

Zasady prawa w świetle materiałów legislacyjnych

Agnieszka Bielska-Brodziak, Sławomir Tkacz

Legal principles and legislative materials

Abstract: The paper discusses the possibilities for using legislative materials in the process of establishing a catalogue of legal principles and determining their content. The starting point for the analysis was the conviction that the catalogue of legal principles and their content are established through discourse. One element of this discourse is the legislator's voice in the form of „traces” left in various places. The interpreter may refer to both the legislator's expressions in texts of normative acts and to expressions presented in legislative materials. Until recently, given their insufficient availability, legislative materials were seldom used in the discourse on legal principles. Through an analysis of legislative materials developed for the 2016 amendment of the Code of Criminal Proceedings, the authors show that these materials can be a source of valuable information on the legislative intent. The paper concludes with the following observation: the currently available access opportunities offered by information technologies mean that expanding the context that shapes the catalogue and content of the various principles through the use of legislative materials appears necessary.

Keywords: legal principles, legislative materials, legislative history, legislator, criminal proceedings

* Uniwersytet Śląski w Katowicach

Agnieszka.bielska-brodziak@us.edu.pl; slawomir.tkacz@us.edu.pl

Wprowadzenie

U podstaw zamysłu badawczego niniejszego opracowania leży przedstawienie dwóch niezwykle ważnych zagadnień: zbliżenia do siebie różnorodności pojęć i funkcji wiązanych z konstrukcją zasad prawa oraz problemu wykorzystania materiałów legislacyjnych w dyskursie prawniczym. Przyjmujemy na użytek tekstu, że wykorzystywanie materiałów legislacyjnych do ustalania zarówno katalogu przepisów, z którymi wiązane są zasady prawa, treści poszczególnych zasad, jak i hierarchii między poszczególnymi zasadami mieści się w ramach aktywności interpretacyjnej (ewentualnie może wiązać się z aktami inferencji prawniczej). Realizując zamierzony projekt, jako jego ilustrację przedstawimy badania materiałów powstałych w toku prac legislacyjnych, których efektem było uchwalenie Ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 437). W naszym przekonaniu zasługują one na analizę ze względu na to, że celem tych zmian była modyfikacja modelu postępowania karnego prowadząca do odwrócenia skutków reformy wprowadzonej na mocy Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 ze zm.). Wprowadzenie zmian o tak fundamentalnym charakterze musiało wpłynąć na modyfikację celów realizowanych przez prawodawcę w sferze procesu karnego.

Problematyce zasad prawa poświęcono w polskiej literaturze wiele publikacji. Wciąż jednak zagadnienie to pozostaje przedmiotem zainteresowania i kontrowersji, o czym świadczą dzieła opublikowane w latach 2011–2014¹. Paradoksalnie,

¹ Mamy na myśli prace: Grzegorz Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni i orzecznictwie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Ars boni et aequi, Poznań 2011; Marzena Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012; Sławomir Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014. W starszym piśmiennictwie vide: Jerzy Wróblewski, „Prawo obowiązujące a «ogólne zasady prawa»”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I* 1965, z. 42, s. 17–29; Sławomira Wronkowska,

pomimo że w nauce prawa trudno znaleźć monografię, która nie posługiwałaby się terminem „zasada prawa”, brak jest konsensusu co do istoty tego pojęcia. Szczególnie ciekawie układa się zaś relacja: „intencja prawodawcy” – „zasady prawa”.

Pojęcie zasady prawa nie jest w prawoznawstwie jednoznaczne, a rozważaniu tej materii towarzyszy dostrzegalne zamieszanie pojęciowe². Wskazuje się, że terminowi „zasada prawa” „przypisuje się nie jedno, lecz kilka zasadniczo różnych znaczeń, a definicję usiłuje się sformułować tak, jakby w każdym przypadku chodziło o jedno tylko, zawsze to samo, pojęcie”³. Znamienne jest i to, że poszczególni przedstawiciele dyscyplin dogmatycznych formułują różne katalogi zasad prawa i wiążą z nimi rozmaite charakterystyki. Mówiąc o rozbieżnościach, możemy wyodrębnić następujące grupy zagadnień: (a) rozumienie zasad prawa; (b) kryteria wyodrębniania zasad prawa; (c) relacja „zasada prawa” – „tekst prawny”; (d) obowiązywanie zasad prawa; (e) charakterystyka zasad prawa; (f) funkcje zasad prawa i sposób ich wykorzystania w procesie stosowania prawa; (g) rozstrzygnięcie konfliktów zasad prawa⁴.

Nie mniej ciekawie przedstawia się drugi z przedmiotów zainteresowania niniejszego tekstu. Materiały legislacyjne postrzegane jako potencjalne narzędzie wykładni prawa to bez wątpienia jedno z częściej dyskutowanych na świecie zagadnień w ostatnich latach⁵. Dyskusja na temat

Maciej Zieliński, Zygmunt Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.

¹ M. Zieliński, „Zasady i wartości konstytucyjne”, w: Andrzej Bałaban, Przemysław Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 21.

³ M. Zieliński, „Konstytucyjne zasady prawa”, w: Janusz Trzcіński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 59.

⁴ Podkreślamy, że w naszym przekonaniu winno się mówić o konfliktach zasad prawa w odróżnieniu od kolizji reguł, które można rozstrzygnąć, posługując się tzw. regułami kolizyjnymi.

⁵ Obszernie vide Agnieszka Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

sposobów użycia materiałów legislacyjnych i roli, jaką pełnią bądź powinny pełnić w wykładni prawa, toczy się obecnie w wielu krajach Europy (w Niemczech⁶, Szwecji⁷, Wielkiej Brytanii⁸, Francji⁹, Hiszpanii¹⁰), ale także poza kręgiem kultury europejskiej: w Stanach Zjednoczonych (które nie tylko są kolebką tej dyskusji, ale wciąż podsycają ją, utrzymując na bardzo wysokim poziomie merytorycznym¹¹),

⁶ Dyskurs toczący się w kręgu krajów kultury niemieckojęzycznej omówiony został w tekście A. Bielska-Brodziak, „Cel interpretacji jako kryterium oceny przydatności materiałów legislacyjnych dla wykładni prawa na gruncie niemieckiej kultury prawnej”, w: Maciej Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 46–59.

⁷ Na temat roli materiałów legislacyjnych w wykładni vide Hans-Heinrich Vogel, „Sources of Swedish Law”, w: Michael Bogdan (ed.), *Swedish Legal System*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2010, s. 30–34; Aleksander Peczenik, Gunnar Bergholz, „Statutory Interpretation in Sweden”, w: D. Neil MacCormick, Robert S. Summers (eds), *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, Routledge, London 1991, s. 311–357.

⁸ Vide np. Wiliam D. Popkin, *A Dictionary of Statutory Interpretation*, Carolina Academic Press, Durham 2007, s. 160–161; Holger Fleischer, „Comparative Approaches to the Use of Legislative History in Statutory Interpretation”, *American Journal of Comparative Law* 2012, no. 60, s. 416–421; Stéphane Beaulac, „Parliamentary Debates in Statutory Interpretation: A Question of Admissibility or of Weight?”, *McGill Law Journal* 1998, no. 43, s. 292–296.

⁹ W piśmiennictwie francuskim vide np. monografia Philippe Josse, *Le rôle de la notion de travaux préparatoires dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Panthéon-Assas Paris II, Paris 1998; Claire M. Germain, „Approaches to Statutory Interpretation and Legislative History in France”, *Duke Journal of Comparative and International Law* 2003, no. 13, s. 201–206.

¹⁰ Vide np. Pablo Salvador Coderch, „Los materiales prelegislativos: entre el culto y la polémica”, *Anuario de Derecho Civil* 1983, no. 4, s. 1657–1684.

¹¹ Ze względu na wielość materiałów w tym miejscu przytoczymy jedynie przykładowo ważniejsze prace poświęcone wykorzystaniu materiałów legislacyjnych w różnych interpretacjach: pierwsza z nich pochodzi z lat siedemdziesiątych XX w. – Gwendolyn B. Folsom, *Legislative History. Research for the Interpretation of Law*, Fred B. Rothman & Co, Charlottesville 1972; druga to: Christian E. Mammen, *Using Legislative History in American Statutory Interpretation*, Kluwer Law International, Hague–London–New York 2002; vide także James J. Brudney, „Below the Surface: Comparing Legislative History Usage by the House of Lords and the Supreme Court”, *Washington University Law Review* 2007, no. 85, s. 1–62. Warto też zwrócić uwagę

Australii¹², Kanadzie¹³, Nowej Zelandii¹⁴ czy krajach azjatyckich¹⁵. Debata ta obejmuje nie tylko środowiska interpretatorów, ale także legislatorów¹⁶. Jest ona również kołem zamachowym rozważań na temat wartości materiałów legislacyjnych dla wykładni. Materiały legislacyjne pozwalają interpretatorowi na pozyskanie dwojakiego rodzaju istotnych informacji: o znaczeniu poszczególnych słów użytych przez prawodawcę oraz o celach, jakie prawodawca wiązał z wprowadzeniem danej regulacji. Użyteczność ta może dotyczyć każdego przepisu, szczególnie jednak interesujące wydaje się wykorzystanie tych materiałów w odniesieniu do przepisów, z którymi związane są zasady prawa.

Podkreślamy, że niniejszy tekst nie stanowi całościowego, kompletnego opracowania, lecz ma dawać asumpt do refleksji nad kręgiem problemów przedstawionych w toku prowadzonych rozważań. Wyraża on przekonanie autorów, że wskazana problematyka wymaga podjęcia w przyszłości dalszych badań w publikacji o charakterze monograficznym.

Specyfika problematyki zasad prawa

W polskiej tradycji z powodzeniem kontynuowanej w najnowszych monografiach termin „zasada prawa” jest zarezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Zasady prawa

na analizie użycia materiałów legislacyjnych w amerykańskim Sądzie Najwyższym – vide Beth M. Henschen, „Judicial Use of Legislative History and Intent in Statutory Interpretation”, *Legislative Studies Quarterly* 1985, no. 3, s. 353–371.

¹² S. Beaulac, op. cit., s. 296–297.

¹³ Ibidem, s. 300–308.

¹⁴ Ibidem, s. 297–298.

¹⁵ Vide Jim Evans, „Controlling the Use of Parliamentary History”, *New Zealand Universities Law Review* 1998, no. 18, s. 1, przyp. 1 i 2.

¹⁶ Vide np. obszerne i skrupulatne badania empiryczne przeprowadzone w środowisku legislatywy, opisane w dwuczęściowym opracowaniu Abbe R. Gluck, Lisa Schultz Bressman, „Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons”, Part I, *Stanford Law Review* 2013, no. 65, s. 901–1025; Part II, *Stanford Law Review* 2014, no. 66, s. 725–801.

to normy o charakterze „zasadniczym” (podstawowym dla systemu). Wyróżniają się one ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną czy hierarchiczną¹⁷. Proponowane kryteria wyodrębniania zasad prawa są zróżnicowane. Podkreśla się jednak ich odmienny charakter wobec pozostałych norm oraz szczególną rolę, jaką pełnią w systemie.

Należy wskazać, że w literaturze spotkać można różne charakterystyki zasad prawa. Ze względu na specyfikę problemów podjętych w niniejszym opracowaniu uwagę skupimy na tradycyjnym rozumieniu zasad prawa w polskiej kulturze prawnej. W dalszym toku rozważań pomijamy zatem te przedstawiane w dyskursie charakterystyki zasad prawa, których fundament stanowi podział norm prawnych na zasady prawa i reguły prawne¹⁸. W polskiej dyskusji dotyczącej problematyki zasad prawa zaczęto odwoływać się do tych koncepcji od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku¹⁹. Przywoływane są koncepcje, których autorami byli Ronald Dworkin, Robert Alexy, Manuel Atienza i Juan R. Manero oraz Humberto Ávila. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na konieczność akceptacji Dworkinowskiego rozróżnienia norm, według którego zasady w odróżnieniu od reguł stosowane są w większym lub mniejszym stopniu w myśl maksymy „more or less”²⁰. Wskazuje się różne możliwości klasyfikacji zasad prawa²¹. Podnoszone

¹⁷ Przedstawiona charakterystyka zasad prawa została zaproponowana już przez Jerzego Wróblewskiego. Cf. J. Wróblewski, „Prawo obowiązujące...”. Cf. także idem, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 255 i n. W nowszym piśmiennictwie vide Leszek Leszczyński, Grzegorz Maroń, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze”, *Annales UMCS Lublin – Polonia, Sectio G* 2013, vol. 60, no. 1, s. 81.

¹⁸ Mamy na myśli tzw. „Dworkinowską charakterystykę zasad prawa”. Cf. S. Tkacz, *O zintegrowanej...*, s. 34–55.

¹⁹ Cf. Tomasz Gizbert-Studnicki, „Zasady i reguły prawne”, *Państwo i Prawo* 1988, nr 3, s. 16–26; idem, „Konflikt dóbr i kolizja norm”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1989, z. 1, s. 1–15.

²⁰ Cf. Ronald Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. Tomasz Kowalski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; idem, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, Cambridge, MA–London 1985.

²¹ Akceptację zyskują złożone podziały zasad, w których oprócz zasad *sensu stricto* wyodrębniane są normy programowe (*policies*).

jest także to, że przepis w procesie stosowania prawa przekształcany jest w normy o odpowiednim charakterze (zasadę bądź regułę)²². O tym, czy określona norma zostanie uznana za zasadę, przesądza to, w jaki sposób zostanie ona wykorzystana w dyskursie. Zasady w odróżnieniu od reguł, które wyznaczają obowiązki (uprawnienia) określone przez prawodawcę, pozwalają bowiem na przeprowadzenie procesu argumentacyjnego na rzecz wydania określonej decyzji, mając charakter bądź „normy uzupełniającej” (wskazując racje), bądź „wstępnej w części” – obejmując jedynie część aspektów istotnych dla wydania określonego rozstrzygnięcia²³. Dużą wagę przywiązuje się też (zwłaszcza w ramach dyskursu prowadzonego wokół orzecznictwa sądu konstytucyjnego) do poglądów Alexy’ego, w tym do wyrażonej przezeń tezy o optymalizacyjnym charakterze zasad prawa („optimization requirements”)²⁴. Podkreśla się, że w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w Polsce zasady wiązane z konstytucją traktowane są jako nakazy optymalizacyjne, tj. wymagające, aby pewien pożądaný stan rzeczy został urzeczywistniony w możliwie najwyższym stopniu, a konflikty pomiędzy nimi sąd konstytucyjny rozstrzyga, posługując się testem proporcjonalności poprzez „wyważanie” sprzecznych wartości²⁵.

Cf. Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, *A Theory of Legal Sentences*, Springer, Dordrecht–Boston 1998, s. 6–11.

²² Humberto Ávila, *Theory of Legal Principles*, Springer, Dordrecht 2007, s. 2.

²³ *Ibidem*, s. 133–134: „Principles are primarily complementary and partially preliminary norm, for although they cover only part of the aspects to make a decision, they do not expect to generate a specific solution, but rather to contribute beside other reasons to make a decision”.

²⁴ Obszernie vide prace M. Kordeli, G. Maronia i S. Tkacza wymienione w przypisie 1.

²⁵ Szerzej vide Robert Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. Bożena Kwiatkowska, Jerzy Zajadło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010. Cf. *idem*, „On the Structure of Legal Principles”, *Ratio Juris* 2000, vol. 13, no. 3, s. 297 i n. Cf. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2008 r., K 5/08, ipo.trybunal.gov.pl: „Taki automatyzm działania oznaczałoby, że nie uwzględnia się wymagania proporcjonalności oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny przy orzekaniu o konstytucyjności w warunkach konfliktu wartości konstytucyjnych”.

Różnorodność pojęciowa rodzi problemy w zakresie ustaleń dotyczących norm stanowiących zasady prawa. Analiza poglądów formułowanych w polskim dyskursie potwierdza wnioski o zauważalnym chaosie pojęciowym w przedmiocie rozumienia zasad prawa. Wielość poglądów w tej materii nie ułatwia zadania dogmatyce i praktyce prawniczej. Dotyczy to w szczególności sędziów, którzy muszą wydawać orzeczenia w indywidualnych sprawach, a nie wgłębiać się w teoretyczne zawłości rozmaitych konstrukcji zasad prawa. Sytuacji nie poprawia także to, że autorzy opracowań teoretycznych posługują się różnorodnym instrumentarium. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że Dworcinowskie ujęcie zasad prawa utrzymane jest w narracji niepozytywistycznej, która obca jest polskiej tradycji sprowadzającej proces stosowania prawa do norm stanowiących wiązanych z tekstami aktów normatywnych stanowiących przez prawodawcę. Należy także wskazać, że wiele norm uznawanych przez polskich autorów za podstawowe i traktowanych jako zasady zgodnie z siatką Dworcinowską musi zostać zakwalifikowanych do grupy reguł. Zresztą podział na zwolenników tradycyjnego rozumienia zasad prawa i tych, którzy akcentują użyteczność posługiwania się podziałem na zasady prawa i reguły prawne też nie ukazuje skomplikowania omawianej materii. W tym kontekście przedstawienie rozważań poświęconych problematyce zasad prawa w świetle działalności prawodawcy wydaje się ze wszech miar pożądane.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że obecnie przeprowadzenie całościowej analizy zasad prawa, uwzględniającej rozmaite ich charakterystyki, nie jest możliwe. Przekraczałoby to resztą założone ramy niniejszego opracowania. Ze względu na to w toku dalszych rozważań, których celem będzie podjęcie próby wykazania użyteczności materiałów legislacyjnych w dyskursie o zasadach prawa, sformułowane uwagi odnosimy do tradycyjnej w polskiej kulturze prawnej siatki pojęciowej²⁶.

²⁶ Szerzej na ten temat. vide S. Tkacz, „Podstawowe sposoby rozumienia zasad prawa”, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady prawa administracyjnego*, t. 2 (w druku). Cf. także S. Tkacz, *O zintegrowanej...*, s. 25–34.

Prawodawca a zasady prawa

W polskiej kulturze prawnej zakorzeniony jest obraz zasad prawa jako dzieła prawodawcy. Tymczasem w nowszym piśmiennictwie bardzo mocno akcentuje się to, że terminy „stanowienie normy” oraz „stanowienie zasady” nie są tożsame, gdyż różnią się one jakościowo²⁷. Jak pisze autorka jednego z opracowań, „Obowiązujące zasady prawa mają status «pochodzących od prawodawcy (przypisywanych prawodawcy)», ale prawodawca ich nie stanowi (a co najmniej nie stanowi ich w takim znaczeniu, jak stanowi normy zwykle)”²⁸. Szczególnie podkreśla się rolę prawoznawcy (doktryny i podmiotów stosujących prawo) w dyskursie przesądzającym o tym, że określona norma zostaje uznana za zasadę prawa. Głos ustawodawcy, który ustanawia przepisy prawa, jest istotny – w wielu przypadkach może decydować o tym, że określona reguła uzyska status zasady prawa, nigdy jednak nie jest jedynym głosem przesądzającym o „zasadniczości” normy. Dzieje się tak dlatego, że ustalenie, iż określona norma powinna być uznawana za zasadę prawa, stanowi wypowiedź w metajęzyku wobec tekstów aktów normatywnych. Wypowiedzi prawodawcy podlegają zatem niejako dalszej „obróbce”, która dokonywana jest ze strony przedstawicieli nauki prawa oraz judykatury²⁹. Elementem koniecznym w ustaleniu, że norma jest zasadą prawa, jest zatem tzw. *opinio communis doctorum*³⁰.

Wypowiedzi prawodawcy, które są brane pod uwagę w procesie prowadzącym do ustalenia, że określona norma winna być uznawana za zasadę prawa, podzielić można na dwie kategorie:

1. wypowiedzi zawarte w tekstach prawnych, wśród których można wyodrębnić:

– wypowiedzi zawarte w jednostkach redakcyjnych aktów normatywnych,

²⁷ Cf. M. Kordela, op. cit., s. 224.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Zwracał na to uwagę już w latach siedemdziesiątych Józef Nowacki w pracy „«Materialna» jedność systemu prawa”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I* 1976, z. 108, s. 96.

³⁰ Cf. M. Kordela, op. cit., s. 222–226.

– wypowiedzi zawarte w tekście prawnym poza jednostkami redakcyjnymi aktów normatywnych (tytuł rozdziału);

2. wypowiedzi zawarte poza tekstami prawnymi (materiały legislacyjne).

Ad 1. Wypowiedzi zawarte w tekstach prawnych

Ustalając, które normy należy uznawać za zasady prawa, w pierwszej kolejności sięga się do tekstów aktów normatywnych. Kłopot z nimi jest taki, że prawodawca, co prawda, posługuje się słowem „zasada”, ale jest ono używane w tekstach prawnych w bardzo wielu znaczeniach. Najczęściej jest stosowane dla nazwania pewnych reguł zachowania, w przepisach odsyłających do innych przepisów konkretnej ustawy oraz w przepisach, które przyznają określonym organom kompetencje do stanowienia przepisów prawa, w szczególności mocą aktów wykonawczych. W tych przypadkach posługiwanie się przez prawodawcę zwrotem „zasada” stanowi wynik pewnych tradycji językowych związanych z redagowaniem tekstów prawnych. Samo użycie słowa „zasada” nie implikuje jednak żadnych kryteriów, które przesądzałyby o tym, że określone normy winny być uznawane za zasady prawa.

Odrębną grupę stanowią te przypadki, gdy prawodawca posługuje się klauzulą generalną i używa zwrotu zasada w celu upoważnienia organu stosującego prawo do dokonania w indywidualnej sprawie oceny bądź uwzględnienia reguł pozatekstowych (np. zasady sprawiedliwości społecznej, zasady współżycia społecznego etc.). Sytuacje te rodzą wiele nieporozumień w dyskursie i zasługują na odrębne opracowanie³¹.

Termin „zasada” używany jest także do określenia tytułów rozdziałów aktów normatywnych. Szczególnie interesujące są te sytuacje, w których termin „zasada” jest wiązany przez prawodawcę z dopełnieniem w postaci przymiotnika „ogólne” czy „podstawowe”. W literaturze spotyka się dwa odmienne stanowiska wyjaśniające tego rodzaju zabieg legislacyjny. Według pewnej grupy autorów prawodawca, podnosząc normy umieszczone w określonym rozdziale do rangi zasad podstawowych/ogólnych, przesądza niejako, że są one zasadami prawa, nie pozostawiając tego

³¹ Cf. L. Leszczyński, G. Maroń, op. cit., s. 81–91.

doktrynie czy orzecznictwu. Inni znów twierdzą, że wypowiedzi te nie mają większych walorów poznawczych. Należy stwierdzić, że w sytuacjach obecnie omawianych mamy do czynienia z bardzo mocnym przejawem woli prawodawcy. Oczywiście jest, że jeżeli prawodawca wyodrębnia rozdział określony jako zasady ogólne (podstawowe), przepisy w nim zamieszczone winny być w pierwszej kolejności rozpatrywane w kategoriach zasad prawa. Nie oznacza to jednak, iż prawodawca przesądza ostatecznie o zamkniętym katalogu takich zasad podstawowych. Praktyka wskazuje, że nie wszystkie przepisy umieszczone przez prawodawcę w rozdziale o takim charakterze ostatecznie są uznawane za zasady prawa, a samych zasad poszukuje się w przepisach znajdujących się w innych rozdziałach aktu normatywnego i ostatecznie są też z nimi wiązane.

Ad 2. Wypowiedzi zawarte poza tekstem aktu prawnego – materiały legislacyjne

Przyjrzyjmy się obecnie materiałom legislacyjnym (inaczej materiałom przygotowawczym czy *travaux preparatoires*) Wykorzystanie ich na gruncie interpretacji pojawia się pod hasłem „historii legislacyjnej”³². Termin ten wywodzi się z piśmiennictwa anglojęzycznego, gdzie jest bardzo rozpowszechniony³³. W konwencjonalnym ujęciu HL jest zbiorem materiałów – spisanych w formie dokumentów – wygenerowanych przez prawodawcę (lub na jego zlecenie) w toku przygotowywania i uchwalania aktu prawnego, przy czym największe znaczenie w wykładni mają dokumenty pochodzące z parlamentarnego etapu tworzenia prawa. 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

³² Ze względu na powyższe w dalszym toku rozważań zamiennie posługujemy się terminami „materiały legislacyjne” oraz „historia legislacyjna” (HL).

³³ *Legislative history* jest terminem bardzo popularnym w literaturze anglosaskiej – vide np. W.D. Popkin, op. cit., s. 160–183; Elizabeth Garrett, William N. Eskridge, Philip P. Frickey, *Legislation and Statutory Interpretation*, Foundation Press, New York 2006, s. 303.

hipotezy interpretacyjne³⁴. Celem takiego zabiegu jest uzyskanie informacji zmierzających do ustalenia historycznych intencji ustawodawcy stojących za wprowadzeniem danego przepisu bądź ustawy³⁵.

W dyskursie materiały legislacyjne umieszczane są przede wszystkim wśród narzędzi wykładni prawa. Warto jednakże zauważyć, że w Polsce ani ustawowo, ani mocą utrwalonych dyrektyw wykładni nie wprowadzono reguł posługiwania się nimi. Nie pojawiają się więc ani dyrektywy nakazujące, ani też zakazujące takiego działania. Generalnie polska tradycja prawna pozwala korzystać z wszelkich materiałów, które mogą się okazać przydatne w toku wykładni przepisów prawa, choć oczywiste jest, że jedne narzędzia wykładni będą kulturowo bardziej cenione i rekomendowane niż inne. Problematyka wykorzystania *travaux preparatoires* w interpretacji prawa była do niedawna przez literaturę polską pozostawiona na całkowitym marginesie zainteresowania, a mimo to popularność ich wykorzystania w orzecznictwie zaskakuje rozmiarami: materiały z procesu legislacyjnego stanowią ważne i coraz częściej wykorzystywane narzędzie interpretacyjne. Nie budzi wątpliwości, że obecnie materiały legislacyjne są ważnym, a w przyszłości będą coraz częściej wykorzystywanym narzędziem w praktyce prawniczej. Trzeba odnotować, iż jedną z głównych przyczyn takiego

³⁴ Podkreślamy, że mówiąc o interpretatorach, mamy na myśli wszystkie grupy podmiotów biorące udział w dyskursie. Będą to zatem zarówno przedstawiciele doktryny, jak i podmioty stosujące prawo. Uwaga ta odnosi się do całości rozważań przedstawionych w niniejszym opracowaniu. Obszernie vide A. Bielska-Brodziak, „Podmioty w dyskursie interpretacyjnym – motywacja, interes a wybór rezultatu”, w: A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 3354, Katowice 2015, s. 31–57.

³⁵ Warto wspomnieć w tym miejscu o podobnie brzmiącym pojęciu „wykładni historycznej” – szerzej vide: Zygmunt Tobor, „Wykładnia historyczna”, w: Marian Mikołajczyk et al. (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 1177–1186; A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, „Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym”, *Państwo i Prawo* 2009, nr 9, s. 18–32.

stanu rzeczy jest najpewniej to, że w ostatnich latach warunki korzystania z materiałów legislacyjnych uległy znaczącej poprawie za sprawą swobodnego, dość prostego i wygodnego dostępu do nich przez Internet za pośrednictwem różnych baz materiałów legislacyjnych³⁶.

W literaturze podkreśla się, że HL jest niezwykle istotnym narzędziem komunikacji na różnych płaszczyznach; mogą one być wykorzystywane jako źródło wiedzy o różnego rodzaju faktach³⁷. Problematyka ta w aspekcie zagadnienia zasad prawa zostanie omówiona w toku dalszych rozważań.

Materiały legislacyjne jako narzędzie pozwalające na uzyskanie wiedzy o intencjach prawodawcy

Materiały legislacyjne, jak ustalono w toku prowadzonych rozważań, oznaczają zbiór dokumentów wytworzonych w toku procesu legislacyjnego aktu prawnego. Materiały legislacyjne zawierają informacje zewnętrzne względem tekstów aktów normatywnych. Są to jednakże – co należy dobitnie podkreślić – materiały pochodzące do prawodawcy.

Omówienie sposobów wykorzystania HL w procesie kształtowania treści zasad prawa trzeba rozpocząć od przedstawienia rodzajów materiałów legislacyjnych. Dla celów prowadzonych rozważań wymieńmy: uzasadnienia projektów ustaw, treść poprawek zgłoszonych w toku prac legislacyjnych (zarówno tych, które spowodowały przeobrażenie projektu, jak i odrzuconych), sprawozdania komisji, stenogramy debat zarówno w toku prac komisji czy podkomisji, jak również w toku posiedzeń plenarnych organu ustawodawczego oraz opinie do projektu. W zasadzie wszystkie te materiały są dziś łatwo dostępne dla interpretatorów w przestrzeni publicznej (www.sejm.gov.pl)³⁸.

³⁶ Obszernie vide A. Bielska-Brodziak, „Po co prawnikom materiały legislacyjne”, *Radca.pl* 2017, nr 3, s. 21–34.

³⁷ Cf. Z. Tobor, „Rola materiałów legislacyjnych w porządku prawnym”, *Przegląd Prawa i Administracji* 2016, t. 104: *Systemowość prawa*, red. Zbigniew Pulka.

³⁸ Cf. A. Bielska-Brodziak, „Po co prawnikom...”, s. 21 i n.

Przechodząc do dalszych rozważań, wyodrębniłyśmy dwie płaszczyzny analiz, które uporządkują rozważaną problematykę. Pierwsza płaszczyzna to analiza powodów wykorzystania HL (czego poszukujemy w HL?), druga to analiza sytuacji, w których HL okazuje się przydatna (jaki problem próbujemy rozwiązać za pomocą HL?). Niezależnie jednak od tego, z jakim problemem boryka się podmiot stosujący prawo, historia legislacyjna pozwala na pozyskanie dwojakiemu rodzajowi istotnych informacji:

– informacji o celu, który prawodawca wiązał z wprowadzeniem danej regulacji
albo

– informacji o znaczeniu danego fragmentu tekstu prawnego, danego wyrazu (wyrażenia) zawartego w przepisie³⁹.

Podkreślamy że użyteczność ta może dotyczyć każdego fragmentu tekstu normatywnego oraz każdego przepisu.

W pierwszym przypadku najczęściej używane będą uzasadnienia projektów ustaw, właśnie bowiem ten typ parlamentariów zawiera wyjaśnienie motywów, dla których prawodawca podejmuje swoją aktywność prawotwórczą. Warto zauważyć, że ustalanie celu jest tym powodem sięgania do HL, który dominuje w praktyce orzeczniczej. Korzystanie z historii legislacyjnej w ten sposób wydaje się także zgodne z prawniczą intuicją. Analiza zawartego w HL całościowego tła ustawy i warunków debaty poprzedzającej jej wejście w życie pozwala na zrozumienie kontekstu, w jakim działał, i zamiarów, jakie chciał realizować prawodawca faktyczny⁴⁰. W drugim przypadku dla wyjaśnienia znaczenia konkretnego słowa czy sformułowania wykorzystywane są raczej inne

³⁹ W wielu pozycjach literatury anglojęzycznej eksponowane są wspomniane dwa generalne powody stojące za użyciem materiałów legislacyjnych. Vide np. Victoria Nourse, „Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History”, *Boston College Law Review* 2014, no. 55, s. 1644: „As we will also see, there are different ways of using legislative history – as indicia of semantic «usage» or to determine «purpose»”. Linda D. Jellum z kolei pisze o korzystaniu z HL, aby rzucić światło na szczegółową intencję ustawodawcy w odniesieniu do konkretnie rozpatrywanego problemu i aby zidentyfikować ogólny cel ustawy (regulacji), vide Linda D. Jellum, *Mastering Statutory Interpretation*, Carolina Academic Press, Durham 2008, s. 169.

⁴⁰ Stephen Breyer, „On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes”, *Southern California Law Review* 1992, vol. 65, s. 848.

parlamentaria. Najlepszym wsparciem w poszukiwaniu informacji o konkretnym znaczeniu okazuje się obserwacja zmian, jakim przepis ulegał na skutek przyjętych poprawek, oraz analiza poprawek odrzuconych. Będą tu wchodzić w grę zarówno przeobrażenia projektu dokonane w drodze poprawek (rezygnacja z jakichś zapisów, wprowadzenie innych modyfikacji do istniejącej treści projektu), jak i uzasadnienia tychże poprawek. Możliwości wsparcia można ponadto upatrywać w treści opinii do projektu, z uwzględnieniem reakcji gremiów sejmowych na treść tych opinii (czy zostały wykorzystane czy też pominięte). Warto dodać, że w przypadku poszukiwania informacji o znaczeniu konkretnego fragmentu tekstu normatywnego, słowa bądź wyrażenia użytego przez prawodawcę rzadko wykorzystywany jest tylko pojedynczy materiał legislacyjny. Zazwyczaj podmioty stosujące prawo prowadzą bardziej kompleksowe analizy wielu dokumentów. Odmiennie dzieje się, gdy interpretator poszukuje informacji o celu, w jakim prawodawca wprowadza daną regulację. Wówczas – jak sygnalizowaliśmy wcześniej – najczęściej sięga się tylko do uzasadnień projektów.

Informacje odczytane z materiałów legislacyjnych mogą w naszym przekonaniu być źródłem wiedzy o intencji prawodawcy także w dyskursie o zasadach prawa. Tu więc możemy odnaleźć wypowiedzi prawodawcy o tym, że przywiązuje on szczególną wagę do pewnych fragmentów tekstów aktów normatywnych. HL może zatem służyć zarówno do ustalania, który fragment aktu prawnego – zgodnie z wolą prawodawcy – powinien być traktowany jako zasada (ustalenie katalogu zasad prawa), jak i ustalania treści zasad prawa. W tym miejscu zwrócić należy szczególną uwagę na ten ostatni aspekt problematyki zasad prawa. Materiały legislacyjne mogą kształtować zmiany rozumienia treści wiązanych z zasadami prawa będącymi założeniami systemu czy określonej gałęzi prawa. Przedstawiciele nauki prawa i judykatury muszą odkodować te treści z nowych bądź też znowelizowanych tekstów prawnych. Ważną kwestią w dyskursie dotyczącym zasad prawa jest także dokonanie ustaleń w przedmiocie relacji poszczególnych zasad prawa. I w tym zakresie materiały legislacyjne mogą okazać się pomocne, pozwalając na dokonanie ustaleń dotyczących preferencji prawodawcy co do poszczególnych, nierzadko pozostających

w konflikcie zasad. Wyraźnie należy wskazać, że ze względu na wagę formułowanych w tej materii wypowiedzi oczywiste jest to, iż rozstrzygnięcie problemów nie może tu być dowolne. W sytuacji gdy teksty aktów normatywnych najczęściej nie zawierają wskazówek pozwalających na rozstrzygnięcie konfliktów zasad, materiały legislacyjne jako element pochodzący bezpośrednio od prawodawcy mogą dostarczyć wręcz bezcennych informacji co do intencji prawodawcy w przedmiocie pierwszeństwa zasad prawa.

Przedstawiony problem pojawia się w polskim dyskursie, m.in. w obecnie prowadzonej, bardzo burzliwej dyskusji o fundamentach systemu prawa. W jej toku rozmaici autorzy z tymi samymi fragmentami tekstów aktów normatywnych, a nawet z tymi samymi zasadami wiążą odmienne treści. Konstatacja ta odnosi się również do treści zasad wiązanych z Kodeksem postępowania karnego. W świetle tej uwagi analiza materiałów legislacyjnych powstałych w toku nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 2016 r. jest dla nas fascynującym, a jednocześnie niezwykle trudnym wyzwaniem naukowym.

Pierwszeństwo zasad prawa karnego procesowego w świetle zmian w polskim Kodeksie postępowania karnego z 2016 r.

Materiały legislacyjne mogą być wsparciem w dwóch sytuacjach związanych ze specyfiką zasad prawa: są one przydatne zarówno do wyodrębnienia katalogu zasad (uzasadnienia, że dana regulacja jest zasadą), jak i do nadania zasadzie prawa treści normatywnej. Dostarczają także cennych wskazówek w przedmiocie ustaleń dotyczących relacji pomiędzy zasadami prawa, w szczególności odnoszących się do preferowanych przez ustawodawcę zasad prawa w przypadku powstania pomiędzy nimi konfliktów. Temu ostatniemu zagadnieniu poświęcimy dalsze rozważania.

Aby unaocznić, w jaki sposób prawodawca wypowiada się o swoich preferencjach co do zasad prawa w materiałach legislacyjnych, warto sięgnąć po przykłady. Przeanalizujemy zatem pokrótce materiały związane z procesem legislacyjnym, którego efektem było uchwalenie Ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

karnego oraz niektórych innych ustaw⁴¹ (weszła w życie 15 kwietnia 2016 r.).

W literaturze zwraca się uwagę na bardzo częste w ostatnich latach nowelizacje Kodeksu postępowania karnego, które – jak pisze jeden z autorów – wprowadzają zamęt i są bołączką środowiska prawniczego; nadto mogą budzić uzasadnione wątpliwości w świetle obowiązku realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴². Ustawa nowelizująca z 2016 r. wprowadziła liczne zmiany dotyczące zasad prawa w polskim procesie karnym, uprzednio zreformowanym w latach 2013–2015⁴³. Celem nowelizacji z 2013 r., która określana była mianem „przełomowej nowelizacji procedury karnej”, było m.in. przemodelowanie postępowania w kierunku większej kontradyktoryjności, która skutkować miała stworzeniem najlepszych warunków do realizacji zasady prawdy materialnej oraz poszanowania praw uczestników postępowania⁴⁴. W literaturze wskazuje się, że „Podniesienie kontradyktoryjności do rangi zasady «wiodącej» w postępowaniu pierwszoinstancyjnym nie tylko wyhamowywało rolę sądu, ale przede wszystkim doprowadziło na krótko do pełnego upodmiotowienia stron procesowych”⁴⁵.

Spróbujmy się w tym miejscu zastanowić, jakie cele prawodawca wiązał z ustawą nowelizującą z 2016 r. oraz jakie treści wiązał z zasadami prawdy oraz zasadami kontradyktoryjności, które niewątpliwie są uznawane za fundamenty procesu karnego. Analiza wypowiedzi prawodawcy zawartych w uzasadnieniu projektu nowelizacji nie wskazuje, aby jego intencją było powiązanie z procesem karnym nowych zasad prawa. Uzasadnienie to dostarcza nam natomiast

⁴¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 437; w dalszym toku rozważań posługujemy się skróconą nazwą „ustawa nowelizująca z 2016 r.”.

⁴² Damian Gil, „Z problematyki zbyt częstych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. W poszukiwaniu ratio ostatnich zmian w polskim procesie karnym”, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* 2016, nr 2, s. 5–19.

⁴³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 ze zm.; w dalszym toku rozważań posługujemy się skróconą nazwą „ustawa nowelizująca z 2013 r.”. Vide także Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).

⁴⁴ Cf. D. Gil, op. cit., s. 9.

⁴⁵ Ibidem, s. 10.

wielu bardzo istotnych informacji o preferencjach prawodawcy co do zasad prawa, które winny być realizowane w pierwszej kolejności. Stwierdza on mianowicie, że „wprowadzona z dniem 1 lipca 2015 r. reforma w sposób nadmierny faworyzuje zasadę kontradiktoryjności w stosunku do zasady prawdy materialnej, marginalizując aktywną rolę sądu, który z uwagi na swą bezstronność, może i powinien w postępowaniu pełnić funkcję gwaranta – zarówno uprawnień jednostki, jak i skuteczności postępowania w aspekcie realizacji jego celów, a zwłaszcza trafnej reakcji karnej”⁴⁶. W przekonaniu ustawodawcy zasada kontradiktoryjności „[...] powinna nadal stanowić jedną z podstawowych zasad przyświecających nowoczesnemu procesowi karnemu. Powinna ona jednak służyć budowaniu prawdziwych ustaleń faktycznych w procesie, a nie chociażby stwarzać możliwości osłabienia konsekwencji stosowania tej naczelnej zasady postępowania karnego, a przez to również w zakresie realizacji celów, jakim proces służy (art. 2 § 1 k.p.k.)”⁴⁷. Z tego względu prawodawca *expressis verbis* wskazał, że uznał za stosowne przywrócić obowiązujący do dnia 30 czerwca 2015 r. mieszany kontradiktoryjno-inkwizycyjny model postępowania jurysdykcyjnego⁴⁸. W omawianym projekcie nowelizacji znajdujemy też wiele bardziej szczegółowych wypowiedzi prawodawcy pozwalających na odczytanie jego intencji odnośnie do (zgodnie ze słowami uzasadnienia projektu ustawy) „modyfikacji priorytetów zasad procesowych”⁴⁹ – w szczególności relacji zasady prawdy materialnej i kontradiktoryjności. I tak „projekt przywraca nadrzędną rolę zasady prawdy materialnej, co wiąże się z koniecznością wyraźnego wskazania w uregulowaniach szczególnych obowiązku dążenia organów procesowych do poczynienia zgodnych z prawdą ustaleń faktycznych i jednoznacznego wytyczenia takiego normatywnego celu działania tych organów”⁵⁰. Następstwem tego jest m.in.: „zmiana redakcyjna przepisu konstruującego cel

⁴⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 207, Sejm VIII kadencji, www.sejm.gov.pl, s. 2.

⁴⁷ Ibidem, s. 1–2.

⁴⁸ Ibidem, s. 2.

⁴⁹ Ibidem, s. 3.

⁵⁰ Ibidem, s. 2–3.

postępowania w zakresie zasady trafnej reakcji karnej”⁵¹; „konieczność powrotu do poprzedniej formuły reguły *in dubio pro reo*” (przywrócenie dyrektywy, zgodnie z którą należy dążyć do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a dopiero w razie niemożności usunięcia istniejących wątpliwości – rozstrzygnąć je na korzyść oskarżonego)⁵²; „przywrócenie poprzednio obowiązującego brzmienia art. 167 k.p.k., który ma nakazywać sądowi uzupełnianie inicjatywy dowodowej stron poprzez przeprowadzanie dowodów z urzędu w każdym wypadku, gdy jest to niezbędne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy”⁵³; „powrót do obowiązujących przed dniem 1 lipca 2015 r. reguł przeprowadzania dowodów w toku postępowania”⁵⁴ i wiele innych zmian. Jak więc widzimy, przytoczone wypowiedzi prawodawcy wyraźnie zawężają zakres interpretacji wprowadzanych zmian: intencją prawodawcy jest doprowadzenie do odwrócenia reformy z 2013 r.⁵⁵ Fundamentem tego ma być uznanie nadrzędnej roli zasady prawdy materialnej w procesie i powiązanie z nią takich treści, które w ocenie ustawodawcy będą ten cel realizować. Rezultatem nowelizacji z 2016 r. ma być powrót do „odpowiadających społecznemu poczuciu sprawiedliwości oraz sprawdzonych w toku długoletniej praktyki reguł oparcia rozstrzygnięć o prawdziwe ustalenia, połączonych z koniecznością odgrywania przez sąd czynnej roli w postępowaniu [...]”⁵⁶.

W literaturze komentatorzy zwrócili uwagę na to, że prawodawca, projektując ustawę nowelizującą z 2016 r., postawił zasadę kontrydiktoryjności wręcz w swoistej opozycji do zasady prawdy materialnej⁵⁷. Jak stwierdza jedna z autorek, przywracając brzmienie art. 2 § 2 pkt 1 oraz art. 5 § 2 sprzed ustawy nowelizującej z 2013 r., projektodawca ustawy nie kryje, że jego celem jest to, aby uczynić odpowiedzialnym za realizację zasady prawdy materialnej nie tylko

⁵¹ Ibidem, s. 3.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Cf. D. Gil, op. cit., s. 7.

⁵⁶ Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 4.

⁵⁷ Cf. Monika Całkiewicz, „Odwrót od kontrydiktoryjności”, www.temidium.pl [dostęp: 27.05.2018].

strony sporu, ale też aktywny sąd, który w postępowaniu powinien pełnić funkcję gwaranta skuteczności postępowania (trafnej reakcji karnej)⁵⁸.

Ciekawych informacji podmiotowi stosującemu prawo może dostarczyć także analiza opinii do projektu przedstawiona przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu⁵⁹. W opinii tej podkreślono, że „Zmiana modelu postępowania jurysdykcyjnego zaledwie po 8 miesiącach obowiązywania, bez pogłębionych badań empirycznych i w oparciu o szcążkowe dane statystyczne, narusza zasadę stabilności prawa”⁶⁰. Wprost wskazano, że część projektowanych rozwiązań bazuje na błędnym założeniu, jakoby poprzednie nowelizacje ograniczyły dotarcie do prawdy materialnej⁶¹. Tymczasem ustawa nowelizująca z 2013 r. uzupełniła model procesu karnego jedynie o dodatkowe elementy kontradiktoryjności⁶². Jak napisano w opinii, „zasada prawdy na płaszczyźnie ustawy procesowej, oznacza w aspekcie procesowym jedynie dyrektywę optymalizacyjną, nakazującą takie ukształtowanie modelu postępowania [...], by obowiązujące reguły stwarzały największe z możliwych prawdopodobieństwo zgodności sądu stanowiącego wynik sformalizowanych czynności dowodowych z pozajęzykową rzeczywistością”⁶³. Wprowadzone uprzednio zmiany w żadnej mierze nie osłabiają więc prawdy materialnej⁶⁴.

W aspekcie omawianej problematyki należy zwrócić uwagę na to, że gremia sejmowe pominęły krytyczne uwagi Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, w istocie w ogóle się do nich nie odnosząc, tak jakby nie zostały one przedstawione.

Wreszcie ze względu na przedmiot prowadzonych rozważań zasygnalizować należy także kontrowersje związane z realizacją przez ustawę nowelizującą z 2016 r. zasady prawa do

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dnia 22 lutego 2016 r. na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 207, Sejm VIII kadencji, www.sejm.gov.pl.

⁶⁰ Ibidem, s. 1.

⁶¹ Ibidem, s. 5.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem, s. 6.

⁶⁴ Ibidem.

obrony. W powyżej cytowanej opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu wprost wskazano, że powrót do reguł sprzed 1 lipca 2015 r. w postaci uzależnienia przyznania oskarżonemu dostępu do profesjonalnego obrońcy od wyniku weryfikacji jego stanu majątkowego budzi wątpliwości co do zgodności z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r., której przedmiotem jest dostęp do adwokata w postępowaniu karnym⁶⁵. Także w doktrynie autorzy, odwołując się m.in. do materiałów legislacyjnych, zajęli krytyczne stanowisko wobec proponowanych zmian, podkreślając, że ich efektem jest poważne ograniczenie gwarancji ochronnych wiązanych z zasadą prawa do obrony⁶⁶. Wskazali oni m.in., że niektóre z przyjętych rozwiązań „wbrew przedstawionej [...] deklaracji projektodawcy podkreślającej dążenie do realizacji standardów konstytucyjnych, w naszej ocenie kolidują ze standardem konstytucyjnym”⁶⁷. Wydaje się, że powyższa wypowiedź może dać asumpt do podjęcia rozważań w przedmiocie zagadnienia: deklaracje prawodawcy sformułowane w materiałach legislacyjnych (w szczególności w uzasadnieniu projektu ustawy) a jego rzeczywiste intencje. Problem ten wymaga podjęcia w odrębnych studiach.

Podsumowanie: rola materiałów legislacyjnych w dyskursie o zasadach prawa

1. W polskiej kulturze prawnej zakorzeniony jest obraz zasad prawa jako dzieła prawodawcy. Tymczasem w nowszym piśmiennictwie bardzo mocno akcentuje się rolę prawodawcy w dyskursie przesądzającym o tym, że określona norma zostaje uznana za zasadę prawa. Głos ustawodawcy, który ustanawia przepisy prawa, jest istotny, w wielu przypadkach może bowiem decydować o tym, że określona reguła uzyska status zasady prawa, nigdy jednak nie jest jedynym głosem przesądzającym o „zasadniczości” normy. Katalog zasad prawa, a także ich treść budowane są w drodze dyskursu. Elementem tego dyskursu jest głos prawodawcy

⁶⁵ Ibidem, s. 9–10.

⁶⁶ Wojciech Hermeliński, Barbara Nita-Światłowska, „Kilka uwag o prawie do obrony w związku z nowelizacją kodeksu postępowania karnego z 2016 roku”, *Palestra* 2016, nr 9, s. 12–25.

⁶⁷ Ibidem, s. 12.

w postaci „śladów” pozostawionych w różnych miejscach. Konieczne dla ustalenia, że norma jest zasadą prawa, jest jednak tzw. *opinio communis doctorum*⁶⁸.

2. Wypowiedzi prawodawcy są odczytywane i rozwijane przez przedstawicieli nauki prawa oraz judykatury, którzy są uczestnikami dyskursu kreującego zasady prawa⁶⁹. Mogą oni sięgać zarówno po wypowiedzi prawodawcy znajdujące się w tekstach aktów normatywnych, jak i wypowiedzi zaczerpnięte z treści materiałów legislacyjnych. Wola prawodawcy wyrażona poprzez sam tekst aktów normatywnych jest bardzo mocnym wyrazem jego intencji w przedmiocie zasad prawa. Nie zawsze jednak jest to źródło wystarczające. Teksty prawne w tych fragmentach, z którymi wiązane są zasady prawa, bardzo często zawierają zwroty niedookreślone, o dużym stopniu ogólności. Z tego względu istotnym śladem intencji prawodawcy może być deklaracja wyrażona w tekście materiałów legislacyjnych, z której wynika, że z określonym przepisem jest przezeń wiązana zasada prawa. Ważną kwestią w przedmiocie zasad prawa jest również dokonanie ustaleń dotyczących relacji pomiędzy poszczególnymi zasadami prawa. I w tym zakresie materiały legislacyjne mogą okazać się pomocne, pozwalając na dokonanie ustaleń dotyczących preferencji prawodawcy co do poszczególnych, nierzadko pozostających ze sobą w konflikcie, zasad. W sytuacji gdy teksty aktów normatywnych najczęściej nie zawierają wskazówek pozwalających na rozstrzygnięcie konfliktów zasad, materiały legislacyjne jako element pochodzący bezpośrednio od prawodawcy

⁶⁸ Wyraźnie podkreślamy, że zgodnie z przytoczonymi w niniejszym tekście poglądami Marzeny Kordeli, przedstawionymi w fundamentalnej rozprawie wymienionej w przypisie 1, tzw. *opinio communis doctorum* z reguły ma charakter jedynie deklaratoryjny. Autorzy niniejszego opracowania są zwolennikami stanowiska, że *opinio communis doctorum* ma charakter konstytutywny, stanowiąc istotny element dyskursu pomiędzy prawodawcą, doktryną oraz organami stosującymi prawo, w efekcie którego z określonym fragmentem tekstu prawnego (bądź regułą pozatekstową) wiązany jest element zasadniczości.

⁶⁹ Podkreślamy, że mówiąc o „kreowaniu” zasad prawa, mamy na myśli to, iż ustalenie, że określona norma ma charakter „zasadniczy”, stanowi efekt (wspomnianego w poprzednim przypisie) dyskursu. Oczywiście, odrębną kwestią jest tu akceptowana koncepcja systemu prawa i jego granic. Uznajemy, że tak charakteryzowane zasady prawa są elementami systemu, będąc normami, z którymi wiązana będzie cecha obowiązywania.

mogą dostarczyć wręcz bezcennych informacji co do intencji prawodawcy w przedmiocie pierwszeństwa zasad prawa.

3. Wybór spośród kompleksowo (a nie wybiórczo) rozważanych hipotez jest miarą rzetelności i kompetencji podmiotu wypowiadającego się o zasadach prawa. Jeszcze do niedawna – w związku z brakiem wystarczającej dostępności materiałów legislacyjnych w przestrzeni publicznej – głównym nurtem postępowania z zasadami prawa było kreowanie ich treści bez użycia historii legislacyjnej. Obecnie sytuacja ta ulega zmianie, standardy dostępności do materiałów legislacyjnych znacząco wzrosły i nadal rosną. Mimo że w polskiej tradycji nie dokonywano odtwarzania katalogu i treści zasad prawa na podstawie HL, wobec dzisiejszych możliwości dostępu dostarczanych przez technologie informatyczne wzbogacenie kontekstu decydującego o ustaleniu katalogu i treści poszczególnych zasad poprzez wykorzystanie materiałów legislacyjnych wydaje się kierunkiem nie tylko pożądanym, ale wręcz niezbędnym. Uważamy, że kontekst ten wciąż jest niedoceniany i niewykorzystany.

Bibliografia

- Alexy Robert, „On the Structure of Legal Principles”, *Ratio Juris* 2000, vol. 13, no 3, s. 294–304.
- Alexy Robert, *Teoria praw podstawowych*, tłum. Bożena Kwiatkowska, Jerzy Zajadło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Atienza Manuel, Manero Juan Ruiz, *A Theory of Legal Sentences*, Springer, Dordrecht–Boston 1998.
- Ávila Humberto, *Theory of Legal Principles*, Springer, Dordrecht 2007.
- Beaulac Stéphane, „Parliamentary Debates in Statutory Interpretation: A Question of Admissibility or of Weight?”, *McGill Law Journal* 1998, no. 43, s. 287–324.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, „Cel interpretacji jako kryterium oceny przydatności materiałów legislacyjnych dla wykładni prawa na gruncie niemieckiej kultury prawnej”, w: Maciej Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 46–59.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, „Po co prawnikom materiały legislacyjne”, *Radca.pl* 2017, nr 3, s. 21–34.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, „Podmioty w dyskursie interpretacyjnym – motywacja, interes a wybór rezultatu”, w: Agnieszka Bielska-Brodziak, *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*,

- Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 3354, Katowice 2015, s. 31–57.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, Śladami prawodawcy faktycznego. *Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, Tobor Zygmunt, „Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym”, *Państwo i Prawo* 2009, nr 9, s. 18–32.
- Breyer Stephen, „On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes”, *Southern California Law Review* 1992, vol. 65, s. 845–874.
- Brudney James J., „Below the Surface: Comparing Legislative History Usage by the House of Lords and the Supreme Court”, *Washington University Law Review* 2007, no. 85, s. 1–62.
- Całkiewicz Monika, „Odwrót od kontrydiktoryjności”, www.temidium.pl [dostęp: 27.05.2018].
- Dworkin Ronald, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, Cambridge, MA–London 1985.
- Dworkin Ronald, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. Tomasz Kowalski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Evans Jim, „Controlling the Use of Parliamentary History”, *New Zealand Universities Law Review* 1998, no. 18.
- Fleischer Holger, „Comparative Approaches to the Use of Legislative History in Statutory Interpretation”, *American Journal of Comparative Law* 2012, no. 60, s. 401–437.
- Folsom Gwendolyn B., *Legislative History. Research for the Interpretation of Law*, Fred B. Rothman & Co, Charlottesville 1972.
- Garrett Elizabeth, Eskridge William N., Frickey Philip P., *Legislation and Statutory Interpretation*, Foundation Press, New York 2006.
- Germain Claire M., „Approaches to Statutory Interpretation and Legislative History in France”, *Duke Journal of Comparative and International Law* 2003, no. 13, s. 195–206.
- Gil Damian, „Z problematyki zbyt częstych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. W poszukiwaniu ratio ostatnich zmian w polskim procesie karnym”, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* 2016, nr 2, s. 5–19.
- Gizbert-Studnicki Tomasz, „Konflikt dóbr i kolizja norm”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1989, z. 1, s. 1–15.
- Gizbert-Studnicki Tomasz, „Zasady i reguły prawne”, *Państwo i Prawo* 1988, nr 3, s. s. 16–26.
- Gluck Abbe R., Bressman Schultz Lisa, „Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons”, Part I, *Stanford Law Review* 2013/65, s. 901–1025; Part II, *Stanford Law Review* 2014, no. 66, s. 725–801.

- Henschen Beth M., „Judicial Use of Legislative History and Intent in Statutory Interpretation”, *Legislative Studies Quarterly* 1985, no. 3, s. 353–371.
- Hermeliński Wojciech, Nita-Światłowska Barbara, „Kilka uwag o prawie do obrony w związku z nowelizacją kodeksu postępowania karnego z 2016 roku”, *Palestra* 2016, nr 9, s. 12–25.
- Jellum Linda D., *Mastering Statutory Interpretation*, Carolina Academic Press, Durham 2008.
- Josse Philippe, *Le role de la notion de travaux preparatoires dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Panthéon-Assas Paris II, Paris 1998.
- Kordela Marzena, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012.
- Leszczyński Leszek, Maroń Grzegorz, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze”, *Annales UMCS Lublin – Polonia, Sectio G* 2013, vol. 60, no. 1, s. 145–157.
- Mammen Christian E., *Using Legislative History in American Statutory Interpretation*, Kluwer Law International, Hague–London–New York 2002.
- Maroń Grzegorz, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni i orzecznictwie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Ars boni et aequi, Poznań 2011.
- Nourse Victoria, „Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History”, *Boston College Law Review* 2014, no. 55, s. 1613–1658.
- Nowacki Józef, „«Materialna» jedność systemu prawa”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I* 1976, z. 108, s. 95–118.
- Peczenik Aleksander, Bergholz Gunnar, „Statutory Interpretation in Sweden”, w: D. Neil MacCormick, Robert S. Summers (eds), *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, Routledge, London 1991, s. 311–357.
- Popkin Wiliam D., *A Dictionary of Statutory Interpretation*, Carolina Academic Press, Durham 2007.
- Salvador Coderch Pablo, „Los materiales prelegislativos: entre el culto y la polémica”, *Anuario de derecho civil* 1983, no. 4, s. 1657–1684.
- Tkacz Sławomir, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Tkacz Sławomir, „Podstawowe sposoby rozumienia zasad prawa”, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady prawa administracyjnego*, t. 2 (w druku).
- Tobor Zygmunt, „Rola materiałów legislacyjnych w porządku prawnym”, *Przegląd Prawa i Administracji* 2016, t. 104: *Systemowość prawa*, red. Zbigniew Pulka, s. 180.

- Systemowość prawa, red. Zbigniew Pulka, Wrocław 2016, s. 180.
- Tobor Zygmunt, „Wykładnia historyczna”, w: Marian Mikołajczyk et al. (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 1177–1186.
- Vogel Hans-Heinrich, „Sources of Swedish Law”, w: Michael Bogdan (ed.), *Swedish Legal System*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2010.
- Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej, Ziemiński Zygmunt, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Wróblewski Jerzy, „Prawo obowiązujące a «ogólne zasady praw»”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I* 1965, z. 42, s. 17–29.
- Wróblewski Jerzy, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959.
- Zieliński Maciej, „Konstytucyjne zasady prawa”, w: Janusz Trzcіński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 58–77.
- Zieliński Maciej, „Zasady i wartości konstytucyjne”, w: Andrzej Bałaban, Przemysław Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego Szczecin 2011, s. 11–40.

Wykaz aktów normatywnych, druków urzędowych (opinii, uzasadnień) oraz orzeczeń

- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).
- Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 437).
- Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dnia 22 lutego 2016 r. na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 207/VIII kadencja.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 207/VIII kadencja.
- Wyrok TK z 25 listopada 2008 r., K 5/08, OTK ZU 9/A/2008, poz. 169.