

ŚLADAMI PRAWODAWCY FAKTYCZNEGO

Materiały legislacyjne
jako narzędzie wykładni prawa

Agnieszka Bielska-Brodziak

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

ŚLADAMI PRAWODAWCY FAKTYCZNEGO

Materiały legislacyjne
jako narzędzie wykładni prawa

Agnieszka Bielska-Brodziak

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji nr DEC 2011/03/D/HS5/02493
Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach

Stan prawny na 20 lipca 2017 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-712-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Zwierzętom.
Z wdzięcznością i prośbą o przebaczenie krzywd,
które im czyni człowiek.

SPIS TREŚCI

Wykaz najważniejszych skrótów	15
-------------------------------------	----

Podziękowanie	17
---------------------	----

Rozdział 1

Zagadnienia wstępne. „Historia legislacyjna”	21
1. Obszar badawczy	23
1.1. Literatura	23
1.2. Materiały legislacyjne	23
1.3. Orzecznictwo	24
2. Materiały legislacyjne – uwagi metodologiczne	25
2.1. Dlaczego ustawy?	25
2.2. Wybór fragmentu procesu legislacyjnego	26
2.3. Cel badań materiałów legislacyjnych	28
3. Badania orzecznictwa – uwagi metodologiczne	29
3.1. Dlaczego sądy?	29
3.2. Wybór orzecznictwa	30
3.3. Narzędzie badawcze: Jurisearch	31
3.4. Hasła przeszukiwania – określenia wskazujące na użycie HL w wykładni operatywnej	33
4. Zawartość kolejnych części pracy	36

Rozdział 2

Cel – znaczenie – kontekst – prawodawca – interpretator	39
1. Cel interpretacji	43
1.1. Niemcy	45

1.2. Anglosasi	49
1.3. Polska	56
2. Znaczenie	62
3. Kontekst	69
4. Faktyczny prawodawca i rozsądny interpretator	79
4.1. Prawodawca	79
4.2. Interpretator	87

Rozdział 3

Spór o materiały legislacyjne	95
1. Kwestie konstytucyjne	97
1.1. Argument z braku zatwierdzenia przez prawodawcę ...	97
1.2. Argumenty z delegacji	101
1.3. Rozdzielenie władz	103
1.4. Konsekwencje poprawiania prawodawcy	104
1.5. Argument z milczenia prawodawcy	105
1.6. Selektywność zakazu używania historii legislacyjnej ...	106
2. Kwestie związane z pojęciem „intencji”	108
3. Tekst i to, co „poza nim”	115
4. Niewiarygodność materiałów legislacyjnych	121
4.1. Manipulacja w toku procesu legislacyjnego	122
4.2. Manipulacja w fazie interpretacji	128

Rozdział 4

Rodzaje materiałów legislacyjnych	131
1. Warianty historii legislacyjnej	132
1.1. Konwencjonalna historia legislacyjna (<i>conventional legislative history</i>)	135
1.2. Historia zmian projektu (<i>drafting history/statutory history</i>)	135
1.3. Historia powstała przed rozpoczęciem prac legislacyjnych (<i>pre-legislative history</i>)	138
1.4. Historia powstała po zakończeniu prac legislacyjnych (<i>post/later legislative history</i>)	140
1.5. Historia ustawy (<i>history of a statute</i>)	143
2. Rodzaje materiałów legislacyjnych w Polsce	146
2.1. Projekt ustawy	146

2.1.1.	Projekty rządowe	150
2.1.2.	Projekty poselskie	154
2.1.3.	Projekty komisyjne	157
2.1.4.	Projekty prezydenckie	159
2.1.5.	Projekty senackie	161
2.1.6.	Projekty obywatelskie	164
2.1.7.	Wykorzystanie projektu jako narzędzia interpretacyjnego w orzecznictwie	167
2.1.8.	Ścieżki dostępu do projektu ustawy	173
2.2.	Uzasadnienie projektu ustawy	174
2.2.1.	Cele i funkcje uzasadnień	175
2.2.2.	Budowa i treść uzasadnienia projektu	177
2.2.3.	Adekwatność uzasadnienia	180
2.2.4.	Jakość uzasadnień	193
2.2.5.	Wykorzystanie uzasadnienia jako narzędzia interpretacyjnego w orzecznictwie	199
2.2.6.	Ścieżki dostępu do uzasadnień projektów	203
2.3.	Poprawki i sprawozdania	204
2.3.1.	Autopoprawka	206
2.3.2.	Poprawki na etapie prac komisyjnych między I a II czytaniem	207
2.3.3.	Poprawki na etapie II czytania	213
2.3.4.	Poprawki w senackiej fazie postępowania ustawodawczego	215
2.3.5.	Charakter poprawki	218
2.3.6.	Los poprawki	228
2.3.7.	Ścieżki dostępu do sprawozdań i uchwał senackich	233
2.4.	Wypowiedzi podczas debat	234
2.4.1.	Debaty – Sejm	234
2.4.2.	Debaty – komisje sejmowe	236
2.4.3.	Debaty – podkomisje sejmowe	238
2.4.4.	Debaty – Senat	239
2.4.5.	Uczestnicy debat i wartość ich wypowiedzi ...	240
2.4.5.1.	Legislatorzy	241
2.4.5.2.	Przedstawiciel wnioskodawcy projektu	244

2.4.5.3. Eksperti	246
2.4.5.4. Zaproszeni goście	250
2.4.5.5. Posłowie	250
2.4.6. Wykorzystanie wypowiedzi jako narzędzia interpretacyjnego w orzecznictwie	256
2.4.7. Ścieżki dostępu do zapisów debat	261
2.5. Opinie	265
2.5.1. Opinie obligatoryjne	267
2.5.2. Opinie fakultatywne	274
2.5.3. Szczególne rodzaje opinii	277
2.5.4. Autorstwo opinii jako czynnik wyznaczający ich wartość	281
2.5.5. Los opinii jako czynnik wyznaczający ich wartość	282
2.5.6. Wykorzystanie opinii jako narzędzia interpretacyjnego w orzecznictwie	286
2.5.7. Ścieżki dostępu do opinii	296
2.6. Prezydencka HL	298
2.7. Cały proces legislacyjny jako argument	304

Rozdział 5

Sposoby wykorzystania historii legislacyjnej	313
1. Poglądy literatury polskiej na użycie materiałów legislacyjnych w wykładni prawa	313
2. Historyczne spojrzenie na historię legislacyjną w orzecznictwie sądowym	325
3. Wartość materiałów legislacyjnych – aktualne poglądy orzecznictwa sądowego	329
3.1. Określenia wskazujące na użycie materiałów legislacyjnych w wykładni operatywnej	329
3.2. Wykorzystanie materiałów legislacyjnych a deklarowany przez orzecznictwo rodzaj wykładni ...	330
3.3. Wartość przypisywana materiałom legislacyjnym w orzecznictwie sądowym	337
3.4. Kompetencja interpretatora – zasady korzystania z materiałów legislacyjnych	346
4. Sposoby użycia materiałów legislacyjnych w interpretacji ...	348

4.1. Powody użycia materiałów legislacyjnych w interpretacji, czyli czego interpretator w nich poszukuje?	351
4.1.1. Użycie historii legislacyjnej dla poszukiwania informacji o celach	352
4.1.2. Użycie historii legislacyjnej do poszukiwania informacji o znaczeniu (w charakterze „słownika”)	364
4.2. Analiza sytuacji interpretacyjnych, w których wykorzystywana jest historia legislacyjna	374
4.2.1. Wybór	375
4.2.2. Potwierdzenie	383
4.2.3. „Uzupełnianie”	394
4.2.4. Przełamanie znaczenia literalnego	403
4.2.4.1. Przełamanie ze względu na absurdalne rezultaty	404
4.2.4.2. Przełamanie ze względu na błąd („naprawienie” błędu)	407
4.2.4.3. Warianty relacji tekst/intencja zawarta w materiałach legislacyjnych	417
4.2.5. Zmiany w prawie	419
4.2.6. Milczenie w prawie	430
5. Wykorzystanie historii legislacyjnej poza wykładnią prawa	443
5.1. Historia legislacyjna jako środek komunikacji z różnymi audytoriami (wspólnotami)	443
5.1.1. Komunikacja wewnątrz parlamentu	444
5.1.2. Komunikacja ze społeczeństwem	446
5.1.3. Komunikacja prawodawca – sądy	447
5.1.4. Komunikacja parlamentu z rządem	451
5.2. Pozostałe rodzaje użycia historii legislacyjnej	452

Rozdział 6

Dostęp do materiałów legislacyjnych	455
1. Wstęp – rewolucja informatyczna	455
2. Zarzuty odnoszące się do dostępności HL	458

2.1. Zarzut pierwszy: użycie materiałów legislacyjnych jest obce naszej tradycji	460
2.2. Zarzut drugi: trudny dostęp do dokumentów z procesu legislacyjnego	463
2.2.1. Dostęp do materiałów legislacyjnych w trybie bezwnioskowym	467
2.2.2. Baza materiałów legislacyjnych zawarta w Systemie Informacyjnym Sejmu	469
2.2.3. Standardy edytowalności poszczególnych rodzajów HL	474
2.2.4. Dostęp do materiałów legislacyjnych w trybie wnioskowym	479
2.2.4.1. Tryb wnioskowy w odniesieniu do bieżącej kadencji Sejmu	480
2.2.4.2. Tryb wnioskowy w odniesieniu do minionych kadencji Sejmu	482
2.3. Zarzut trzeci: niedostępność w perspektywie ciężaru dla obywatela	492

Rozdział 7

Mankamenty tworzenia, udostępniania i wykorzystywania

historii legislacyjnej	499
1. Mankamenty tworzenia i udostępniania materiałów legislacyjnych	500
1.1. Mankamenty zawartości historii legislacyjnej, sposobu i formy jej udostępniania	500
1.1.1. Niekompletność historii legislacyjnej	501
1.1.2. Niekompletność zawartości poszczególnych dokumentów legislacyjnych	503
1.1.3. Odsyłacze i hiperłącza. Połączenia między dokumentami powiązаныmi	507
1.1.4. Edytowalność	508
1.1.5. Umieszczanie zbyt wielu dokumentów w jednym lub w niewłaściwym pliku; problem opinii i ekspertyz; zróżnicowanie dróg dostępu	509
1.2. Mankamenty zasad dostępu do historii legislacyjnej ...	512

1.2.1. Niespójność przepisów o dostępie do informacji publicznej z przepisami o archiwach; różne zasady dla różnych kadencji – kadencja bieżąca a minione	512
1.2.2. Różnicowanie podmiotów na wewnętrzne i zewnętrzne przez Archiwum Sejmu	516
1.2.3. Podkomisje nie są organami Sejmu	517
1.2.4. Problem dostępu do materiałów z każdorazowo przedostatniej kadencji Sejmu – przypadek „akt w drzwiach”	519
1.3. Mankamenty związane z poszczególnymi rodzajami materiałów legislacyjnych	520
2. Mankamenty wykorzystania historii legislacyjnej w wykładni	523
2.1. Mankamenty merytoryczne	524
2.1.1. Interpretatorzy korzystają z materiałów legislacyjnych wybiórczo lub zbyt ogólnie	524
2.1.2. Interpretatorzy nie sięgają do historii legislacyjnej, choć są w niej wartościowe informacje	532
2.1.3. Interpretatorzy nie odnoszą się do argumentów powołanych uprzednio w sporze	534
2.2. Mankamenty o charakterze formalnym	537
2.2.1. Interpretatorzy błędnie nazywają dokumenty z procesu legislacyjnego	537
2.2.2. Interpretatorzy przytaczają historię legislacyjną zbyt ogólnie	542
2.2.3. Interpretatorzy niewystarczająco precyzują adresy źródłowe	544
3. Zakończenie	550
Bibliografia	553
Orzecznictwo	581
Spis tabel	597

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
- k.k.s.** – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2016 r. poz. 2137 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – kodeks postępowania karne-
go (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania
w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 1713
ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuń-
czy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682)
- Regulamin pracy RM** – uchwała nr 190 Rady Ministrów z 19.10.2013 r. –
Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r.
poz. 1006 ze zm.)
- Regulamin Sejmu** – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej
Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
- Regulamin Senatu** – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r.
– Regulamin Senatu (M.P. z 2016 r. poz. 824 ze zm.)
- u.b.i.m. z 1997 r.** – ustawa z 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez ma-
sowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.)
- u.d.i.p.** – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji pub-
licznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)

u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
u.n.z.a.	– ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1506 ze zm.)
u.w.i.u.o.	– ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.)
ustawa lutowa	– ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1583 ze zm.)

Organy i urzędy

AS	– Archiwum Sejmu
BAS	– Biuro Analiz Sejmowych
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS UE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Publikatory

M.P.	– Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A

Inne

HL	– historia legislacyjna
OSR	– ocena skutków regulacji
SIS	– System Informacyjny Sejmu

PODZIĘKOWANIE

Niniejsza książka zawdzięcza swoje powstanie wielu ważnym dla mnie osobom. Wszystkie one w różny, lecz jednako sprawczy sposób przyczyniły się do tego, że dziś mogę oddać owoc kilku lat pracy w ramach grantu badawczego w ręce Czytelnika. Jak pisze J. Haidt w *Prawym umyśle*¹, wdzięczność wyrażamy nie po to, by spłacić długi albo wyrównać rachunki, lecz by umacniać relacje. Zresztą – jak sądzę – proste spłacenie długu często nie jest w ogóle możliwe, bo „dary” są nieekwiwalentne. Uczucie wdzięczności sprawia też, kontynuuje Haidt, że chcemy publicznie pochwalić drugą osobę, oddać jej honor. Jest wiele osób, którym chciałabym oddać honor, i wiele relacji, które pragnę umocnić.

Zaczynając od świata zawodowego, dziękuję Panu Profesorowi Zygmuntowi Toborowi za wieloletni mentoring, merytoryczny fundament i energię, która – choć bywało, że krętymi ścieżkami – wielokrotnie pozwalała mi znaleźć cel i (jakkolwiek przewrotnie to brzmi) własną prawdę. Dziękuję za szkołę samodzielności, która pozwala przemóc zwątpienie i stanąć w obronie własnych przekonań. Ciepłe słowa kieruję do moich Koleżanek i Kolegów z Katedry²: dr Iwony Boguckiej, dr Lidii Rodak, dr. hab. prof. UŚ Tomasza Pietrzykowskiego i dr. hab. Sławomira Tkacza, grupy ludzi, którzy nie tylko lubią z sobą pracować, ale po prostu lubią siebie wzajemnie. Bycie częścią takiego zespołu przyniosło dodatkową satysfakcję z wielu moich działań.

¹ J. Haidt, *Prawy umysł*, Sopot 2014, s. 15.

² Katedra Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Swoją wdzięczność kieruję także do Pana Profesora Jerzego Zajadło – nie tylko za trud przygotowania recenzji książki, ale także za serdeczne wsparcie, które odczuwam, odkąd się znamy.

Dziękuję moim młodym współpracownikom – doktorantom – którzy wzięli udział w grancie i pomogli mi w przeprowadzeniu badań empirycznych. Dzięki nim zdołałam zapanować nad rozległym materiałem orzecznictwem i wiele razy nabrałam wiatru w żagle. Tak więc Pani Karolinie Więckowskiej, Pani Justynie Knosale, Panu Markowi Susce serdecznie dziękuję, że prócz pracy ofiarowali mi młodzieńczy entuzjazm i poczucie, że wszystko jest możliwe. Osobne podziękowanie kieruję do Pana Piotra Błędzkiego, informatyka i prawnika zarazem, który stworzył dla moich badań unikatowe narzędzie informatyczne Jurisearch, zdolne wytropić użycia historii legislacyjnej w orzecznictwie. Panu Dyrektorowi Henrykowi Jasionkowi i wydawnictwu Wolters Kluwer Polska wyrazy wdzięczności składam za udostępnienie mi nieodpłatnie zbiorów danych – z wiarą, że jestem w stanie uczynić z tego daru przydatny użytek. Panu Piotrowi Kędziorze – Dyrektorowi Biura Legislacyjnego Sejmu i legislatorom sejmowym, Panom Sławomirowi Osuchowi i Piotrowi Podczaskiemu – dziękuję zaś za otwartość, kompetencje i inspirujące konsultacje merytoryczne.

Są osoby, które choć nie miały bezpośredniego udziału w powstawaniu książki, to jednak mocno wpłynęły na istotne dla mnie konteksty w czasie jej tworzenia. Nie sposób wszystkich ich wymienić, toteż imiennie zwrócę się tylko do dwojga z nich. Pani Profesor Teresie Dukiet-Nagórskiej i Panu Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu dziękuję za rozmowy, które poszerzyły granice moich myśli, wolności i w rezultacie mojego świata. Także prywatnego.

Przeżycie wspaniałej przygody naukowej to jednak przede wszystkim owoc trudnych kompromisów, na które decydowali się moi Najbliżsi. Nie mogę oddać im czasu, który minął, ale mogę wyrazić swoją miłość i wdzięczność. Mojemu mężowi Andrzejowi i moim dzieciom Julce, Karolowi i Szymonowi – za nieczynienie z mojego trybu życia sprawy kontrowersyjnej i za czynienie wszystkiego, co sama winnam była zrobić, ale z braku czasu nie zyniłam. Za cierpliwość, oddanie

mojej sprawie, znoszenie moich „działań” i wybaczenie „zaniechań”.
Za poświęcenie i codzienne bycie blisko (na tyle, na ile to możliwe)
z serca dziękuję. Moim Rodzicom z czułością dziękuję zaś za wszystko,
czym mnie obdarowali, odkąd jesteśmy razem.

Rozdział 1

ZAGADNIENIA WSTĘPNE. „HISTORIA LEGISLACYJNA”

„Niewątpliwie, zadanie teoretyka wykładni będzie żmudne i niewdzięczne. Niemniej jest badanie wykładni ustaw możliwe (...)”

Sawa Frydman *vel* Czesław Nowiński (1907–1981)¹

Praca jest efektem grantu badawczego pt. *Możliwości, wymogi i ograniczenia prawidłowego funkcjonowania historii legislacyjnej aktu prawnego jako narzędzia interpretacyjnego*², dzięki któremu przez kilka lat mogłam rozpoznawać płaszczyzny łączące stosowanie prawa i jego tworzenie, a także wpływ na interpretację prawa innych niż tekst prawny wytworów procesu legislacyjnego.

Era nowoczesnych technologii informatycznych, umożliwiających swobodny dostęp do informacji bez względu na odległość, otworzyła przed wykładnią prawa całkiem nowe możliwości, zaś interpretacyjne wykorzystanie materiałów legislacyjnych uczyniła bardzo atrakcyjnym. Pozwoliła w szczególności dostrzec w nowym świetle spór, jaki od lat toczy się na gruncie interpretacji – czy w sytuacji konfliktu możliwych rozumień przepisu ważniejsza jest litera prawa, czy jego duch?

¹ S. Frydman, *Dogmatyka prawa w świetle socjologii. Studium I. O wykładni ustaw* [w:] *Ogólna nauka o prawie. Studja. Tom I*, red. B. Wróblewski, Wilno 1936, s. 131.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/03/D/HS5/02493.

Istotne miejsce w tej tradycyjnej dyskusji zajmuje kwestia możliwości wykorzystania materiałów legislacyjnych w wykładni prawa; nowa jakość dostępu do nich niewątpliwie debatę tę pobudza. „Wartym za-uważenia i «płodnym» źródłem debaty jest użycie historii legislacyjnej dla celów wykładni ustaw, które to zjawisko nabrało szczególnego rozpędu w ubiegłym stuleciu”³. Materiały legislacyjne powinny zatem stanowić przedmiot zainteresowania nie tylko tych spośród stosujących prawo, którzy gotowi są widzieć w interpretacji drogę do modyfikowania nieakceptowalnych z ich perspektywy decyzji prawodawcy, ale i tych, którzy czują powinność bezwzględного podporządkowania się wytworom działalności prawotwórczej. Niezależnie od tego, czy interpretator kieruje się intencją prawodawcy faktycznego, czy też realizuje intencję doskonałego (racjonalnego) prawodawcy, historia legislacyjna może mu być oparciem, wskazówką i uzasadnieniem podejmowanych decyzji. Ponadto historia legislacyjna, a ściślej stosunek władzy ustawodawczej do jej utrwalania i udostępniania, wiele mówi w każdym czasie o standardach osób tę władzę sprawujących, zwłaszcza zaś ich przywiązaniu do transparentności własnych działań.

W niniejszej książce po raz pierwszy w literaturze polskiej w sposób kompleksowy omówiono wykorzystanie materiałów legislacyjnych jako narzędzia wykładni prawa. Podczas gdy światowa dyskusja na ten temat toczy się od wielu lat, co przekłada się na wielką liczbę publikacji⁴, w Polsce sytuacja jest dość przewrotna. Zarówno teoria wykładni, jak i poszczególne dogmatyki w zasadzie nie prowadzą rozważań w tej sprawie, pozostawiając refleksję nad tworzeniem prawa samodzielnym, tylko jemu dedykowanym publikacjom. Z kolei judykatura z historii legislacyjnej korzysta od lat i – co więcej – robi to coraz częściej. W tym świetle paląca staje się potrzeba naukowego, pogłębionego namysłu nad tym zjawiskiem.

³ S. Costelloe, *The Need for Conditions Limiting the Use of Legislative History in Statutory Interpretation: Lessons from the British Courts*, Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 2015/29, s. 299.

⁴ W samym Westlaw są 322 artykuły, w których pojęcie „historia legislacji” pojawia się w tytule. Zob. www.westlaw.com (dane z 26.03.2017 r.).

1. Obszar badawczy

1.1. Literatura

Punktami odniesienia dla zbadania polskiego *status quo* stały się opis pozycji i sposobów wykorzystania materiałów legislacyjnych w innych kulturach prawnych oraz niezwykle istotna analiza argumentów za i przeciw pojawiających się w sporze o to wykorzystanie, toczącym się burzliwie i nieprzerwanie w literaturze obcej ostatnich dziesięcioleci. Rzecz jasna, nie wszystkie wnioski sformułowane w ramach innych kultur prawnych da się bezpośrednio przenieść na grunt polski, jednak wiele z nich zachowuje swoją ważność również po dokonaniu takiego transferu. Badania zawarte w pracy zakotwiczone są w dorobku krajów kultury anglosaskiej (zwłaszcza zaś Stanów Zjednoczonych Ameryki). Ważnych obserwacji i argumentów dostarczyła także literatura państw kręgu niemieckojęzycznego, jednak w niniejszej pracy przytoczono jedynie wnioski z tych badań, jako że ich zasadnicze opracowanie ukazało się pod innym tytułem⁵.

1.2. Materiały legislacyjne

Przedmiotem monografii są materiały legislacyjne (materiały parlamentarne, *travaux préparatoires*), rozumiane jako ogół dokumentów powstałych w procesie tworzenia danego aktu prawnego (lub konkretnego przepisu), traktowanych jako narzędzie interpretacji. Będę również zamiennie używać określenia **historia legislacyjna (HL)** aktu prawnego lub przepisu. Ten ostatni termin przejęłam z piśmiennictwa anglojęzycznego, gdzie bardzo rozpowszechnione jest wyrażenie *legislative history* (LH)⁶. W konwencjonalnym ujęciu HL jest

⁵ A. Bielska-Brodziak, *Cel interpretacji jako kryterium oceny przydatności materiałów legislacyjnych dla wykładni prawa na gruncie niemieckiej kultury prawnej* [w:] *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, red. M. Kłodawski, publikacja w druku.

⁶ *Legislative history* jest terminem bardzo popularnym w literaturze anglosaskiej – zob. np. W.D. Popkin, *A Dictionary of Statutory Interpretation*, Durham 2007, s. 160–183; a także W.N. Eskridge Jr, Ph.P. Frickey, E. Garrett, *Legislation and Statutory Interpretation*, New York 2006, s. 303 (zwłaszcza literatura podana tam w przypisie 17).

Agnieszka Bielska-Brodziak – doktor nauk prawnych; radca prawny; adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; autorka licznych publikacji podejmujących problematykę interpretacji prawa.

Monografia jest pierwszym w Polsce opracowaniem kompleksowo podejmującym problematykę wykorzystania materiałów legislacyjnych w wykładni prawa. Szeroko zakrojone badania polskiego orzecznictwa zostały tu wsparte analizą kilkuset pozycji z zakresu polskiej, anglosaskiej i niemieckiej teorii interpretacji prawniczej.

W książce szczegółowo omówiono między innymi:

- sposoby wykorzystania historii legislacyjnej aktu prawnego w orzecznictwie sądowym,
- poszczególne rodzaje materiałów legislacyjnych: projekty ustaw wraz z uzasadnieniami, poprawki i sprawozdania, opinie lub zapisy debat parlamentarnych i ich znaczenie dla wykładni prawa,
- zasady dostępu do materiałów legislacyjnych,
- mankamenty współczesnej praktyki tworzenia, udostępniania i wykorzystywania historii legislacyjnej w orzecznictwie.

Przeprowadzone rozważania dają możliwość efektywniejszego korzystania z materiałów legislacyjnych w procesie interpretacji prawniczej, zwracając uwagę na wiążące się z tym szanse, ale jednocześnie nie pomijając istotnych zagrożeń. Analiza ta jest tym cenniejsza, że historia legislacyjna jawi się tutaj jako szczególnie wartościowe narzędzie wykładni prawa, zwłaszcza na tle istniejących alternatyw.



9 788381 077125 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-712-5



9 788381 077125

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL