

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

I

W prawniczym dyskursie interpretacyjnym występują narzędzia, które posiadają znaczenie w jednych systemach prawnych, jednak nie przywiązują się do nich wagi w innych systemach. Doskonałym dowodem zasadności powyższej tezy są materiały legislacyjne (inaczej materiały przygotowawcze, *travaux preparatoires*), a więc zbiór dokumentów tworzących tzw. historię legislacyjną danego aktu prawnego. Historia legislacyjna wykorzystywana jest w procesie wykładni w ten sposób, że interpretator sięga po projekty aktów prawnych, ich uzasadnienia, zapisy debat parlamentarnych, czy też inne dokumenty legislacyjne, aby na ich podstawie konstruować, przyjmować bądź odrzucać hipotezy interpretacyjne. Celem takiego zabiegu jest uzyskanie informacji zmierzających do ustalenia historycznych intencji ustawodawcy, stojących za wprowadzeniem danego przepisu bądź ustawy.¹

Chociaż materiały przygotowawcze są bogate w treści i umożliwiają konstrukcję szerokiego wachlarza argumentów, ich waga przed sądami różnych krajów bywa bardzo różna. W poszczególnych kulturach prawnych przypisywana jest im czasem zdecydowanie odmienna wartość, a interesującym wydaje się spostrzeżenie, że nawet w ramach kultury europejskiej dostrzec można w tej materii wyraźne różnice.

Szczegółowe omówienie funkcjonowania materiałów legislacyjnych nawet na obszarze jednego kraju przekracza ramy niniejszego wystąpienia. Ideą tekstu będzie zatem zasygnalizowanie przynajmniej niektórych obszarów rozbieżności w podejściu do korzystania z historii legislacyjnej w interpretacji prawa.

W bardzo ogólnym zarysie porównam podejście do materiałów przygotowawczych w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Szwecji. Podana sekwencja nie jest przypadkowa. Kraje wymieniłam w kolejności od najbardziej niechętnego wykorzystywaniu historii legislacyjnej po kraj, w którym korzystanie to jest obligatoryjne. Na zakończenie, na

¹ Warto wspomnieć w tym miejscu o podobnie brzmiącym pojęciu „wykładni historycznej”. Niezależnie od rozbieżności w rozumieniu tego pojęcia, wykładnię historyczną rozumiem jako działanie polegające na obserwacji zmian jakim podlega w czasie treść już uchwalonego aktu prawnego i nadawaniu na tej podstawie znaczenia jego interpretowanym fragmentom – szerzej Z. Tobor, Wykładnia historyczna, [w:] O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin, Białystok, 2010, s. 1177-1186; A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym, Państwo i Prawo z 9 z 2009, s. 18-32.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

tle kultur obcych, poczynię kilka uwag odnośnie do polskiej praktyki wykorzystywania materiałów przygotowawczych.

i) Zgodnie z podaną kolejnością, najbardziej restrykcyjne reguły wykorzystywania historii legislacyjnej ukształtowała tradycja brytyjska. W Wielkiej Brytanii wykorzystanie materiałów przygotowawczych przy konstruowaniu argumentów interpretacyjnych do niedawna było – co do zasady - niedopuszczalne. Brytyjski punkt widzenia wyróżniał się jaskrawo, ponieważ we wszystkich innych kulturach prawnych w tym samym czasie występowało generalne przyzwolenie na wykorzystanie materiałów przygotowawczych, choć – rzecz jasna - znajdowało ono szerszą lub węższą grupę zwolenników².

Sądy w Wielkiej Brytanii przez lata rozwijały doktrynę, która zabraniała cytowania materiałów legislacyjnych przez pełnomocników, czy uwzględniania ich przez sędziów. Generalnie materiały legislacyjne traktowane były jako materiały niedopuszczalne, do których nie należy się odwoływać przy konstruowaniu argumentów interpretacyjnych. Mimo że zakaz cytowania materiałów legislacyjnych z założenia był absolutny (co powinno było czynić je niedopuszczalnymi w jakimkolwiek celu), z czasem zaczęły pojawiać się orzeczenia rozluźniające nieco to ograniczenie. W praktyce rozwiązywania poszczególnych spraw zakaz sięgania po materiały legislacyjne przestawał być tak pewny, a niektóre z materiałów zaczęły być w pewnych okolicznościach dopuszczane³. Sędziowie zaczęli na przykład wykorzystywać raporty *Law Commissions* i *Royal Commissions*. Deklarowali przy tym, że nie czynią tego aby uzyskać informacje o znaczeniu wyrażen ustawy, a jedynie po to, aby zrozumieć co jest przedmiotem ochrony danego aktu (co miało sugerować użycie materiałów w innym celu niż dokonywanie interpretacji). Jednak, co oczywiste, granica między intencją użycia materiałów w celu ustalenia „znaczenia ustawy” i „przedmiotu ochrony” była niemożliwa do uchwycenia.⁴ Z rzadka sędziowie przyznawali się całkiem otwarcie do uwzględniania materiałów legislacyjnych w celu ustalenia intencji.⁵

² Szczególnie widoczny spór o przydatność i dopuszczalność materiałów legislacyjnych toczy się w Stanach Zjednoczonych.

³ Zob. na ten temat W.D. Popkin, *A Dictionary of Statutory Interpretation*, Durham 2007, s. 160-161.

⁴ Tamże, s. 160.

⁵ Dla przykładu Lord Hailsham twierdził otwarcie: „Zawsze zerkam do <Hansard> (oficjalny zapis debat parlamentarnych), zawsze sięgam do Niebieskich Ksiąg (raporty Komisji parlamentarnych), zawsze sprawdzam co mogę, by ustalić zamiar ustawodawcy... Stwierdzenie że sędziowie Lordowie nie czytają tych materiałów jest dość niedorzeczne... (1981 HL Rep [5th series] col.1346)” Por. *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Ed. D.N. MacCormick and R.S. Summers, Dartmouth, Worcester 1991, s. 381.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

Przełomowym momentem dla brytyjskiej praktyki wydaje się być wydane w 1993 roku orzeczenie w sprawie *Pepper v Hart*, w którym wyraźnie dopuszczono wykorzystanie protokołów z debat parlamentarnych, właśnie w celu odnalezienia intencji ustawodawcy⁶.

Współcześnie kolejne orzeczenia liberalizują ukształtowaną doktrynę, rozmywając krawędzie niegdyś bezwzględnego zakazu. W aktualnym stanie rzeczy niezmiennie utrzymuje się zakaz powoływania się na materiały legislacyjne w stosunku do przyjętej i przegłosowanej ustawy aby ustalić interpretację inną niż wynikająca z jej oczywistego, dosłownego znaczenia. Jeśli natomiast tekst ustawy budzi wątpliwości, zaś historia legislacyjna jest jasna, sędziowie mogą sięgać po nią w procesie interpretacji. Jak stwierdza jeden z autorów: „Jeśli wyrażenia ustawy posiadają jedno znaczenie musimy przypisać im to znaczenie bez względu na to jak te wyrażenia trafiły do ustawy. Jednak jeśli możliwe jest wyróżnienie więcej niż jednego znaczenia jesteśmy moim zdaniem uprawnieni do sprawdzenia w jaki sposób te słowa trafiły do ustawy.”⁷

ii) Interesująca sytuacja występuje w drugim z krajów - Stanach Zjednoczonych⁸. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na różną dostępność materiałów legislacyjnych, widoczna jest istotna różnica pomiędzy możliwością wykorzystywania *legislative history* w interpretacji ustaw federalnych i ustaw stanowych. Kiedy ustawa jest niejasna sądy interpretujące ustawy federalne mają nieograniczony dostęp do dowodów z historii legislacyjnej. Z kolei interpretując ustawy wielu stanowych porządków prawnych, sądy – ze względu na nieistnienie lub fragmentaryczność zapisów przebiegu prac legislacyjnych - nie mogą sięgać do historii legislacyjnej, albo czynią to w ograniczonym zakresie⁹.

⁶ Zob. *Pepper v Hart* [1993] AC 593. Na ten temat szerzej J. Steyn, *Pepper v. Hart - A Re-examination*, 21 *Oxford J. Leg. Stud.* 59 (2001); James J. Brudney, *Below the Surface: Comparing Legislative History Usage by the House of Lords and the Supreme Court*, *Washington University Law Review* 2007, s. 1 – 62; A. Barack, *Purposive Interpretation in Law*, Princeton-Oxford 2005, s. 346.

⁷ Por. *Interpreting Statutes. A Comparative...* op.cit., s. 381.

⁸ Szerzej James J. Brudney, *Below the Surface: Comparing...* op.cit., s. 1 – 62

⁹ Szerzej zob. W.D. Popkin, *A Dictionary of Statutory...* op. cit., s.161–164; *Interpreting Statutes. A Comparative...*, op. cit., s. 424. Na temat specyfiki poszczególnych porządków stanowych zob. np. K.C. Fitzhugh, M. M. Serfass, *Using Legislative History in Arkansas to Determine Legislative Intent: an Examination of Cases and Review of the Sources*, University of Arkansas at Little Rock Law Review Spring, 2010; M. A. Neary, *Handbook of Legal Research in Massachusetts*, Chapter 3 *Massachusetts Legislative Procedure and History*, Massachusetts Continuing Legal Education, Inc. 2009; M. Cheney, *Utah Legislative History Research Tips*, *Utah Bar Journal* November/December, 2008; A.L. Hamilton, *Conducting Colorado Legislative History Research*, *Colorado Lawyer* August 2008; T. Gaylord, *New Legislative History Resources at the Illinois General*

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====
Drugą wartą zasygnalizowania cechą tradycji amerykańskiej jest fakt, iż mimo nieistnienia generalnego zakazu sięgania po *legislative history*, zarówno na gruncie orzecznictwa jak i doktryny toczy się ożywiony dyskurs na temat dopuszczalności sięgania po materiały przygotowawcze w interpretacji ustaw¹⁰. Ważnym punktem w tej dyskusji wydaje się być rozpoczęta na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku debata, w której sędzia Antoni Scalia zajął mocne stanowisko przeciwko wykorzystaniu takich materiałów, przynajmniej w przypadkach gdy istnieje wiarygodny argument z potocznego lub technicznego znaczenia.

Ze względu na toczący się nadal spór o przydatność *legislative history* w wykładni prawa amerykańskiego, trudno jest wskazać na jakieś niebudzące wątpliwości prawidłowości w podejściu do użycia tego narzędzia. Warto jednak wskazać na utrwalanie się następującej tendencji. Otóż jeżeli znaczenie potoczne, albo znaczenie wynikające z kontekstu ustawy posiada przekonująca dla sądu moc, w coraz mniejszym stopniu jest on chętny odwoływać do historii legislacyjnej, by obalić tak ukształtowane znaczenie. Kiedy natomiast ustawa jest wieloznaczna lub w inny sposób niejasna sąd coraz chętniej sięga po argumenty płynące z *legislative history*. Tak więc w Stanach Zjednoczonych, mimo generalnego przyzwolenia dla materiałów legislacyjnych, odwrotnie niż w Wielkiej Brytanii dostrzec można pewne symptomy marginalizacji *legislative history* jako narzędzia interpretacyjnego.

Ponieważ w systemie federalnym istnieje wiele rodzajów dokumentów zawierających *legislative history*, a ich znaczenie jest różne, w poszczególnych orzeczeniach amerykańskiego Sądu Najwyższego można znaleźć kilka ogólnych wskazań co do stosowania *legislative history*¹¹.

Assembly's Web Site, Illinois Bar Journal May, 2007; J. Hasko, Idaho Legislative History—Easing the Pain, Advocate March, 2006, S. Adamczak, Researching Online Sources for Michigan Legislative History, Michigan Bar Journal January, 2006; Symposium Sponsored by the New York State - Federal Judicial Council, the Use of Legislative History in Interpreting New York State and Federal Statutes, Albany Law Review 2005;

¹⁰ Zob. np. S. Breyer, On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes, Southern California Law Review, January 1992; Michael F. Roessler, Mistaking Doubts and Qualms for Constitutional Law: Against the Rejection of Legislative History as a Tool of Legal Interpretation, Southwestern Law Review 2009. Na temat sporu toczącego między przedstawicielami intencjonalizmu i tzw. „nowego tekstualizmu” zob. A. Barack, Purposive Interpretation in Law, Princeton-Oxford 2005, s.345-346 i podaną tam literaturę.

¹¹ Wskazania te wymieniam za Interpreting Statutes. A Comparative..., op. cit., s. 477. Autor cytowanego opracowania nazywa te wskazówki standardami wykorzystania materiałów przygotowawczych, jednak ze względu na wyraźną niezgodność poglądów co do miejsca historii legislacyjnej w interpretacji prawa, widoczną wśród poszczególnych sędziów Sądu Najwyższego, mówienie o wspólnych standardach wydaje się być zbyt daleko idące.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

Po pierwsze należy brać pod uwagę wewnętrzną jakość dowodu. Dowody które same w sobie są wieloznaczne niejasne albo bardzo ogólne, posiadają niewielką wagę.

Po drugie ważny jest rozsądny dostęp danego materiału do adresatów. Materiały legislacyjne, które nie są wystarczająco dostępne adresatom ustawy, nie powinny być brane pod uwagę.

Po trzecie należy uwzględnić stopień w jakim ustawodawca wykorzystał materiały w procesie legislacyjnym. Oświadczenie świadka czy przedstawiciela władzy ustawodawczej może być złożone zbyt wcześnie albo zbyt późno. Jeżeli na przykład materiały czy oświadczenia nie były jeszcze dostępne w czasie kiedy debatowała władza ustawodawcza, będą one uznane za spóźnione, aby stanowić dowód na znaczenie wyrażen tekstu prawnego.

Po czwarte waga danego materiału jest uzależniona od tego, kto jest jego autorem. Zazwyczaj oświadczenia nie pochodzące od członków Kongresu, nie posiadają większego znaczenia. Oświadczenia członków władzy ustawodawczej wnoszących projekt i odpowiedzialnych za proces legislacyjny będą generalnie posiadały większe znaczenie, niż odosobnione uwagi pojedynczych członków władzy ustawodawczej. Poglądy przedstawicieli administracji publicznej, prokuratora generalnego czy ministerstwa sprawiedliwości, którzy uczestniczyli w projektowaniu i złożyli oświadczenia Kongresowi podczas przesłuchań komisji, posiadają istotne znaczenie.

Po piąte, istotnym dowodem w procesie interpretacji może być wspólne rozumienie wyrażen przez konkurujące ze sobą grupy interesów pracujących nad ustawą. Jeżeli takie rozumienie pojawia się w dobrze udokumentowanej formie powinno zostać uwzględnione¹².

iii) We Francuskiej tradycji pozycja materiałów przygotowawczych jako narzędzia praktyki prawniczej przechodziła bardzo ciekawą ewolucję. Z tego też względu warto poświęcić tej historycznej perspektywie nieco uwagi.

Generalnie rzecz ujmując francuska wykładnia ustawowa uważana jest za bardzo elastyczną i taką, w której brak jest ścisłych kanonów interpretacyjnych¹³.

¹² Szeroko na temat wykorzystania *legislative history* w interpretacji ustaw federalnych zob. S. Breyer, *On the Uses of Legislative History...*op.cit.; W.D. Popkin, *A Dictionary of Statutory...*op.cit., s. 165-183.

¹³ Ma to podłoże historyczne. Jak pisze jeden z badaczy, autorzy kodeksu cywilnego w szczególności Napoleon zamierzali wyznaczyć jedynie ogólne zasady, pozostawiając sędziom stosowanie tych zasad w konkretnych okolicznościach danej sprawy. Dlatego też kodeks cywilny z 1804 r. w dalszym ciągu może rozwiązywać wiele obecnych problemów takich jak sprawy wywołane wypadkami samochodowymi których nie można było przewidzieć podczas projektowania kodeksu. Szerzej na temat francuskiej wykładni ustaw zob. Claire M.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

Początków zainteresowania *travaux preparatoires* należy szukać w początkach XIX wieku, kiedy powstawały kodyfikacje napoleońskie. W tym okresie w interpretacji ustawowej triumfowała szkoła egzegetyczna - doktryna uznająca, że dokładne badanie tekstu prawnego wystarczy dla znalezienia rozwiązania każdej sprawy. Po spisaniu kodeksu Napoleona sądzono, że prawo samo w sobie jest kompletne. Ponieważ metoda egzegetyczna podkreślała szacunek dla woli ustawodawcy, jej zwolennicy twierdzili, że jeżeli prawo jest jasne sędzia musi zastosować ustawę bez interpretacji. Jeśli z kolei ustawa jest niejasna, sędzia bada materiały przygotowawcze, by dojść do intencji ustawodawcy i poprzez sposób myślenia ustawodawcy do znaczenia niejasnych przepisów.

Pod koniec XIX wieku zaobserwowano jednak, że sądy są coraz mniej chętne interpretować prawo literalnie. Zamiast tego, wołały stosować interpretację opartą na słuszności tekstu prawnego, która miała być antidotum na przestarzałość wielu z przepisów kodeksu¹⁴. Wreszcie w głośnej pracy Francois Geny¹⁵ zaproponował nową metodę interpretacji: szkołę wolnego badania naukowego. Teza brzmiała w sposób następujący – dlaczego mamy sobie zaprzętać głowę historią legislacyjną i szukać woli ustawodawcy którego już nie ma? W przypadku niejasności czy luki sędzia musi stać się prawodawcą i rozważyć potrzeby społeczne oraz ideały danej chwili¹⁶. Ta filozofia zaowocowała głęboką zmianą w sposobie, w jaki sądy postrzegały ustawy w krajach kontynentalnych. Jednak francuskie sądy nie zaadoptowały jej aż tak dalece, jak tego chciał Geny. Choć dzięki nowej doktrynie francuscy sędziowie bardziej swobodnie podchodzili do tekstu prawnego, nie uwolnili się od jego treści w sposób otwarty. Dla materiałów przygotowawczych okres rozwoju koncepcji „wolnego badania naukowego” był jednak okresem spadku popularności

W 1935 r. po raz kolejny *travaux preparatoires* poddane zostały krytyce. Znany francuski profesor Henry Capitant napisał bowiem pracę¹⁷, w której wyraźnie sprzeciwiał się wykorzystaniu historii legislacyjnej do interpretacji ustawowej. Bronił angielskich pozycji, które nie dopuszczały korzystania z materiałów legislacyjnych przy konstruowaniu

Germain, Approaches to Statutory Interpretation and Legislative History in France, Duke Journal of Comparative and International Law, Summer 2003, s.1.

¹⁴ Gwałtowne starzenie się prawa związane było z rewolucją przemysłową i społeczno - gospodarczymi zmianami tamtego okresu.

¹⁵ Francis Geny, *1Methode d'interpretation et sources du droit prive francais*, 2d ed. 1919.

¹⁶ Szerzej zob. Claire M. Germain, *Approaches to Statutory ...op.cit.*, s. 2

¹⁷ Henri Capitant, *L'interpretation des lois d'apres les travaux preparatoires*, D.H.1935, Chr.77.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

argumentów interpretacyjnych. Capitant twierdził, że dyskusje parlamentarne wyrażają osobiste poglądy raczej, niż ogólny sens ducha prawa.

Dopiero w lata 70-tych XX wieku miała miejsce wolta, wywołana przez nowy okres zmian legislacyjnych we Francji. Spore obszary kodeksów napoleońskich w prawie cywilnym i w prawie handlowym zostały zastąpione nowymi regulacjami. W świetle tych zmian wystąpiło ponowne zainteresowanie metodą egzegetyczną i wykorzystaniem materiałów przygotowawczych, które trwa zresztą do chwili obecnej.

Aktualne miejsce *travaux preparatoires* wśród metod interpretacji ustawowej można podsumować w sposób następujący¹⁸: jeśli tekst jest jasny powinien być zastosowany, a nie interpretowany, chyba że prowadzi do absurdalnych skutków. Jeśli tekst jest wieloznaczny albo niejasny sędziowie - w poszukiwaniu woli ustawodawcy - w pierw badają sam tekst (kontekst niejasnego przepisu), ponieważ przepis często jest niejasny tylko w oderwaniu od swojego kontekstu. Dopiero jeśli te zabiegi okażą się niewystarczające sędzia sięga po materiały przygotowawcze, aby odkryć tok rozumowania ustawodawcy. Sąd Kasacyjny przychylił się do tej procedury, jednak podkreśla, że materiały przygotowawcze nigdy nie są dla sądu wiążące. Rene David, który nazywa ten proces historyczną metodą interpretacji podkreśla jednak jego częste użycie przez sądy¹⁹. Warto dodać, że sądy francuskie wykorzystują historię legislacyjną jeśli tekst jest niedawny, ale unikają tego sposobu argumentacji gdy tekst jest stary, lub gdy historia legislacyjna jest niejednoznaczna.

Jakość materiałów legislacyjnych jest we Francji bardzo wysoka²⁰. Nie pozostawia także wątpliwości, że rząd dokłada szczególnych starań by upowszechnić dokumenty parlamentarne, co dodatkowo sprzyja popularności wykorzystania *travaux preparatoires*²¹. W rezultacie dostrzega się istnienie sporego zainteresowania materiałami przygotowawczymi ze strony praktyków i obywateli, nawet jeżeli uczeni nie zawsze cenią sobie ten sposób argumentacji²². Jednak – co ciekawe - mimo iż aktualnie wykorzystanie historii legislacyjnej

¹⁸ Szerzej zob. Claire M. Germain, *Approaches to Statutory ...op.cit.*, s. 4

¹⁹ R. David, 1 *Le Droit Français*, 1960, s.145.

²⁰ We Francji większość projektów ustaw pochodzi od rządu. Szerzej Claire M. Germain, *Approaches to Statutory ...op.cit.*, s. 4

²¹ Tamże, s. 5

²² Tamże, s. 5

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

uważane jest za jeden z poważniejszych sposobów interpretacji ustawy, w uzasadnieniach sądów francuskich wspomniana jest ona najczęściej w sposób bardzo ogólny²³.

iv) W tradycji ostatniego z krajów - Szwecji – przywiązuje się wielką wagę do materiałów przygotowawczych, czyniąc z nich narzędzie o doniosłej randze przy konstruowaniu argumentów interpretacyjnych. Szwedzkie ustawy traktowane bywają jako nagłówek, za którym kryją się merytoryczne rozwinięcie w postaci *travaux preparatoires*. Jeden ze szwedzkich uczonych F. Schmidt stwierdza: „tekst ustawy coraz bardziej pełni funkcję nagłówka (podstawy), o którym należy pamiętać w poszukiwaniach szczegółowej intencji. Oświadczenie odpowiedniego ministra wyraża główne cele ustawy oraz to, jakie alternatywne rozwiązania zostały odrzucone, a także jaka może być bardziej szczegółowa treść projektu...., wszystko to brane jest pod uwagę w wymiarze sprawiedliwości”²⁴.

W Szwecji ugruntowana strategią legislacyjną jest pozostawienie tekstu ustawy zwięzłym i abstrakcyjnym. Opracowuje się materiały przygotowawcze, które później stają się częścią oficjalnego dokumentu. Sądy mogą wykorzystać ten dokument nawet w szerszym zakresie niż sam tekst ustawy. Szwedzcy badacze podkreślają kilka zalet takiego podejścia. Twierdzą, że pozwala ono na bardziej wierne demokracji prawodawstwo, ponieważ organ ustawodawczy może zamieścić więcej znaczących informacji w oficjalnym *travaux preparatoires*, niż możliwe jest w ramach ograniczeń tekstu ustawowego. Podnosi się, że materiały przygotowawcze mogą naświetlić w większym stopniu zarówno intencję twórców, jak i „rzeczywisty cel samej ustawy”²⁵. Takie materiały określa się jako bardziej elastyczne i w związku z tym możliwe do zastosowania w szerszym spektrum okoliczności.

Warto dodać jeszcze dwie uwagi. Po pierwsze, w szwedzkiej tradycji znaczenie legislacyjnych materiałów przygotowawczych będzie się różnić w zależności od dziedziny prawa. Największą wagę będą one posiadały w prawie podatkowym. Także w prawie prywatnym ich rola będzie znaczna. Orzecznictwo karnoprawne będzie w najmniejszym stopniu wykorzystywało *legislative history*, ze względu na zasadę *nulla poena sine lege*, która kładzie nacisk na dosłowne brzmienie tekstu ustawowego. Po wtóre, wraz z wiekiem aktu prawnego osłabia się pozycja materiałów przygotowawczych. W przypadku starych aktów

²³ Np. „zarówno z wyrażeń ustawy jak i z materiałów przygotowawczych wynika że ...” – zob. *Interpreting Statutes. A Comparative...*, op. cit., s. 186.

²⁴ *Interpreting Statutes. A Comparative...*, op. cit., s. 325-326.

²⁵ Tamże, s. 477

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

normatywnych można sięgać do materiałów z procesu legislacyjnego, ale już nie trzeba ich uwzględniać w uzasadnieniu decyzji interpretacyjnej²⁶.

II

Po tej skrótowej z konieczności prezentacji, pora na kilka słów o Polsce. W Polsce ani ustawowo, ani mocą utrwalonych dyrektyw wykładni, nie wprowadzono żadnych reguł posługiwania się materiałami legislacyjnymi. Nie pojawiają się zatem ani dyrektywy nakazujące wykorzystanie materiałów legislacyjnych, ani też zakazujące takiego działania. Generalnie twierdzi się, że „prawo polskie jest bardzo tolerancyjne i zasadniczo pozwala korzystać z wszelkich materiałów, które mogą się okazać przydatne w toku wykładni przepisów prawa²⁷, a w niektórych opracowaniach formułowana jest ogólna dyrektywa, wedle której: „Interpretatorowi wolno jest korzystać z wszelkich materiałów, które są relewantne dla ustalenia sensu interpretowanego przepisu prawnego”²⁸.

Trzeba zaznaczyć, że problematyka wykorzystania *travaux preparatoires* w interpretacji prawa polskiego, jest przez literaturę traktowana jako zagadnienie marginalne²⁹. W podręcznikach do prawoznawstwa zaledwie wspomina się o materiałach przygotowawczych jako narzędziu interpretacyjnym, przynależnym do wykładni celowościowej³⁰, zaś teksty poświęcone wyłącznie problematyce wykorzystania historii legislacyjnej w interpretacji prawa jak dotąd nie ukazały się.

Mianem materiałów przygotowawczych w literaturze określa się różnego rodzaju sprawozdania z obrad organów stanowiących normy, komisji legislacyjnych oraz różnego rodzaju ciał i instytucji biorących udział w przygotowaniu lub ustanowieniu danego aktu

²⁶ Tamże, s. 326 -327.

²⁷ Obce systemy prawne bywają w tej kwestii znacznie bardziej restrykcyjne i nie pozwalają korzystać z wielu różnych materiałów na przykład cytować orzecznictwa sądowego, poglądów doktrynalnych, czy materiałów przygotowawczych. Bliżej na ten temat L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa 2001, s. 2008 i n.

²⁸ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz. Toruń 2002, s. 273.

²⁹ Nieco uwagi materiałom legislacyjnym poświęcił Lech Morawski. Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Prawo w toku przemian. Warszawa 2000, s. 201 – 202, L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz. Toruń 2002, s. 273. Diametralnie odmienna sytuacja występuje w literaturze zagranicznej – w systemie anglojęzycznych tekstów Westlaw jest ponad 200 tekstów poświęconych tej materii.

³⁰ Zob. np. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007, s. 198 – 199.

W orzecznictwie jest podobnie – traktuje się materiały jako narzędzie wykładni funkcjonalnej – por. uchwałę SN z dnia 29 sierpnia 2007 r. I KZP 19/07: „„W ramach wykładni funkcjonalnej wskazać należy, że w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, iż <celem projektowanej ustawy...>”

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

normatywnego³¹. Do tej grupy zalicza się również projekty aktów legislacyjnych oraz ich uzasadnienia³².

Wspominający o *travaux preparatoires* badacze zauważają, że w naszym prawie nie korzysta się z nich specjalnie często, choć powołanie się na tego rodzaju materiały może zwykle dostarczać istotnych argumentów, co do tego jak rozumieć przepisy prawne³³.

Mimo iż w literaturze krajowej materiały przygotowawcze pozostają na całkowitym marginesie zainteresowania, popularność ich wykorzystania w orzecznictwie zaskakuje rozmiarami. Już pobieżne analizy orzecznictwa ukazują bowiem, że materiały z procesu legislacyjnego stanowią ważne i coraz częściej wykorzystywane narzędzie interpretacyjne. O rosnącym zainteresowaniu tego typu narzędziami świadczy zarówno fakt, że dla niektórych rozstrzygnięć argument z materiałów przygotowawczych wydaje się być argumentem rozstrzygającym³⁴, jak i zwiększająca się ogólna liczba orzeczeń, w których pojawiają się odwołania do *travaux preparatoires*³⁵.

Nie ulega wątpliwości, że w naszym orzecznictwie materiały legislacyjne są traktowane jako dowód intencji prawodawcy, jako dowód celu z jakim prawodawca podejmował swoją aktywność. Świadczą o tym różnego rodzaju wypowiedzi sądów: „Jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy nowelizującej...celem ustawodawcy było...”³⁶, „również uzasadnienie projektu omawianej ustawy może wskazywać, iż intencją ustawodawcy było...”³⁷, „Proces legislacyjny wskazuje...”³⁸; „... w toku prac nad projektem ustawy nie było mowy...”³⁹; „Jak wynika z uzasadnienia senackiego projektu nowelizacji ...założeniem nowelizacji było”⁴⁰ itp.

³¹ Morawski – Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz. Toruń 2002, s. 277.

³² Tamże, s. 277. Nieco inaczej Autor widzi tą kwestię we Wstępie do prawoznawstwa, gdzie projekty aktów normatywnych klasyfikuje nie do materiałów przygotowawczych, ale do osobnej kategorii materiałów interpretacyjnych, razem z tekstami uchylonych aktów prawnych, orzecznictwem i doktryną (zob. L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2004, s. 188 - 189.)

³³ Tamże, s. 277.

³⁴ Por. np. uchwałę NSA, sygn. II OPS 3/09.

³⁵ Według Systemu Informacji Prawniczej Lex do różnego rodzaju materiałów przygotowawczych odwołano się w około 600 orzeczeniach polskich sądów.

³⁶ Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r. K 14/07, OTK–A 2009/6/87

³⁷ Wyrok z dnia 25 stycznia 2008 r. I ACa 475/07, Apel.-W-wa 2008/3/17

³⁸ Por. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK -A 2003/4/28

³⁹ Por. wyrok SN z dnia 13 czerwca 2007 r., II UK 224/06, OSNP 2008/15-16/230

⁴⁰ Por. postanowienie WSA z dnia 29 września 2009 r. III SA/Lu 330/09, LEX nr 529504

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

Podjęcie polskiej praktyki do materiałów legislacyjnych wydaje się bliskie tradycji francuskiej – wiele odwołań do historii legislacyjnej ma charakter bardzo ogólny (interpretatorzy powołują się lakonicznie na „przebieg procesu legislacyjnego”)⁴¹. Choć jedne dokumenty z procesu legislacyjnego są przez sądy powoływane inne zaś pomijane, próżno szukać wyjaśnienia dla tych wyborów. Charakterystyczne dla naszej tradycji prawnej jest i to, że materiały przygotowawcze traktuje się nie jako zbiór dokumentów o różnej wartości, lecz jedną kategorię, jedno narzędzie. Stąd np. w jednych orzeczeniach sięga się po uzasadnienie projektu, w innym po głos wyrażony w sejmie bądź w komisji, przy czym ani jeden ani drugi wybór nie jest uzasadniony. Podobnie, kiedy sądy odrzucają argument z materiałów legislacyjnych, czynią to albo z uzasadnieniem bardzo lakonicznym⁴², albo wręcz bez uzasadnienia⁴³.

Polska praktyka sądowa nie wypracowała dotychczas ani hierarchii materiałów przygotowawczych, ani standardów posługiwania się nimi. Nie wiadomo zatem pod jakimi warunkami, które z dokumentów legislacyjnych mogą posłużyć do skonstruowania wartościowego, akceptowalnego argumentu interpretacyjnego. Spostrzeżenie to jest zdumiewające, jeśli weźmie się pod uwagę specyfikę i przebieg procesu tworzenia prawa. Jest na przykład sprawą dość oczywistą potencjalna różnica w jakości projektów rządowych i projektów poselskich (oraz ich uzasadnień). Podobnie oczywistą wydaje się zależność „przystawania” uzasadnienia projektu do treści projektu od tego, jak długo projekt był dyskutowany w różnych gremiach. Często zdarza się przecież, że ten sam projekt powraca w kilku kadencjach Sejmu, albo dyskutowany jest w podkomisjach, gdzie podlega tak licznym zmianom, że praktycznie całkowicie „odrywa” się od pierwotnego uzasadnienia. Tymczasem prace w podkomisjach nie są protokołowane (a jedynie nagrywane), zaś uzasadnienie projektu raz napisane, pozostaje niezmiennie i nie podlega w toku procesu legislacyjnego korektom. Lektura uzasadnień orzeczeń sądowych wskazuje jednak, że uwarunkowania te generalnie nie

⁴¹ Por. np. uchwałę SN z dnia 11 października 2001 r., I KZP 21/01, OSNKW 2001/11-12/90.

⁴² Dość typowe uzasadnienie zawiera wyrok NSA 22 stycznia 2009 r., II FSK 1468/07, LEX nr 478558. Sąd wskazuje się na nieprzydatność materiałów przygotowawczych i stwierdza: „W obszernym uzasadnieniu rządowego projektu zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych próżno szukać wyjaśnienia tej kwestii”.

⁴³ Zdarza się tak kiedy strona powołuje się na dokument z procesu legislacyjnego, a sąd w swoim uzasadnieniu pomija milczeniem ten argument strony.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

mają wpływu na ocenę wartości poszczególnych dokumentów z procesu legislacyjnego, czy też na ocenę wartości całej *legislative history* danego aktu prawnego.

Niezwykle rzadko można znaleźć uzasadnienie, w którym sąd zwraca uwagę na przebieg historii legislacyjnej konkretnego aktu prawnego. Tym bardziej więc warto zacytować dwa nietypowe fragmenty orzeczeń. W pierwszym zwrócono uwagę, iż uzasadnienie zawarte w rządowym projekcie „zupełnie nie przystaje do treści przepisu, co w konsekwencji oznacza, że posłużenie się przytoczonym fragmentem jako wskazówką interpretacyjną musiałyby doprowadzić do wykładni *contra legem*”⁴⁴. Inny sąd zauważył z kolei „Tekst projektowanej ustawy ulega zmianom w toku procesu legislacyjnego i dlatego nie może mieć decydującego znaczenia dla wykładni uchwalonego przepisu, zwłaszcza gdy jego treść odbiega od projektu. Wyniku wykładni nie może przesądzać to, jak ustawodawca zamierzał unormować daną kwestię, gdyż miarodajne jest, jak tego dokonał”⁴⁵.

Choć trzeba raz jeszcze podkreślić że wypowiedzi, w których użycie bądź odrzucenie argumentu z historii legislacyjnej byłoby jakkolwiek wyjaśnione jest bardzo niewiele, zdarzają się orzeczenia, które przełamują tę niekorzystną tendencję. Ciekawą na tym tle wydaje się jedna z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego: „Cel i intencje ustawodawcy...pomocniczo można...wywodzić z tzw. materiałów przygotowawczych (sprawozdania komisji, stenogramy posiedzeń)”⁴⁶. Należy to jednak robić z dużą ostrożnością. Swoje zastrzeżenia Trybunał ujmuje w następujący sposób: „We współczesnych społeczeństwach tworzenie prawa przybrało charakter wysoce zinstytucjonalizowany i skolektywizowany, angażując w proces tworzenia prawa bardzo wiele różnych podmiotów. W wielu przypadkach jest niezmiernie trudno rozstrzygnąć, czyja wola w wykładni (ustaleniu celów) danego aktu była decydująca. Sąd pytający, cytując różne wypowiedzi, w żaden sposób nie uwzględnił ich kontekstu i pozycji osób je wygłaszających. Nie można przy tym nie zauważyć, że posłowie, zgłaszający projekt ustawy, należeli do opozycyjnego klubu parlamentarnego i nie reprezentowali większości sejmowej”⁴⁷.

Interesujące wydaje się także zasygnalizowanie, w jakim celu polskie orzecznictwo sięga po historię legislacyjną, zwłaszcza że w różnych kulturach prawnych, cele te kształtują

⁴⁴ Postanowienie SN z 23 września 2009 r., I KZP 18/09, LEX nr 518140.

⁴⁵ Por uchwałę SN z 16 grudnia 2008 r., III CZP 102/08, OSNC 2009/5/65.

⁴⁶ Por. postanowienie TK z 11 lutego 2009 r., P 39/07, OTK-A 2009/2/12.

⁴⁷ Por. postanowienie TK z 11 lutego 2009 r., P 39/07, OTK-A 2009/2/12.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====
się odmiennie. I tak na przykład w Wielkiej Brytanii dopuszcza się sięganie po materiały legislacyjne by ustalić cel ustawy, bądź jej przedmiot ochrony, ale niedopuszczalne jest by sięgać po materiały przygotowawcze, w celu przełamania jednoznacznego brzmienia ustawy⁴⁸. Podobna tendencja widoczna jest w tradycji Stanów Zjednoczonych. We wszystkich systemach nie budzi wątpliwości użycie materiałów legislacyjnych w celu ujednocznienia treści ustawy w sytuacji istnienia kilku możliwych jej rozumień. W Szwecji z kolei można sięgać po legislative history nawet w celu ustalania takiej treści prawa, która nie została wyrażona w tekście ustawy⁴⁹.

W polskim orzecznictwie, najbardziej wyraźne są trzy - wskazane poniżej - cele użycia materiałów przygotowawczych.

W wielu orzeczeniach argument ten służy do potwierdzenia, lepszego uzasadnienia danej hipotezy interpretacyjnej. Jak zauważył jeden z sądów „Jakikolwiek wątpliwości w tym względzie usuwa prześledzenie procesu legislacyjnego dotyczącego tej ustawy”. Zauważył również, iż „intencja i wola ustawodawcy nie może przesądzać treści normy prawnej wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu, to jednak w procesie wykładni nie powinno się od niej abstrahować. Szczególnie w tym wypadku są one pomocne w ustaleniu właściwej i sensownej normy prawnej”⁵⁰. W innym orzeczeniu sąd argumentował: „Za poprawnością takiej interpretacji świadczy uzasadnienie rządowego projektu zmiany ustawy...”⁵¹.

Bardzo często argument z *legislative history* powoływany jest jako uzasadnienie wyboru spośród możliwych rozumień tekstu. „Skoro więc wykładnia językowa tego zwrotu nie prowadzi do jednoznacznego rozumienia, to należy...ustalić *ratio legis* nowelizacji interpretowanego przepisu..... W uzasadnieniu do rządowego projektu zmiany ustawy....

⁴⁸ Szerzej Ch. E. Mammen, *Using Legislative History in American Statutory Interpretation*, s.89 – 105; *Interpreting Statutes. A Comparative...op.cit.*, s. 381.

⁴⁹ Co prawda oświadczenia zawarte w materiałach przygotowawczych nie powinny być brane pod uwagę jeśli wprowadzają całkiem nowe normy bez podstawy ustawowej, jednak mimo tej ogólnej zasady tzw. „prawodawstwo przez materiały przygotowawcze” może mieć w Szwecji miejsce. W literaturze podawany jest następujący przykład: „... ustawa z 1915 r. o sprzedaży na raty została w 1953 r. znowelizowana. Nowelizacja przewidywała nieważność zastrzeżenia uzależniającego nabycie przez kupującego praw do rzeczy od spełnienia dodatkowych obowiązków. Ustawę zastąpiono później ustawą o kredycie konsumenckim (1977:981) oraz ustawą o profesjonalnej sprzedaży na raty (1978:599). Żaden z tych aktów nie zawierał ekwiwalentnego przepisu. Istnieją jednak materiały przygotowawcze związane z sekcją 15 par. 2, która reguluje inne kwestie, a które w sposób wyraźny stwierdzają, iż tego typu zastrzeżenie będzie nieważne.”

⁵⁰ Por wyrok SN z 16 stycznia 2008 r., IV CSK 390/07, LEX nr 371417.

⁵¹ Por wyrok SN z 23 października 2008 r., V CSK 121/08, LEX nr 479335.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

wskazano...⁵²; „Taki kierunek wykładni omawianego przepisu wynika z konieczności uwzględnienia celu ustanowienia tej instytucji prawnej, mającej zapewnić realną ochronę wnioskodawcy. Podkreślone to zostało w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy...⁵³; „Mając na względzie intencje, które towarzyszyły ustawodawcy nowelizującemu przepisy odnoszące się do kwestii składu sądu, w tym art. 47 k.p.c., (intencje te ustalono na podstawie uzasadnienia rządowego projektu ustawy – ABB) Sąd drugiej instancji wskazał, iż można przyjąć, że jedyną zasługującą na uwzględnienie wykładnią przedmiotowego przepisu powinna być wykładnia ścisła (zwężająca)⁵⁴.

Argumentem z materiałów przygotowawczych posługują się również sądy przy przełamywaniu znaczenia językowego. Zdaniem jednego z sądów „doszło do niezamierzonego błędu legislacyjnego powodującego lukę w dyspozycji przepisu art. 63 § 2 k.k., przez co stosowanie normy wynikającej z jego literalnego brzmienia jest, z uwagi na oczywistą sprzeczność z zasadami racjonalności i słuszności, nie do zaakceptowania”. To, że tekst prawny obarczony jest błędem legislacyjnym w związku z czym należy odstąpić od znaczenia literalnego miała uzasadniać „wprost deklaracja zawarta w uzasadnieniu rządowego projektu Kodeksu karnego z 1997 r.”⁵⁵.

III

W literaturze przytacza się cały szereg argumentów za i przeciw wykorzystaniu materiałów przygotowawczy w procesie interpretacji. Spór dotyczy odpowiedzi na pytanie: czy tego rodzaju materiały są „dobrym oknem” pozwalającym wejrzeć w intencję prawodawcy⁵⁶. Przytaczane argumenty mają różnorodny charakter.

Na zarzut, że „*legislative history is illegitimate authority merely because it did not survive the legislative process*” odpowiedź brzmi: słowniki - tak często wykorzystywane w procesie interpretacji - również nie zostały przez prawodawcę przegłosowane⁵⁷.

⁵² Por uchwałę SN z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 7/07, OSNKW 2007/5/38

⁵³ Por wyrok WSA z 6 sierpnia 2009 r., I SA/Kr 67/09, LEX nr 513047

⁵⁴ Por. uchwałę SN z 4 lutego 2009 r., II PZP 14/08, OSNP 2009/17-18/218; Por. L. M. Solan, Private Language, Public Laws: The Central Role of Legislative Intent in Statutory Interpretation, Georgetown Law Journal, January, 2005, vol. 93, s. 484.

⁵⁵ Por uchwałę SN z 25 lutego 2009 r., I KZP 39/08

⁵⁶ Por. L. M. Solan, Private Language, Public Laws...op.cit., s. 269.

⁵⁷ Tamże, s. 269.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

Kolejny zarzut skupia się na osobach będących twórcami projektu. Twierdzi się, że wykorzystanie materiałów legislacyjnych prowadzi do sytuacji, w której stosunkowa mała grupa „legislatorów” (poprzez przygotowane przez siebie materiały) ma decydujący wpływ na proces interpretacji⁵⁸. Amerykańscy zwolennicy wykorzystania *legislative history* przekonują jednak o słuszności ustalania intencji pracujących nad projektem legislatorów podkreślając, iż nie można się obrażać na fakt, że to legislatorzy w istocie decydują o treści ustawy, a nie cały Parlament. Dodają, że jeśli prawo to komunikat, ważnym jest by wiedzieć jakie były reguły jego kodowania. W związku z tym, wydaje się nie istnieć lepsze źródło informacji o owym sposobie kodowania, niż właśnie materiały legislacyjne. Zwolennicy dodają także, że materiały legislacyjne są znane prawodawcy przed podjęciem decyzji a często nawet przez niego inspirowane. Jest więc rzeczą jak najbardziej odpowiednią umiejętność ich wykorzystanie przez interpretatorów⁵⁹. Dodatkowo, jeżeli materiały przygotowawcze spełniają wysokie standardy jakości a ich autorzy byli wybitnymi specjalistami i poświęcili dużo czasu na przygotowanie swoich wypowiedzi, w efekcie można oczekiwać, że ich opinie są solidnie ugruntowane i wysoce przydatne⁶⁰.

Szwedzcy zwolennicy podkreślają, że interpretując ustawę, nie można nie zwrócić uwagi na jej cel (*ratio legis*). Chociaż *ratio legis* ustawy nie jest tym samym, co osobiste opinie indywidualnych osób biorących udział w procesie legislacyjnym, można je w sposób racjonalny zrekonstruować właśnie w oparciu o *travaux preparatoires*⁶¹.

Brytyjscy oponenci podnoszą z kolei obiekcje związane z problemami natury konstytucyjnej i dotyczące podziału władzy. Ponieważ większość projektów aktów prawnych zgłaszana jest przez rząd, zakaz sięgania po materiały przygotowawcze ma być obroną przed nadmierną władzą egzekutywy, która to obrona zapewnia, że prawo wydobywane z aktów prawnych jest prawem które zostało uchwalone, a nie prawem które zostało dostarczone parlamentowi w dokumentach ministerialnych w procesie legislacyjnym. Z kolei obrońcy – zwłaszcza szwedzcy – wskazują na to, że materiały przygotowawcze powinny być

⁵⁸ Por. J. F. Manning, *Textualism and Legislative Intent*, *Virginia Law Review*, April, 2005, vol.91, s. 91 i n.

⁵⁹ J. R. Siegel, *The Inexorable Radicalization of Textualism*, *University of Pennsylvania Law Review*, December, 2009, vol 158, s. 117 i n.

⁶⁰ Por. *Interpreting Statutes. A Comparative...op.cit.*, s. 328. Dodaje się także, że tempo, jakiego nabiera legislacja, nie pozostawia jurystom czasu na opracowanie komentarzy, podręczników czy innych pomocniczych narzędzi interpretacji. W rezultacie interpretator potrzebuje wszelkiej pomocy, jaką *travaux preparatoires* mogą mu zaferować – tamże, s. 328.

⁶¹ *Interpreting Statutes. A Comparative...op.cit.*, s 328.

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====

uwzględnione, ponieważ stanowią część demokratycznej i podlegającej racjonalnemu uzasadnieniu procedury legislacyjnej⁶².

Przyjmując założenie o wysokich standardach jakości materiałów przygotowawczych obrońcy wskazują na jeszcze jedną ich zaletę. Zachowując zwięzłość tekstów ustawowych i pozostawiając kwestie szczegółowe *travaux preparatoires*, ustawodawca wnosi więcej informacji oraz moralnie uzasadnionej elastyczności do systemu prawnego. Różne osoby, których oświadczenia zawarte są w materiałach przygotowawczych, przedstawiają różne argumenty na rzecz przyjętego rozwiązania. Można więc postrzegać materiały przygotowawcze jako dialog. Interpretator uzyskuje w ten sposób dostęp do wielostronnego „zasobu” argumentów do wyważania i balansowania⁶³.

Jak się nietrudno domyślić, na tej samej koncepcji procesu legislacyjnego jako dialogu budowany jest jednak przez przeciwników amerykańskich mocny zarzut. Alex Koziński przekonuje: *“Legislative history is often contradictory, giving courts a chance to pick and choose those bits which support the result the judges want to reach”*⁶⁴. Korzystanie z materiałów metodą „pick and choose” nie może zatem budzić zaufania⁶⁵. Bardzo obrazowo problem ten ujął jeden z amerykańskich sędziów: odwoływanie się do materiałów przygotowawczych jest jak patrzenie ponad tłumem i wyszukiwanie przyjaciół⁶⁶. W wielu wypadkach może to być trafny zarzut, ale po pierwsze korzystanie z materiałów wcale tak wyglądać nie musi, a po wtóre zarzut arbitralnego doboru argumentów, owego „pick and choose”, z powodzeniem można stawiać tak wobec każdego narzędzia interpretacyjnego (słowniki, intuicja językowa) jak i wobec procesu interpretacji jako całości.

Mnożenie zarzutów i pochwał względem materiałów legislacyjnych wydaje się nie mieć końca. Nie pozostawia jednak wątpliwości fakt, że stanowią one jeden z argumentów przytaczanych w dyskursie interpretacyjnym⁶⁷. Niestety, brak stosownych badań

⁶² Tamże, s. 328.

⁶³ Tamże, s. 328.

⁶⁴ A. Kozinski, *Should Reading Legislative History Be an Impeachable Offense?*, 31 *Suffolk U. L. Rev.* 807 (1998) at 813-814.

⁶⁵ Por. J. F. Manning, *Textualism and Legislative Intent*, *Virginia Law Review*, April, 2005, vol.91, s. 91 i n.

⁶⁶ “looking over a crowd and picking out your friends.” - słowa wypowiedziane przez sędziego Leventhala (za S. Breyer, *On the Uses of Legislative History...* op.cit., s. 1.

⁶⁷ Zwrot „uzasadnienie projektu rządowego” pojawia się w ponad 200 orzeczeniach w bazie Systemu Informacji Prawniczej LEX.

Agnieszka Bielska – Brodziak

Katedra Teorii i Filozofii Prawa US

Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej

Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych? 19-22 września 2010, Jastrzębia Góra

=====
empirycznych⁶⁸. Nie popełnię jednak większego błędu jeśli napiszę, iż ich rola i waga – podobnie jak i innych argumentów – jest zrelatywizowana do poszczególnych, konkretnych sytuacji interpretacyjnych⁶⁹. Chodzi tu zarówno o problem interpretacyjny jaki do rozwiązania ma dokonujący wykładni, jak i możliwości jakich dostarcza historia legislacyjna konkretnego aktu prawnego. Z tego powodu także – a nie tylko ze względu na tradycje - nie zawsze identyczne materiały będą miały tę samą wartość⁷⁰.

Nawet jeśli sensowne użycie *legislative history* wymaga wysiłku i poszukiwań⁷¹, nie wolno tracić w z pola widzenia faktu, że wzbogacanie uzasadnienia decyzji stosowania prawa w dostępne sądowni argumenty jest zabiegiem, którego nie sposób przecenić.

⁶⁸ Por . L. M. Solan, *Private Language, Public Laws...*op.cit., s. 485.

⁶⁹ Por . L. M. Solan, *Private Language, Public Laws...*op.cit., s. 483.

⁷⁰ Np. uzasadnienie projektu (jeśli projekt się nie zmienił) ma największą wartość, ale jeśli projekt się znacząco zmienił to prawie żadną. Może być i tak, że uwagi mniejszości co do jednego z artykułów ustawy przeważą. Wtedy cały projekt interpretujemy w świetle jego uzasadnienia, zaś ten jeden artykuł w świetle uzasadnienia poprawek mniejszości.

⁷¹ Rozwój Internetu poszukiwania te znacząco upraszcza. Większość dokumentów legislacyjnych jest dostępna na stronach gov.pl.