116.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Gliwicach z 18.05.2017 r. (IV SA/GI 1108/16), LEX nr 2303799; wyrok WSA w Krakowie z 20.04.2017 r. (III SA/Kr 185/17), LEX nr 2281706. Przywołane orzeczenia dotyczyły dodatku wychowawczego. Sądy, powołując się na uzasadnienie projektu rządowego, stwierdziły, że: „z samych materiałów legislacyjnych wynika, że celem ustawodawcy nie było rozróżnianie rodzin zastępczych w zależności od podstawy prawnej finansowania kosztów utrzymania dzieci wychowywanych w takich rodzinach”. Czasem sądy powołują się nie na uzasadnienie, ale na jego brak, tak np. w wyroku WSA w Krakowie z 20.04.2017 r. (III SA/Kr 205/17), LEX nr 2281686 („w ocenie Sądu braku precyzji i jednolitości posługiwania się w systemie przepisów dotyczących pomocy społecznej podobnymi określeniami nie należy interpretować jako wyrażnej woli ustawodawcy, tym bardziej, że w materiałach legislacyjnych brak tego typu uzasadnień”).

²³ *Directrices de técnica normativa* z 22.07.2005 r. (BOE nr 180 z 29.07.2005 r., s. 26878–26890).

²⁴ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 616. Jak wskazuje autor, powołując się na J. Tajadura Tejada, *Sobre los preámbulos de las leyes*, „Revista Jurídica de Navarra” 2000/29, s. 173 i n., niektórzy rozróżniają *exposiciones de motivos* jako kierowane do ustawodawcy i *preámbulos* jako kierowane do odbiorców prawa. Dodaje jednak, że jest to rozróżnienie sztuczne i najczęściej pojęcia te będą uznawane za równoznaczne (tak np. M.C. Rovira Flórez De Quiñones, *Valor y función de las “exposiciones de motivos” en las normas jurídicas*, Santiago de Compostela 1972, s. 105 i 113).

²⁵ Wyroki *Tribunal Constitucional*: z 23.07.1998 r. (173/1998), BOE nr 197 z 18.08.1998 r.; z 4.10.1990 r. (150/1990), BOE nr 266 z 6.11.1990 r.; z 12.11.1981 r. (36/1981), BOE nr 277 z 19.11.1981 r.

²⁶ Wyroki *Tribunal Constitucional*: z 6.07.2006 r. (222/2006), BOE nr 185 z 4.08.2006 r.; z 12.11.1981 r. (36/1981), BOE nr 277 z 19.11.1981 r.

²⁷ Wyroki *Tribunal Constitucional*: z 20.04.2009 r. (90/2009), BOE nr 111 z 7.05.2009 r.; z 7.04.2005 r. (83/2005), BOE nr 111 z 10.05.2005 r.

²⁸ Wyrok *Tribunal Supremo* z 23.02.2012 r. (STS 1478/2012), ECLI:ES:TS:2012:1478. To i inne orzeczenia z oznaczeniem ECLI (*European Case Law Identifier*) dostępne na stronie: <http://www.poderjudicial.es>

Tak rozumiane uzasadnienia są czymś specyficznym dla Hiszpanii – poza Hiszpanią (i czerpiącą z jej dorobku i wzorów Ameryką Południową) preambuły pojawiają się w aktach normatywnych na szczeblu europejskim oraz w konstytucjach krajowych, a w ustawach czy przepisach gminnych tego typu regulacje znaleźć można tylko wyjątkowo²⁹. Należy dodać, że hiszpańska judykatura bardzo często odwołuje się do *exposición de motivos*³⁰.

Exposiciones de motivos najczęściej nie są stosowane jako kryterium historyczne. Mogą jednak służyć jako takowe, kiedy ustawodawca wprost usprawiedliwia nowelizację poprzez skontrastowanie jej z prawem poprzednio obowiązującym³¹. Czasem zwraca się uwagę, że należy odróżniać *exposiciones de motivos* w obowiązujących ustawach od *exposiciones de motivos* zawartych w przepisach jeszcze nie uchwalonych i od uzasadnień projektów (*explicaciones*). Te drugie mają charakter „czystego” kryterium historycznego; te pierwsze, omówione wyżej, są traktowane jako kryterium historyczne tylko przez analogię³².

Wśród materiałów legislacyjnych należy też wymienić poprawki (hiszp. *enmiendas*) wprowadzane na różnych etapach procesu legislacyjnego, w tym autopoprawki³³, a także wypowiedzi podczas debat³⁴, czy bardziej ogólnie „debatę parlamentarną”³⁵ oraz opinie ekspertów.

Warto wspomnieć, że odniesienia do debaty parlamentarnej – czy szerzej: do dyskusji wokół wprowadzenia danego przepisu – będą czasem opierały się na krytyce konkretnego rozwiązania³⁶ lub będą wiązały się z przywołaniem kontrowersji, które budziły wprowadzane zmiany. Sięganie po materiały przygotowawcze przez sądy umożliwi nie tylko wykładnię, lecz także interakcję między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą przez bieżące odwoływanie się do skutków rozwiązań krytykowanych bądź

²⁹ G. Cerdeira Bravo De Mansilla, *Principios, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)*, Madryt 2015, s. 17.

³⁰ Kiedy wpisze się do wyszukiwarki orzeczeń CENDOJ (www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp, dostęp: 4.12.2017 r.) frazę *exposición de motivos*, pojawia się 165.181 orzeczeń. Wystarczy przywołać kilka z nich. W wyroku *Tribunal Supremo* z 26.10.2017 r. (3734/2017), ECLI:ES:TS:2017:3734, sąd wyjaśnił, że z *exposición de motivos* jasno wynika, że ustawodawca hiszpański z własnej woli spełnił z nawiązką wymagania zawarte w dyrektywie dotyczącej transportu (o której mowa w orzeczeniu) i rozciągnął zasady dobrej regulacji także na inne sektory. W wyroku *Audiencia Nacional* z 18.10.2017 r. (3979/2017), ECLI:ES:AN:2017:3979 wskazuje się, że w tej sprawie z *exposición de motivos* wynikało, jakim podmiotom przysługuje dofinansowanie. W wyroku *Tribunal Supremo* z 16.10.2017 r. (3530/2017), ECLI:ES:TS:2017:3530, Sąd Najwyższy wziął pod lupę prawo do informacji publicznej m.in. w kontekście kosztów, jakie hiszpański komitet radiotelewizyjny RTVE poniósł w związku z udziałem Hiszpanii w konkursie Eurowizji w roku 2015. Sąd uznał, że z *exposición de motivos* wynika szerokie rozumienie prawa dostępu do informacji publicznej – prawo to przysługuje wszystkim osobom, które mogą je wykonywać bez uzasadniania swojego żądania i może być ograniczane tylko w przypadkach, w których wypływa to z jego własnej natury. Tym samym ustawodawca obowiązuje, by wszelkie ograniczenia tego prawa interpretować w sposób zawężający. Wreszcie w wyroku *Tribunal Supremo* z 28.06.2017 r. (2497/2017), ECLI:ES:TS:2017:2497, sąd stwierdził, że wszelkie wątpliwości, które mogłyby nasunąć się w stosunku do podstawy prawnej orzeczenia rozwiewa lektura preambuły Kodeksu karnego, w której ustawodawca jasno tłumaczy swoją wolę wprowadzenia zaostrzonego typu kradzieży, powołując się na kontekst społeczny i zwracając uwagę na cele, które chce osiągnąć.

³¹ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 617 i n. Autor podaje jako przykład wyrok *Tribunal Constitucional* z 26.07.1982 r. (54/1982), BOE nr 197 z 18.08.1982 r.

³² J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 615.

³³ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 204 i n.

³⁴ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 234.

³⁵ W odpowiedzi na hasło *debate parlamentario* w wyszukiwarce CENDOJ pojawiają się 2.054 wyniki (dostęp: 5.12.2017 r.).

³⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 6.07.2016 r. (III AUa 396/16), „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2017/1, s. 243–266: „Warto na marginesie powyższych rozważań zwrócić uwagę, że analiza materiałów legislacyjnych związanych z komentowaną nowelizacją, w tym opinii prawnych i transkrypcji z posiedzeń komisji sejmowych, prowadzi do wniosku, że jej pomysłodawcy nie potrafili przekonująco uzasadnić celu i zasadności proponowanej i ostatecznie zresztą wprowadzonej zmiany przepisów co do żołnierzy nieprzebywających na misjach poza granicami kraju”.

pochwalanych przez sądy. To, czy sąd może lub powinien dokonywać negatywnej oceny prawa jest oczywiście innym problemem, niemniej jednak takie „dyskusje” sądy prowadzą z ustawodawcą nierzadko³⁷.

Przyjęcie założenia, że wołą prawodawcy jest tworzenie sensownych przepisów pozostających w spójności z resztą systemu prawa pozwala przewyżczać ewentualne niejasności, luki i sprzeczności³⁸. Bywa że użycie materiałów legislacyjnych uzasadnia przełamanie znaczenia literalnego ze względu na absurdalne rezultaty³⁹ lub konieczność naprawienia błędu ustawodawcy⁴⁰. W trudnych sytuacjach materiały legislacyjne są najlepszym z dostępnych narzędzi, ponieważ, tak jak sam tekst, pochodzą od ustawodawcy⁴¹.

Judykatura korzysta z historii legislacyjnej. Polskie i hiszpańskie sądy sięgają po materiały legislacyjne, co daje zielone światło „poszukiwaczom intencji”. Warto przypomnieć, że polski Sąd Najwyższy (dalej: „SN”) wprost dopuścił stosowanie innych rodzajów wykładni poza gramatyczną⁴², *expressis verbis* odwołując się do stosowania wykładni historycznej, w której mieści się użycie materiałów legislacyjnych⁴³. W piśmiennictwie dostrzeżono jednak, że polska praktyka sądowa nie wypracowała dotychczas ani hierarchii materiałów przygotowawczych, ani standardów posługiwania się nimi⁴⁴. Także w przepisach polskiego prawa próżno szukać szczegółowych wytycznych dotyczących interpretacji przepisów. W ustawach zaś zazwyczaj nie pojawiają się ani odpowiedniki *exposiciones de motivos*, ani wskazówki normatywne dotyczące wykładni konkretnego tekstu.

³⁷ Wyrok *Tribunal Supremo* z 28.06.2017 r. (2497/2017), ECLI:ES:TS:2017:2497 – przywołane orzeczenie dotyczy recydywy wielokrotnej. Sąd krytykuje fakt, że przez trzy wcześniejsze wyroki oskarżonego za *delito leve de hurto* (kradzież w typie uprzywilejowanym, „złagodzonym”) można zastosować wobec niego typ *hiperagravado* (zaostrzony), co pozwala przekształcić maksymalną grzywnę trzech miesięcy (będzie ona mniej więcej odpowiednikiem polskiej grzywny w stawkach dziennych za okres trzech miesięcy) w karę pozbawienia wolności, która może sięgnąć nawet trzech lat. Sąd wskazuje, że jest to oczywiście nieproporcjonalne i zaznacza, że: „nie dziwi, iż w sądzie niższej instancji próbowano uciec od zastosowania typu *hiperagravado*”. Zauważa, że ustawodawca przekształca typ „złagodzony” (hiszp. *tipo atenuado*) z art. 234.2 hiszpańskiego Kodeksu karnego w typ *hiperagravado* z art. 235 tego kodeksu, przekształcając szczebel pośredni, a więc typ podstawowy kradzieży z art. 234.1. Jak stwierdza sąd, „można przytoczyć różne przykłady skutków, jakie wywołuje to w praktyce orzeczniczej, ale jeden będzie szczególnie obrazowy. W takim systemie karnia takie same skutki przypisze się kradzieży bardzo cennego obrazu renesansowego malarza i ukradzeniu czterech portfeli, w których znajduje się nie więcej niż po 50 euro. Jednakże najbardziej kontrowersyjne w nowym systemie kar przewidzianych dla tego rodzaju przestępstw jest to, że używa się recydywy jako jedynej podstawy skonstruowania typu *hiperagravado*”. Z kolei w wyroku *Tribunal Supremo* z 17.05.2017 r. (354/2017), ECLI:ES:TS:2017:1883, Sąd Najwyższy skrytykował fakt, że wprowadzone do Kodeksu karnego w 2015 r. przestępstwo samoindoktrynacji (hiszp. *autoadoctrinamiento*) jest czynnością przedprzygotowawczą (hiszp. *protopreparatorio*) i podkreślił, iż wyrażanie szkodliwych, czy brutalnych przekonań mieści się w wolności słowa. Orzeczenie skomentowano w mediach. Można przywołać m.in. artykuł pt. *Sąd Najwyższy uchyla pierwszy wyrok za samoindoktrynację dżihadystyczną i krytykuje reformę prawną*, <http://www.elmundo.es/espana/2017/05/18/591db15322601d42548b45d6.html>, dostęp: 5.12.2017 r.

³⁸ M. Calvo García, *La voluntad del legislador: Genealogía de una ficción hermenéutica*, „Doxa” 1986/3, s. 114.

³⁹ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 404; A. Ročławska, *Stosuj ustawy i rób co chcesz? Pojęcie niezawisłości a deontologiczny model cnót sędziowskich*, „Folia Iuridica” 2017/78, s. 88 i n.

⁴⁰ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 407; A. Ročławska, *Stosuj ustawy...*, s. 88 i n.

⁴¹ Ł.B. Pilarz, *Jakie wartości cenić powinni sędziowie w systemie prawa*, w: K. Bałękowski, P. Wiatr (red.), *Wokół wartości dobra – filozofia o moralności i sprawach państwa*, Lublin 2016, s. 39.

⁴² Sąd Najwyższy wprost wskazał, że wykładnia gramatyczna „musi być uzupełniona wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie – jeśli nie przede wszystkim – celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowywania intencji i celów ustawodawcy”. Wyrok SN z 8.01.1993 r. (III ARN 84/92), OSNC 1993/10, poz. 183.

⁴³ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 611.

⁴⁴ A. Bielska-Brodziak, *Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej. Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, w: O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, Warszawa 2012, s. 151.

Jeżeli chodzi o prawo hiszpańskie, to art. 3 hiszpańskiego Kodeksu cywilnego⁴⁵ wskazuje wprost, że przepisy należy interpretować zgodnie z samym znaczeniem słów, w relacji do kontekstu oraz do „historycznych i legislacyjnych poprzedników” (*antecedentes históricos y legislativos*), a także do rzeczywistości społecznej w czasie, w którym normy są stosowane, biorąc pod uwagę w szczególności ich ducha i cel. *Antecedentes históricos* ujawniają, co prawodawca chciał zmienić lub zachować z uprzednio obowiązującego prawa, zaś *antecedentes legislativos* ukazują, co zaproponował, o czym dyskutował oraz jakie wnioski ostatecznie wyciągnął⁴⁶. Interpretacja „w relacji do *antecedentes históricos y legislativos*” jest uznawana za element historyczny wykładni. *Antecedentes históricos* to przepisy historyczne, dawne prawa, takie jak prawo rzymskie, a *antecedentes legislativos* są utożsamiane z projektami wstępnymi i właściwymi (*borradores, anteproyectos, proyectos*) oraz dyskusjami sejmowymi⁴⁷. Jeśli chodzi o element historyczny, to w grę będzie wchodził także argument ze zmiany przepisów. W doktrynie wskazuje się czasem na konieczność znalezienia złotego środka między interpretacją subiektywną, czyli zorientowaną na odkrycie znaczenia, które przypisywał normie w momencie jej ustanowienia tworzący ją podmiot a interpretacją obiektywną, czyli rozumieniem normy samej w sobie jako części całego porządku prawnego w momencie jej stosowania⁴⁸. Przywołany wyżej art. 3 *Código civil* z pozoru zdaje się być odpowiedzią hiszpańskiego ustawodawcy na te postulaty, jednakże postawienie naraz kilku drogowskazów bez określania, który z nich wskazuje właściwą drogę nie wydaje się rzeczywistą próbą znalezienia równowagi między *voluntas legis* a *voluntas legislatoris*.

Na marginesie warto zaznaczyć, że nieco inaczej wytyczne dotyczące interpretacji zostały uregulowane w art. 111-2 katalońskiego *Código civil*⁴⁹. Jak stanowi ustęp drugi przywołanego przepisu, przy interpretacji i stosowaniu prawa cywilnego Katalonii należy mieć na uwadze w szczególności orzecznictwo cywilne *Tribunal de Casación de Cataluña* i *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*. Głównym narzędziem interpretacyjnym jest więc odwołanie się do tradycji orzeczniczej katalońskich sądów. Ustawodawca nie wyklucza użycia materiałów legislacyjnych, ale też nie przewiduje go *explicite* w tym przepisie.

Żadne narzędzia wykładni nie zostały wyszczególnione w hiszpańskim Kodeksie karnym, co bez wątpienia ma związek z materią będącą przedmiotem regulacji. W myśl zasady *nullum crimen sine lege scripta, stricta, certa*, pierwszeństwo należy przypisywać dosłownemu brzmieniu przepisów wyrażonych w Kodeksie karnym⁵⁰. Wykorzystanie materiałów legislacyjnych w procesie interpretacji prawa karnego będzie miało marginalne znaczenie nawet w krajach, w których nie istnieją wątpliwości dotyczące zasadności korzystania z materiałów przygotowawczych⁵¹.

3. Krytyka materiałów legislacyjnych

Korzystanie z materiałów legislacyjnych w celu odnalezienia intencji prawodawcy bywa krytykowane. Nie sposób odnieść się w tym miejscu do wszystkich stawianych zarzutów, warto jednak przytoczyć choćby niektóre z nich.

⁴⁵ Królewski dekret z 24.07.1889 r. – *Código Civil* (BOE nr 206 z 25.07.1889 r., BOE-A-1889-4763 ze zm.).

⁴⁶ J. Rodríguez-Toubes Muñoz, *El criterio...*, s. 610.

⁴⁷ E. Valladares Rascón, w: R. Bercovitz Rodríguez-Cano, *Comentarios al Código Civil*, Elcano 2001 s. 31.

⁴⁸ M. Lete del Río, *Teorías sobre la Interpretación de las Normas*, <http://leyderecho.org/teorias-sobre-la-interpretacion-de-las-normas>, dostęp: 5.12.2017 r.

⁴⁹ Ustawa z 30.12.2002 r. – *Código Civil de Cataluña* (BOE nr 32 z 6.02.2003, BOE-A-2003-2410).

⁵⁰ Ustawa organiczna z 23.11.1995 r. – *Código Penal* (BOE nr 281 z 24.11.1995 r., BOE-A-1995-25444).

⁵¹ Szerzej na ten temat: A. Bielska-Brodziak, *Materiały...*, s. 149.

3.1. Zarzut pierwszy: odwołanie do intencji

Pierwszy zarzut jest kierowany nie tylko pod adresem osób sięgających po materiały legislacyjne, ale do intencjonalistów w ogólności. Podnosi się, że nie ma znaczenia co ustawodawca chciał powiedzieć, bowiem w państwie prawa liczy się to, co rzeczywiście powiedział⁵². Nie zawsze wiadomo jednak, co ustawodawca powiedział. Sama wykładnia językowa nie wystarcza, gdy mamy do czynienia z wieloznacznością semantyczną bądź syntaktyczną, nieostrością lub otwartą tekstowością⁵³. Warto przy tym podkreślić, że nie są to sytuacje rzadkie, bowiem ustawodawca musi odpowiedzieć na „ogromną potrzebę wyposażenia tekstów prawnych w elastyczność, która pozwoliłaby dostosowywać decyzje prawne w sposób adekwatny do wszystkich indywidualnych cech konkretnych sytuacji (również w odległej przyszłości)”⁵⁴, a środkiem do realizacji tego zadania jest używanie zwrotów niedookreślonych (przy czym wystąpienie zwrotu wieloznacznego jest zawsze oceniane negatywnie, jeśli tylko niemożliwe jest zlikwidowanie owej wieloznaczności za pomocą definicji lub kontekstu, zaś użycie zwrotów nieostrych jest generalnie uznawane za zamierzone przez ustawodawcę)⁵⁵.

Ponadto zauważmy, że przepis prawny jest, a przynajmniej powinien być, efektem wypracowania pewnego kompromisu⁵⁶. Ów kompromis nie jest zawierany, żeby stworzyć jakikolwiek przepis, ale jego ostateczny tekst jest pewną wypadkową przepisów, które *chciano* stworzyć; ma on więc w jak największym stopniu zrealizować *cele* uczestników procesu legislacyjnego. Nie ulega więc wątpliwości, że w działalność ustawodawcy wpisane jest dążenie do „wyrażania swoich decyzji, niekiedy szczególnie subtelnych i skomplikowanych społecznie, politycznie czy gospodarczo”⁵⁷. „Wiadomą sprawą jest to, że ustawodawca zmierza do osiągnięcia pewnych celów pragmatycznych, a więc do osiągnięcia rezultatów, których spodziewa się po zrealizowaniu ustanowionej przez siebie normy”⁵⁸. Ustawy nie można analizować w oderwaniu od jej celu. Nawet najbardziej żarliwi obrońcy tekstualizmu nie kwestionują poglądu, że prawo jest efektem celowej działalności prawodawcy⁵⁹.

Warto nadmienić, że aby naprawdę zrozumieć kompromis, trzeba często najpierw dowiedzieć się, na czym zasadzał się spór. Nie dotyczy to jedynie tak skomplikowanych i uwikłanych politycznie procesów wypracowywania kompromisu jak ustanawianie prawa. Wyobraźmy sobie zwyczajną sytuację: w letni wieczór, o godzinie dwudziestej, małżonkowie idą do kina na najnowszy film Woody Allena. Jeśli jest to jedyna informacja,

⁵² O.W. Holmes, *The Theory of Legal Interpretation*, „Harvard Law Review” 1898–1899/12, s. 419. Na znaczenie wykładni językowej zwraca się szczególną uwagę w takich gależiach prawa jak prawo karne czy podatkowe, zob. R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 156; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 78 i n.

⁵³ Z. Tobor, *Iluzja wykładni językowej*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010; L.B. Pilarz, *Jakie wartości...*, s. 42. Również w orzecznictwie SN wskazano, że gdy na tle przepisów występuje „daleko posunięta nieostrość pojęć, a także użycie zwrotów wieloznacznych, niezdefiniowanych i niedookreślonych”, nie jest możliwe oparcie się wyłącznie na wykładni językowej i należy odwołać się do innych metod wykładni, zwłaszcza wykładni funkcjonalnej i systemowej”. Tak: uchwała SN z 22.03.2007 r. (III PZP 1/2007), OSNP 2007/21–22, poz. 306.

⁵⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 175.

⁵⁵ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 176.

⁵⁶ Np. L.M. Eig, *Statutory Interpretation: General Principles and Recent Trends*, December 19, 2011 Congressional Research Service 7-5700, www.crs.gov; A. Kozinski, *Should reading legislative history be an impeachable offense?*, „Suffolk University Law Review” 1998/4, s. 813.

⁵⁷ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 51.

⁵⁸ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 185.

⁵⁹ Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 132.

którą mamy, możemy założyć, że kluczowy będzie konkretny film oraz fakt, że wyreżyserował go Woody Allen. Sytuację ocenimy inaczej dowiedziawszy się, że o godzinie osiemnastej między małżonkami pojawił się konflikt, gdyż mąż miał ochotę obejrzeć w domu nowy serial, natomiast żona wolała spacer do parku zakończony seansem w letnim kinie pod gołym niebem. O dziewiętnastej małżonkowie stwierdzili, że wyjście do kina będzie idealnym kompromisem: każde z nich miało ochotę na wieczór przed ekranem, do kina pójść pieszo (żona będzie więc mogła pospacerować), a nowy film będzie dla męża równie dobrym tematem do rozmów ze znajomymi jak nowy serial. Istotny okazuje się więc nie konkretny film, a *coś do obejrzenia*, nie bez znaczenia jest też fakt, że jest to *nowa produkcja* (tego chciał mąż), a także to, że małżonkowie *idą* do kina pieszo (tego chciała żona). Przykład ten jest pewnym uproszczeniem, ale ma na celu zobrazowanie mechanizmów postrzegania sytuacji w zależności od tego, ile posiada się danych.

Jak powiedział Stanley Fish: „słowa same w sobie, pozbawione ożywiającej je intencji, nie mają mocy, ani semantycznego kształtu”, zatem nawet ten, kto twierdzi, że „jest w stanie zrozumieć słowa w oderwaniu od intencji”, „tak naprawdę bazuje już na intencji, którą bezwiednie założył”⁶⁰. Zamiast samowolnie i często nieświadomie przypisywać ustawodawcy własną intencję, lepiej jest świadomie skorzystać z narzędzi pozwalających odkryć intencję rzeczywistą, szczególnie, jeżeli prace nad tekstem były burzliwe lub przepis budzi wątpliwości interpretacyjne.

3.2. Zarzut drugi: intencja subiektywna

Drugi zarzut łączy się wiązaniem wykorzystania materiałów legislacyjnych w procesie wykładni z postawą subiektywną⁶¹. Hiszpańscy przeciwnicy teorii subiektywnych⁶² wskazują, że zwolennicy subiektywizmu patrzą wstecz, zaś prawo jest stosowane „tu i teraz”, należy więc dostosować rozumienie przepisu do prawnego i społeczno-politycznego kontekstu jego interpretacji⁶³, na co poszukiwanie woli historycznego prawodawcy miałyby rzekomo nie pozwalać. W doktrynie hiszpańskiej w celu odparcia tego argumentu podnosi się, że subiektywizm nie może być utożsamiany z oryginalizmem⁶⁴, a ponadto iż sam ustawodawca mógł chcieć, aby interpretację tworzonych przez niego przepisów dostosowywać do zmieniającego się świata⁶⁵. Należy się z tym zgodzić. Dlaczego

⁶⁰ S. Fish, *Stanowisko tekstualne nie istnieje*, „ER(R)GO. Teoria–Literatura–Kultura” 2006/1(12), s. 110.

⁶¹ L. Morawski, *Zasady...*, s. 163; Niektórzy autorzy hiszpańscy wskazują wprost, że materiały legislacyjne nie są zbyt często wykorzystywane w celu dokonania wykładni, ponieważ w hiszpańskim orzecznictwie dominuje podejście obiektywne (tak np. J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 614), podobna konkluzja wymagałaby jednak pogłębionych badań.

⁶² Chcąc odwołać się do polskiego piśmiennictwa, można w tym miejscu np. przypomnieć rozróżnienie teorii statycznych i dynamicznych dokonywane przez J. Wróblewskiego (J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 151–176; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 239–244), według którego w ujęciu dynamicznym prawo ma być adekwatne do życia, zaś w ujęciu statycznym ma być pewne. Zgodnie z tym podziałem w teoriach dynamicznych materiały legislacyjne nie byłyby przydatne, natomiast nie ulega wątpliwości, że w teoriach statycznych ich rola byłaby kluczowa. Argumenty hiszpańskich przeciwników teorii subiektywnych byłyby trochę podobne do zarzutów podnoszonych przez zwolenników teorii, które J. Wróblewski zakwalifikowałby jako dynamiczne. Na marginesie można również zwrócić uwagę na przyjmowany czasem w polskiej doktrynie podział celów wykładni na cele realizowane niezależnie od psychologicznej intencji (w tym sensie cele obiektywne), a także na cele normatywne (J. Wróblewski, *Zagadnienia...*, s. 133–139). Nie budzi kontrowersji, że normatywne ujęcie celów wydaje się pomocne dla zobrazowania możliwej pozycji materiałów legislacyjnych jako tych, które pomagają zagwarantować pewność prawa.

⁶³ M. Lete del Rio, *Teorías...*; J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 614.

⁶⁴ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 608.

⁶⁵ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 608.

zakładać, że intencja prawodawcy w momencie tworzenia aktu była osadzona w danym, nieaktualnym już kontekście, niczym w więzieniu bez okien i zegarów? Uchwycenie kontekstu powstania przepisu samo w sobie jest oczywiście wartościowe dla jego rozumienia. W piśmiennictwie przyjmuje się, że poznanie okoliczności społecznych, ekonomicznych i kulturowych, w których uchwalono przepis, będzie niejednokrotnie kluczowe dla rozwiania niejasności i wieloznaczności⁶⁶. Kontekst nie może być jednak ograniczeniem. Nie można zapominać, że ciało legislacyjne jest zbiorem *ludzi*, a *człowiek* ze swej natury posiada *wyobraźnię*. Dlaczego nie spojrzeć na kontekst powstania przepisu jak na połoninę, z której rozpościera się widok na całą okolicę? Tworzenie przepisów ma charakter prospektywny. Gdyby prawo było uchwalane *ad hoc* i dotyczyło tylko konkretnych sytuacji, przepisy przemieniłyby się w arbitralnie podejmowane decyzje, których adresaci tylko z pozoru byłiby określani w sposób generalny, a dyspozycje – abstrakcyjne. Zwolennicy użycia materiałów legislacyjnych w procesie wykładni wskazują, że właśnie wtedy mówimy o intencji ustawodawcy, kiedy możemy nazwać ją celem (ang. *purpose*), a nie motywem (ang. *motive*)⁶⁷. Materiały te nie wiążą interpretatorów rąk, bowiem stwierdzenie, że znalezienie celu w materiałach legislacyjnych jest niemożliwe lub iż cel ten w istocie bardziej przypominał motyw i uległ dezaktualizacji będzie prowadziło do przełamania pierwotnej intencji na rzecz odnalezienia nowego znaczenia przepisu w zmienionej rzeczywistości.

Należy podkreślić, że nie oznacza to, iż rzeczywiste intencje prawodawcy faktycznego są pozbawione walorów interpretacyjnych. W polskim piśmiennictwie wskazuje się czasem, że odkrywanie intencji przez sięganie do materiałów legislacyjnych jest nieobiektywne i za stanowisko większościowe uznaje się pozycję negującą potrzebę sięgania do materiałów legislacyjnych⁶⁸. Podobna krytyka pojawiła się również w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁶⁹. W krajach *common law* w odpowiedzi na podobne zarzuty wskazano, że nawet utożsamianie obiektywizmu z rozumieniem przyjmowanym przez racjonalnego czytelnika, czy konstruowanie fikcyjnej obiektywnej intencji opiera się na kluczowej presupozycji, iż istnieje jakaś intencja subiektywna. Intencji subiektywnej nie utożsamia się

⁶⁶ J. Rodríguez-Toube Muñoz, *El criterio...*, s. 611.

⁶⁷ S. Breyer, *On the uses of legislative history in interpreting statutes*, "Southern California Law Review" 1992/65, s. 864.

⁶⁸ Przykładem takiego podejścia do materiałów legislacyjnych jest następująca wypowiedź dotycząca wykładni funkcjonalnej: „W większości nie poszukuje się takiego sposobu obiektywizacji, który polegałby na wykazaniu, że określone przekonania oraz wartości były rzeczywiście uznawane przez osoby będące faktycznymi twórcami aktu normatywnego, a co za tym idzie – w większości sceptycznie traktuje się korzystanie z materiałów legislacyjnych. (...) Poszukując sposobu obiektywizacji wiedzy oraz wartości, poszukuje się więc jakichś „zewnętrznych” w stosunku do realnego prawodawcy kryteriów. Jeśli chodzi o wiedzę, to niejako naturalne jest odwołanie się w tym zakresie do poszczególnych nauk. (...) Dopuszcza się także powołanie na potrzeby interpretacji biegłego w określonym zakresie”. Tak: M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Municzewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2009/4, s. 33.

⁶⁹ W uzasadnieniu uchwały SN z 17.01.2000 r. (III CZP 49/00), OSNC 2001/4, poz. 53, Sąd Najwyższy wskazał dokładnie, że: „wykładnia subiektywna, opierana wyłącznie na psychicznych intencjach prawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o prawodawcę wieloosobowego, jest przez współczesną teorię prawa kwestionowana i odsuwana na plan dalszy jako metoda zawodna i mało użyteczna. Zdaniem składu Sądu Najwyższego podejmującego uchwałę, należy zaaprobować ten sposób spojrzenia na psychofizyczne aspekty tworzenia oraz interpretowania prawa i stwierdzić, że sięganie do *woli ustawodawcy* może okazać się uzasadnione i pożyteczne tylko w sytuacjach skrajnych, gdy zawiadą inne sposoby wykładni lub doprowadzą do absurdalnych wyników. Trzeba jednak podkreślić, że i w takich wypadkach ustawodawca, którego *wola* podlega uwzględnieniu w procesie wykładni, to nie ustawodawca realny, faktyczny – który nie może krępować dozwolonej swobody interpretacyjnej sądu, bo związek takiego ustawodawcy z przepisem prawa został z chwilą jego uchwalenia (wejścia w życie) zerwany – lecz tzw. ustawodawca racjonalny, wykreowany. *Wolę ustawodawcy* należy zatem odczytywać wyłącznie na podstawie tekstu stanowionego prawa, starając się ją racjonalizować i obiektywizować, m.in. przez odniesienie do celów (funkcji) instytucji prawnych w całości materialnej normatywnego”.

przy tym z ukrytymi intencjami, których odczytanie byłoby możliwe tylko dzięki prywatnie uzyskanym informacjom, ale z intencją odczytywaną na podstawie publicznie dostępnych danych⁷⁰. Takimi informacjami są bez wątpienia materiały legislacyjne. W piśmiennictwie podkreśla się, że ciało ustawodawcze posiada funkcjonalny odpowiednik intencji oparty na procedurach uchwalania aktów, przygotowywania projektów, itd.⁷¹ Według tych reguł kształtuje ono i ujawnia swoją grupową intencję. Oznacza to, że kontekst nie znajduje się w niczym umyśle, ale jest publiczny i konstytucyjnie zaaprobowany, a to co nazywamy historią legislacyjną jest po prostu legislacyjnym kontekstem, stanowi obiektywne i zaakceptowane „reguły gry” według których działa ustawodawca⁷². Znajomość kontekstu warunkuje rozumienie tekstu prawnego, kontekst legislacyjny jest więc bardzo istotny.

3.3. Zarzut trzeci: jakość materiałów legislacyjnych

Trzeci zarzut dotyczy niskiej jakości i wewnętrznego zróżnicowania materiałów legislacyjnych. Użyteczność materiałów legislacyjnych w procesie interpretacji i stosowania prawa należy oceniać na trzech poziomach – tworzenia materiałów legislacyjnych, udostępniania materiałów legislacyjnych oraz wykorzystywania materiałów legislacyjnych w procesie wykładni.

Po pierwsze można się zastanawiać, czy projekty, uzasadnienia, poprawki i inne materiały przygotowawcze nadają się do wykorzystania poza ścieżką legislacyjną ze względu na cel i formę ich opracowania. Należałoby więc postulować, by były tak tworzone, aby się do takiego wykorzystania nadawać. Założenie, że materiały legislacyjne są opracowywane także dla interpretatora – sądu czy obywatela – sprawiłoby, że jakość takich materiałów byłaby lepsza, a ich język bardziej przystępny. W niektórych kulturach prawnych duże znaczenie przypisuje się „argumentom odwołującym się w toku wykładni prawa do zamiarów i przekonań rzeczywistego prawodawcy, przy czym za podstawowe źródło ustaleń w tej kwestii przyjmuje się oficjalne dokumenty towarzyszące procesowi legislacyjnemu na jego kolejnych etapach”⁷³. Tak jest chociażby w Szwecji, gdzie tekst przepisu jest niejednokrotnie tylko swoistym „nagłówkiem”⁷⁴. Dużym usprawnieniem byłoby także wypracowanie w polskim i hiszpańskim porządku prawnym hierarchii materiałów legislacyjnych. W Hiszpanii oficjalny słownik tworzony przez *Real Academia Española* to źródło, z którego wolno, a nawet należy korzystać przy wykładni językowej przepisów. Rozwiązanie to jest dość dobrze przyjmowane przez hiszpańskich jurystów⁷⁵. Być może dla opracowania i selekcji materiałów z myślą o ujednoczeniu i usprawnieniu wykładni historycznej także dałoby się stworzyć odpowiedni organ? Nie przesądzając w tym miejscu, czy podobne rozwiązania są właściwe, trzeba powiedzieć, że jest to jedna z dostępnych dróg.

⁷⁰ R. Ekins, J. Goldworthy, *The Reality and Indispensability of Legislative Intent*, “Sydney Law Review” 2014/1, s. 46–51.

⁷¹ V.F. Nourse, *Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History*, “Boston College Law Review” 2014/55, s. 1614 i n.

⁷² V.F. Nourse, *Elementary...*, s. 1614 i n.

⁷³ A. Borowicz, *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009/79, s. 10.

⁷⁴ A. Bielska-Brodziak, *Materiały...*, s. 149.

⁷⁵ W sprawie używania w orzecznictwie słownika Królewskiej Akademii trudno natrafić na głosy krytyczne. Słownika RAE używa się również w Ameryce Łacińskiej, m.in. w Chile i poza kontynentem europejskim słownik RAE bywa krytykowany, choć i tak przez większość prawników korzystanie z niego nie jest kwestionowane. S. Arenas Benavides, *Es la Real Academia Española quien da el significado natural y obvio de las palabras?*, <http://thinkinlaw.cl/2017/07/10/es-la-real-academia-espanola-quien-da-el-significado-natural-y-obvio-de-las-palabras/>, dostęp: 5.04.2019 r.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki poziom merytoryczny i dobra jakość techniczna materiałów przygotowawczych powinny być celem dążeń wszystkich, bez względu na to, jak zapatrują się na ich późniejsze wykorzystanie. W hiszpańskim piśmiennictwie podnosi się, że jakość prac przygotowawczych ma niebagatelne znaczenie już na etapie powstawania projektu⁷⁶. Fakt, że parlament w granicach wyznaczonych przez konstytucję cieszy się wolnością w uchwalaniu ustaw, może skłaniać do tezy, iż projekty nie są istotne, bo znaczenie ma ustanowione prawo, a wszelkie wady i niedoskonałości projektów można naprawić na ścieżce legislacyjnej⁷⁷. Jest to myślenie złudne, bowiem wszystkie projekty, które mają się stać prawem, od początku powinny odznaczać się najwyższą jakością⁷⁸. Jako przykład w piśmiennictwie wskazuje się projekty rządowe: rząd ma dostęp do informacji i środków technicznych istotnych dla opracowania projektu, których nie można zastąpić działaniem w fazie parlamentarnej⁷⁹.

Drugim elementem mającym wpływ na używanie materiałów legislacyjnych jest ich dostępność. Nie można mówić o efektywnym korzystaniu z nawet najlepiej opracowanych dokumentów, jeżeli trudno jest do nich dotrzeć. A. Bielska-Brodziak zwraca uwagę na takie problemy jak: nieprzeniesiona dokumentacja z procesów legislacyjnych starszych kadencji parlamentu, brak zapisu prac podkomisji sejmowych czy kwestie bardziej ogólne: czasochłonność i kosztowność korzystania z materiałów legislacyjnych oraz konieczność dokonania intelektualnego wysiłku w celu przebrnięcia przez teksty pełne specjalistycznej terminologii⁸⁰. Także w Hiszpanii nie można mówić o pełnej i powszechnej dostępności materiałów legislacyjnych. Podobnie jak w Polsce zapisana w internecie historia legislacyjna bywa niekompletna, nie wszystkie projekty są udostępniane na stronach internetowych⁸¹, a przesłедzenie materiałów wymaga od obywatela wiedzy i dużej ilości czasu⁸².

Jako trzeci obszar krytyki wskazuje się zagadnienia związane z prawidłowym korzystaniem z materiałów legislacyjnych. Nieprawidłowe korzystanie z *materiales prelegislativos* nie rozwiązuje problemów interpretacyjnych i nie pomaga w odnalezieniu właściwego rozumienia przepisu; może co najwyżej urozmaicać treść orzeczenia czy służyć jego racjonalizacji jako wygodna „podkładka”, z której merytorycznie niewiele wynika. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na kilka podstawowych błędów popełnianych przez sądy. Krytykuje się m.in. losowy dobór dokumentów przygotowawczych oraz strategię *pick and choose*⁸³. Źle oceniane są także zbyt ogólne odwołania do informacji zawartych w materiałach⁸⁴. Część autorów hiszpańskich zauważa, że w niektórych orzeczeniach odwołania do historii legislacyjnej nie wnoszą niczego do argumentacji i są tylko czystą ilustracją historyczną⁸⁵.

⁷⁶ V. Garrido Mayol, *Los vicios del procedimiento prelegislativo y su posible incidencia en la validez de la ley*, „Corts: Anuario de derecho parlamentario” 2004/15, s. 322.

⁷⁷ V. Garrido Mayol, *Los vicios...*, s. 322.

⁷⁸ V. Garrido Mayol, *Los vicios...*, s. 322.

⁷⁹ V. Garrido Mayol, *Los vicios...*, s. 322.

⁸⁰ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 459 i n.

⁸¹ <http://blog.quehacenosdiputados.net/el-anteproyecto-de-ley-el-paso-previo-del-gobierno-para-legislar/>, dostęp: 4.12.2017 r. Przywołana strona, będąca wyrazem hiszpańskiej inicjatywy *Qué hacen los diputados* („Co robią posłowie”), służy do tego, żeby w prosty sposób śledzić prace parlamentarne.

⁸² Materiałów można poszukiwać na stronach takich jak lamoncloa.gob.es, boe.es czy congreso.es, ale w tej chwili trudno powiedzieć, aby wyszukiwanie było łatwe, a przesłędzenie całej ścieżki legislacyjnej wraz ze wszystkimi debatami możliwe.

⁸³ Np. A. Kozinski, *Should...*, s. 813.

⁸⁴ A. Bielska-Brodziak, *Śladami...*, s. 542 i n.

⁸⁵ J. Rodríguez-Toubes Muñiz, *El criterio...*, s. 612.

Warto zauważyć, że krytyka *trabajos preparatorios* często zasada się właśnie na tym, że: materiały przygotowawcze mają niską jakość albo są niewłaściwie używane. Tymczasem krytykować materiały legislacyjne na tej podstawie to tak, jakby powiedzieć, że pralka jest sprzętem bezużytecznym, bo produkuje się dużo kiepskich pralek, a poza tym nie każdy potrafi pralkę obsługiwać. Analiza praktyki wskazuje na pewne braki w posługiwaniu się materiałami legislacyjnymi przez sądy, a także w opracowywaniu tych dokumentów na etapie ustawodawczym. Analizując materiały legislacyjne *in abstracto*, powinniśmy widzieć w nich przede wszystkim szansę. Należy dodać, że dopuszczenie możliwości korzystania z takich materiałów nie oznacza, że należy sięgać do nich w każdej sytuacji. Do materiałów legislacyjnych interpretator sięga bowiem wtedy, kiedy z jakichś powodów przy użyciu innych narzędzi nie jest w stanie odkryć intencji prawodawcy. Wydaje się zresztą, że pytanie, czy korzystać z materiałów legislacyjnych jest już nieaktualne, a jedyne pytanie, które warto zadawać wciąż od nowa brzmi: *jak* z nich korzystać, żeby wykorzystać je dobrze.

Legislative Materials in the Light of Polish and Spanish Law, Judicial Practice and Theoretical Literature

Abstract: The purpose of the paper is to present a comparative analysis of the use of legislative materials in the process of statutory interpretation in Poland and Spain, by referring to statutes, theoretical literature and case law. The paper is divided into three parts. The first part shows that in difficult cases, when the text is not clear enough as an evidence of the legislator's intention, other evidence should be sought, including the legislative materials. The second part delivers an analysis of the term 'legislative materials', followed by a study of particular examples of legislative materials, including bills and their justifications. It focuses especially on the issue of the Spanish *exposiciones de motivos*. Moreover, there is a reference to interpretative guidance contained in the legal regulations and to the ways in which legislative materials are used in case law. The third part of the paper responds, on the basis of Polish and Spanish theoretical literature, to some of the objections against the use of legislative materials, underlining its importance for the interpreting the law.

Keywords: legislative materials, legislative history, interpretation, intention, Spanish law, Polish law, *ratio legis*

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Bielska-Brodziak, A. (2012). Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej. Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych. In O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (Eds.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?* Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bielska-Brodziak, A. (2017). *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bogucki, O., Choduń, A., Czepita, S., Kanarek, B., Municzewski, A., Zieliński, M. (2009). Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4, 23–39.
- Borowicz, A. (2009). Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 79, 9–28.
- Breyer, S. (1992). On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes. *Southern California Law Review* 65/2, 845–874.
- Calvo García, M. (1986). La voluntad del legislador: Genealogía de una ficción hermenéutica. *Doxa* 3, 113–127.
- Castán Tobeñas, J. (1947). *Teoría de la aplicación e investigación del derecho (metodología y técnica operatoria en Derecho privado positivo)*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Cerdeira Bravo De Mansilla, G. (2015). *Principios, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Clemente de Diego, F. (1959). *Instituciones de Derecho Civil*. Madrid.
- Ekins, R., Goldsworthy, J. (2014). The Reality and Indispensability of Legislative Intention. *Sydney Law Review* 1, 39–68.
- Fish, S. (2006). Stanowisko tekstualne nie istnieje. *ER(R)GO. Teoria–Literatura–Kultura* 12/1, 107–128.
- Gallacher, I. (2006). Conducting The Constitution: Justice Scalia, Textualism, And The Eroica Symphony. *SSRN Electronic Journal*, 301–329.
- Garrido Mayol, V. (2004). Los vicios del procedimiento prelegislativo y su posible incidencia en la validez de la ley. *Corts: Anuario de derecho parlamentario* 15, 321–337.
- Holmes, O.W. (1899). The Theory of Legal Interpretation. *Harvard Law Review* 12/6, 417–420.
- Kozinski, A. (1998). Should reading legislative history be an impeachable offense? *Suffolk University Law Review* 31/4, 807–823.
- Mastalski, R. (2008). *Stosowanie prawa podatkowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Morawski, L. (2010). *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Nourse, V.F. (2014). Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History. *Boston College Law Review* 55, 1613–1658.
- Opalek, K., Wróblewski, J. (1969). *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Pilarz, Ł.B. (2016). Jakie wartości cenić powinni sędziowie w systemie prawa. In K. Bałękowski, P. Wiatr (Eds.), *Wokół wartości dobra – filozofia o moralności i sprawach państwa*. Lublin: Wydawnictwo Naukowe Tygiel.
- Rocławska, A. (2017). Stosuj ustawy i rób co chcesz? Pojęcie niezawisłości a deontologiczny model cnot sędziowskich. *Folia Iuridica* 78, 81–95.
- Rodríguez-Toubes Muñiz, J. (2013). El criterio histórico en la interpretación jurídica. *Dereito* 22, 599–632.
- Rovira Flórez De Quiñones, M.C. (1972). *Valor y función de las “exposiciones de motivos” en las normas jurídicas*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Salvador Coderch, P. (1983). Los materiales prelegislativos: entre el culto y la polémica. *Anuario de derecho civil* 4, 1657–1684.
- Tajadura Tejada, J. (2000). Sobre los preámbulos de las leyes. *Revista Jurídica de Navarra* 29, 173–180.
- Tobor, Z. (2010). Iluzja wykładni językowej. In P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (Eds.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*. Białystok: Temida 2.
- Tobor, Z. (2011). Krótka opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze. In A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (Eds.), *Prawo, język, media*. Warszawa:
- Tobor, Z. (2013). *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*. Warszawa: Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris.
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wróblewski, J. (1959). *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Zieliński, M. (2006). *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: LexisNexis.