

**Marek Suska**

**Korespondencja dyrektyw  
redagowania i interpretowania  
tekstu prawnego**



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

**Marek Suska** – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Śląski w Katowicach. Specjalizuje się w teorii i filozofii prawa. Interesuje się przede wszystkim problemami stanowienia i wykładni prawa oraz związków pomiędzy tymi dwoma obszarami działalności prawniczej. W ostatnim czasie analizuje problematykę prawa symbolicznego. Do jego zainteresowań należą także problemy bioetyki, ochrony zwierząt i prawa administracyjnego.



**Korespondencja dyrektyw  
redagowania i interpretowania  
tekstu prawnego**



Marek Suska

**Korespondencja dyrektyw  
redagowania i interpretowania  
tekstu prawnego**

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego • Katowice 2023

RECENZJA

Adam Dyrda

Przemysław Kaczmarek

PATRONAT HONOROWY



*Maćkowi Kłodawskiemu*





# Spis treści

## ROZDZIAŁ 1

- 13 \_\_\_\_\_ **Postulat korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego. Wprowadzenie**
- 14 \_\_\_\_\_ 1.1. Postulat korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego. O tytule pracy
- 18 \_\_\_\_\_ 1.2. Kto kształtuje korespondencję?
- 23 \_\_\_\_\_ 1.3. Korespondencja dyrektyw: statyczna czy dynamiczna?
- 25 \_\_\_\_\_ 1.4. O inspiracji do przeprowadzenia badań: studia amerykańskie
- 28 \_\_\_\_\_ 1.5. Cele badawcze
- 30 \_\_\_\_\_ 1.6. Zakres badań
- 35 \_\_\_\_\_ 1.7. Metodyka badań
- 37 \_\_\_\_\_ 1.8. Zawartość monografii

## 39 \_\_\_\_\_ **Część ogólna**

## ROZDZIAŁ 2

- 41 \_\_\_\_\_ **Prawodawca o dwóch twarzach**
- 46 \_\_\_\_\_ 2.1. Pierwotna wersja koncepcji racjonalnego prawodawcy
- 49 \_\_\_\_\_ 2.2. Dwie twarze racjonalnego prawodawcy
- 53 \_\_\_\_\_ 2.3. Co wiadomo o faktycznym prawodawcy?
- 55 \_\_\_\_\_ 2.4. Pierwsza twarz prawodawcy racjonalnego: prawodawca faktyczny?
- 57 \_\_\_\_\_ 2.5. Druga twarz prawodawcy racjonalnego: interpretator?
- 61 \_\_\_\_\_ 2.6. Błąd legislacyjny
- 67 \_\_\_\_\_ 2.7. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 3

- 69 \_\_\_\_\_ **Przebieg procesu legislacyjnego**
- 70 \_\_\_\_\_ 3.1. Rozpoczęcie prac nad projektem ustawy
- 74 \_\_\_\_\_ 3.2. Pozakomisyjne konsultacje i ich wpływ na projekt ustawy
- 76 \_\_\_\_\_ 3.3. Szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy

80	3.4. Poprawki na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy
85	3.5. II czytanie projektu ustawy. Dodatkowe sprawozdanie komisji
87	3.6. III czytanie projektu ustawy i przygotowanie tekstu uchwalonej ustawy
88	3.7. Adiustacja projektu ustawy
93	3.8. Pozycja legislatorów – zadania Biura Legislacyjnego

#### ROZDZIAŁ 4

99	<b>Dyrektywy redagowania tekstów prawnych</b>
100	4.1. Zasady techniki prawodawczej: wprowadzenie
104	4.2. Zasady techniki prawodawczej: obowiązywanie, adresaci, sankcje
109	4.3. Zasady techniki prawodawczej w praktyce sejmowej
112	4.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektyw redagowania
116	4.5. Pozaprawne źródła techniki prawodawczej

#### ROZDZIAŁ 5

123	<b>Czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania</b>
123	5.1. Pośpiech legislacyjny
137	5.2. Bezwładność legislacyjna
145	5.3. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez posłów
148	5.4. Nadmierny zakres zmian w projekcie ustawy w fazie sejmowej oraz łączenie projektów do wspólnego rozpoznania
149	5.5. Duża objętość i przekrojowość projektów
153	<b>Podsumowanie części ogólnej</b>
157	<b>Część szczegółowa</b>

#### ROZDZIAŁ 6

159	<b>Dyrektywa języka prawnego</b>
160	6.1. Interpretacyjna dyrektywa języka prawnego
167	6.2. Redakcyjna dyrektywa języka prawnego
172	6.3. Problemy z realizacją dyrektywy języka prawnego
173	6.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka prawnego
179	6.5. Przekraczanie granic spójności wewnątrzdziedzinowej z ustawą podstawową
183	6.6. Dyrektywa języka prawnego – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 7

- 187 \_\_\_\_\_ **Dyrektywa języka prawniczego**  
 188 \_\_\_\_\_ 7.1. Interpretacyjna dyrektywa języka prawniczego  
 195 \_\_\_\_\_ 7.2. Redakcyjna dyrektywa języka prawniczego?  
 196 \_\_\_\_\_ 7.3. Problemy z realizacją dyrektywy języka prawniczego  
 200 \_\_\_\_\_ 7.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka prawniczego  
 206 \_\_\_\_\_ 7.5. Dyrektywa języka prawniczego – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 8

- 209 \_\_\_\_\_ **Dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych. Słowniki językowe**  
 210 \_\_\_\_\_ 8.1. Interpretacyjna dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych. Słowniki językowe w interpretacji prawa  
 213 \_\_\_\_\_ 8.2. Redakcyjna dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych. Słowniki językowe w redagowaniu prawa  
 214 \_\_\_\_\_ 8.2.1. Poprawność językowa projektu ustawy  
 216 \_\_\_\_\_ 8.2.2. Powszechnie przyjęte znaczenie. Znaczenia specjalistyczne  
 223 \_\_\_\_\_ 8.2.3. Znaczenie podstawowe  
 226 \_\_\_\_\_ 8.3. Dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami  
 229 \_\_\_\_\_ 8.4. Z jakich słowników korzystać?  
 232 \_\_\_\_\_ 8.5. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka powszechnego i dyrektywy języków specjalistycznych. Czas powstania słownika  
 237 \_\_\_\_\_ 8.6. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 9

- 239 \_\_\_\_\_ **Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej**  
 239 \_\_\_\_\_ 9.1 Interpretacyjne dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej  
 241 \_\_\_\_\_ 9.2. Redakcyjne dyrektywy konsekwencji terminologicznej  
 243 \_\_\_\_\_ 9.3. Problemy z realizacją dyrektyw konsekwencji terminologicznej  
 247 \_\_\_\_\_ 9.4. Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 10

- 249 \_\_\_\_\_ **Dyrektywa zakazu wykładni *per non est***  
249 \_\_\_\_\_ 10.1. Interpretacyjna dyrektywa zakazu wykładni *per non est*. O „zbędności”  
elementów tekstu prawnego  
250 \_\_\_\_\_ 10.2. Redakcyjne dyrektywy unikania powtórzeń i treści nienormatywnych  
252 \_\_\_\_\_ 10.3. Problemy z realizacją dyrektyw unikania powtórzeń  
i treści nienormatywnych  
261 \_\_\_\_\_ 10.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektyw  
unikania powtórzeń i treści nienormatywnych  
265 \_\_\_\_\_ 10.5. Dyrektywa zakazu wykładni *per non est* – o zakresie korespondencji  
między interpretatorami a redaktorami. Podsumowanie

## ROZDZIAŁ 11

- 269 \_\_\_\_\_ **Dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy**  
269 \_\_\_\_\_ 11.1. Systematyka ustawy: ustalenia wstępne  
273 \_\_\_\_\_ 11.2. Interpretacyjne dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy  
278 \_\_\_\_\_ 11.3. Redakcyjne dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy  
283 \_\_\_\_\_ 11.4. Problemy z realizacją dyrektyw odnoszących się do systematyki  
wewnętrznej ustawy  
285 \_\_\_\_\_ 11.5. Problemy z realizacją dyrektyw odnoszących się do systematyki  
zewnątrznej ustawy  
291 \_\_\_\_\_ 11.6. Dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy – o zakresie  
korespondencji między interpretatorami a redaktorami.  
Podsumowanie  
293 \_\_\_\_\_ **Podsumowanie części szczegółowej**

## ROZDZIAŁ 12

- 297 \_\_\_\_\_ **Dążenie do korespondencji dyrektyw redagowania  
i interpretowania tekstu prawnego. Zakończenie**  
299 \_\_\_\_\_ 12.1. Trudności w osiągnięciu korespondencji dyrektyw redagowania  
i interpretowania tekstu prawnego  
303 \_\_\_\_\_ 12.2. Postawy interpretatorów wobec błędów legislacyjnych  
  
311 \_\_\_\_\_ **Bibliografia**  
343 \_\_\_\_\_ **Indeks osób**  
349 \_\_\_\_\_ **Summary**

# Podziękowania

Wydanie książki przez początkującego autora ze świata akademickiego daje mi szansę na złożenie podziękowań najważniejszym osobom, bez których nigdy nie doszedłby do tego miejsca. Dzisiaj takim autorem jestem ja.

Korzystając z tej okazji, w pierwszej kolejności chciałbym wyrazić ogromną wdzięczność Pani Profesor Agnieszce Bielskiej-Brodziak, która była i jest dla mnie nie tylko prawdziwą inspiracją naukową, lecz również prawdziwym przyjacielem.

Dziękuję Panu Profesorowi Zygmuntowi Toborowi za danie mi szansy naukowego rozwoju i za wiarę w mój potencjał, nawet gdy ja sam w niego nie wierzyłem.

Serdeczne podziękowania składam na ręce dyrektora Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu RP, Pana Doktora Piotra Kędziory, za stworzenie możliwości przeprowadzenia badań, których wyniki prezentuję w niniejszej monografii. Gorąco dziękuję również wszystkim legislatorom, bez których życzliwości nie udałoby się zrealizować tego przedsięwzięcia. Dziękuję także Pani Doktor Małgorzacie Tyrybon za pomoc w skonstrowaniu kwestionariusza wywiadu pogłębionego.

Panom Profesorom Bartoszowi Liżewskiemu i Grzegorzowi Wierczyńskiemu dziękuję za podjęcie się pełnienia funkcji recenzentów w moim przewodzie doktorskim oraz za wysiłek, jaki włożyli w tę pracę.

Dziękuję moim najbliższym za wsparcie i ogromną cierpliwość. Aneto, Mamo, Tato – macie swój nieoceniony wkład w to wszystko, co mi się w życiu udaje.

Chciałbym też wykorzystać tę wyjątkową okazję, aby podziękować za wszystko mojemu wspaniałemu wychowawcy z czasów szkolnych, Marcinowi Kraćkowi – bardzo się cieszę, że trafiłem w życiu na takiego Nauczyciela.

Niniejsza monografia oparta jest na tekście rozprawy doktorskiej pod tym samym tytułem, obronionej 17 września 2020 roku na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.



# Rozdział 1

## Postulat korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego Wprowadzenie

Od początku XXI wieku w teorii i filozofii prawa daje się zauważyć nasilenie badań nad prawodawcą i warunkami stanowienia przez niego aktów prawnych. Nie jest oczywiście tak, że prawodawcę odkryto dopiero kilkanaście lat temu. Charakterystyczne dla teorii i filozofii prawa było jednak przyjmowanie perspektywy stosowania prawa i skoncentrowanie się na tym procesie<sup>1</sup>. Zagadnienia takie jak czynniki wpływające na jakość aktu prawnego czy polityczne uwikłania procesu legislacyjnego pozostawały na uboczu zainteresowań tej dyscypliny nauki.

Wyjątkowy charakter miały rozważania prowadzone w ramach polityki prawa oraz teorii legislacji<sup>2</sup>, których głównym przedmiotem jest określanie warunków tworzenia jak najlepszych aktów prawnych. Poza nurtem petrażyjańskim<sup>3</sup> wskazać trzeba na powstałe głównie w latach 70. i 80. koncepcje

- 
- 1 „Our silence on this matter is deafening compared with our philosophical loquacity on the subject of courts. There is nothing about legislatures or legislation in modern philosophical jurisprudence remotely comparable to the discussion of judicial decision-making” (J. Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 1). Zob. także np.: J. Cohen, *Legisprudence: Problems and Agenda*, „Hofstra Law Review” 1983, vol. 11, s. 1163 i n.; L.J. Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, „Ratio Juris” 2006, vol. 19, s. 1; M.R. Krell, *Judging as Soccer: Jurisprudence, Legisprudence, and Metaphor*, „Elon Law Review” 2018, vol. 125, s. 130–138.
  - 2 Czasem jednak teorię legislacji wyłącza się – przynajmniej częściowo – poza obszar nauk prawnych. Zob. A. Korybski, *Koncepcja operatywnej wykładni prawa a badanie procesów stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 11, s. 76. Samo pojęcie legislacji używane jest w wielu różnych znaczeniach (zob. W. Zając, *Legislacja administracyjna jako przedmiot nauczania i pojęcie prawne – uwagi krytyczne*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 33–35), jednak w niniejszej pracy będzie ono występować sporadycznie.
  - 3 Zob. np.: L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968; A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.

optymalizacji procesu ustawodawczego. Najbardziej znaczący wkład w rozwój tej nauki wniósł Jerzy Wróblewski<sup>4</sup> oraz przedstawiciele ośrodka poznańsko-szczecińskiego, w tym szczególnie Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński<sup>5</sup>. Kluczowy dla dalszych rozważań może być fakt, że autorzy ci – obok teorii legislacji – rozwijali także teorię interpretacji prawniczej. Naturalnie dostrzegali więc problemy, jakie w procesie stosowania prawa rodzi źle zredagowany tekst prawny, zwracali też uwagę, że problemy interpretacyjne mogą w praktyce pozabawić akt prawny zakładanej skuteczności.

### 1.1. Postulat korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego O tytule pracy

Jeśli pojmować prawo jako proces komunikacji<sup>6</sup> między prawodawcą a interpretatorami, to nie ulega wątpliwości, że im lepiej strony się znają, im więcej wiedzą o tym, jakie nawyki przejawiają i jak wyrażają się w typowych sytuacjach, tym większa jest szansa na osiągnięcie porozumienia. Oczywiście w przypadku prawa mamy do czynienia z konwersacją mocno zaburzoną, gdyż podmiotem aktywnym jest w niej przede wszystkim prawodawca<sup>7</sup>. Nie oznacza

4 J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1985; Idem, *Zasady tworzenia prawa*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1989.

5 Zob. np.: S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1982; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1983; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Wydawnictwo Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1993; oraz inne pozycje cytowane w niniejszym opracowaniu.

6 Z bogatej literatury na temat komunikacyjnej analizy prawa zob. np.: T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Kraków 1986, s. 43–92; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 1999, s. 78–124; W. Cyruł, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 36–48; M. Andruszkiewicz, *Jasność prawa a język prawny, w: Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróż, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 40 i n.; T. Bekrycht, *Communication Models in Law*, "Masaryk University Journal of Law and Technology" 2014, vol. 8.

7 Por. jednak spostrzeżenie A. Kozaka: „Prawo staje się formą społecznego dyskursu, w którym wszyscy jego uczestnicy są równi. [...] Ponieważ prawo jest językiem dialogu, to ani państwo, ani obywatel nie mogą mieć nad nim suwerennej władzy. Co by to była za komunikacja,



to jednak, że cały ciężar starań o właściwe zrozumienie powinien spoczywać na interpretatorach. Słuchacz musi brać pod uwagę to, **jak** mówca mówi, żeby zrozumieć, **co** mówi, ale i mówca musi brać pod uwagę, **jak** słuchacz słucha, żeby przewidzieć, **co** usłyszy.

Refleksja nad tą problematyką, zwłaszcza w teorii wykładni, podejmowana była od wielu lat. Czym innym, jak nie staraniem o zrozumienie sposobu wyrażania się prawodawcy, jest choćby „domniemanie języka potocznego”? Stosunkowo późno dostrzeżono jednak w nauce, że zagadnienie wzajemnego poznawania siebie przez prawodawcę i interpretatorów zasługuje na samodzielną, głębszą i bardziej systematyczną analizę. Prawdopodobnie pierwszym tekstem w języku polskim, poświęconym tej kwestii, jest niewielki artykuł Wróblewskiego z końca lat 70., zatytułowany *Tworzenie prawa a jego wykładnia*. Łódzki teoretyk prawa przedstawił ten problem od strony prawodawcy chcącego stanowić akty prawne w sposób racjonalny: musi on między innymi dysponować wiedzą, „jak przepisy prawa obowiązującego są oraz mogą być rozumiane, a w szczególności jak są i mogą być stosowane i interpretowane”<sup>8</sup>. „Prawodawca powinien wiedzieć zarówno jakie przepisy prawne, w jakich sytuacjach i z jakiego powodu budzą wątpliwości, a także w jaki sposób są te przepisy interpretowane w wykładni operatywnej, doktrynalnej i legalnej”<sup>9</sup>.

W artykule *Tworzenie prawa a jego wykładnia* zabrakło spojrzenia na omawiany tu problem z perspektywy interpretatora. Połączenie obu tych punktów widzenia przyniósł dopiero tekst dwojga czołowych przedstawicieli poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa. Opracowanie *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego* skupia się na tezie, że między tym,

---

gdyby jeden z podmiotów swobodnie ustalał jej reguły, nie pytając drugiego o zdanie. Prawo staje się zatem bytem niezależnym od uczestników społecznego procesu komunikacji, ucieleśnionym właśnie w praktyce prawniczej” (A. Kozak, *Autonomia praktyki prawniczej a tezy interpretacjonizmu*, w: *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 148).

8 J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a jego wykładnia*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6, s. 7. Zob. również S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, w: *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1990, s. 123, gdzie autorka wskazuje, że jednym z założeń dotyczących wiedzy językowej prawodawcy racjonalnego jest to, że zna on „przyjęte w danej kulturze prawnej reguły interpretowania tekstów prawnych”. Podobnie M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 299.

9 J. Wróblewski, *Tworzenie prawa...*, s. 9.

jak akt prawny jest redagowany, a tym, jak jest interpretowany, musi istnieć pewien związek<sup>10</sup>. Jest to teza raczej normatywna<sup>11</sup>, co zresztą podkreśla zadane w artykule pytanie: „czy i w jakim stopniu osiągalna, a zarazem [...] pożądana jest korespondencja między dyrektywami”<sup>12</sup>. Zdaniem autorów „tekst prawny nie jest jedynie pozornym pośrednikiem między jego twórcą a odbiorcą. W naszej kulturze prawnej odrzuca się bowiem takie sytuacje, w których wynik interpretacji tekstu prawnego byłby całkowicie niezależny od sposobu jego zredagowania”<sup>13</sup>.

Wronkowska i Zieliński nie poprzestali na sformułowaniu postulatu, lecz poddali analizie również potencjalne sposoby osiągania i zwiększania korespondencji. Odrzuciwszy pomysł tworzenia języka prawnego na nowo, skupili się na rozwiązaniach odnoszących się do porządkowania zastanego języka tekstów prawnych. Przy tym podejściu wyróżnili trzy możliwe schematy rozkładu ciężaru odpowiedzialności:

1. albo prawodawca dostosuje się do istniejących dyrektyw interpretacyjnych;
2. albo interpretatorzy<sup>14</sup> dostosują się do istniejących dyrektyw redagowania;
3. albo też dostosowanie będzie obustronne, czyli dyrektywy redagowania zostaną uzgodnione z dyrektywami interpretacyjnymi, a dyrektywy interpretacyjne – z dyrektywami redagowania<sup>15</sup>.

Autorzy za najlepsze uznali wyjście kompromisowe, czyli trzecią z propozycji. Niemniej w ich przekonaniu wszystkie te rozwiązania są konserwatywne, to znaczy prowadzą do zastoju w sferze redakcji i interpretacji tekstów prawnych. Dlatego trzeba jednocześnie pozwolić, by prawodawca:

10 S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, nr 3–4, s. 304.

11 Najprawdopodobniej tezę o korespondencji można rozumieć również jako tezę opisową, oczywiście przy świadomości, że – podobnie jak koncepcje racjonalnego i doskonałego prawodawcy – zawiera ona liczne założenia idealizacyjne, z natury swej kontrfaktyczne. Zob. J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 21.

12 S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 301.

13 Ibidem, s. 304.

14 Trzeba zaznaczyć, że S. Wronkowska i M. Zieliński w omawianym opracowaniu nie posługiwali się pojęciem „interpretatorów”. Drugiej stronie tego dyskursu nie nadali oni żadnej nazwy, skupiając swoją narrację raczej na dyrektywach interpretacji niż na interpretatorach.

15 Ibidem, s. 304–306.

1. mógł dokonywać oceny (jak również eliminacji) wypracowanych już dyrektyw redagowania i interpretowania;
2. mógł wprowadzać nowe dyrektywy redagowania<sup>16</sup>.

Inicjatywa przeprowadzenia reformy miała należeć do prawodawcy, gdyż to on „dysponuje najradykałniejszymi środkami jej przeprowadzenia”<sup>17</sup>. Jednakże żeby to się udało, muszą być spełnione dwa warunki: po pierwsze, prawodawca musi być konsekwentny w stosowaniu zadeklarowanych dyrektyw redagowania tekstu, a po drugie, muszą to być dyrektywy możliwie precyzyjne. Tylko wtedy ze strony wspólnoty interpretacyjnej można zasadnie oczekiwać dobrej odpowiedzi w postaci wypracowania przez nią konsekwentnie stosowanych i możliwie precyzyjnych dyrektyw interpretacyjnych<sup>18</sup>.

Warto w tym miejscu pokrótce wyjaśnić, dlaczego niniejsza praca nosi tytuł *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*. Zdaję sobie sprawę, że nazwa wybrana na określenie tego teoretycznoprawnego postulatu może być kontestowana, zwłaszcza przez badaczy z głębszym przygotowaniem z zakresu filozofii ogólnej. Korespondencja, o której tu mowa, jest daleka choćby od korespondencyjnej teorii prawdy. Sądzę jednak, że zastrzeżenia te nie są na tyle poważne, aby uzasadniały odchodzenie od określenia zaproponowanego już przez Wronkowską i Zielińskiego. Postulat korespondencji, jak już wskazałem, jest punktem wyjścia wszystkich rozważań w pracy, ale i punktem, w którym te rozważania się zakończą. Moje cele badawcze miały charakter bardziej empiryczny niż pojęciowy; nie skupiałem się na analitycznym rozwinięciu postulatu korespondencji (choć to zadanie z pewnością czeka jeszcze na odważnego badacza), lecz na próbie empirycznej weryfikacji, na ile postulat ten jest i może być spełniany zwłaszcza przez redaktorów tekstów prawnych. Dlatego ostatecznie nie zdecydowałem się użyć – być może lepszych, lecz nieugruntowanych w tradycji – określeń, takich jak „współzależność”, „związek” czy „odpowiedniość” dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego.

---

16 Ibidem, s. 306.

17 W innym opracowaniu autorzy wyjaśniają, że „[prawodawca – M.S.] może nadać wybranym regułom redagowania tekstu prawnego charakter reguł wiążących prawnie, np. formułując je w »Zasadach techniki prawodawczej«, albo też – przez konsekwentną praktykę redagowania tekstów prawnych – może przyczynić się do zwyczajowego ukształtowania się bezspornych reguł sporządzania aktów normatywnych” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...*, s. 6).

18 S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 324–325.

## 1.2. Kto kształtuje korespondencję?

Kim są strony dyskursu, w którym mogłaby się kształtować pożądana korespondencja dyrektyw? Jedną z nich określono już jako „interpretatorów” czy „wspólnotę interpretacyjną”<sup>19</sup>, jednak nie trzeba przekonywać, że jest to grono niezwykle liczne i zróżnicowane, przede wszystkim z uwagi na poziom kompetencji. Teoria prawa tradycyjnie koncentruje swoją uwagę na sędziach i wydaje się, że warto podzielić tę intuicję. Chociaż krąg profesjonalnych interpretatorów prawa jest znacznie szerszy, to sędziowie są najlepszymi (najbardziej reprezentatywnymi) przedstawicielami tego środowiska, wyznaczającymi standardy postępowania.

Znacznie więcej trudności wiąże się z określeniem drugiej ze stron dyskursu, którą dotąd nazywano tu „prawodawcą”. Nie da się ukryć, że konstrukcja prawodawcy głęboko upraszcza rzeczywistość i to co najmniej na dwa sposoby. Problem pierwszy: w Polsce mamy obecnie bardzo wielu prawodawców, bo nie chodzi tylko o Sejm i Senat współdziałające z Prezydentem. Są jeszcze prawodawcy wydający rozporządzenia, a do tego ogromna, kilkudziesięciana rzesza prawodawców stanowiących akty prawa miejscowego<sup>20</sup>. Problem drugi:

19 Na temat pojęcia wspólnoty interpretacyjnej zob. m.in.: S. Fish, *Praca w łańcuchu: interpretacja w prawie i literaturze*, w: Idem, *Interpretacja, retoryka, polityka. Eseje wybrane*, przeł. M. Kilanowski, Wydawnictwo Universitas, Kraków 2002; M.F. Katz, *After the Deconstruction: Law in the Age of Post-Structuralism*, „University of Western Ontario Law Review” 1986, vol. 24, s. 55–56; M. Sadowski, „Language Is Not Life”: *The Chain Enterprise, Interpretive Communities, and the Dworkin/Fish Debate*, „Connecticut Law Review” 2001, vol. 33, s. 1103 i n.; M. Pełka, *Debata Fish-Dworkin jako przykład sporu o praktykę interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2015, nr 2, s. 88–91.

20 Problem prawodawstwa miejscowego pozostanie na uboczu analiz prowadzonych w tej pracy, jednak można tutaj przytoczyć nieco dłuższą wypowiedź, dobrze oddającą trudy terenowej działalności legislacyjnej: „Logika i wymagania działalności legislacyjnej są takie same zarówno w wypadku ustawodawcy, jak i wiejskiego prawodawcy gminnego. Znacznie mniejsze zaś są możliwości podołania wymogom. [...] trzeba pamiętać, że samorządom jako prawodawcom zostały powierzone nowe obowiązki. Swoista »pomoc« państwa przybrała tu jedynie postać procedur nadzorczych [...]. Potrzebne są tu z jednej strony formy wsparcia rządowego (głównie w warstwie edukacyjnej), ale też podjęcie wspólnych działań Rządu, tak by problemy prawodawcze rozwiązywać wspólnymi siłami” (A. Bałaban, *Prawna regulacja procesu legislacyjnego*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 35–36). Na istnienie „wielu prawodawców” zwraca uwagę także S. Wronkowska w tekście: S. Wronkowska, *Żądania procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 15.

nie tylko ustawodawca, ale i wielu innych prawodawców to złożone podmioty, które mogą być postrzegane w swoim „faktycznym” bądź „racjonalnym” wcieleniu. W tym miejscu zaznaczę już, że do dalszych analiz przydatniejsze będzie pierwsze z tych ujęć, choć – jak wyjaśniam w **podrozdziale 2.4.** – prawodawca faktyczny zdaje się być jedną z twarzy racjonalnego prawodawcy.

Prawodawca to ciało zbiorowe, w ramach którego bardzo wiele osób podejmuje bardzo różne działania. Na prawodawcę składają się nie tylko osoby formalnie podejmujące decyzje, lecz także te, które z racji posiadanej wiedzy lub autorytetu mają rzeczywisty wpływ na dokonywane rozstrzygnięcia. Wszystkie osoby, które w jakiś sposób liczą się w procesie legislacyjnym, można nazwać uczestnikami tego procesu. Takim uczestnikiem może być oczywiście poseł, senator czy radny, minister wydający rozporządzenie, ale również legislator czy ekspert parlamentarny, a nawet „czynnik gościnnie”, jak lobbysta czy przedstawiciel organizacji pozarządowej<sup>21</sup>. Wszyscy oni mają lub co najmniej mogą mieć wpływ na ostateczną postać aktu prawnego. Z perspektywy tematu niniejszego opracowania, a więc postulatu korespondencji, najlepszymi reprezentantami środowiska prawodawczego z pewnością nie będą osoby bezpośrednio decydujące o losach aktu prawnego, takie jak posłowie czy senatorowie. Mimo że do nich należy ostatecznie słowo w procesie prawodawczym oraz podejmowanie decyzji merytorycznych, to jednak w zdecydowanej większości przypadków w zakresie rozstrzygnięć technicznych polegają oni na profesjonalnym wsparciu legislatorów (zob. **podrozdział 3.8.**)<sup>22</sup>.

Legislator to urzędnik „zatrudniony w administracji rządowej, parlamentarnej lub prezydenckiej, który jest uprawniony do sporządzania projektów aktów normatywnych, ich oceny lub redakcji”<sup>23</sup>. Do podstawowych zadań

21 Poszczególne kategorie uczestników procesu legislacyjnego, a ściślej – procesu ustawodawczego charakteryzuje A. Bielska-Brodziak w publikacji: A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 240–255.

22 W niektórych sytuacjach udział posłów w posiedzeniu komisji sejmowej ogranicza się jednak do samego głosowania. Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 103) z dnia 20 listopada 2013 r., s. 13; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 78) z dnia 7 czerwca 2017 r., s. 8; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 254) oraz Komisji Zdrowia (nr 89) z dnia 26 września 2017 r., s. 3.

23 W. Stańkiewicz, *Społeczne role legislatora*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 117.

legislatorów należy między innymi opiniowanie aktów normatywnych, uczestniczenie w uzgadnianiu ich treści, opracowywanie redakcyjne aktów po tych uzgodnieniach<sup>24</sup>. Aby zrealizować te zadania, legislator musi posiadać ogólną wiedzę prawniczą, a także

[...] dysponować wiedzą z zakresu techniki sporządzania aktów normatywnych, z zakresu źródeł prawa, wiedzą prawniczą o historii dotychczasowych unormowań danej dziedziny i ich skutkach społecznych, umiejętnością jej zastosowania w praktyce i umiejętnością prowadzenia dialogu z innymi uczestnikami procesu prawodawczego. W tym, czego wymaga się od legislatora, swoiste jest połączenie cech, które wydają się trudne do pogodzenia ze sobą: wyobraźni pozwalającej przewidywać skutki społeczne planowanych unormowań oraz „buchalteryjnej” staranności, świadomości usługowej roli oraz nieustępliwości wobec groźby naruszania prawotwórczych pryncypiów<sup>25</sup>.

Od legislatorów wymaga się także politycznej bezstronności i oczekuje „silnego charakteru, wewnętrznej uczciwości, dbania o godność osobistą i urzędu, wysokiego profesjonalizmu”<sup>26</sup>.

Legislatorzy wydają się najodpowiedniejszymi osobami do pełnienia funkcji przedstawicieli prawodawców w dyskursie zmierzającym do osiągnięcia korespondencji dyrektyw – ze względu na fakt, że ich rolą jest zapewnianie realizacji dyrektyw redagowania<sup>27</sup>. Rolę legislatorów w następujący sposób scharakteryzowali Wronkowska i Zieliński:

24 R. Hówiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 29; S. Wronkowska, *Aplikacja legislacyjna*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 56.

25 S. Wronkowska, *Aplikacja legislacyjna...*, s. 56. Zob. także A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 242.

26 R. Hówiecki, *Status legislatora...*, s. 46. Zob. także: P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, w: *Leges ab omnibus...*; A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 243.

27 „Dyrektywy techniki prawodawczej adresowane są do osób konstruujących teksty prawne, ale w szczególności do prawników i do prawników legislatorów. Ci ostatni swój status czerpią z praktyki wykonywanej na stanowiskach legislatorów” (A. Bałaban, *Prawna regulacja...*, s. 32).

[...] prawodawcę traktujemy tu jako podmiot zbiorowy: zespół osób faktycznie kształtujących w procesie prawodawczym decyzje merytoryczne, nadających im określony kształt językowy (formalny) i dokonujących konwencjonalnego aktu stanowienia przepisów. W tym zespole zarysowuje się zazwyczaj określony podział zadań. Do zadań redaktora tekstu należy znalezienie odpowiednich środków językowych adekwatnych do decyzji merytorycznych. Nie oznacza to wszakże, że redaktor nie współkształtuje owych decyzji. A w każdym razie do jego roli należy, naszym zdaniem, żmudna pomoc w wypracowywaniu takich decyzji w dialogu z tymi, którzy podejmują decyzje polityczne<sup>28</sup>.

Dyrektywy redagowania i interpretowania tekstu prawnego mogą być więc postrzegane – przy całej świadomości uproszczeń – jako owoce wymiany wiedzy między sędziami i legislatorami, będącymi reprezentantami obu interesujących nas środowisk<sup>29</sup>. Choć postulat dotyczy bezpośrednio dyrektyw, to trzeba nim objąć również cały otaczający je kontekst, decydujący o tym, jak będą one rozumiane (zarówno przez redaktorów, jak i interpretatorów), oraz o tym, jakie są realne możliwości ich stosowania i przeszkody, które mogą stanąć na drodze do ich zastosowania (zob. **podrozdział 1.5**). Do pełnego porozumienia potrzebne jest więc poszerzanie zakresu wiedzy legislatorów na temat dyrektyw interpretowania oraz kontekstu ich rozumienia i stosowania, a także poszerzanie zakresu wiedzy interpretatorów (sędziów) na temat dyrektyw redagowania oraz kontekstu ich rozumienia i stosowania. Jak jednak ma wyglądać rozmowa, która umożliwi taką wymianę wiedzy? Nie chodzi przecież o wspólne konferencje naukowe stowarzyszeń sędziowskich ze stowarzyszeniami legislatorskimi, choć oczywiście mogłyby one przynieść ciekawe rezultaty. Wydaje się, że może to być dialog nie wprost, który obie wspólnoty toczyć będą za pośrednictwem nauki prawa. Dostrzegli to zresztą autorzy postulatu, gdyż po poczynieniu uwag wstępnych przeszli do rozpatrywania dyrektyw związanych z wieloznacznością, nieostrością tekstu prawnego itd.<sup>30</sup>. To właśnie zadaniem nauki jest rejestrowanie aktualnych tendencji dotyczących z jednej strony sposobów redagowania

28 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...*, s. 7.

29 Por. wizję dialogu sądu z „idealnym prawodawcą”, zaprezentowaną w tekście: T.R.S. Allan, *Legislative Supremacy and Legislative Intent: Interpretation, Meaning, and Authority*, „Cambridge Law Journal” 2004, vol. 63, s. 690–691.

30 S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 308–323.

tekstów prawnych, a z drugiej – sposobów ich interpretowania. Doktryna wskazuje również błędne praktyki i proponuje pewne udoskonalenia obu rodzajów działalności. Nauka ma zatem bardzo ważną rolę do wypełnienia: powinna uświadamiać sędziów na temat działań legislatorów i legislatorów na temat działań sądów, a także poddawać te działania krytycznej analizie.

Nie rozwiązuje to problemu, kto powinien być aktywniejszy w procesie zapewniania korespondencji, czy inaczej: w procesie wykorzystywania obserwacji zebranych przez naukę. Warto przypomnieć, że autorzy postulatu korespondencji wskazywali na prawodawcę (czy może raczej ustawodawcę), jako że dysponuje on „najradykałniejszymi środkami przeprowadzenia reformy”. Innymi słowy, mógłby uchwalić ustawę o tworzeniu prawa<sup>31</sup> i jasno ogłosić zasady, których będzie przestrzegał przy tworzeniu prawa. Sędziowie są zaś raczej instytucjonalnie niezdolni do wydania uchwały, w której wskazaliby, według jakich reguł interpretują prawo<sup>32</sup>. Ustawy o tworzeniu prawa jak dotąd jednak nie uchwalono i nic nie wskazuje na to, by miało się to zmienić nawet w dalszej przyszłości. Jej namiastką stały się Zasady techniki prawodawczej<sup>33</sup>, stanowiące najbardziej widoczny przejaw realizacji postulatu korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego. Wronkowska i Zieliński w innej pracy podkreślali zresztą związek tego aktu prawnego z zagadnieniem korespondencji dyrektyw: „reguły wykładni prawa były zrazu inspiracją i wzorcem dla kształtowania reguł redagowania przepisów prawnych. Z czasem jednak, w związku ze swoistym kodyfikowaniem reguł techniki prawodawczej (w Polsce od 1939 r.), stopniowo reguły redagowania zaczęły w coraz większym stopniu wpływać na treść reguł wykładni”<sup>34</sup>.

31 Wokół tej idei w latach 70. i 80. poprzedniego stulecia prowadzona była niezwykle intensywna dyskusja naukowa, która zaowocowała powstaniem kanonicznych prac z zakresu teorii legislacji. Refleksy tej debaty można odnaleźć również w publikowanych współcześnie opracowaniach, zob. m.in.: G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5; S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, w: *Legislacja czasu przemian...*

32 Por. Z. Tobor, *Strategia interpretacyjna jako środek komunikacji prawodawcy i sądów*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 11, s. 54.

33 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283); dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”, „Zasady” lub „ZTP”.

34 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 8. Również H. Xanthaki stwierdza, że działalność polegająca na redagowaniu tekstów prawnych wyemancypowała się ze stosowania



### 1.3. Korespondencja dyrektyw: statyczna czy dynamiczna?

Niekonsekwencja prawodawcy w stosowaniu dyrektyw redagowania z pewnością utrudnia osiągnięcie korespondencji dyrektyw<sup>35</sup>. Jednak również interpretatorzy mogą utrudniać osiągnięcie tego stanu, ponieważ gdyby niezmiennie dokonywali wykładni według pewnych schematów, prawodawca musiałby uwzględnić to jednolite podejście – o ile oczywiście chciałby być prawidłowo rozumiany i wywoływać swoimi decyzjami zamierzone skutki (a przynajmniej tak można przyjąć na początku rozważań – na ten temat zob. także **podrozdział 4.2.** i **podrozdział 12.2.**). Rzecz jasna wobec wielości koncepcji wykładni trudno zakładać, że wszyscy będą interpretować tekst według tych samych dyrektyw i może dlatego autorzy postulatu skupili się na wymaganiu konsekwencji przede wszystkim od prawodawcy. Przy czym i w jego działalności występują czynniki istotnie ograniczające możliwość zachowania konsekwencji. Przede wszystkim, choć niewyłącznie, jest to prawotwórczy pośpiech. Jednak nawet nadmiernego tempa nie można ocenić jednoznacznie i w każdej sytuacji negatywnie, ze względu na to, że niektóre sytuacje domagają się prędkich interwencji (więcej na ten temat w **podrozdziale 5.1.**). Nie można też pominąć faktu, że legislatorzy – „główni odpowiedzialni” za nadzór nad przestrzeganiem wskazań techniki prawodawczej – nie są upoważnieni do podejmowania ostatecznych decyzji co do brzmienia tekstu (zob. **podrozdział 3.8.**). Służą oni jedynie, by użyć cytowanej już formuły, „zmusną pomocą w wypracowywaniu takich decyzji w dialogu z tymi, którzy podejmują decyzje polityczne”. Może się więc zdarzyć, że nawet zdeterminowani legislatorzy nie zdołają wymusić na decydentach konsekwentnego stosowania dyrektyw redagowania.

Konsekwencja jest więc wymaganiem trudnym dla obu stron tego dialogu, ale warto postawić inne pytanie: czy niekonsekwencja – zarówno interpretatorów, jak i prawodawcy – jest zawsze czymś niepożądanym? Daleko posunięta konsekwencja musiałaby oznaczać zastój w sposobach redagowania i interpretowania tekstu prawnego. Nowości i udoskonalenia biorą się z niekonsekwencji,

---

prawa, choć wniosek ten formułuje w odniesieniu do systemu z kręgu *common law*. Zob. H. Xanthaki, *Legislative drafting: a new sub-discipline is born*, "IALS Student Law Review" 2013, vol. 1, s. 57. Zob. także R. Piszko, *Rola urzędowych zbiorów techniki prawodawczej w kształtowaniu dyrektyw wykładni prawa*, w: *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 129–131.

35 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 15.

z odejścia od dotychczasowych sposobów postępowania, z wykroczenia przeciwko nim, choć oczywiście dobrze byłoby, gdyby była to świadoma i dobrze uzasadniona decyzja, a nie efekt błędu czy nieświadomości. Grzegorz Wierczyński, odnosząc się do problemu sankcji za naruszenie ZTP przez legislatorów, celnie zauważył, że

[r]edagowanie tekstów aktów normatywnych ma charakter twórczy. Jest to działalność i sztuka legislatora. Bardziej rygorystyczny system sankcji raczej nie doprowadziłby do tego, że legislatorzy tworzyliby akty normatywne lepszej jakości, gdyż krępowałby ich kreatywność<sup>36</sup>.

Nieco wcześniej autor wyjaśniał:

[...] akty normatywne odzwierciedlają wiedzę i oceny aktualne w momencie ich projektowania, a nie w momencie redagowania danego aktu normatywnego. Zawsze więc istnieje pewien obszar, w którym aktualna wiedza i oceny przemawiają za przyjęciem innego rozwiązania niż to, które przewidują „obowiązujące” ZTP<sup>37</sup>.

To samo można zresztą odnieść do dyrektyw wykładni, które „kodyfikowane” są w rozmaitych, choćby bardzo fragmentarycznych, koncepcjach interpretacyjnych. Także i one nie są odporne na wpływ czasu i może się zdarzyć, że część z nich będzie musiała zostać przez interpretatora zmodyfikowana – między innymi z tego powodu, by właściwie zrozumieć wolę prawodawcy, który w konkretnym przypadku naruszył stare dyrektywy redagowania.

Oczywiście nie znaczy to, że dyrektywy redagowania i interpretowania tekstu prawnego mogą być dowolnie ignorowane; wtedy należałoby uznać, że utraciły one charakter reguł postępowania. Niekonsekwencja najczęściej nie będzie zasługiwać na pozytywną ocenę, ale w niektórych sytuacjach na niekonsekwentnego legislatora czy niekonsekwentnego sędziego nie można spojrzeć inaczej, jak życzliwie i z uznaniem. Jeśli pragnie się rozwoju, a nie zastoju teorii legislacji i teorii interpretacji, trzeba zostawić margines dla rozwiązań sprzecznych z dotychczasowymi dyrektywami. Zwłaszcza że rozwój ten jest czasem wymuszony

---

36 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 33.

37 Ibidem, s. 29.

okolicznościami obiektywnymi – postępowaniem wiedzy naukowej, form komunikacji, technologii etc. – a nie tylko przekonaniem, że można zaproponować rozwiązania prostsze czy w inny sposób lepsze od dotychczasowych.

Nie wydaje się, by korespondencja między dyrektywami redagowania i interpretowania tekstu prawnego mogła być osiągnięta raz na zawsze. „Punkt idealnej korespondencji” zawsze będzie się przesuwać i raz to sędziowie (interpretatorzy), a innym razem legislatorzy (prawodawca) będą nadawać ton zmianom. Korespondencja to stan nieosiągalny, ale mimo tego wciąż powinno się do niego dążyć<sup>38</sup>. Postulatu korespondencji nie da się wyrazić zdaniem: „zawsze przestrzegaj właściwych dyrektyw redagowania lub interpretowania”. Trzeba raczej powiedzieć: „zawsze staraj się zrozumieć lub być zrozumianym”. Czasami zaś nadmierne przywiązanie do treści zastanych dyrektyw może utrudniać osiągnięcie tego zrozumienia.

#### 1.4. O inspiracji do przeprowadzenia badań: studia amerykańskie

Postulat korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego stanowi centralną koncepcję organizującą niniejsze rozważania. Jednakże inspirację do przeprowadzenia analiz stanowiły badania praktyki kongresowej realizowane w Stanach Zjednoczonych. Ich celem było skonfrontowanie „sędziowskiej opowieści o stanowieniu prawa”<sup>39</sup> z empirycznymi danymi o amerykańskim federalnym procesie legislacyjnym. Dane pozyskiwano przy pomocy metody wywiadów z pracownikami komisji i doradcami legislacyjnymi zatrudnionymi w Kongresie Stanów Zjednoczonych.

Na podstawie wyników badań przeprowadzonych w USA podano w wątpliwość, czy wszelkie działania podejmowane w toku interpretacji można uzasadnić przy pomocy *faithful agent model*. Zgodnie z tym postulatem rola sędziego

38 Por. J. Shobe, *Intertemporal Statutory Interpretation and the Evolution of Legislative Drafting*, „Columbia Law Review” 2014, vol. 114, s. 854–855. Dyrektywy wykładni, ukształtowane lub zmodyfikowane w ciągu ostatnich kilkunastu lat działalności Sądu Najwyższego USA, omawia N.A. Mendelson w artykule: N.A. Mendelson, *Change, Creation, and Unpredictability in Statutory Interpretation: Interpretive Canon Use in the Roberts Court’s First Decade*, „Michigan Law Review” 2018, vol. 117, s. 110 i n. Na temat zmian dokonujących się w „prawie interpretacyjnym” zob. W. Baude, S.E. Sachs, *The Law of Interpretation*, „Harvard Law Review” 2017, vol. 130, s. 1133–1140.

39 V.F. Nourse, J.S. Schacter, *The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study*, „New York University Law Review” 2002, vol. 77, s. 576.

w procesie stosowania prawa powinna być bierna. Sędzia ma jedynie odczytać i zrealizować wolę prawodawcy. Skoro tak, to wszelkie dyrektywy interpretacyjne powinny być odzwierciedleniem dyrektyw rządzących kształtowaniem tekstów prawnych<sup>40</sup>.

Nie oznacza to, że „niekorespondujące” dyrektywy wykładni powinny zostać odrzucone. Można bowiem – dla przykładu – wskazać, że te proste reguły są potrzebne sądom do koordynowania ich działań interpretacyjnych i zapewnienia jednolitości orzecznictwa. Niemniej taki rodzaj uzasadnienia wiąże się z koniecznością przyznania, że sędziowie nie ograniczają się jedynie do „odczytywania woli prawodawcy”, lecz mają znacznie większy wpływ na rozstrzygnięcie (por. **podrozdział 2.5.**).

Badania Victorii F. Nourse i Jane S. Schacter miały ograniczony charakter – zostały przeprowadzone na próbie zaledwie 16 pracowników Komisji Sądownictwa Senatu oraz dwóch doradców legislacyjnych, czyli bezpartyjnych profesjonalnych urzędników pracujących nad projektami ustaw Komisji Sądownictwa<sup>41</sup>. Mimo przyczynkarskiego charakteru pokazały, jak bardzo różnorodny kształt może mieć proces legislacyjny i na ile – w zależności od tego kształtu – możliwe jest głęboko przemyślane projektowanie ustaw<sup>42</sup>. Praca amerykańskich badaczek doprowadziła przede wszystkim do określenia najważniejszych wartości realizowanych w postępowaniu ustawodawczym: wartości działania i porozumienia. Potrzeba uchwalenia ustawy – wartość działania – może narzucać znaczną presję czasu. Potrzeba dojścia do konsensusu – wartość porozumienia – może zaś skutkować „deliberatywną niejasnością” (*deliberate ambiguity*), czyli zawieraniem porozumień tylko dzięki temu, że każda ze stron może inaczej rozumieć pojęcie będące przedmiotem sporu<sup>43</sup>. Te polityczne wartości mają pierwszorzędne znaczenie i dlatego w wielu przypadkach nie udaje się zrealizować typowo prawniczych wartości jasności tekstu i stanowienia prawa ze świadomością reguł, według których będzie ono interpretowane<sup>44</sup>.

Abbe R. Gluck i Lisa Schultz Bressman w latach 2011–2012 przeprowadziły znacznie szerszej zakrojone badania procesu legislacyjnego, które objęły aż

40 Krytycznie na temat takiego postrzegania *faithful agent model* zob. J.F. Manning, *Inside Congress's Mind*, „Columbia Law Review” 2015, vol. 115, s. 1939 i n.

41 V.F. Nourse, J.S. Schacter, *The Politics...*, s. 578–579.

42 Ibidem, s. 590–593.

43 Ibidem, s. 595–596.

44 Ibidem, s. 614–616.

137 pracowników Kongresu, w różnym zakresie odpowiedzialnych za legislację. Respondenci pracowali dla 26 różnych komisji, ponadto dla Biura Doradców Legislacyjnych Izby Reprezentantów i Biura Doradców Legislacyjnych Senatu. Każdy wywiad składał się ze 171 tych samych pytań, które dawały możliwość formułowania wniosków ilościowych. Jednocześnie respondenci mieli nieograniczoną możliwość przedstawiania swoich komentarzy, co stworzyło szansę pozyskania cennych wyjaśnień jakościowych<sup>45</sup>.

Ambitne badania Gluck i Bressman objęły między innymi problematykę historii legislacyjnej oraz wielu „kanonów”, czyli dyrektyw interpretacyjnych o różnym charakterze. Można tutaj przykładowo wskazać, że dzięki wiadom pogłębianym autorki wyróżniły cztery zasadnicze typy kanonów:

1. znane legislatorom i dobrze odzwierciedlające to, co dzieje się w procesie legislacyjnym (*approximation canons*);
2. nieznanie legislatorom, ale stanowiące dobre przybliżenie praktyki prawodawczej (*feedback canons*);
3. znane legislatorom, ale świadomie przez nich odrzucane (*rejected canons*);
4. nieznanie legislatorom i nieoddające tego, co dzieje się w rzeczywistym procesie legislacyjnym (*disconnected canons*)<sup>46</sup>.

Uzyskane wyniki skłoniły badaczki do postawienia pytania, czy kanony, które należą do dwóch ostatnich grup, mogą znaleźć swoją legitymację w koncepcjach interpretacyjnych bazujących na *faithful agent model*. Jeżeli zaś nie, to czy należy te reguły odrzucić? A może trzeba znaleźć dla nich inne uzasadnienie?<sup>47</sup> Gluck i Bressman podały w wątpliwość możliwość stworzenia koncepcji interpretacyjnej opartej tylko na jednym uzasadnieniu. Ponadto zwróciły uwagę na szereg czynników wpływających na pracę parlamentu, które nie zostały wcześniej dostrzeżone w amerykańskich koncepcjach interpretacyjnych<sup>48</sup>. Chodziło tu między innymi o fakt, że tekst ustawy przygotowywany jest częściowo przez bezpartyjnych doradców legislacyjnych, mniej związanych z poszczególnymi kongresmenami. Pracownicy komisji, bliżej związani z poszczególnymi

45 A.R. Gluck, L.S. Bressman, *Statutory Interpretation from the Inside – an Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I*, “Stanford Law Review” 2013, vol. 65, s. 919–921.

46 Ibidem, s. 949.

47 Ibidem, s. 961–964.

48 Zob. także artykuł A.R. Gluck, A.J. O’Connell, R. Po, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*, “Columbia Law Review” 2015, vol. 115, s. 1799–1825.

kongresmenami – a więc osobami, którym konstytucja bezpośrednio powierza władzę ustawodawczą – zazwyczaj zajmują się zaś tworzeniem materiałów legislacyjnych. Sytuacja ta mogłaby skłaniać do większego docenienia historii legislacyjnej w wykładni prawa, jako że to właśnie ona bardziej prawdopodobnie odzwierciedla intencję konstytucyjnych, pochodzących z powszechnych wyborów członków legislatury. Autorki wskazały także na brak komunikacji między poszczególnymi komisjami (tworzą one zamknięte „silosy”), na różnorodność wykorzystywanych w Kongresie podręczników techniki prawodawczej oraz na kluczową rolę założonego wyniku budżetowego w przygotowywaniu projektów ustaw. Oczywiście niektóre z tych czynników mogą być zbyt trudne do uwzględnienia w wykładni prawa, ale przynajmniej część może zostać dość łatwo wykorzystana przez sądy<sup>49</sup>.

## 1.5. Cele badawcze

Rezultaty badań przeprowadzonych w ramach systemu *common law* nie mogą być bezpośrednio przenoszone na system prawa stanowionego. Badaczki ze Stanów Zjednoczonych wypracowały jednak bardzo interesujący projekt badawczy, w ramach którego rozwija się teorię wykładni przez wprowadzanie do niej wiedzy o procesie legislacyjnym. Celem analiz prowadzonych w niniejszym opracowaniu stało się więc porównanie wybranych dyrektyw wykładni z odpowiadającymi im dyrektywami redagowania tekstów prawnych i okolicznościami ich realizowania w ramach polskiej kultury prawnej, będącej przykładem systemu prawa stanowionego. Przyjąłem, że sam fakt istnienia oddziałującej na proces legislacyjny dyrektywy redagowania nie oznacza, że zostanie ona zrealizowana, należało więc zbadać także pozanormatywne czynniki determinujące przebieg postępowania prawodawczego. Połączenie perspektywy normatywnej i pozanormatywnej pozwala na dokładniejsze zbadanie, do jakiego stopnia ustalone dyrektywy wykładni mogą dopomóc interpretatorowi w odczytaniu intencji prawodawcy. Jak już zaznaczałem, do osiągnięcia korespondencji nie wystarczy poznanie samych dyrektyw (czynnik normatywny), potrzebna jest także

---

49 L.S. Bressman, A.R. Gluck, *Statutory Interpretation from the Inside – an Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II*, “Stanford Law Review” 2014, vol. 66, s. 779–787; A.R. Gluck, *Congress, Statutory Interpretation, and the Failure of Formalism: The CBO Canon and Other Ways That Courts Can Improve on What They Are Already Trying to Do*, “The University of Chicago Law Review” 2017, vol. 84, s. 199–210.

wiedza o ich rozumieniu, realnych możliwościach ich stosowania i przeszkodach, które mogą stanąć na drodze do ich zastosowania (czynniki pozanormatywne).

Dla jasności wyводу muszę dodać, że przez czynniki normatywne rozumiem treść różnorodnych, w zdecydowanej większości spisanych dyrektyw wskazujących, w jaki sposób należy redagować akty prawne. Czynniki normatywnymi są więc dla mnie pewne wzory postępowania, nie zawsze jednak umocowane w aktach, które bezsprzecznie można uznać za akty prawa powszechnie obowiązującego. Takich czynników można poszukiwać nie tylko w Zasadach techniki prawodawczej, lecz również w dobrych praktykach legislacyjnych, porozumieniach międzyinstytucjonalnych etc. (na ten temat zob. przede wszystkim **rozdział 4**). Z kolei czynnikami pozanormatywnymi są dla mnie wszystkie te zjawiska, które w znaczący sposób wpływają na to, czy i w jakim zakresie w praktyce stosowane są dyrektywy redagowania. Tytułem najbardziej oczywistego przykładu można wspomnieć, że politycznie motywowany pośpiech w pracach legislacyjnych (czynnik pozanormatywny) istotnie ogranicza możliwość realizacji dyrektyw redagowania (czynnik normatywny).

Warto dodać, że choć wynik interpretacji najczęściej – zwłaszcza w polskiej kulturze prawnej – przypisuje się prawodawcy, w moim przekonaniu niewystarczająco często rozważamy, w jaki sposób tworzy on akty prawne. Dostrzegamy konieczność i pożyteczność postulatu korespondencji, lecz w ramach teorii wykładni trud „dostosowywania się” przekładamy na prawodawcę. Zakładamy, że to nie interpretatorzy mają starać się o zrozumienie prawodawcy, ale prawodawca powinien antycypować<sup>50</sup> zachowania interpretatorów i zabezpieczać akt prawny przed niewłaściwym odczytaniem w procesie wykładni. Jak można przypuszczać, właśnie taki brak zaufania może być jedną z wielu przyczyn złożonego zjawiska, jakim jest inflacja prawa<sup>51</sup>. W dążeniu do zapewnienia właści-

50 W pracy korzystam z pojęcia „antycypacji prawodawcy”, które przejąłem od M. Kłodawskiego: M. Kłodawski, *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 2.

51 Sam problem inflacji prawa nie będzie jednak w pracy szerzej analizowany – na ten temat zob. np.: S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 8–10; M. Dudek, *Ile „dużo” to „za dużo” i dlaczego? Uwagi o wybranych problemach nadmiaru prawa*, w: *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Paleckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014; W. Staśkiewicz, *Niejednostajność prawa*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1, s. 55–58.

wego wyniku wykładni redaktorzy tekstów prawnych tworzą bowiem przepisy nadmiernie obszerne i szczegółowe.

Przez wiele lat przeprowadzenie takich badań, zwłaszcza na potrzeby dokonania wykładni konkretnego aktu prawnego w toczącym się postępowaniu sądowym, było właściwie niemożliwe lub co najmniej znacznie trudniejsze niż dzisiaj. Choć zdeterminowany interpretator mógł dotrzeć do dokumentów obrazujących przebieg procesu legislacyjnego, to jednak było to działanie zbyt kosztowne. Dzisiaj, wraz z istotnym wzrostem transparentności stanowienia prawa na skutek udostępniania materiałów legislacyjnych w internecie<sup>52</sup>, takie analizy konkretnych postępowań prawodawczych stały się nie tylko możliwe, ale wręcz stosunkowo proste. Obecnie istnieją więc warunki, by zajrzeć do środka tej „czarnej skrzynki”<sup>53</sup>, jaką jeszcze kilkadziesiąt lat temu był proces legislacyjny. Sądzę, że takie spojrzenie może być dla interpretatorów źródłem pożytecznych wiadomości na temat granic, w jakich standardowe dyrektywy wykładni mogą nas przybliżyć do ustalenia intencji prawodawcy<sup>54</sup>.

## 1.6. Zakres badań

Przedstawione opracowanie koncentruje się na interpretacyjnych dyrektywach I stopnia, to znaczy na tych, które pozwalają odczytywać znaczenie zwrotów użytych w tekście prawnym lub przypisywać znaczenie tym zwrotom<sup>55</sup>. Rozstrzygnięcie, czy interpretatorzy odczytują czy przypisują znaczenia zwrotom użytym w tekście prawnym, jest nieistotne z perspektywy realizowanych celów badawczych. W dalszych rozważaniach będę konsekwentnie posługiwał

52 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 469–474.

53 Na temat metafory procesu legislacyjnego jako „czarnej skrzynki” zob.: C. Nelson, *What is Textualism?*, „Virginia Law Review” 2005, vol. 91, s. 358; L. Alexander, S. Prakash, *Is That English You’re Speaking? Why Intention Free Interpretation is an Impossibility*, „San Diego Law Review” 2004, vol. 41, s. 992.

54 Te zmieniające się możliwości w dostępie do wiedzy o stanowieniu prawa powinny zostać co najmniej uwzględnione w debacie nad wykładnią prawa – szczególnie jeśli przyjmiemy założenie, że najważniejsze w tej dyskusji nie jest pytanie o to, jak prawo co do zasady powinno być interpretowane, lecz o to, jak powinno być ono interpretowane przez poszczególne instytucje, z uwzględnieniem ich zróżnicowanych możliwości i ograniczeń. Zob. C.R. Sunstein, A. Vermeule, *Interpretation and Institutions*, „Michigan Law Review” 2003, vol. 101, s. 886.

55 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 145.



się pierwszym z tych pojęć. Jest to również podyktowane oceną pojęcia „odczytywania” – na poziomie stylistycznym bliższego interpretatorskiej postawie wierności prawodawcy. Z poczynionych tu ustaleń mogą jednak korzystać również teoretycy i praktycy wykładni, przekonani o tym, że intencję prawodawcy można jedynie przypisać.

Przedmiotem analizy są dyrektywy I stopnia<sup>56</sup>, lecz i to określenie jest zbyt szerokie; są nimi raczej te dyrektywy, które najczęściej uznaje się za przynależne metodom „wykładni językowej” oraz „wykładni systematycznej”. Drugie z określeń pojawia się tutaj nieprzypadkowo – pozastrukturalne elementy wykładni systemowej są, w mojej ocenie, bliższe zadaniu usprawniania systemu prawnego niż odczytywania pojedynczego tekstu prawnego (zob. **podrozdział 2.5.** i **podrozdział 2.7.**). Ponadto nie rozważałem odrębnie dyrektyw wiązanych z metodą wykładni celowościowej<sup>57</sup> – fundamentem mojego myślenia o wykładni jest bowiem koncepcja, w ramach której wszystkie narzędzia wykładni powinny być postrzegane jako celowościowe<sup>58</sup>.

Jedynym chyba świadomie kształtowanym przez prawodawcę pozatekstowym śladem jego intencji, w odniesieniu do którego dałoby się prowadzić rozważania na temat korespondencji dyrektyw, są materiały legislacyjne. Do dokumentów obrazujących przebieg procesu legislacyjnego z konieczności będę niejednokrotnie sięgał, nie dokonuję jednak jakiegokolwiek analizy samego argumentu z historii legislacyjnej, ani nie oceniam uwarunkowań, w których

56 Dyrektywy II stopnia, a zwłaszcza dyrektywy preferencji, są przedmiotem największych sporów między zwolennikami poszczególnych koncepcji wykładni, a i w praktyce stosowania prawa oczywiście nie ma w tym względzie zgody. Na ten temat zob. np.: L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2001, s. 140–144; A. Bielska-Brodziak, *Pułapka jednoznaczności*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2008, s. 25.

57 W odniesieniu do pokrewnej wykładni funkcjonalnej J. Leszczyński zauważył: „Wykładnia funkcjonalna odstaje od pozostałych z tego powodu, że rządzi się różnymi wariantami zasadniczo jednej dyrektywy nakazującej lub zalecającej otwarcie się interpretatora na kontekst pozajęzykowy. Sama dyrektywa nie jest problematyczna, czego nie można powiedzieć o okolicznościach i warunkach jej zastosowania. Mamy tu raczej do czynienia ze złudzeniem istnienia dyrektyw, nie ma natomiast wątpliwości, że w danym przypadku można wytaczać ważne, rzeczowe argumenty za lub przeciw określonej wykładni odwołującej się do kontekstu funkcjonalnego” (J. Leszczyński, *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 43).

58 Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, *passim*.

powstają poszczególne rodzaje materiałów przygotowawczych. Szczegółowe dociekania dotyczące tej problematyki prowadziła w ostatnich latach Agnieszka Bielska-Brodziak<sup>59</sup>; w pracy będą korzystał z tych ustaleń, ilekroć będzie to potrzebne. Moim zamierzeniem nie była bowiem analiza sposobu, w jaki poza-tekstowe ślady intencji prawodawcy mogłyby posłużyć do odczytywania tekstu prawnego. Staralem się zweryfikować, czy ustalone, powszechnie akceptowane dyrektywy „językowe” i „systematyczne” trafnie oddają rzeczywisty sposób redagowania tekstów prawnych. Zakresem badań objąłem:

1. dyrektywę języka prawnego;
2. dyrektywę języka prawniczego;
3. dyrektywy języka powszechnego oraz języków specjalistycznych;
4. dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej;
5. dyrektywę zakazu wykładni *per non est*;
6. dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy (argumenty *a rubrica*).

W pierwszej kolejności skrótowo rekonstruowałem, jak dyrektywy te rozumiane są przede wszystkim w teorii wykładni, raczej nie sięgając do praktyki. Ta decyzja nie była podyktowana niechęcią do opisowych badań nad interpretacją prawniczą, lecz raczej konstatacją, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat tego rodzaju analiz w polskiej teorii prawa dokonywali już inni autorzy. Uznałem, że w tym względzie wystarczające będzie przywoływanie wyników ich badań.

Następnie starałem się określić, czy dyrektywy wykładni znajdują odzwierciedlenie w dyrektywach redagowania tekstów prawnych. Czy redaktorom tekstów prawnych nakazuje się unikać nazywania tych samych przedmiotów różnymi określeniami? Czy są oni zobowiązani do usuwania z tekstów prawnych wszelkich elementów niewyrażających reguł zachowania? Podstawowym źródłem takich ustaleń okazały się Zasady techniki prawodawczej. Nie chodziło

---

59 Zob. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*; Eadem, *Materiały legislacyjne w dyskusie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej*, w: *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajądło, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012; A. Bielska-Brodziak, M. Zeifert, *Legislative materials as a tool for solving grammatical problems in interpretation of the law*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2018, nr 2; A. Bielska-Brodziak, *Using a provision's legislative history as an instrument for interpretation – several observations based on judgments of Polish administrative courts*. „Silesian Journal of Legal Studies” 2017, vol. 9 i in.

mi jednak wyłącznie o proste stwierdzenie, że interpretacyjnej dyrektywie zakazu wykładni *per non est* odpowiada dyrektywa unikania powtórzeń (§ 4 ZTP) oraz dyrektywa unikania wypowiedzi nienormatywnych (§ 11 ZTP). Istotne było także scharakteryzowanie, do jakich szczegółowych działań dyrektywy te zobowiązują redaktorów tekstów prawnych, dlatego w tym zakresie odwoływałem się do literatury z zakresu teorii legislacji – zwłaszcza do komentarzy do Zasad techniki prawodawczej.

Taka komparatystyka na poziomie normatywnym byłaby jednak tyleż prosta, co upraszczająca skomplikowaną rzeczywistość procesu stanowienia prawa. Założyłem, że dyrektywy redagowania tekstów prawnych, wyrażone przede wszystkim w ZTP, nie są i nie mogą być zrealizowane w każdym akcie prawnym. Było to zbieżne z konstatacjami teoretyków legislacji, którzy zwracali uwagę, że Zasady techniki prawodawczej to jedynie zbiór środków do rozwiązywania typowych problemów redagowania tekstów prawnych. Co więcej, wykorzystanie tych środków bywa utrudnione ze względu na fakt, że podejmowanie ostatecznych decyzji co do każdego z elementów aktu prawnego leży w kompetencji posłów, senatorów i Prezydenta RP – a więc polityków. Proces legislacyjny służy nie tylko do wprowadzania zmian do systemu prawnego, lecz również do osiągnięcia celów politycznych – i to te ostatnie niejednokrotnie mogą stawać się priorytetowymi (zob. **rozdział 5 i podrozdział 12.2.**).

Skoro dyrektywy redagowania tekstów prawnych odpowiadają jedynie na typowe sytuacje, a ich zastosowanie uzależnione jest od decyzji politycznych, trzeba było podjąć próbę określenia, jakie jest „rzeczywiste znaczenie” tych dyrektyw (wspomniane już „czynniki pozanormatywne”). W jakich okolicznościach można zakładać, że zostały one zrealizowane, a w jakich prawdopodobieństwo ich zrealizowania staje się niższe? Aby się tego dowiedzieć, musiałem podjąć badania o charakterze empirycznym, to znaczy przyjrzeć się przebiegowi rzeczywistych procesów legislacyjnych.

„Proces legislacyjny” jest pojęciem bardzo szerokim, czy może raczej dotyczącym różnorodnych aktów prawnych. Ponieważ w teorii i filozofii prawa zazwyczaj kieruje się uwagę na ustawę jako modelowy akt prawny, podążyłem tą samą drogą. Ponadto nie przyglądałem się procesowi ustawodawczemu jako całości, lecz skupiłem się na sejmowej fazie prac prawodawczych. Zgodnie z Konstytucją RP proces ustawodawczy rozpoczyna się przedłożeniem projektu ustawy Marszałkowi Sejmu, zaś po głosowaniu nad projektem w III czytaniu dalsze prace w Senacie, Sejmie i u Prezydenta RP toczą się już nad ustawą,

a nie nad projektem ustawy<sup>60</sup>. Jednakże ten normatywny argument nie jest szczególnie przekonujący w opracowaniu, w którym zmierza się do określenia „rzeczywistego znaczenia” dyrektyw redagowania tekstów prawnych. Należało wybrać raczej tę fazę prac ustawodawczych, w której redaktorzy mają największy wpływ na tekst ustawy. Taką jest z pewnością „faza prelegislacyjna”<sup>61</sup> – prace projektodawcze, kiedy dopiero tworzy się propozycję ustawodawczą, przedkładaną potem Marszałkowi Sejmu. Z tej perspektywy niezwykle atrakcyjne mogłoby być przyjrzenie się pracom legislacyjnym podejmowanym w ministerstwach, a następnie w ramach innych organów i jednostek Rady Ministrów. Wadą koncentracji na rządowej fazie procesu ustawodawczego jest jednak przede wszystkim to, że Rada Ministrów nie jest jedynym podmiotem upoważnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywy rządowe są, co prawda, bardzo istotne, lecz podobnie liczne i jedynie nieco mniej efektywne legislacyjnie są inicjatywy poselskie<sup>62</sup>. Prace nad projektami poselskimi nie są w żaden sposób sformalizowane, a dotarcie do historii ich powstawania byłoby możliwe jedynie w drodze rozmów z wnioskodawcami, o ile zgodziliby się oni udzielać informacji na ten temat.

Sejmowa faza prac ustawodawczych jest tą, przez którą przechodzą wszystkie projekty ustaw, niezależnie od tego, kto jest ich wnioskodawcą. Dodatkowo w czasie prac sejmowych istnieją szerokie – i szeroko wykorzystywane – możliwości dokonywania zmian w tekście projektu ustawy, zwłaszcza na etapie szczegółowego rozpatrzenia w komisji sejmowej. Sejmowe prace są ponadto silnie „spolityzowane”, przez co w badaniach tej fazy – jak założyłem – ze szczególną wyrazistością będą przejawiać się okoliczności utrudniające realizację dyrektyw redagowania tekstów prawnych. I wreszcie sejmowa faza prac ustawodawczych jest bardziej transparentna niż rządowe postępowanie projektodawcze. Z tych wszystkich względów jako przedmiot badań wybrałem właśnie sejmowy odcinek procesu ustawodawczego.

---

60 Zob. art. 119–121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”. Zagadnienie momentu, w którym projekt ustawy staje się ustawą, szeroko rozważa M. Dobrowolski w artykule: M. Dobrowolski: *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.

61 Określenie przejęte od M. Gubały: M. Gubała, *Opiniodawcza rola Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 1, s. 46.

62 Zob. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 147–148.

## 1.7. Metodyka badań

Badanie uwarunkowań sejmowego postępowania ustawodawczego obejmowało nie tylko analizę dość ogólnych przepisów regulujących przebieg tego procesu. Na przełomie czerwca i lipca 2017 roku prowadziłem obserwację uczestniczącą w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu RP. W latach 2018–2019 przeprowadziłem wywiady pogłębione według przygotowanego kwestionariusza z pracownikami Biura. Na rozmowę zgodziło się 23 spośród 31 legislatorów zatrudnionych w Wydziale Spraw Legislacyjnych oraz w dyrekcji Biura, co oznacza dosyć wysoki stopień partycypacji – na poziomie prawie 75%. W tej grupie, poza nielicznymi wyjątkami, zdecydowana większość respondentów posiadała ponaddziesięcioletni staż pracy w Biurze Legislacyjnym Sejmu RP, niektórzy mogli także pochwalić się doświadczeniem legislatorskim zdobywanym w rządowych jednostkach organizacyjnych.

Każda z rozmów trwała około 60–90 minut. W tym czasie zadawałem kilkanaście lub kilkadziesiąt pytań, z których jedno traktowałem jako główne, wspólne dla wszystkich lub większości rozmówców, a inne wynikały z treści udzielanych przez respondentów odpowiedzi. Wywiady nie były nagrywane – w ich trakcie sporządzałem notatki, z których następnie konstruowałem szczegółowe sprawozdanie. W dalszej kolejności przysyłałem je rozmówcy do autoryzacji, jednakże do chwili zakończenia prac nad niniejszym opracowaniem nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na moją prośbę o autoryzację. Nieautoryzowane wywiady również wykorzystałem w pracy, lecz opatrywałem je specjalnymi oznaczeniami. Sprawozdania były dodatkowo anonimizowane w dwojaki sposób – po pierwsze, zatarłem różnicę płci między respondentami, „maskulinizując” wszystkie odpowiedzi; po drugie, przydzieliłem respondentom losową numerację, niemającą związku z kolejnością przeprowadzania rozmów. W pracy wypowiedzi respondentów oznaczane są kodami w rodzaju R7-A czy R23-NA, co należy odczytywać odpowiednio: „respondent 7 – wywiad autoryzowany” oraz „respondent 23 – wywiad nieautoryzowany”.

Kolejnym źródłem wiedzy o praktyce ustawodawczej w Sejmie była analiza prac dwóch komisji sejmowych na przestrzeni lat 2011–2019, to jest w Sejmie VII kadencji oraz w Sejmie VIII kadencji. Była to w pierwszym rządzie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka – z uwagi na fakt, że posłowie wchodzący w jej skład często posiadają wykształcenie prawnicze lub wręcz wykonują zawody prawnicze, a zatem można od nich oczekiwać szczególnej staranności

w kształtowaniu aktów prawnych. Drugi obiekt badań stanowiła Komisja Zdrowia, ponieważ w przeciwieństwie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w jej skład wchodzi raczej niewielu posłów będących z wykształcenia prawnikami, za to wielu szczeni się specjalistyczną wiedzą pozaprawniczą. Badania obejmowały przegląd pełnych zapisów przebiegu posiedzeń tych dwóch komisji – ograniczonych do wąsko pojętych prac ustawodawczych, co oznacza, że z materiału badawczego wyłączałem zapisy posiedzeń dotyczących na przykład przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa czy wysłuchania informacji o problemach wynikających z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Przegląd polegał na lekturze wszystkich tak wybranych zapisów z lat 2012–2013 oraz 2016–2017. Zbierałem także liczbowe dane o przebiegu prac legislacyjnych, w których brały udział te dwie komisje, co pozwoliło choćby na podanie informacji o tempie procesu ustawodawczego (zob. **podrozdział 5.1**). Zakres badania ograniczałem do postępowań ustawodawczych zakończonych uchwaleniem ustawy i ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw RP. Z tak określonego zbioru eliminowałem ponadto dane dotyczące ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, wypowiedzenie umowy międzynarodowej czy zmianę zakresu jej obowiązywania. Tego rodzaju akty prawne mają ściśle określoną treść i jedynie formalnie są ustawami, w istocie stanowiąc bardziej przejaw funkcji kontrolnej parlamentu<sup>63</sup>. Ponadto w pracy incydentalnie wykorzystywałem swoje analizy dotyczące innych niż wcześniej wskazane fragmentów prac sejmowych, przeprowadzane *ad hoc* – głównie tam, gdzie pozwalało mi to zobrazować przemyślenia lepszymi, bardziej wyrazistymi przykładami niż te dostępne w podstawowym materiale badawczym.

Muszę zastrzec, że moje badania miały ogólne nachylenie „jakościowe” – zmierzałem do pozyskania nowej, pozanormatywnej wiedzy o procesie legislacyjnym, a swoje obserwacje ilustrowałem materiałem zdobytym w trakcie wywiadów pogłębionych bądź analiz prac komisji sejmowych. Zwracam tym samym uwagę na okoliczności, które do tej pory raczej nie były przedmiotem żywego zainteresowania ze strony teorii wykładni, a które – w moim przekonaniu – w dużej części mogą być uwzględniane w toku interpretacji prawniczej.

---

63 Por.: P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 38–43; S. Wronkowska, *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, w: *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa 2013, s. 79; M. Zubik, *Ustawa a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 9–10.

Co ważne, chodzi tu o okoliczności, których występowanie należałoby dopiero stwierdzić w badaniu konkretnego procesu legislacyjnego. Zasadniczo nie stawiam uniwersalnych wniosków co do przebiegu prac ustawodawczych. Przedstawiam raczej pewne wskazówki, które w połączeniu z analizą konkretnego procesu legislacyjnego mogą posłużyć do stwierdzenia, czy standardowa dyrektywa I stopnia pozwoli nam właściwie ustalić intencję prawodawcy, czy też doszło do błędów legislacyjnych, na skutek których w postępowaniu ustawodawczym nie udało się zrealizować dyrektywy redagowania korespondującej z tą dyrektywą interpretacyjną.

Jedynie dla porządku chciałbym dodać, że poza opisanymi metodami w ramach pracy dokonywałem ponadto analizy aktualnej literatury naukowej i wykładni relewantnych przepisów prawa, co można również nazwać korzystaniem z tzw. metody formalnodogmatycznej.

## 1.8. Zawartość monografii

Kolejne rozdziały pracy są podzielone na dwie części – ogólną i szczegółową. Nazewnictwo to nawiązuje oczywiście do polskiej tradycji legislacyjnej, niemniej oddaje też charakter prowadzonych dalej rozważań.

**Część ogólną** tworzą cztery rozdziały. W **rozdziale 2** analizuję, jak w teorii wykładni charakteryzuje się prawodawcę. W szczególności usiłuję wskazać, że przyjęcie koncepcji racjonalnego prawodawcy nie wyklucza konieczności podejmowania refleksji nad uwarunkowaniami działań konkretnych prawodawców faktycznych. W **rozdziale 3** omawiam sejmową fazę prac legislacyjnych, zwracając szczególną uwagę na te jej momenty, w których możliwa jest kontrola projektu ustawy pod względem zgodności z dyrektywami redagowania tekstów prawnych oraz poprawienie ewentualnych wad tego tekstu. Jednocześnie często w tych samych miejscach – przy wprowadzaniu do projektu ustawy poprawek merytorycznych – powstaje ryzyko popełnienia kolejnych błędów. Naświetlenie tych uwarunkowań typowych postępowań ustawodawczych pomaga w wyjaśnieniu, jak negatywnie na ostateczny tekst ustawy mogą wpływać czynniki zaburzające zwyczajny przebieg procesu prawodawczego. W **rozdziale 4** przyglądam się dyrektywom redagowania tekstów prawnych – ich źródłom, mocy wiążącej oraz wpływowi na czynności podejmowane w sejmowej fazie prac legislacyjnych. Zastanawiam się także, czy dyrektywy te bywają świadomie odrzucane przez redaktorów tekstów prawnych. Analiza szkodliwego oddziaływania

nadmiernego tempa prac ustawodawczych, bezwładności legislacyjnej oraz innych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania jest przedmiotem **rozdziału 5**. Rozważania prowadzone w rozdziałach 2–5 kończą się krótkim podsumowaniem.

Kolejne rozdziały (6–11) tworzą **część szczegółową** pracy. Jest ona „szczegółowa” w tym znaczeniu, że nie dotyczy już korespondencji między dyrektywami *in genere*, lecz w poszczególnych obszarach. W każdym przypadku punktem wyjścia jest wybrana dyrektywa wykładni prawa (lub ściśle ze sobą powiązane dyrektywy wykładni, jak w przypadku zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej). To właśnie dyrektywy wykładni są punktem wyjścia, następnie zaś poszukują korespondujących z nimi dyrektyw redagowania tekstu prawnego, dokonując próby ich rekonstrukcji. W tej części analizują: dyrektywę języka prawnego (rozdział 6), dyrektywę języka prawniczego (rozdział 7), dyrektywę języka ogólnego i dyrektywę języków specjalistycznych (rozdział 8), dyrektywę zakazu wykładni synonimicznej i dyrektywę zakazu wykładni homonimicznej (rozdział 9), dyrektywę zakazu wykładni *per non est* (rozdział 10) oraz dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy (rozdział 11).

W zakończeniu dokonują rekapitulacji wcześniejszych rozważań i podejmują próbę określenia, jaki użytek z tych ustaleń mogliby poczynić teoretycy i praktycy interpretacji prawniczej. W tym miejscu formułują ogólne wnioski dotyczące korespondencji dyrektyw, odwołując się do pojęcia błędu legislacyjnego i rozpatrują kwestię tego, jak różne możliwe postawy względem naprawiania tych błędów w procesie stosowania prawa wpływają na osiąganie korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstów prawnych.



## **Część ogólna**



## Rozdział 2

# Prawodawca o dwóch twarzach\*

Proces interpretacji prawa może być nakierowany na osiągnięcie pożądanego rezultatu, zrekonstruowanie znaczenia tekstu lub odczytanie intencji prawodawcy. Najmniejszą popularnością – przynajmniej pod względem liczby jawnych zwolenników<sup>1</sup> – cieszą się koncepcje z pierwszej grupy<sup>2</sup>. Powszechniejsze są koncepcje skupiające się na tekście prawnym jako takim lub na intencji, jaką w tym tekście starał się wyrazić prawodawca.

Warto pokrótce scharakteryzować wskazane dwie wielkie grupy koncepcji interpretacyjnych, skoncentrowanych odpowiednio na tekście oraz na intencji. W amerykańskiej teorii wykładni ten spór przejawia się w rywalizacji tekstualistów oraz intencjonalistów. Pod tymi określeniami kryje się ogromna różnorodność poglądów interpretacyjnych, jednak można je upraszczająco zebrać w dwie duże grupy. Dla tekstualistów prawem jest tekst. Tekst można, a nawet trzeba zrozumieć z pominięciem badania intencji prawodawcy niewynikających z samego tekstu. Ustawa przez uchwalenie odrywa się od ustawodawcy; prawem są teksty, nie zaś stojące za nimi intencje. Intencje są prawem o tyle, o ile udało

---

\* Refleksje przedstawione w niniejszym rozdziale były już częściowo publikowane w artykule: M. Suska, *Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1. W tym miejscu rozwijam przedstawione tam intuicje i prezentuję niewyrażone jeszcze spostrzeżenia na temat „prawodawcy o dwóch twarzach”.

- 1 Na temat konieczności odróżniania strategii interpretacyjnej deklarowanej od rzeczywistej zob.: B. Brzeziński, *O potrzebie sformułowania sądowej strategii interpretacji ustaw podatkowych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 50; Z. Tobor, *Strategia interpretacyjna jako środek komunikacji prawodawcy i sądów*, „Państwo i Prawo”, nr 11, s. 49.
- 2 „Judges who don't insist that a legalistic algorithm will decide every case are what I call »pragmatists« [...] in the sense of an approach to decision making that emphasizes consequences over doctrine” (R.A. Posner, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, „California Law Review” 2012, vol. 100, s. 539). Autor formułuje również zasady tak rozumianego pragmatyzmu (ibidem, s. 538–546).

się je wyrazić w tekście aktu prawnego<sup>3</sup>. Dla intencjonalistów o tym, jakie jest znaczenie tekstu, rozstrzygają intencje prawodawcy. Intencje są prawem nawet wtedy, gdy nie udało się ich jednoznacznie wyrazić w tekście prawnym<sup>4</sup>.

Żywym przykładem konsekwencji, do jakich w praktyce wykładni prowadzi ten spór, jest stosunek do materiałów legislacyjnych<sup>5</sup>. Dla intencjonalistów są to cenne dokumenty obrazujące, jakie intencje były łączone z tekstem aktu prawnego w trakcie jego kształtowania. Niejednokrotnie mogą pomóc w ustaleniu, jakie intencje prawodawca chciał zrealizować za pomocą tekstu – o ile oczywiście sam tekst, jako najważniejszy dowód intencji prawodawcy, nie jest wystarczająco jasny, by dać taką odpowiedź. Z kolei dla tekstualistów z chwilą odpowiedniego zatwierdzenia aktu prawnego jego przeszłość zostaje od niego odłączona. Prawo jest podobne do listu w butelce, którego historii nie znamy – jedyne, co nam dano, byśmy zrozumieli taki list, to jego treść<sup>6</sup>. Wszystko, co stosujący prawo powinien wiedzieć o procesie legislacyjnym, wyraża się w ostatecznie ukształtowanym tekście aktu prawnego<sup>7</sup>.

W ostatnich latach amerykański spór zaczął silnie wpływać na polską teorię wykładni. Zygmunt Tobor stanął po stronie intencjonalistycznego podejścia do wykładni<sup>8</sup>, a Marcin Matczak opowiedział się za

3 J.F. Manning, *Textualism and Legislative Intent*, "Virginia Law Review" 2005, vol. 91, s. 430–439; W.N. Eskridge, Jr., Ph.P. Frickey, *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*, "Stanford Law Review" 1990, vol. 42, s. 340–341.

4 Por. np.: L.M. Solan, *Private Language, Public Laws: The Central Role of Legislative Intent in Statutory Interpretation*, "The Georgetown Law Journal" 2005, vol. 93, s. 484–486; J.J. Brudney, *Intentionalism's Revival*, "San Diego Law Review" 2007, vol. 44, s. 1025.

5 „Perhaps the greatest controversy over statutory interpretation during the past two decades concerns the use of legislative history as evidence of the intent of the legislature” (L.M. Solan, *Private Language...*, s. 427).

6 P.M. Tiersma, *A Message in a Bottle: Text, Autonomy, and Statutory Interpretation*, "Tulane Law Review" 2001, vol. 76, s. 432–433.

7 Na temat tekstualizmu i intencjonalizmu zob. także: B. Brzeziński, *Współczesne amerykańskie teorie wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 7; Idem, *Intencjonalizm jako koncepcja wykładni prawa i jego krytyka w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, w: *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, red. H. Dzwonkowski et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.

8 Zob. przede wszystkim Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

tekstualizmem<sup>9</sup>, lecz „wyrafinowanym”<sup>10</sup>, uwzględniającym także tradycję derywacyjnej koncepcji wykładni prawa<sup>11</sup>. Obie koncepcje wychodzą od przesłanek opisowych, ale prowadzą do poważnych konsekwencji normatywnych. Niniejsze opracowanie wyrasta z propozycji Tobora, ponieważ przy intencjonalistycznym podejściu do wykładni kapitalną rolę odgrywa zrozumienie, w jaki sposób intencje prawodawcy odzwierciedlane są w tekście w rzeczywistych procesach stanowienia prawa. Prawodawca dla intencjonalisty jest punktem odniesienia i dlatego zrozumienie uwarunkowań jego działania przybliża jednocześnie do zrozumienia wytworów tego działania. Intencjonalizm jest bardzo dobrym punktem wyjścia do budowy dialogicznej koncepcji interpretacji prawa, o ile tylko chodzi nam o dialog pomiędzy prawodawcą a sądami<sup>12</sup>. Wydaje się, że na gruncie tej koncepcji interpretacyjnej „poznawanie prawodawcy” jest koniecznym warunkiem rozwoju naszej wiedzy o wykładni. Intencjonalista chce poznawać prawodawcę, prawodawca zaś – o ile chce być rozumiany – musi przyglądać się działalności interpretatorów, ze szczególnym uwzględnieniem sądów.

Z kolei tekstualizm dokonuje programowego oswobodzenia interpretacji od woli prawodawcy<sup>13</sup> i choć nie oznacza to, że przebieg procesu legislacyjnego jest dla tekstualisty nieistotny<sup>14</sup>, to jednak nie będzie odgrywał tak ważnej roli

9 Zob. przede wszystkim M. Matczak, *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.

10 Ibidem, s. 276–282.

11 Ibidem, s. 123–153.

12 Z. Tobor, K. Kobyliński, *Dialogiczna koncepcja interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2, s. 37. We wskazanym opracowaniu autorzy omawiają problemy związane z budową takiej koncepcji oraz wstępnie charakteryzują formy, jakie może przyjąć komunikacja między prawodawcą a sądami.

13 „Przedstawiciele legislatywy, działając na podstawie indywidualnych, psychologicznie rozumianych motywów, podejmują wspólną decyzję o uchwaleniu tekstu prawnego. Decyzja zapada w akcie głosowania, który jest aktem wyrażenia intencji uznania tego tekstu za wiążące prawo. Intencja ta ma charakter illokucyjny, a więc dotyczy mocy tekstu prawnego, nie jest natomiast intencją semantyczną, konstytuującą znaczenie tego tekstu. Tekst aktu prawnego staje się w ten sposób doniosłym społecznie artefaktem stanowiącym centrum praktyki prawniczej: zarówno zwykli adresaci prawa, jak i profesjonalni prawnicy interpretują ten tekst, nadając jego elementom znaczenie publiczne, wykształcone w historycznym procesie użyć języka” (M. Matczak, *Imperium tekstu...*, s. 154).

14 M. Matczak nie odrzuca wykorzystywania historii legislacyjnej w interpretacji – w jego ocenie te dokumenty, zawierające „równoległe użycia wyrażen występujących w tekście prawnym”,

jak w intencjonalistycznym spojrzeniu na interpretację. Niemniej w granicach, w których poszczególni tekstualiści dopuszczają materiały legislacyjne jako narzędzie odczytywania tekstu<sup>15</sup>, również same uwarunkowania procesu prawodawczego mogą się dla nich okazać potencjalnie cennym źródłem wiedzy.

Intencjonalizm Tobora oraz tekstualizm Matczaka są koncepcjami o krótkiej historii – obie zostały sformułowane zaledwie w ostatniej dekadzie. Wcześniej polska teoria wykładni posługiwała się innymi kategoriami i prawdopodobnie właśnie te propozycje ukształtowały wciąż dominujące w polskiej praktyce podejście do wykładni prawa. Pierwsza polska koncepcja wykładni, o historycznym już znaczeniu, została sformułowana przez Eugeniusza Waśkowskiego. Autor ten szeroko nawiązywał do charakterystycznego dla niemieckiej kultury prawnej sporu obiektywistów z subiektywistami, przypominającego dyskusje toczone się między tekstualistami a intencjonalistami. W tej debacie Waśkowski zajął jednoznacznie subiektywistyczne stanowisko – w ramach wykładni poszukujemy sensu, jaki z wydaną przez siebie normą łączył prawodawca<sup>16</sup>. Przywiązanie interpretatorów do prawodawcy pozostało zresztą charakterystyczną cechą polskiej kultury prawnej.

Mimo braku kontrowersji co do konieczności umieszczenia prawodawcy w centrum uwagi nie ma porozumienia w sprawie tego, o jakiego prawodawcę chodzi. Czyjej woli powinien poszukiwać interpretator? *Prima facie* należałoby odpowiedzieć: Sejmu oraz Senatu, przynajmniej jeżeli chodzi o ustawy. Sejm i Senat nie stanowią jednak monolitu, nawet posłowie i senatorowie mogą być wewnątrznie podzieleni w kwestii swojego rozumienia ustawy, a przecież nie są to jedyne osoby mające wpływ na treść aktu prawnego<sup>17</sup>. Co więcej, tak poj-

---

pozwalają ustalić „kontekst wypowiedzi prawodawcy, a przez to jej cel i funkcję poszczególnych przepisów” (ibidem, s. 278).

15 Zob. także J.F. Manning, *Textualism as a Nondelegation Doctrine*, „Columbia Law Review” 1997, vol. 97, s. 731–737. Por. także propozycję ograniczonego wykorzystania informacji z procesu legislacyjnego, sformułowaną w artykule: R.D. Doerfler, *Who Cares How Congress Really Works?*, „Duke Law Journal” 2017, vol. 66, 1031 i n.

16 E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 13–17.

17 „Proces ustawodawczy jest więc tylko konwencjonalnie zamknięty w parlamencie, w rzeczywistości jest procesem, który stanowczo »wychodzi poza parlament«, obejmując swoim zasięgiem nie tylko tradycyjne podmioty współustawodawcze (rząd, głowa państwa, sąd konstytucyjny), ale także bardzo rozmaite grupy środowiskowe, gremia doradcze i opiniodawcze (będące zresztą na niejednakowym poziomie prawnej instytucjonalizacji) oraz całą rzeszę zawodowych legislatorów, doradców, ekspertów etc. Wszyscy oni angażują się w proces

mowany prawodawca zmienia się w czasie; zmieniają się większości parlamentarne, zmieniają się pojedynczy posłowie i senatorowie, zmieniają się też osoby kierujące pracami nad projektami aktów prawnych, nie wspominając o innych uczestnikach procesu legislacyjnego. Można wręcz powiedzieć, że nie istnieje jeden prawodawca faktyczny, a każda ustawa powstaje w niepowtarzalnej konfiguracji personalnej. Dodatkowe komplikacje rodzą się, gdy ustawy poddawane są kolejnym nowelizacjom, co oznaczałoby, że efekty pracy jednego prawodawcy faktycznego są poddawane korektom przez drugiego, trzeciego, czwartego i następnych prawodawców faktycznych<sup>18</sup>. Dociekanie woli prawodawcy faktycznego może zatem po pierwsze, być skomplikowane, a po drugie, prowadzić do aksjologicznych niespójności między aktami prawnymi wydawanymi przez różnych prawodawców faktycznych. Nie wyczerpuje to zresztą wszystkich zarzutów stawianych wobec koncepcji interpretacyjnych zorientowanych na prawodawcę faktycznego. Odpowiedzią na te i inne trudności miała być koncepcja prawodawcy racjonalnego<sup>19</sup>.

---

dochodzenia do skutku normy w różnych stadiach postępowania ustawodawczego, z różnym zakresem możliwości działania i oddziaływania, i w końcu – o czym także należy pamiętać – prezentując różne punkty widzenia [...]” (J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 112; zob. także M. Królikowski, *Rola doradztwa eksperckiego w procesie legislacyjnym*, w: *Praworzędność i jej gwarancje*, red. D. Kała, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 195).

- 18 Na tym tle powstaje choćby problem odróżnienia zmian normatywnych od zmian wyjaśniających. Gdyby prawodawca faktyczny „trwał” w czasie, zmianę wyjaśniającą można byłoby uznać za rodzaj wykładni autentycznej, oddziałującej wstecz na stany faktyczne, które miały miejsce przed dokonaniem tej zmiany. Spojrzenie na prawotwórstwo jako efekt współpracy całego łańcucha prawodawców faktycznych może stanowić argument przeciwko wyprowadzaniu zbyt daleko idących konsekwencji ze zmian wyjaśniających oraz tzw. post-historii legislacyjnej. Zob.: A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9, s. 26–32; A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 140–143; R. Dickerson, *Statutory Interpretation: Dipping into Legislative History*, „Hofstra Law Review” 1983, vol. 11, s. 1133–1134; W.N. Eskridge, Jr., *Post-Enactment Legislative Signals*, „Law and Contemporary Problems” 1994, vol. 57, s. 79–80; T.A. Aleinikoff, *Updating Statutory Interpretation*, „Michigan Law Review” 1988, vol. 87, s. 63.
- 19 Jak pisze A. Kozak, „należy odnotować, że – wbrew krytykom kategorii »prawodawca racjonalny« – konstrukt ten nie jest jakąś »endemiczną« właściwością tylko naszej, polskiej współczesnej kultury prawnej. Podobne pojęcia spotykamy np. u F. Geny’ego, który traktował »typ idealny ustawodawcy« jako element ograniczający dyskrecjonalność sędziowską w trudnych przypadkach stosowania prawa, oraz w naszej międzywojennej literaturze,

## 2.1. Pierwotna wersja koncepcji racjonalnego prawodawcy

Rozwiniętą koncepcję racjonalnego prawodawcy w polskiej kulturze prawnej jako pierwszy przedstawił Leszek Nowak, wykorzystując przy tym wcześniejsze osiągnięcia współtworzonej przez siebie poznańskiej szkoły metodologicznej<sup>20</sup>. Proces jego rozumowania był dosyć złożony<sup>21</sup>, w konkluzji stwierdza jednak, że istnieje pewne „minimum doskonałości», jakie prawnicy zawsze przypisują prawodawcy rzeczywistemu”<sup>22</sup>. Prawnicy zawsze muszą zakładać o prawodawcy faktycznym, że:

1. jego wiedza jest niesprzeczna;
2. jego wiedza jest systemem, to znaczy należą do niej jej własne konsekwencje logiczne;
3. jego wiedza obejmuje wszystkie reguły języka, w jakim formułuje on przepisy;
4. jego wiedza jest najlepiej uzasadnioną wiedzą z punktu widzenia aktualnego stanu nauki;

---

w której E. Waśkowski za fundament praktyki interpretacyjnej uważał założenia o sprawiedliwości prawodawcy, o celowym charakterze podejmowanych przez niego działań oraz o konsekwencji jego ocen” (A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 154). Konstrukcją racjonalnego prawodawcy, przeciwstawianego prawodawcy faktycznemu, posługują się także amerykańscy tekstualiści – zob. np. J.F. Manning, *What Divides Textualists from Purposivists*, “Columbia Law Review” 2006, vol. 70, s. 83.

- 20 Koncepcję racjonalnego prawodawcy sformułowano w pełni w pracy: L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973. Była ona prawniczą aplikacją ogólnej koncepcji interpretacji humanistycznej, której założenia przedstawiono m.in. w artykule: J. Kmita, L. Nowak, *O racjonalizującym charakterze badań humanistycznych*, „Studia Filozoficzne” 1969, nr 5. Warto jednak zaznaczyć, że o „konstrukcji normodawcy racjonalnego, którego skonstruowane »przeżycia psychologiczne« mają stanowić »właściwe« znaczenie normy prawnej”, wspominał już J. Wróblewski – zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 162.
- 21 Sam autor przy tworzeniu koncepcji racjonalnego prawodawcy posługiwał się metodą idealizacji i konkretyzacji; ten wybór metodologiczny podawał w wątpliwość M. Zirk-Sadowski, co jednak ciekawe – nie kwestionując wyniku tego rozumowania, to znaczy nie odrzucając samej koncepcji racjonalnego prawodawcy. Na ten temat zob. M. Zirk-Sadowski, *Konstrukcja racjonalnego prawodawcy a kompetencja komunikacyjna*, w: *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1990, s. 431–438.
- 22 L. Nowak, *Interpretacja prawnicza...*, s. 148.



5. jego preferencje są asymetryczne, to znaczy jeśli prawodawca preferuje jeden stan rzeczy przed drugim, to nie preferuje drugiego przed pierwszym;
6. jego preferencje są przechodnie, to znaczy jeśli prawodawca preferuje jeden stan rzeczy przed drugim, a drugi przed trzecim, to preferuje pierwszy stan rzeczy przed trzecim;
7. oceny prawodawcy wyznaczające jego preferencje są pełnym systemem moralnie słusznych ocen<sup>23</sup>.

Zdaniem Nowaka prawnicy nigdy nie uchylają tych założeń, ponieważ ich „rola społeczna opiera się na tym dogmacie, iż prawodawca realny jest prawodawcą wewnątrznie doskonałym”<sup>24</sup>. Prawnicy nie próbują stwierdzać, „w jakim stosunku pozostaje prawodawca realny do prawodawcy wewnątrznie doskonałego, czy nie zachodzą tu zbyt istotne odstępstwa etc.”<sup>25</sup>. Co więcej,

[...] nawet jeśli wszystko zdaje się wskazywać na to, iż prawodawca dopuścił się sprzeczności (że zatem nie jest doskonałym prawodawcą), należy jednak założyć, iż nie popełnia sprzeczności (a więc, że jest doskonałym prawodawcą) i tak wyinterpretować przepisy, by uzyskać normy ze sobą zgodne; pozory sprzeczności można wówczas wyjaśnić niewłaściwą redakcją przepisów, słowem – brakami techniki legislacyjnej. „Wewnątrznie” jednak, w swoich celach, prawodawca jest niesprzeczny<sup>26</sup>.

Koncepcja Nowaka była poddawana krytyce z różnych punktów widzenia<sup>27</sup>, jednak najistotniejsze wydają się uwagi przedstawione przez Wiesława Langę, Lecha Morawskiego i Tadeusza Gawrysiaka<sup>28</sup>. Wywarły one ogromny

---

23 Ibidem, s. 53–54.

24 Ibidem, s. 150.

25 Ibidem, s. 170.

26 Ibidem, s. 172.

27 Oprócz literatury omówionej w dalszej części rozdziału, zob. m.in.: J. Czaja, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”*, w: *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001; M. Sala-Szczypiński, *Racjonalność prawodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, w: *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały*, red. T. Biernat, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2009.

28 W. Lang, L. Morawski, T. Gawrysiak, *Koncepcja „prawodawcy doskonałego” i jej zastosowanie w prawoznawstwie. (Próba krytycznej analizy książki Leszka Nowaka „Interpretacja prawnicza”)*, „Państwo i Prawo” 1976, z 2. L. Morawski swoje krytyczne stanowisko rozwinął wiele lat później w artykule: L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, „Państwo

wpływ na dalszy rozwój koncepcji racjonalnego prawodawcy; w opinii Andrzeja Batora można wręcz mówić o „wariancie toruńskim” koncepcji racjonalnego prawodawcy, kontrastującym z oryginalnym „wariantem poznańskim”<sup>29</sup>. Bator ocenia, że to dzięki wymienionym autorom w kulturze prawnej rozpowszechniła się właśnie „słabsza” koncepcja prawodawcy racjonalnego, a nie koncepcja prawodawcy doskonałego<sup>30</sup>. Lang, Morawski i Gawrysiak wskazywali, że Nowak pominął w swoich analizach te rodzaje interpretacji prawniczej, gdzie uchylane są nawet założenia składające się na „minimum doskonałości prawodawcy”. Dotyczy to przede wszystkim stosowania dyrektyw preferencji, ponieważ „zastosowanie dyrektyw drugiego stopnia wymaga odrzucenia założenia prawodawcy doskonałego i przyjęcia założenia prawodawcy racjonalnego, lecz niedoskonałego przynajmniej w zakresie językowym. Zakłada się wówczas, że prawodawca racjonalny może popełniać błędy w procesie legislacyjnym, które mogą i powinny być korygowane w drodze wykładni”<sup>31</sup>. Lang, Morawski i Gawrysiak zwrócili uwagę, że koncepcja prawodawcy racjonalnego pomija częste zjawisko, gdy zdaniem interpretatora zastosowanie narzędzi językowych prowadzi do wniosków sprzecznych z domniemanym celem ustawodawcy. W swoich uwagach toruńscy autorzy zatarli silnie podkreślaną przez Nowaka opozycję pomiędzy prawodawcą racjonalnym (doskonałym) a prawodawcą faktycznym, nakładając założenia o racjonalności (doskonałości) prawodawcy na działalność prawodawcy faktycznego<sup>32</sup>.

---

i Prawo” 2000, z. 11, gdzie stwierdził m.in.: „Jeśli chodzi o mnie, to nie widzę nic takiego, co dodawałaby teoria prawodawcy racjonalnego do kilku prostych i zrozumiałych dla każdego słów Dworkina, że zadaniem każdego interpretatora jest znalezienie najlepszej z możliwych interpretacji przepisu na gruncie danego systemu, jego reguł, kultury i tradycji” (ibidem, s. 36–37).

29 A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1, s. 27 i n.

30 Ibidem, s. 30.

31 W. Lang, L. Morawski, T. Gawrysiak, *Koncepcja...*, s. 129. Trzeba jednak zauważyć, że L. Nowak był świadomy tego mankamentu swojej koncepcji: „Milcząco, dalej, założyłem, iż reguły interpretacji są zawsze zgodne, że – zatem – zbędne są reguły wykładni drugiego stopnia. Jak jednak dobrze wiadomo z badań J. Wróblewskiego, w »rzeczywistym świecie« tak bynajmniej nie jest [...]” (L. Nowak, *Interpretacja prawnicza...*, s. 153).

32 A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 29.

## 2.2. Dwie twarze racjonalnego prawodawcy

Współczesną, najbardziej uporządkowaną wersję koncepcji racjonalnego prawodawcy zaprezentował Maciej Zieliński. Podzielił on założenia o racjonalności prawodawcy na dwie grupy: założenia intelektualne oraz założenia aksjologiczne. W ramach tych pierwszych przypisuje się prawodawcy wiedzę:

1. językową – w tym o funkcjonujących w kulturze prawnej dyrektywach interpretacyjnych;
2. prawniczą – w tym o orzecznictwie i literaturze;
3. ogólną;
4. merytoryczną o dziedzinie spraw poddawanych regulacji;
5. o skuteczności działań, w tym zwłaszcza o „skuteczności działań za pomocą prawa”<sup>33</sup>.

Z kolei założenia aksjologiczne dotyczą wartości przypisywanych prawodawcy, w tym również wartości w postaci celów aktu prawnego czy poszczególnych przepisów. Zieliński wyszedł naprzeciw krytykom koncepcji racjonalnego prawodawcy, zaznaczając, że w pewnych sytuacjach prawnicy uchylają przynajmniej część założeń: „założenia o racjonalności aksjologicznej mają wagę najwyższą, co przejawia się w tym, że w razie konfliktu z innymi założeniami o prawodawcy założenia aksjologiczne są zawsze preferowane. Akceptacja tej preferencji stanowi w szczególności podstawę do przełamania jednoznacznego rezultatu wykładni językowej”<sup>34</sup>. Tylko niektóre założenia – w szczególności aksjologiczne – nie podlegają uchyleniu; „[i]nne założenia są natomiast wzruszane i w związku z tym nie świadczą o doskonałości racjonalnego prawodawcy, jak np. niektóre założenia dotyczące spójności pionowej i poziomej w systemie, czy założenia o znajomości języka (zakłada się jedynie dobrą wiedzę językową, a nie wiedzę idealną)”<sup>35</sup>.

Stanowisko Zielińskiego dobrze wyjaśnia, jak w praktyce orzecniczej sądy postrzegają relacje między tekstami prawnymi – wytworami niedoskonałych prawodawców faktycznych – a racjonalnym prawodawcą. Teksty mogą być napisane niewłaściwie, mogą też pozostawać ze sobą w sprzeczności – założenia intelektualne nie muszą być więc spełnione. Interpretator może je odrzucić,

33 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 297.

34 Ibidem, s. 305.

35 Ibidem, s. 308.

jeżeli dostrzeże, że przy tworzeniu tekstu prawnego konkretnemu prawodawcy faktycznemu zabrakło pewnej wiedzy językowej, prawniczej, ogólnej, merytorycznej czy prakseologicznej. Jednym z założeń intelektualnych jest to, że prawodawca zna funkcjonujące w kulturze prawnej dyrektywy wykładni i redaguje tekst prawny w taki sposób, by dało się go prawidłowo odczytać przy zastosowaniu tych dyrektyw. Dla przykładu, jeżeli prawodawca zna interpretacyjną dyrektywę zakazu wykładni synonimicznej, to będzie redagował tekst prawny w taki sposób, by nie nazywać tych samych przedmiotów różnymi określeniami. Jeżeli jednak powstanie rozdzwięk między takim założeniem intelektualnym a ustalonym przez interpretatora celem prawodawcy (założenie aksjologiczne), to pierwsze z nich zostanie uchylone jako mniej istotne.

Scharakteryzowane postępowanie można przedstawić następująco: prawodawca faktyczny chciał osiągnąć pewien cel, jednak nieudolnie wyraził to w tekście prawnym. Interpretator odczyta więc tekst prawny „wrozumiale”, tak żeby zrealizować założenia aksjologiczne, a zatem wolę faktycznego prawodawcy. Oczywiście pojawia się tu złożony problem epistemologiczny, a może raczej etyczny – skąd i jak czerpać wiedzę o tym, do czego zmierzał prawodawca faktyczny. W moim przekonaniu taką odpowiedź może dawać choćby analiza historii legislacyjnej. Sposoby rekonstrukcji celów prawodawców faktycznych i ich legitymizacja nie stanowią jednak głównego przedmiotu niniejszego opracowania, dlatego problem ten pomijam.

Założenia intelektualne można traktować jako przybliżenie tego, jak prawodawca faktyczny działa w idealnych warunkach. Jeżeli ustali się, że warunki idealne nie były, że prawodawca – niezależnie od przyczyny – nie wykazał się odpowiednią wiedzą językową, prawniczą etc., można czy nawet należy poszczególne założenia odrzucić. Są one więc pewnym uproszczeniem skomplikowanych warunków działania prawodawcy faktycznego<sup>36</sup>. Każde z nich można byłoby przedstawić w następującym schemacie: „Jeżeli wystarczająco mocne racje nie wskazują, że było inaczej, przyjmij, że prawodawca kierował się wiedzą o X”. Dlatego też za trafne należy uznać określenie Morawskiego,

---

36 Jest to uproszczenie dokonane w duchu zasady życzliwości, zgodnie z którą należy unikać interpretowania zachowań innych osób, jakby naruszały one standardy; domniemywamy, że zachowania innych są zgodne z właściwymi standardami. Zob.: P. Thagard, R.E. Nisbett, *Rationality and Charity*, „Philosophy of Science” 1983, vol. 50, s. 250–252; L.J. Wintgens, *The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence*, in: *The Rationality and Justification of Legislation*, eds. L.J. Wintgens, D. Oliver-Lalana, Springer Cham, Cham 2013, s. 10–13.

że w istocie powinniśmy raczej mówić o wzruszalnym domniemaniu racjonalnego prawodawcy<sup>37</sup>.

Taka reinterpretacja koncepcji prawodawcy racjonalnego, zbliżająca ją do koncepcji prawodawcy faktycznego, pomija bardzo istotną okoliczność – możliwej sprzeczności celów, którymi kierują się różni prawodawcy faktyczni. Dobrym punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie przytoczenie passusu Matczaka krytykującego wizję Zielińskiego:

Odstąpienie od językowego rozumienia przepisu oznacza jednak zakwestionowanie jednej racjonalności (językowej) na rzecz innej racjonalności (aksjologicznej). Podejście takie wydaje się niespójne. Można uniknąć tej niespójności, jeśli odstąpi się od założenia o racjonalności językowej prawodawcy i uzna, że istotę racjonalności prawodawcy stanowi racjonalność aksjologiczna.

Nie wydaje się to jednak możliwe na gruncie osobowej koncepcji racjonalności – trudna jest do pomyślenia w sposób spójny idealna osoba, która jest perfekcyjnie racjonalna w zakresie swoich preferencji aksjologicznych i innych, a jednocześnie nieracjonalna co do ich wyrażania w języku. Wydaje się, że nawet charakter idealizacyjny założenia o racjonalności prawodawcy (a więc fakt, że nie odnosi się ono do realnie istniejącego prawodawcy czy innej realnej osoby) nie zwalnia tego założenia z wymogu wewnętrznej spójności<sup>38</sup>.

Krytyka Matczaka nie zmierza do skierowania uwagi interpretatorów na prawodawców faktycznych. To raczej wezwanie do odrzucenia praktyki obciążania „mitycznego racjonalnego prawodawcy” rozstrzygnięciami, których dokonują sami interpretatorzy<sup>39</sup>. Interpretator – zdaniem tego autora – ma obowiązek skoncentrować się na tekście prawnym (rozumianym jako całość

37 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 181–182.

38 M. Matczak, *Argumentum ad absurdum w uzasadnieniu decyzji stosowania prawa a założenia o racjonalności prawodawcy – analiza krytyczna*, w: *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 113.

39 „Racjonalny ustawodawca jest jedynie idealistycznym założeniem, które ciągle odgrywa istotną rolę w interpretacji prawnej w państwach z dominującą ideologią związaną z decyzją sędziowską, ale jego funkcja w opisie rzeczywistego modelu tworzenia prawa w Polsce ma co najwyżej charakter maskujący” (W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji*, w: *Dyskrecjonalność*

prawodawstwa), co oznacza również konieczność uzgadniania ze sobą różnych aktów prawnych, nadawania tekstowi prawnemu spójności. Jest to więc krytyka nie tyle uzgadniania i nadawania spójności, ile raczej przypisywania wyników tego działania podmiotowi, który w rzeczywistości nie istnieje.

Co najmniej część założeń o racjonalności aksjologicznej – o ile nie wszystkie – pochodzi od prawodawców faktycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawodawcy odpowiedzialnego za ustanowienie konstytucji). Trzeba przypomnieć, że założeniami aksjologicznymi są choćby wartości konstytucyjne, cele innych aktów prawnych lub nawet pojedynczych przepisów. To prawodawcy faktyczni decydują, co chcą osiągnąć. Jednakże mogą popaść w sprzeczności i właśnie rolę interpretatorów jest uzgadnianie dążeń różnych prawodawców. Niemniej samego wyniku tego działania, czyli uzgodnionego, uspoijnionego, „zoptymalizowanego” tekstu prawnego, nie da się przypisać żadnemu realnie istniejącemu prawodawcy. Interpretator, czy może w tym przypadku lepiej byłoby stwierdzić – sędzia, rozstrzyga więc nie tylko spory przedstawiane mu przez strony postępowania, ale i spory pomiędzy poszczególnymi prawodawcami faktycznymi<sup>40</sup>.

Taka konstatacja niekoniecznie musi być odczytywana jako zarzut wobec prawodawców faktycznych – niedostatecznie przygotowanych i kompetentnych w kwestii stanowienia aktów prawnych. Interpretatorzy musieliby spełniać swoją optymalizacyjną rolę, nawet gdyby proces legislacyjny był prowadzony w najdoskonalszych warunkach. Pojawia się bowiem problem związany z samym jądrem kultury prawa stanowionego, to jest z faktem, że generalne akty prawne ustanawiane są w oderwaniu od konkretnych przypadków. Jak zauważył Artur Kozak:

[...] te same terminy prawodawca rozumie *in abstracto*, zaś prawnik *in concreto*. Różnica jest podstawowa, bowiem umiejętność rozumienia danego zwrotu *in abstracto* nie gwarantuje, że w konkretnej sytuacji nie zostaniemy

---

w prawie. *Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Stańkiewicz, T. Stawiecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 199).

40 Taka wizja systemu prawnego przypomina spostrzeżenia E. Łętowskiej dotyczące multicytryczności współczesnego systemu prawa, co może oznaczać, że zjawisko scharakteryzowane przez autorkę ma uniwersalny wymiar i zachodziłoby nawet wtedy, gdyby „odłączyć” prawo krajowe od porządków prawa międzynarodowego czy unijnego. Por.: E. Łętowska, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4; B. Liżewski, *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicytryczności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G” 2019, vol. LXVI, s. 227–228.

postawieni wobec kłopotów z jego interpretacją *in concreto*. I odwrotnie: choć *in abstracto* możemy mieć kłopoty z eksplikacją znaczenia danego zwrotu, to zapytani *in concreto* czy określona eksplikacja jest sensowna, potrafimy niekiedy udzielić kategorycznej odpowiedzi „tak” lub „nie”<sup>41</sup>.

Niejednokrotnie niespójności w systemie prawa, sprzeczności między celami realizowanymi przez różnych prawodawców faktycznych można dostrzec dopiero w świetle okoliczności konkretnego przypadku. Dopóki więc utrzymywać się będzie wizja stanowienia prawa jako procesu prowadzonego w oderwaniu od okoliczności konkretnych przypadków, dopóty prawnicy będą musieli usuwać powstające sprzeczności aksjologiczne.

### 2.3. Co wiadomo o faktycznym prawodawcy?

Prawodawca faktyczny nie cieszył się dotąd szczególnym zainteresowaniem teoretyków prawa. Pewne ustalenia definicyjne w tym względzie zaproponowała Ewa Kustra. Prawodawcą faktycznym ma być „zespół ludzi, którzy biorą udział w procesie ustawodawczym, ludzi faktycznie wywierających wpływ na decyzję prawotwórczą, jaką jest ustawa”<sup>42</sup>. Definicję tę, zwaną również definicją socjologiczną, przekształciła później Sławomira Wronkowska. W zaproponowanym przez nią ujęciu „prawodawca faktyczny jest **instytucjonalnym** ciałem kolegiальnym, wyposażonym przez normy danego systemu w moc podejmowania finalnych decyzji prawodawczych lub uczestniczenia w przygotowywaniu decyzji tego rodzaju. Substratem owego ciała kolegiального są zazwyczaj zbiory indywidualów ludzkich, chociaż ciało to nie jest z danym zbiorem ludzi identyczne”<sup>43</sup>.

41 A. Kozak, *Granice...*, s. 115–116. „In part because of the indeterminacies of language and in part because we are simply not able to predict all situations that we might wish to come within the scope of a rule, legislatures always will be only partly successful in drafting rules of general application” (L.M. Solan, *Law, Language, and Lenity*, “William & Mary Law Review” 1998, vol. 57, s. 135). Zob. także: J.L. Entrikin, R.K. Neumann, Jr., *Teaching the Art and Craft of Drafting Public Law: Statutes, Rules, and More*, “Duquesne Law Review” 2017, vol. 55, s. 53–54; G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 477–478.

42 E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1980, s. 38.

43 S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, w: *Szkice z teorii prawa...*, s. 119. „Współczesny proces prawodawczy jest przy tym wysoce zorganizowany i składa się z wielu następujących po sobie sekwencyjnie czynności wykonywanych przez różne

W polskiej teorii wykładni rolę prawodawcy faktycznego zaakcentował Tobor, który przyjął za Stanleyem Fishem, że „tekst znaczy to, co ma na myśli jego autor”<sup>44</sup>, i stwierdził, iż odwoływanie się do intencji prawodawcy racjonalnego jest „drogą donikąd”. Racjonalny prawodawca nie jest bowiem autorem interpretowanego tekstu. A jeśli ktoś nie zmierza do ustalenia intencji faktycznego prawodawcy, po prostu nie przeprowadza wykładni<sup>45</sup>. Można zaryzykować tezę, że sformułowana wiele lat wcześniej definicja Wronkowskiej dobrze charakteryzuje prawodawcę faktycznego także w ujęciu Tobora. Autorzy ci zgodnie przyznają, że nie można utożsamiać prawodawcy faktycznego tylko ze zbiorem ludzi tworzących ciało kolegialne. Intencja prawodawcy – podkreśla Tobor – to inna kategoria niż intencja autorów projektu, poszczególnych posłów czy komisji, podobnie jak uniwersytet to inna kategoria niż wchodzące w jego skład wydziały<sup>46</sup>. Nie oznacza to jednak, że intencja autorów projektu, poszczególnych

---

instytucje. Instytucje biorące w nim udział oraz reguły ich funkcjonowania są wyznaczone przez obowiązujące normy prawne i składają się na bardzo skomplikowaną procedurę prawodawczą. Rezultaty procesu prawotwórczego – konkretne akty normatywne, ich treść i ich kształt formalny – są więc wynikiem aktywności wielu ludzi lub ich zespołów: polityków mogących skutecznie inicjować i przeprowadzać prace legislacyjne, ekspertów, lobbystów, redaktorów tekstów prawnych” (S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 111).

44 S. Fish, *Stanowisko tekstualne nie istnieje*, „ER(R)GO. Teoria, Literatura, Kultura” 2006, nr 12, s. 112.

45 Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 87. „Nawet jeśli interpretator deklaruje, że nie bierze pod uwagę takich rozważań, zawsze musi zakładać jakiś cel autora tekstu. W przeciwnym razie – zakładając własne intencje – przestaje być interpretatorem, a staje się nowym autorem. [...] Paradoksalnie więc narażamy się na przekroczenie granic prawa czy »poprawianie ustawodawcy« nie wtedy, kiedy świadomie odwołujemy się do wykładni celowościowej, ale wtedy, gdy odrzucamy refleksję nad potencjalną intencją prawodawcy” (A. Bielska-Brodziak, *Pułapka jednoznaczności*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2008, s. 27–28).

46 „[...] o celach i intencjach ciał kolektywnych można mówić tylko w odniesieniu do reguł konstytucyjnych rządzących podejmowaniem decyzji przez takie ciała. Reguły te przesądzą m.in. o tym, w jakiej mierze intencje i cele osób uczestniczących w procesie prawotwórczym »liczą się« jako intencje i cele ciała kolektywnego. Choć prawodawca nie posiada »umysłu«, to na pewno posiada funkcjonalnie ujęte zamiary: planuje, stosuje wewnętrzne procedury i przewiduje swoje przyszłe działania” (Z. Tobor, K. Kobyliński, *Dialogiczna koncepcja...*, s. 41). Zob. także: G. Ryle, *The Concept of Mind*, Routledge, New York 2009, s. 6; S. Fish, *Intention Is All There Is: A Critical Analysis of Aharon Barak's Purposive Interpretation in Law*, „Cardozo Law Review” 2008, vol. 29, s. 1130–1132; Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 59–60; V.F. Nourse, *Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History*, “Boston College



posłów czy komisji nie odgrywa żadnej roli w ustalaniu, co było intencją prawodawcy<sup>47</sup>. Chodzi raczej o to, że intencja prawodawcy jest „czymś więcej”.

Z kolei Agnieszka Bielska-Brodziak zwróciła uwagę, że „proces tworzenia prawa jest zespołem uporządkowanych, następujących po sobie i wzajemnie się warunkujących czynności określonych osób. [...] Co więcej, nie tylko finalny produkt jego [prawodawcy faktycznego – M.S.] aktywności (akty prawne), ale również przebieg podejmowania decyzji prawodawczych jest z mocy prawa utrwalany (przyjmuje formę dokumentów – materiałów legislacyjnych)”<sup>48</sup>. Pierwszorzędne znaczenie dla ustalenia woli prawodawcy faktycznego powinny więc mieć, zdaniem autorki, materiały legislacyjne<sup>49</sup>. Nieco szerszy katalog środków służących do ustalania intencji faktycznego prawodawcy podał Adam Borowicz, wskazując na „okoliczności, w których doszło do uchwalenia określonego aktu normatywnego (np. treść uprzednio obowiązujących aktów normatywnych i związane z nim orzecznictwo sądowe, wydarzenia społeczne poprzedzające uchwalenie aktu normatywnego etc.)”<sup>50</sup>.

#### 2.4. Pierwsza twarz prawodawcy racjonalnego: prawodawca faktyczny?

Przedstawione odczytanie koncepcji prawodawcy racjonalnego w ujęciu Zielińskiego prowadzi do stwierdzenia, że w wielu sytuacjach prawodawca racjonalny stanowi dla interpretatorów jedynie ułatwienie w odczytywaniu woli prawodawcy faktycznego. O ile nie ma przeciwko temu wystarczająco mocnych argumentów, interpretatorzy przyjmują, że prawodawca miał pewną wiedzę językową, prawniczą, ogólną etc. Założenia o racjonalności intelektualnej są domniemaniami ułatwiającymi czytanie tego, co interpretatorzy otrzymują od prawodawcy faktycznego. Jeżeli jednak okoliczności danego procesu

---

Law Review” 2014, vol. 55, s. 1637–1640. Problem braku tożsamości intencji prawodawcy faktycznego i decyzji ludzi tworzących ciało kolegialne jest od dawna rozważany w literaturze. W polskiej teorii prawa zob. zwłaszcza F. Studnicki, *O decyzjach kolektywnych*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 2.

47 S. Breyer, *On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes*, “Southern California Law Review” 1992, vol. 65, s. 865–866.

48 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 80–81.

49 Ibidem, s. 81.

50 A. Borowicz, *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX, s. 19.

legislacyjnego przemawiają za fałszywością tych założeń w tym konkretnym przypadku, można je uchylić – tak aby zapewnić realizację celów prawodawcy faktycznego, których ten nie był w stanie odpowiednio wyrazić w tekście prawnym.

W tego rodzaju sytuacjach prawodawca racjonalny nie jest bytem różnym od prawodawcy faktycznego. Zakłada się, że ten ostatni jest racjonalny (intelektualnie i aksjologicznie) tak długo, jak długo nie przeczą temu fakty. Ślady tego rodzaju myślenia można odnaleźć już w pracach Nowaka: „Podstawowym założeniem, jakie prawnik milcząco przyjmuje w swej pracy badawczej, jest **teza, iż dany prawodawca faktyczny jest normodawcą racjonalnym** [pogrubienie – M.S.]”<sup>51</sup>. W innym miejscu zanotował: „tak samo jak prawdą jest, że modelowe teorie fizyczne w przybliżeniu stosują się do rzeczywistości nas otaczającej, tak samo prawdą jest, że teoria racjonalnego normodawcy w przybliżeniu opisuje rzeczywistą działalność prawotwórczą”<sup>52</sup>. W ujęciu tego autora nie ma jednak większego znaczenia, czy interpretator rzeczywiście wierzy w racjonalność faktycznego prawodawcy, „musi on natomiast swój komentarz

51 L. Nowak, *Analiza metodologiczna pojęcia ustawodawcy*, „Ruch Filozoficzny” 1968, nr 4, s. 341, podobnie w tekście: Idem, *Spór o definicje legalne a sposób pojmowania „prawodawcy”*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 3, s. 512. Trzeba jednak zaznaczyć, że takiemu postawieniu problemu wyraźnie sprzeciwia się M. Zieliński: „Nie znaczy to oczywiście, że założenie o racjonalności prawodawcy przypisuje racjonalność (a tym bardziej doskonałość) prawodawcy faktycznemu. W myśl koncepcji racjonalnego prawodawcy to prawodawca racjonalny jest twórcą norm odtwarzanych przez interpretatora z tekstu prawnego. Koncepcja ta zmusza interpretatora do odtworzenia z tekstu prawnego wysłowionych w nim norm prawnych jako wypowiedzi jednoznacznych, niezależnie od błędów, jakie w zakresie redagowania przepisów popełnił prawodawca faktyczny instytucjonalny (a w gruncie rzeczy jego służby redakcyjne)” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 308–309; zob. też Idem, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 29). Klarowność rozdzielenia przez L. Nowaka prawodawcy racjonalnego i prawodawcy realnego podkreśla i chwali też A. Bator (zob. A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 32–34). Podobnie A. Kozak: „Dla wielu prawników alternatywa pomiędzy wolą prawodawcy i samowolą sędziego ma charakter zamknięty. Stąd obawy, z jakimi odnoszą się do koncepcji racjonalnego prawodawcy, którego w żaden sposób nie można identyfikować z prawodawcą realnym. Inni starają się »ratować« założenie o racjonalności prawodawcy, wykazując, że istnieje jakaś relacja pomiędzy konstruktem myśli prawniczej i realnym prawodawcą. W istocie ani jedni, ani drudzy nie mają racji. [...] Termin ten referuje po prostu pewien realny mechanizm interpretacji prawa” (A. Kozak, *Granice...*, s. 154).

52 L. Nowak, *Spór o definicje legalne...*, s. 511.

opierać na założeniu, że tak jest istotnie, musi więc postępować tak, jak gdyby w to wierzył<sup>53</sup>.

Przy poszukiwaniu woli faktycznego prawodawcy możemy więc wykorzystywać założenia na temat racjonalności<sup>54</sup>, na przykład przyjmując, że prawodawca – faktyczny! – stara się przestrzegać reguły, zgodnie z którą tego samego przedmiotu nie należy nazywać dwoma różnymi określeniami. Bielska-Brodziak wskazuje, że w takim zastosowaniu założenia na temat racjonalności podlegają „modyfikacji lub nawet uchyleniu, w szczególności jeżeli przemawiają za tym wnioski wyciągane z materiałów, co do których uznaje się, że dostarczają one bezpośredniej wiedzy o intencjach rzeczywistego prawodawcy<sup>55</sup>. Innymi słowy, autorka proponuje zwolennikom koncepcji racjonalnego prawodawcy, by rozpoczynali od ustalenia woli faktycznego prawodawcy i dopiero tak ustaloną wolę poddawali ocenie z perspektywy założeń aksjologicznych, a ściślej rzecz biorąc – ich spójności.

## 2.5. Druga twarz prawodawcy racjonalnego: interpretator?

I właśnie spójność założeń aksjologicznych przyjmowanych przez różnych prawodawców faktycznych jest tym punktem, gdzie prawodawcy racjonalnego nie sposób już dłużej utożsamiać z prawodawcą faktycznym. W tych okolicznościach koncepcja prawodawcy racjonalnego nie służy już odczytywaniu woli prawodawcy faktycznego, lecz raczej jej ewentualnemu pominięciu dla zrealizowania innych wartości systemu prawa. Odróżnianie tych dwóch różnych rodzajów zastosowań koncepcji prawodawcy racjonalnego daje się zresztą rozsądnie powiązać z pojmowaniem interpretacji jako aktywności zmierzającej wyłącznie do odczytywania woli prawodawcy faktycznego. Koncepcja ta nie wyłącza bowiem możliwości odrzucenia tak ustalonej woli na rzecz innych wartości, znajdujących oparcie choćby w konstytucji. Odrzucenie to nie jest już jednak interpretacją i nie może chronić się za pojęciem „wykładni prawa”. Stosownie do tego moglibyśmy mówić z jednej strony o interpretowaniu prawa, z drugiej

53 L. Nowak, *Analiza metodologiczna...*, s. 341. M. Zirk-Sadowski tę wyraźnie manifestującą się, jawną kontrfaktyczność założeń składających się na koncepcję racjonalnego prawodawcy uzasadnia w inny sposób – traktując ją jako składnik idealnej sytuacji komunikacyjnej, siłą rzeczy niebędącej zjawiskiem empirycznym. Zob. M. Zirk-Sadowski, *Konstrukcja racjonalnego prawodawcy...*, s. 440–441.

54 A. Borowicz, *Argument interpretacyjny...*, s. 17.

55 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 83–84.

zaś – o jego usprawnianiu<sup>56</sup>. Obie te aktywności mieszczą się w pojęciu stosowania prawa i wydaje się, że dostrzeżenie tych odmienności pozwala lepiej zrozumieć, jak przebiega ten proces<sup>57</sup>. Ponadto – co jeszcze ważniejsze – różne będzie uzasadnienie obu rodzajów czynności. O ile bowiem tak rozumiana interpretacja znajduje oparcie w prostej konstatacji, że pewnym ludziom konstytucja przyznaje władzę stanowienia prawa (a więc musimy zrozumieć, co chcieli oni osiągnąć)<sup>58</sup>, o tyle usprawnianie wymagać będzie innego usprawiedliwienia.

Usprawnianie, o którym tu mowa, chyba najczęściej będzie się przejawiać na poziomie konfliktów aksjologicznych między różnymi prawodawcami faktycznymi. System prawa składa się z różnych aktów prawnych, które po nowelizacjach także zresztą przestają być dziełem tylko jednego prawodawcy faktycznego<sup>59</sup>. Usprawnianie może się dokonywać jedynie *ad hoc*, w wybranym fragmencie systemu prawa:

[...] normy prawne składające się na dany system prawa powstają w różnym czasie i są wprowadzane do tego systemu przez różnych

56 M. Matczak w tym kontekście używa pojęcia optymalizacji, lecz określenie „usprawnianie” wydaje mi się lepsze ze względów językowych. W literaturze amerykańskiej pojawia się pojęcie *rewritingu*, które na polski grunt próbuje przeszczepiać także Z. Tobor (Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 36–39). Przy czym określenie „przepisywanie” czy „pisanie na nowo” również w języku angielskim obciążone jest negatywnymi konotacjami (zob.: M. Robertson, *The Impossibility of Textualism and the Pervasiveness of Rewriting in Law*, „Canadian Journal of Law and Jurisprudence” 2009, vol. 22, s. 402; Ł. Płoski, *Interpretacja a przepisywanie. Intencjonalizm prawniczy Stanleya Fisha*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 2, s. 44–46). Czynności składające się na usprawnianie prawa mogą oczywiście prowadzić do nagannej instrumentalizacji, mogą też jednak być nie tylko pożądane, lecz wręcz konieczne, dlatego korzystniej będzie używać w stosunku do nich określenia bardziej neutralnego. Zob. także M.O. McGowan, *Against Interpretation*, „San Diego Law Review” 2005, vol. 42, s. 716–732.

57 „Wszystko to, co robią prawnicy, najczęściej podciągane jest pod pojęcie interpretacji. Moim zdaniem przy wydawaniu rozstrzygnięć prawnych podejmowanych jest wiele działań, które z interpretacją nie mają nic wspólnego. W literaturze zwraca się uwagę, że interpretacja nie jest jedyną rzeczą, którą interpretator może i powinien robić z tekstem. Stąd pewne koncepcje ustalania znaczenia tekstu prawnego określane są jako *noninterpretivism*. Zaliczyć do nich można np. integralną koncepcję interpretacji R. Dworkina, »dynamiczną« koncepcję interpretacji czy też tzw. *present-oriented interpretation*” (Z. Tobor, *Strategia interpretacyjna...*, s. 60).

58 Por. J. Raz, *Between Authority and Interpretation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 285 i n.

59 Zob. także A.R. Gluck, R.A. Posner, *Statutory Interpretation on the Bench: A Survey of Forty-Two Judges on the Federal Courts of Appeals*, „Harvard Law Review” 2018, vol. 131, s. 1338–1340.

prawodawców realnych. Uwidacznia to silną kontryfaktyczność założenia o racjonalności prawodawcy już na etapie spójności norm. [...] optymalizacja w takim zakresie nie jest nawet realnie potrzebna, ponieważ ten, który optymalizuje, czyli prawnik, ma ograniczony wpływ na tę optymalizację – może o nią zadbać w niewielkim obszarze, w którym dokonuje stosowania prawa i który obejmuje swoją wiedzą<sup>60</sup>.

Koncepcja racjonalnego prawodawcy staje się tym samym podstawą pewnych roszczeń, które prawnik może podnosić względem prawodawcy i postępować tak, jak gdyby roszczenia te były zaspokojone – nawet jeśli faktyczny prawodawca temu zadaniu nie sprostał<sup>61</sup>.

Kozak podkreślał, że racjonalny prawodawca jest maską, którą w istocie nakłada się raczej na kulturę prawną niż na samego prawodawcę. „Co stawia opór prawniczej swobodzie interpretacyjnej? Nie tekst sam w sobie i wyrażona w nim polityczna wola realnego legislatora, lecz raczej językowe reguły czytania tego tekstu, reguły egzegezy, topiki dyskursu prawniczego, wartości i poglądy prawniczego audytorium”<sup>62</sup>. W wizji tego autora – a raczej w obrębie poglądów, do których się on odwołuje, a więc postmodernistycznego interpretacjonizmu – to nie tekst jest tym, co naprawdę ogranicza interpretatora w jego działaniach. Tekst nie jest przyczyną „oporu rzeczywistości”. Bariery wyznacza raczej uwikłanie interpretatora w interpretowaną rzeczywistość, czyli w tym przypadku – kultura prawna<sup>63</sup>.

Jest nieuniknione, iż człowiek interpretujący cudzy wytwór pod nieobecność jego autora, musi w miejsce owego twórcy podstawić jego obraz stworzony przez siebie. [...] Tak właśnie jest w przypadku interpretacji prawa. [...] Sędzia musi więc w miejsce prawodawcy „podstawiać” siebie<sup>64</sup>.

60 M. Matczak, *Argumentum ad absurdum...*, s. 113.

61 Por. M. Zirk-Sadowski, *Konstrukcja racjonalnego prawodawcy...*, s. 441.

62 A. Kozak, *Autonomia praktyki prawniczej a tezy interpretacjonizmu*, w: *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 150.

63 Ibidem, s. 151.

64 A. Kozak, *Granice...*, s. 150. „Prawodawca racjonalny jest charakteryzowany jako posiadający określoną wiedzę i uznający określone wartości, przy czym te elementy są mu przypisywane przez interpretatora. Jest więc on pewną maksymalnie zobiektywizowaną, przez odniesienie do wiedzy i wartości społecznie akceptowanych, »projekcją« interpretatora, która pozwala

Jednakże

[p]ojęcie racjonalnego prawodawcy [...] jest potencjalnie użytecznym narzędziem kontroli stosowania przez sędziów pozaustawowych standardów racjonalności decyzji. [...] Parafrazując Monteskiusza: ustami racjonalnego prawodawcy przemawia do nas kultura prawna, w której żyjemy i działamy. [...] Racjonalny prawodawca nie jest zatem *alter ego* interpretatora, lecz reprezentuje zinstytucjonalizowaną rzeczywistość kultury, w której istnieje interpretator<sup>65</sup>.

W ocenie Sylwii Wojtczak prace Kozaka wyeksplikowały przekonanie, że

[...] świadome uczynienie z „racjonalnego prawodawcy” elementu normatywnie oddziałującego na praktykę interpretacyjną i orzeczniczą może mieć skutki korzystne dla jakości prawa. Korzystne w tym sensie, że pozwoli na poprawianie, ulepszanie, czy – jak to pięknie i naukowo zaczęto nazywać – optymalizowanie prawa, wbrew niedoskonałości, czy nawet wbrew woli politycznie uwikłanego, realnego prawodawcy<sup>66</sup>.

Co więcej, zdaniem autorki – choć wniosek ten nie jest poparty wynikami badań statystycznych – prawodawca racjonalny przywoływany jest właśnie

---

sobie radzić z niedoskonałościami tekstu stworzonego przez prawodawcę faktycznego, a także zapewnić w danym momencie najlepiej uzasadniony intelektualnie oraz aksjologicznie wynik wykładni” (O. Boğucki, *O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1, s. 32).

65 A. Kozak, *Granice...*, s. 151–152. W innym miejscu autor wyjaśniał: „Prawnik, powołujący się na wolę racjonalnego prawodawcy w uzasadnieniu swojej decyzji stosowania prawa, poddaje tym samym pod ocenę audytorium prawniczego jej pozaustawowe przesłanki. W ten sposób stają się one przedmiotem publicznej dyskusji i oceny, co z kolei jest warunkiem ich kontrolowalności” (A. Kozak, *Charakterystyka kategorii „racjonalny prawodawca” w sądowym stosowaniu prawa*, w: *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa. XII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Łódź 8–10 listopada 1996 r.*, red. M. Zirk-Sadowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 135).

66 S. Wojtczak, *Wpływ konceptu „racjonalnego prawodawcy” na polską kulturę prawną*, w: *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Pałeckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 92.

tam, gdzie interpretator chce „ulepszyć” prawo, a nie tam, gdzie chce w pewnym uproszczeniu określić sposób działania prawodawcy faktycznego<sup>67</sup>.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, prawodawcę racjonalnego można postrzegać jako istotę o dwóch twarzach<sup>68</sup>. Pierwszą jest twarz prawodawcy faktycznego. O nim domniemyamy, że jest racjonalny intelektualnie dopóty, dopóki nie zostanie wykazane, że w konkretnym wypadku nie udało mu się zrealizować tej racjonalności. Z kolei drugą jest twarz interpretatora, który usprawnia system prawa, uzgadniając ze sobą działania poszczególnych prawodawców faktycznych<sup>69</sup>.

## 2.6. Błąd legislacyjny\*

W kontekście rozważań nad uwzględnianiem intencji prawodawcy faktycznego warto jeszcze wprowadzić pojęcie błędu legislacyjnego. Tego określenia w procesie wykładni prawa używa się tam, gdzie interpretator dostrzega rozbieżność między zrekonstruowaną intencją prawodawcy faktycznego a sposobem jej wyrażenia w tekście prawnym.

67 Ibidem, s. 97. W tym kontekście warto przytoczyć fragment wywiadu, którego udzielił praktyk, sędzia J. Gudowski: „my użytkownicy prawa, stosujący je na co dzień, dochodzimy do wniosku, że liczba powodów, które podają w wątpliwość założenie o racjonalności ustawodawcy, znacznie przekroczyła granicę wyrozumiałości. [...] W związku z tym bardziej uzasadnione staje się założenie nieracjonalnego ustawodawcy. Lansuję więc tezę, że z epoki racjonalnego ustawodawcy przeszliśmy w epokę racjonalnego interpretatora” (J. Gudowski, K. Sobczak, *Państwo prawa to niezależne sądy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 120). Oczywiście trudno uznać, że prezentowana wizja racjonalnego prawodawcy odpowiada koncepcji L. Nowaka czy jakiegokolwiek spośród jej teoretycznych modyfikacji.

68 Z kolei A. Sulikowski i K. Otręba odwołali się do znanej koncepcji E. Kantorowicza, racjonalny prawodawca ma bowiem „dwa »ciała«: jedno żywe i konkretne, drugie zaś wieczne i idealne” (A. Sulikowski, K. Otręba, *O „obiektywnych” interpretacjach przepisów Konstytucji (polemika z artykułem prof. Marka Zubika)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 3, s. 112–113).

69 Także A. Bator zaznacza, że koncepcja racjonalnego prawodawcy w „wariacie toruńskim” pozwala rozdzielić władzę „nad »niedoskonałym tekstem« pomiędzy jego autorem (domena prawodawcy w warunkach uchylenia domniemania) i instytucjonalnym czytelnikiem (przywilej praktyki prawniczej w sytuacji zachowania domniemania), [co – M.S.] otwiera drogę do powiązania, idącego za tym rozróżnieniem, odpowiedniego rozdzielenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje” (A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 32).

\* Część spostrzeżeń zaprezentowanych w tym podrozdziale ogłosiłem już w artykule: M. Suska, *Czy sąd powinien być wyrozumiały dla prawodawcy? O błędzie legislacyjnym z perspektywy teorii wykładni*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1.

W teorii wykładni często używa się pojęcia błędu legislacyjnego w odniesieniu do szczególnie trudnych sytuacji interpretacyjnych<sup>70</sup>. Dla Tobora jest to przypadek, w którym powstaje sprzeczność między znaczeniem *prima facie* tekstu prawnego a znaczeniem rzeczywistym, czyli założonym przez prawodawcę faktycznego<sup>71</sup>. To określenie jest jednak zbyt szerokie i wymaga doprecyzowania. W tym celu warto skonfrontować błąd legislacyjny z innym narzędziem wykładni, znanym jako argument *ad absurdum*<sup>72</sup>. Jest to „jedna z najstarszych, najbardziej popularnych i powszechnie akceptowanych dyrektyw wykładni”, a „[w]ykazanie, że określona interpretacja prowadzi do konsekwencji absurdalnych, stanowi z zasady wystarczającą rację za jej odrzuceniem”<sup>73</sup>. Posługiwanie się argumentem *ad absurdum* nie jest tożsame ze stwierdzeniem błędu legislacyjnego. Literalne odczytanie przepisu może bowiem prowadzić do absurdalnych rezultatów zawsze bądź jedynie w specyficznych okolicznościach, zależnych od konkretnego przypadku, który najwyraźniej umknął uwadze prawodawcy. Te pierwsze sytuacje są „stosunkowo nieliczne”, te drugie – zdecydowanie częstsze<sup>74</sup>. Niewykluczone, że jako błędy legislacyjne należy kwalifikować tylko te przypadki, w których znaczenie *prima facie* (oczywisty językowy sens przepisu) zawsze, niezależnie od okoliczności konkretnego przypadku stosowania prawa, prowadzi do absurdalnych rezultatów. Można jednak zauważyć, że sprzeczność między znaczeniem literalnym a intencją prawodawcy nie zawsze będzie się objawiać „absurdalnymi rezultatami” zastosowania przepisu w jego literalnym znaczeniu. Literalne znaczenie może nieść ze sobą efekty akceptowalne, choć sprzeczne z tymi, jakie chciał osiągnąć prawodawca, i, jak się wydaje, nie ma powodu, by tego rodzaju sytuacji nie kwalifikować jako błędów legislacyjnych. Tobor podkreśla, że intencjoniści nie potrzebują szczególnego uzasadnienia dla przełamania znaczenia literalnego, również w przypadku popełnienia błędu legislacyjnego<sup>75</sup>. Zinterpretować przepis to ustalić intencję prawodawcy, na-

70 Z. Tobor, *Krótką opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: *Prawo, język, media*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris, Warszawa 2011, s. 111.

71 Por. Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 149–152.

72 Zob. także A.S. Gold, *Absurd Results, Scrivener's Errors, and Statutory Interpretation*, “University of Cincinnati Law Review” 2006, vol. 75, s. 56.

73 L. Morawski, *Zasady...*, s. 150.

74 Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 143–144. Zob. także L.D. Jellum, *But That Is Absurd! Why specific absurdity undermines textualism*, “Brooklyn Law Review” 2011, vol. 76, s. 932–938.

75 Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 149.



wet jeżeli znaczenie tekstu *prima facie* jest z tą intencją całkowicie niezgodne. Niemniej nie oznacza to, że stosujący prawo będzie w takiej sytuacji zawsze odrzucał znaczenie *prima facie*. Czasem to właśnie ono może być świadomie wybrane jako podstawa rozstrzygnięcia, co nie będzie już wykładnią prawa, niemniej w procesie stosowania prawa chroni się także inne wartości, jak choćby pewność prawa czy określoność przepisów<sup>76</sup>.

Podobne ujęcie błędu legislacyjnego proponował Morawski, dla którego to jedna z sytuacji, kiedy uzasadnione jest odstępianie od sensu językowego przepisu – pod warunkiem, że błąd ten jest „oczywisty”. Nie jest do końca jasne, co autor uważał za oczywisty błąd legislacyjny. Być może to po prostu niezgodność pomiędzy językowym sensem przepisu a jego znaczeniem założonym przez faktycznego prawodawcę, niekoniecznie zaś sprzeczność tego językowego sensu z aksjologią konstytucyjną czy tak lub inaczej postrzeganą racjonalnością<sup>77</sup>. Innymi słowy, byłaby to prosta rozbieżność między tym, co prawodawca powiedział, a tym, co chciał powiedzieć. Morawski zaznaczał jednak, że „w państwie prawa obywatele mają prawo polegać na tym, co normodawca w tekście prawnym rzeczywiście powiedział, a nie na tym, co chciał powiedzieć lub co powiedziałby, gdyby znał nowe okoliczności”<sup>78</sup>. Szczególnie zaś „[w] przypadku prawa karnego i podatkowego odstępstwa od sensu językowego przepisu nie powinny działać na niekorzyść oskarżonego lub podatnika”<sup>79</sup>.

Wymóg, by błąd legislacyjny był „oczywisty”, jest charakterystyczny także dla amerykańskiej kultury prawnej – a ściślej rzecz biorąc, dla ujęć tego problemu proponowanych przez teoretyków tekstualizmu. Choć tekstualizm programowo zrywa z intencją prawodawcy, to jednak przedstawiciele tego nurtu zazwyczaj nie odrzucają tradycyjnej doktryny „błędu pisarskiego” (*scrivener’s error*)<sup>80</sup>.

76 Por. ibidem, s. 150–151. Przykład oczywistego błędu pisarskiego i błędu pisarskiego „mylącego obywateli” omawia S.C. Rickless w artykule: S.C. Rickless, *A Synthetic Approach to Legal Adjudication*, “San Diego Law Review” 2005, vol. 42, s. 529–530.

77 Szerokie rozważania na temat racjonalności jako kryterium rozpoznawania „absurdalności” rezultatów wykładni prowadzi M. Matczak: zob. M. Matczak, *Argumentum ad absurdum...*

78 L. Morawski, *Zasady...*, s. 86.

79 Ibidem, s. 87.

80 J.C. Nagle zwraca uwagę, że potencjalne korzyści z obrony doktryny błędu pisarskiego (oraz absurdalnych rezultatów) są z perspektywy tekstualistycznej dosyć niewielkie, podczas gdy koszty – duże. Doktryna błędu pisarskiego podważa bowiem pryncypia tekstualizmu, a w skrajnych wypadkach istnieją zazwyczaj inne możliwości działania w procesie stosowania prawa niż powoływanie się na błąd pisarski. Zob. J.C. Nagle, *Textualism’s Exceptions*, “Issues

Antonin Scalia dopuszczał naprawianie w procesie stosowania prawa właśnie błędów pisarskich, rozumianych jako te miejsca w aktach prawnych, w których czytelnik od razu dostrzeża, że posłużono się nieodpowiednimi słowami. Scalia przestrzegał jednak, by nie mylić takich sytuacji z przypadkami, gdy interpretator przez pryzmat swoich presupozycji intelektualnych czy aksjologicznych oceni, że przy stanowieniu przepisu zabrakło „prawodawczej mądrości”<sup>81</sup>. Nawet jeśli intencja prawodawcy, wyrażająca się w wielości skomplikowanych kompromisów zawieranych w procesie legislacyjnym, jest niepoznawalna dla interpretatora, to jednak możliwe jest wykluczenie pewnych intencji, których autor z pewnością nie wykazywał<sup>82</sup>. Problem błędu pisarskiego jest znacznie mniejszym wyzwaniem dla intencjonalistów, na co już wskazywałem, charakteryzując poglądy Tobora. Warto jednak odnotować ciekawą konstatację Michaela S. Frieda, według którego problem błędu pisarskiego nie ma nic wspólnego ani z tekstualizmem, ani z intencjonalizmem. Sąd musi bowiem najpierw zinterpretować akt prawny, by ustalić, czy doszło do błędu legislacyjnego. Wykładnia musi się zakończyć, zanim jej wynik zostanie oceniony jako błąd pisarski. Poza tym jednak Fried, podobnie jak Scalia, wyznacza dosyć wąski zakres możliwości zastosowania doktryny błędu pisarskiego. Absurdalność ustawy musi być bezsporna, a ponadto musi istnieć nieabsurdalne odczytanie tekstu, możliwe do sformułowania poprzez jego zmodyfikowanie w relatywnie prosty sposób<sup>83</sup>.

Amerykańskie sądy – w ocenie Ryana Davida Doerflera – rozpoznają błędy legislacyjne jedynie w przypadkach, gdy nieadekwatność w wyrażaniu intencji jest oczywista; jeśli pomyłka jest jedynie prawdopodobna, sądy przejdą do porządku dziennego nad prawdopodobną intencją i zastosują ustawę w sposób prawdopodobnie błędny<sup>84</sup>. Autor twierdzi, że błąd pisarski można postrzegać jako różnicę między tym, co prawodawca powiedział, a tym, co chciał powiedzieć (*meant to say*) – nie zaś co powinien był powiedzieć (*should have said*)<sup>85</sup>.

---

Legal Scholarship” 2002, vol. 2, s. 12; zob. także D.M. Sollors, *The Scrivener’s Error Doctrine and Textual Criticism: Confronting Errors and Literary Texts*, “Santa Clara Law Review” 2009, vol. 49, s. 463–467.

81 M.S. Fried, *A Theory of Scrivener’s Error*, “Rutgers Law Review” 2000, vol. 52, s. 604–605; A.S. Gold, *Absurd Results...*, s. 60.

82 Ibidem, s. 73–74, 84–85.

83 M.S. Fried, *A Theory...*, s. 605–607.

84 R.D. Doerfler, *The Scrivener’s Error*, “Northwestern University Law Review” 2016, vol. 110, s. 812.

85 Ibidem, s. 816–817.

Rozróżnienie jednego od drugiego ma być możliwe dzięki dystynkcji lingwistycznych i nielingwistycznych informacji. Jeśli interpretator powołuje się na to, że prawodawca „chciał coś powiedzieć”, to ma na myśli, że prawodawca powiedziałby to, gdyby zwrócił uwagę na istotne lingwistyczne informacje. Może tu chodzić o błędy w rodzaju przejęzyczeń, omyłkowego odejścia od wymagań poprawności językowej czy „niekompletnych poprawek”, czyli nieuwzględniających wszystkich swoich konsekwencji dla tekstu aktu prawnego<sup>86</sup>. Skoro zaś błędy pisarskie to wyłącznie błędy językowe, to ich naprawianie z pewnością nie może spotkać się z zarzutem o poprawianie politycznych wyborów prawodawcy<sup>87</sup>. Błędy pisarskie powinno się naprawiać nie tylko wtedy, gdy są one „oczywiste”, lecz raczej zawsze gdy bardziej prawdopodobne jest, że interpretowany fragment tekstu prawnego jest obciążony błędem niż że jest wyrazem rzeczywistej woli prawodawcy<sup>88</sup>.

Także w amerykańskiej teorii wykładni podkreśla się, że kształtowanie tekstu prawnego nie jest tym, czym w pierwszej kolejności zajmują się członkowie Izby Reprezentantów i Senatu, konstytucyjnie umocowani do stanowienia prawa. W coraz większym stopniu staje się to zadaniem urzędników zatrudnionych w Kongresie, co uprawnia do tego, by mówić wręcz o *staffer-delegation era*<sup>89</sup>. Jesse M. Cross rozważa rewizję tradycyjnej, wąskiej doktryny błędu pisarskiego i zastąpienie jej nową kategorią *staffer's error*. W ocenie autora sądy mogą działać w tym celu, by w przypadku wystąpienia błędów przywrócić związek tekstu z decyzjami podejmowanymi przez reprezentantów narodu pochodzących z wyboru<sup>90</sup>.

W polskiej teorii prawa badaczem szeroko pojmującym „błąd redakcyjny” był Zieliński, prezentujący ujęcie blisko związane z perspektywą procesu legislacyjnego. Z punktu widzenia prawodawcy zagrożeniem dla zrealizowania intencji jest bowiem dopuszczenie do powstania jakichkolwiek rozbieżności interpretacyjnych. Autor *Wykładni prawa*, opisując rolę naprawczą wykładni, tłumaczył, że oznacza ona ujednoznacznianie przez interpretatora wieloznacznych

86 Ibidem, s. 819–822.

87 Ibidem, s. 823.

88 Ibidem, s. 835 i n.

89 J.M. Cross, *The Staffer's Error Doctrine*, “Harvard Journal on Legislation” 2019, vol. 56, s. 123–124.

90 Ibidem, s. 131.

wyrażeń użytych przez redaktora tekstu prawnego<sup>91</sup>. Wieloznaczność wydaje się zaś sytuacją dużo powszechniejszą od konieczności przełamania znaczenia literalnego<sup>92</sup>, które prawdopodobnie również należałoby uznać za objęte „rolą naprawczą wykładni” w ramach koncepcji derywacyjnej.

Można więc stwierdzić, że teoria wykładni, a nawet jej koncepcje silnie akcentujące pierwszeństwo tekstu prawnego nad intencją prawodawcy rekonstruowaną z innych źródeł uwzględniają możliwość występowania błędów legislacyjnych. Dopuszczają także, pod różnymi warunkami, naprawienie tych błędów przez interpretatora, czyli udzielenie wsparcia prawodawcy faktycznemu, który z jakichś względów źle wyraził swoją intencję.

Określenie, co jest błędem, wymaga jednak zastosowania pewnych kryteriów postępowania niezgodnego lub zgodnego z wzorcem – a więc wymaga istnienia wzorca<sup>93</sup>. W odniesieniu do błędu legislacyjnego problem ten wydaje się paradoksalnie prostszy do rozwiązania niż wobec „błędnej wykładni”<sup>94</sup>, ponieważ dyrektywy redagowania są w dużej części sprecyzowane i ogłoszone w ZTP (oraz w mniejszym stopniu w pozaprawnych źródłach techniki prawodawczej, zob. **rozdział 4**). Na potrzeby niniejszych rozważań można przyjąć, że błąd legislacyjny polega na **nieuzasadnionym niezrealizowaniu jednej dyrektywy lub wielu dyrektyw redagowania tekstu prawnego**.

91 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 231. „W myśl koncepcji racjonalnego prawodawcy to prawodawca racjonalny jest twórcą norm odtwarzanych przez interpretatora z tekstu prawnego. Koncepcja ta zmusza interpretatora do odtworzenia z tekstu prawnego wysłowionych w nim norm prawnych jako wypowiedzi jednoznacznych, niezależnie od błędów, jakie w zakresie redagowania przepisów popełnił prawodawca faktyczny instytucjonalny (a w gruncie rzeczy jego służby redakcyjne)” (ibidem, s. 308–309). Zob. także interesujące uwagi R. Dębskiego na temat „formalnych” i „materialnych” uchybień popełnianych w przepisach karnych: R. Dębski, *Kilka uwag o kryminalizacji i o ustawowej określoności czynów zabronionych*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych et al., Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 39–41.

92 „Współcześnie zarówno w nauce, jak i coraz częściej w orzecznictwie, nawet wręcz wskazuje się na konieczność przełamania rezultatu językowego, w sytuacji gdy wykładnia językowa burzy podstawowe założenia o prawodawcy” (M. Zieliński, *Osiemnaście mitów...*, s. 28; zob. także: Idem, *Wykładnia prawa...*, s. 241–244).

93 „[...] dla stwierdzenia, że X jest błędne, konieczne jest istnienie reguł, z którymi »błędne« jest niezgodne, albo też istnienie normy, wzorca, od którego błędne jest odstępstwem” (A. Bielska-Brodziak, *Zarzut „błędnej wykładni”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1, s. 75).

94 Ibidem, s. 70.

## 2.7. Podsumowanie

Interpretator musi mieć świadomość, czego realnie może wymagać od prawodawcy i jakiego rodzaju wpływ na system prawa może wywrzeć prawodawca. Ustalanie zakresu i treści tego „wkładu” jest tym, co można objąć pojęciem wykładni. To właśnie tu bierze się pod uwagę przede wszystkim wolę prawodawców faktycznych, którzy, jak się przyjmuje, są intelektualnie racjonalni dopóty, dopóki nie przeczą temu fakty w konkretnym przypadku: „teksty prawne bywają mądre i bywają głupie, a prawodawcy bywają racjonalni, ale bywają też nieracjonalni, i taki powinien być punkt wyjścia dojrzałej teorii interpretacji”<sup>95</sup>. Jeśli prawnik wykryje sprzeczności aksjologiczne w systemie, obowiązany jest je usunąć, jednak nie sposób przyjąć, że realizuje on przy tym wolę prawodawcy. Po prostu wypełnia swoją rolę społeczną w możliwie najlepszy sposób; „racjonalny prawodawca” staje się już tylko zasłoną dla kulturowo dopuszczalnych metod usprawniania systemu prawa.

Zaprezentowane uwagi posłużyły przede wszystkim do podkreślenia, że silnie rozpowszechniona w teorii i praktyce wykładni koncepcja prawodawcy racjonalnego nie odrzuca prawodawcy faktycznego i nie pomija – jako nieistotnych – wiadomości o tym, jak działał i co chciał osiągnąć, stanowiąc pewien akt prawny. Założenia o racjonalności intelektualnej mogą być w wielu przypadkach użytecznymi domniemaniami na temat tego, jak działa prawodawca faktyczny, ale jeśli miałyby doprowadzić do niezrozumienia jego intencji, można je odrzucić. Teoria i praktyka wykładni w niektórych tego rodzaju przypadkach wprost dostrzega „błędy legislacyjne”, które w procesie wykładni mogą wymagać naprawienia.

Osoby zaangażowane w tworzenie aktu prawnego – jak wszyscy ludzie – działają wśród wewnętrznych i zewnętrznych okoliczności, które ograniczają możliwość podejmowania najlepszej decyzji w danej sytuacji<sup>96</sup>. Przy takim odczytaniu koncepcji racjonalnego prawodawcy ujawnia się bardzo istotna luka w teorii wykładni – brak odpowiedniej wiedzy na temat uwarunkowań działania prawodawcy faktycznego. Tymczasem wiadomości te mogą być potencjalnie istotne dla niemal każdej koncepcji interpretacji prawniczej, o ile tylko ta deklaruje jeszcze zainteresowanie prawodawcą, nie postrzegając tekstu prawnego jako „niezależnego bytu”.

95 L. Morawski, *Teoria prawodawcy...*, s. 31.

96 L.J. Wintgens, *The Rational Legislator...*, s. 14 i n.



## Rozdział 3

# Przebieg procesu legislacyjnego

Rozważania na temat prawodawcy faktycznego warto rozpocząć od skrótovej charakterystyki procesu legislacyjnego prowadzonego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP reguluje tylko zręby procedury ustawodawczej<sup>1</sup>. Zdecydowanie istotniejsze będą tutaj bardziej szczegółowe przepisy Regulaminu Sejmu<sup>2</sup>. Jednakże nawet one w wielu sytuacjach okazują się niewystarczające do scharakteryzowania przebiegu sejmowej fazy prac ustawodawczych. Niejednokrotnie ważne instytucje tego postępowania nie znajdują podstawy w Regulaminie Sejmu. Nie jest moją ambicją przesądzać w tej kwestii, niemniej prawdopodobnie należałoby je uznać za oparte na zwyczajach parlamentarnych czy może nawet normach prawa zwyczajowego. Niezależnie od takiej czy innej klasyfikacji kształtujące się obok Regulaminu Sejmu elementy praktyki parlamentarnej w istotny sposób wpływają na prace nad projektami ustaw. Jednocześnie Regulamin Sejmu ustanawia także rozwiązania, z których

- 
- 1 Są to przede wszystkim art. 118–123 Konstytucji RP, aczkolwiek bardzo ważnym źródłem wytycznych do sposobu prowadzenia prac legislacyjnych jest także wyprowadzana z art. 2 Konstytucji RP zasada prawidłowej legislacji. Ponieważ jednak w niniejszej pracy procedura ustawodawcza jest analizowana pod kątem nie tyle prawnych wymagań dotyczących sposobu jej prowadzenia, ile raczej warunków, jakie stwarza dla realizacji dyrektyw redagowania, zasada prawidłowej legislacji nie będzie szerzej badana (z wyjątkiem uwag poczynionych w **podrozdziale 4.2.** odnośnie do argumentacji konstytucyjnej za obowiązywaniem ZTP). Na ten temat zob. przede wszystkim T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
  - 2 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.), dalej jako „Regulamin Sejmu” lub „RS”. Jednocześnie trzeba podkreślić, że zagadnienie kontroli zgodności procedury uchwalenia ustawy z przepisami regulaminowymi jest wysoce skomplikowane, toteż w praktyce może brakować „realnej sankcji” wymuszającej stosowanie się do przepisów RS. Na ten temat zob.: M. Ziółkowski, *Standard legalności stanowienia ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 266–275; A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 101–104; T. Biernat, *Legislacja. Analiza procesu*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 129–130.

korzysta się zupełnie wyjątkowo<sup>3</sup>. Analiza tego aktu prawnego, bez przyjrzenia się pozaregulaminowym uwarunkowaniom prac ustawodawczych, nie może więc przybliżyć interpretatorom rzeczywistego obrazu sejmowej fazy procesu legislacyjnego.

W dalszej części tego rozdziału skupiam się na instytucjach ogólnego trybu ustawodawczego, niemal nie nawiązując do trybów szczególnych. Ponadto niewiele uwagi poświęciłem tym etapom prac sejmowych, w ramach których działania wobec projektu ustawy podejmuje Sejm *in pleno*. Przyjąłem, że najważniejszym forum, na jakim w Sejmie toczy się debata nad projektem ustawy, są posiedzenia właściwej komisji sejmowej<sup>4</sup>, a nie plenarne posiedzenia Sejmu. W celu ograniczenia zakresu badań pominąłem także rozbudowaną problematykę zapewniania zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej.

### 3.1. Rozpoczęcie prac nad projektem ustawy

Postępowanie ustawodawcze w Sejmie rozpoczyna się od wykonania inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot – grupę co najmniej 15 posłów, komisję sejmową, Radę Ministrów, Senat RP, Prezydenta RP lub grupę co najmniej 100 000 obywateli mających czynne prawo wybierania do Sejmu RP<sup>5</sup>. Wnioskodawca przedkłada Marszałkowi Sejmu projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, którego obligatoryjne elementy zostały szczegółowo wymienione w Regulaminie Sejmu<sup>6</sup>.

---

3 Na przykład sporadyczne zastosowanie znajdują instytucje z art. 47 ust. 3 RS (poprawione sprawozdanie) czy art. 70 ust. 2 RS (zwrócenie się Marszałka Sejmu do komisji sejmowej o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu).

4 Od czasu do czasu projekty ustaw przekazuje się do wspólnego rozpatrzenia przez dwie lub więcej komisji sejmowych (art. 40 ust. 2 RS), co będzie jeszcze przedmiotem rozważań. W niniejszej pracy dla uproszczenia będę konsekwentnie posługiwał się określeniem „komisja sejmowa” w liczbie pojedynczej. Należy jednak pamiętać, że ilekroć jest mowa o przebiegu prac komisji sejmowej, może to również dotyczyć dwóch lub więcej komisji sejmowych, którym projekt ustawy został przekazany do wspólnego rozpatrzenia.

5 Art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 32 RS.

6 Uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne (art. 34 ust. 2 i 2a RS). Powinno również zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach (art. 34 ust. 3 RS), co nie dotyczy projektów poselskich



Jednocześnie wnioskodawca jest zobowiązany wskazać swojego przedstawiciela, który będzie go reprezentował w toku prac sejmowych<sup>7</sup>.

Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do Biura Legislacyjnego, gdzie wyznaczony legislator sporządza wstępną opinię legislacyjną. Nie jest to jednak moment, w którym projekt poddaje się głębokiej analizie<sup>8</sup>, zwłaszcza że w niektórych przypadkach czas na sporządzenie opinii jest bardzo krótki<sup>9</sup>. We wstępnych opiniach legislacyjnych określa się między innymi, czy projekt powinien być skierowany do I czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, czy może zostać skierowany do I czytania na posiedzeniu komisji sejmowej<sup>10</sup>. Legislator sprawdza także kompletność uzasadnienia, w tym ewentualnie wskazuje podmioty, do których należy zwrócić się o opinie. Jeśli uzasadnienie nie zawiera wszystkich wymaganych elementów, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy na podstawie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu, aczkolwiek to uprawnienie jest rzadko wykorzystywane w praktyce parlamentarnej<sup>11</sup>.

---

i komisyjnych. W stosunku do projektów rządowych Regulamin Sejmu wymienia także dalsze obligatoryjne załączniki do uzasadnienia (art. 34 ust. 4–4b RS).

- 7 Art. 34 ust. 1 RS.
- 8 „Dostajemy projekty ustaw, czytamy je, analizujemy. Kiedyś na wstępnym etapie analizowaliśmy prawie każdy projekt, a dziś już po prostu każdy. Jest to analiza bardziej formalna. Sygnalizujemy miejsca potencjalnie sprzeczne z Konstytucją (musimy o tym napisać), sprawdzamy kompletność uzasadnienia. Zasadniczo skupiamy się na elementach formalnych, analiza jest bardzo ogólna. Jeśli jednak dostrzeżemy jakąś dużą wpadkę, coś, co jest niespójne systemowo, to również o tym wspominamy” (R21-NA).
- 9 W ramach postępowań ustawodawczych, w których brała udział Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VII kadencji, okres pomiędzy wpływem projektu a jego skierowaniem do I czytania był krótszy niż trzy dni w trzech przypadkach, zaś w Sejmie VIII kadencji – w 15 przypadkach. W działalności Komisji Zdrowia Sejmu VII kadencji okres ten był krótszy niż trzy dni w trzech przypadkach, a w Sejmie VIII kadencji – aż w 17 przypadkach (więcej na ten temat w **podrozdziale 5.1.**; źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP).
- 10 Wyczerpujący opis elementów wstępnej opinii legislacyjnej przedstawia P. Kędziora: zob. P. Kędziora, *Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim*, Lublin 2019. Rozprawa doktorska napisana pod kierownictwem dr. hab. Wojciecha Orłowskiego, prof. nadzw., dostępna na stronie [http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/32678/Kędziora%20PLBN\\_rozprawa\\_wersja\\_III\\_art.pdf](http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/32678/Kędziora%20PLBN_rozprawa_wersja_III_art.pdf) [dostęp: 21.04.2020], s. 192–196. Wcześniej wskazałem składniki, które autor przedstawia w punktach 1–3, 7, 11 i 14 swojego wyliczenia. Na temat wstępnych opinii legislacyjnych zob. także K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, w: *Kontrola legalności...*, s. 45–48.
- 11 Zob. na ten temat: A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, w: *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Serock, 1–3.06.2006 r., red. M. Granat, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa

Marszałkowi Sejmu przysługuje także możliwość zwrócenia się do wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia<sup>12</sup>.

We wstępnej opinii legislacyjnej dodatkowo sygnalizuje się możliwą niezgodność projektu z Konstytucją RP, potencjalne sprzeczności systemowe, które może wywołać projekt, oraz naruszenia podstawowych zasad techniki prawodawczej. Zgłoszenie takich wątpliwości może być dla Marszałka Sejmu impulsem do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem projekty, wobec których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować do Komisji Ustawodawczej<sup>13</sup>. Komisja może zaopiniować projekt jako niedopuszczalny większością 3/5 głosów. Opinia Komisji Ustawodawczej nie jest wiążąca dla Marszałka Sejmu, ale daje mu podstawę do nienadawania projektowi dalszego biegu<sup>14</sup>.

---

2007, s. 120; J. Wawrzyniak, *Parlamentarny model tworzenia prawa i proponowane kierunki jego rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 1, s. 131; Idem, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 17–18; M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 24–25.

- 12 P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 163–164; A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 195.
- 13 W praktyce uprawnienie to wykorzystywane jest także do realizacji innego celu: „wstrzymanie projektu ze względu na kwestie techniczno-legislacyjne czy też wątpliwości co do zgodności z Konstytucją lub prawem unijnym zdarza się bardzo rzadko. Ale skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej to jedna z komór marszałkowskiej zamrażarki, i to taka, w której projekt może leżeć przez dowolnie długi czas” (R16-A).
- 14 Szerzej na temat tej instytucji zob.: A. Szymt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5; K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności...*, s. 52–68; E. Zwierzchowski, M. Borski, *Udział Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w postępowaniu ustawodawczym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, nr XV, s. 50–53. Opiniowanie w trybie art. 34 ust. 8 jest przeprowadzane relatywnie rzadko. W Sejmie VII kadencji (2011–2015) złożono 1465 projektów ustaw (w tym 165, którym do końca kadencji nie nadano numeru druku sejmowego). Komisja Ustawodawcza 91 razy wydawała opinię w trybie art. 34 ust. 8 RS, w tym siedemnastokrotnie uznawała projekty za niedopuszczalne. Trzynastokrotnie powodem była niezgodność przedłożenia z Konstytucją RP, trzykrotnie – z prawem Unii Europejskiej, zaś jednokrotnie – z Konstytucją RP i prawem unijnym. W Sejmie VIII kadencji (2015–2019) złożono 1408 projektów ustaw (w tym 66, którym do końca kadencji nie nadano numeru druku sejmowego). Komisja Ustawodawcza

Jeżeli Marszałek Sejmu nie skorzysta z omówionych uprawnień, projektowi nadaje się numer druku sejmowego, zarządza się jego drukowanie i doręcza go posłom<sup>15</sup>. Następnie Marszałek kieruje projekt ustawy do I czytania, które co do zasady odbywa się na forum właściwej komisji sejmowej, zaś w wyjątkowych przypadkach – na posiedzeniu plenarnym Sejmu<sup>16</sup>. Na marginesie warto dodać, że przeprowadzenie I czytania na forum właściwej komisji sejmowej korzystnie oddziałuje na zakres partycypacji społecznej w pracach legislacyjnych. W komisyjnym I czytaniu – jak i we wszelkich innych posiedzeniach komisji – mogą brać udział wszyscy posłowie, niezależnie od tego, czy przysługuje im status członka komisji<sup>17</sup>. W przeciwieństwie do posiedzeń plenarnych w posiedzeniach komisji mogą jednak aktywnie uczestniczyć także wybrani w Polsce posłowie do Parlamentu Europejskiego, lobbyści, przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci komisji, a także inne osoby<sup>18</sup>. Mogą oni zabierać głos podczas obrad komisji oraz nieformalnie przedstawiać członkom komisji wnioski do rozpatrzenia.

Wraz ze skierowaniem projektu do I czytania, w Biurze Legislacyjnym dekretuje się projekt ustawy co najmniej dwóm legislatorom, którzy przystępują do jego analizy i będą obsługiwać dalsze prace komisji (podkomisji) nad tym projektem. Projekt ustawy przekazywany jest także zatrudnionym w Biurze Legislacyjnym językoznawcom, którzy sprawdzają go pod względem poprawności językowej.

I czytanie obejmuje przede wszystkim debatę nad założeniami projektu<sup>19</sup>. Jeżeli ten etap prac odbywał się na posiedzeniu plenarnym, Sejm następnie

---

zaledwie 24 razy wydała opinię w trybie art. 34 ust. 8 RS (spadek o 74%) i ani razu nie uznała projektu za niedopuszczalny (źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP).

15 Art. 35 ust. 1 RS.

16 „I czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji” (art. 37 ust. 1 RS); „I czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwości władz publicznych, a także kodeksów” (art. 37 ust. 2 RS); „Marszałek Sejmu może skierować do I czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, [...], jeżeli przemawiają za tym ważne względy” (art. 37 ust. 3 RS).

17 Art. 154 ust. 1 oraz art. 38 RS.

18 Art. 154 ust. 1, 1a, 2a i 3 RS.

19 „I czytanie projektu ustawy [...] obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy” (art. 39 ust. 1 RS).

kieruje projekt do właściwej komisji w celu poddania go szczegółowemu rozpatrzeniu<sup>20</sup>. Jeżeli I czytanie odbywało się na forum właściwej komisji, w następnym kroku ta sama komisja przystąpi do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy. Odbywa się ono między I a II czytaniem i jest newralgicznym etapem sejmowych prac legislacyjnych, któremu trzeba poświęcić najwięcej uwagi.

### 3.2. Pozakomisyjne konsultacje i ich wpływ na projekt ustawy

W tle szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy – przed lub między posiedzeniami właściwej komisji lub podkomisji – legislatorzy odbywają konsultacje z przedstawicielami wnioskodawców<sup>21</sup>. W trakcie tych narad legislatorzy zgłaszają wątpliwości i zastrzeżenia do projektu ustawy, co obu stronom najbardziej zaangażowanym w opracowywanie tekstu stwarza możliwość przedyskutowania wariantów wyrażenia intencji projektodawców:

– Najpierw każdy z legislatorów pracujących nad ustawą zapozna się z projektem, potem na spotkaniu rozmawiamy ze sobą o wątpliwościach. Następnie staramy się o tych wątpliwościach porozmawiać z wnioskodawcą, żeby nam wyjaśnił, o co chodzi. Nie zawsze uzasadnienie wystarcza. Jeżeli nie mamy szansy spotkać się z wnioskodawcą, to posiedzenia stają się dłuższe i bardziej stresujące. Warto byłoby mieć tydzień lub dwa na lekturę projektu, a następnie jeszcze jeden tydzień na uzgodnienia (R7-A);

– Spotkania [...] umożliwiają każdej ze stron procesu legislacyjnego lepsze zrozumienie podnoszonych kwestii oraz odpowiednie przygotowanie się do posiedzeń komisji (R22-A).

Efekty współpracy mogą być trojaki. Po pierwsze, obawy sejmowych legislatorów mogą zostać rozwiązane, w związku z czym kwestie te prawdopodobnie nie będą już przez nich poruszane na forum podkomisji lub komisji. Po drugie, ich obiekcje mogą zostać przyjęte ze zrozumieniem, co prawdopodobnie zakończy się wypracowaniem wspólnej propozycji legislatorów i wnioskodawców,

---

20 Art. 39 ust. 2 RS.

21 Przy czym w konsultacjach z legislatorami sejmowymi „przedstawicielem wnioskodawców”, zwłaszcza w odniesieniu do projektów rządowych, nie zawsze będzie osoba formalnie wyznaczona do pełnienia tej funkcji w procesie legislacyjnym (w trybie art. 34 ust. 1 RS).

a następnie zgłoszeniem jej w trakcie posiedzenia. I po trzecie, strony mogą pozostać przy rozbieżnych stanowiskach. W takiej sytuacji wnioskodawcy będą skłaniać się ku pozostawieniu projektu w danym zakresie bez zmian, niemniej legislatorzy i tak mogą zgłosić stosowną uwagę na posiedzeniu podkomisji lub komisji. Te najpewniej przychylią się do stanowiska wnioskodawców, ale uwaga zostanie utrwalona na nagraniu z posiedzenia podkomisji lub w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia komisji. Sejmowi legislatorzy zaznaczają w ten sposób, że dostrzegli uchybienia legislacyjne i ostrzegali przed związanymi z nimi niebezpieczeństwami<sup>22</sup>.

Konsultacje legislatorów z przedstawicielami wnioskodawców mogą być szczególnie owocne, gdy chodzi o projekty rządowe. W takich sytuacjach dosyć łatwo daje się zidentyfikować pracowników ministerstw, którzy byli rzeczywiście odpowiedzialni za przygotowanie projektu ustawy. Możliwy jest więc kontakt z osobami, które od podszewki znają projekt i stojące za nim intencje. Ponadto bez przeprowadzenia konsultacji znacząco maleje prawdopodobieństwo, że na posiedzeniu komisji uda się przekonać posłów do wprowadzenia poprawek. W takich sytuacjach występuje szczególnie silne zagrożenie powstaniem bezwładności legislacyjnej (szerzej omawiam to zjawisko w **podrozdziale 5.2.**). Od legislatorów oczekuje się, by w trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu zgłaszali jedynie zmiany wcześniej ustalone z wnioskodawcami bądź choćby uprzednio im zasygnalizowane<sup>23</sup>.

22 Na marginesie można zadać pytanie, jakie wnioski z takiej sytuacji mógłby wyprowadzić interpretator. Jeżeli legislatorzy informują uczestników prac legislacyjnych o możliwych problemach z tekstem ustawy, a uwagi te nie zostają odrzucone, ale i nie uwzględnia się ich w projekcie, to interpretator mógłby przyjąć, że prawodawca godził się ze skutkami tej niedoskonałości tekstu lub że tekst należy zinterpretować tak, jak gdyby został w porę naprawiony – o ile brak zmiany wynikał z oddziaływania takich czynników, jak te opisane w **rozdziale 5**. Podjęcie decyzji w tym względzie będzie zależało od tego, czy interpretator przyjmie wobec prawodawcy postawę „wyrozumiałości” czy „dyscyplinowania” go (zob. **podrozdział 12.2.**). Warto w tym kontekście przytoczyć wypowiedź jednego z legislatorów: „Analizujemy projekt i staramy się zrozumieć, po co proponuje się w nim poszczególne przepisy. W pierwszym rzędzie patrzymy do uzasadnienia, ale jakość uzasadnień jest różna i nierzadko nie znajdujemy tam odpowiedzi na nasze pytania. W takich sytuacjach w naszym zespole mamy praktykę, by podnieść wątpliwości na forum komisji i skłonić wnioskodawcę do udzielenia wyjaśnień – mamy świadomość, że sędziowie poszukują później takich odpowiedzi w materiałach z procesu legislacyjnego, nie tylko w uzasadnieniu” (R20-A).

23 Czasami, ze względu na sposób zorganizowania prac legislacyjnych w konkretnym wypadku, nie ma możliwości odbycia konsultacji w formie spotkania roboczego: „Jeżeli nie ma czasu na spotkanie robocze, wymieniamy się naszymi uwagami z osobami odpowiedzialnymi

Doniosłość mechanizmu konsultacyjnego podkreślali niektórzy z ankietowanych legislatorów, zwracając jednocześnie uwagę, że w Sejmie VIII kadencji pozakomisyjne ustalenia stały się jeszcze ważniejsze niż wcześniej:

– Jeszcze kilka lat temu prace w komisjach, a szczególnie podkomisjach – co do zasady – trwały długo i wypracowywano podczas tych prac wiele propozycji zmian. [...] Obecnie takie sytuacje są rzadsze. Teraz praca jest inna, szybsza, a wiele rzeczy jest nieformalnie ustalanych wcześniej. *Ad hoc*, na posiedzeniu, nie da się zresztą przygotować kompleksowych rozwiązań. Posiedzenie komisji to tylko ostatni odcinek, a 80% pracy odbywa się w ramach uzgodnień przed posiedzeniami. Pomysły niezakceptowane wcześniej nie są przyjmowane. [...] Posiedzenia komisji mają w pewnej mierze charakter spektaklu<sup>24</sup> – uwagi i tak zazwyczaj są wcześniej konsultowane, a posłowie po prostu je przyjmują. Dyskusja wywiązuje się często, ale ma coraz mniejszy wpływ na kształt przepisów. Jest też duża presja na to, by nie zmieniać rozwiązań przygotowanych przez specjalistów pracujących w ministerstwach (R18-A).

### 3.3. Szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy

Szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy przez właściwą komisję sejmową może być poprzedzone szczegółowym rozpatrzeniem projektu ustawy przez powołaną do tego celu podkomisję<sup>25</sup>. Na forum podkomisji prace toczą się

---

za projekt i znającymi go merytorycznie drogą mailową lub telefonicznie, żeby nie zaskakiwać ich (ministerstw) naszymi zastrzeżeniami. Z doświadczenia wiem, że zaskakiwanie do niczego dobrego nie prowadzi – osoba zaskoczona tylko się usztywni i będzie mniej skłonna, żeby zaakceptować nasze propozycje korekt legislacyjnych albo wyjaśnić nasze wątpliwości na posiedzeniu komisji. Dzięki tym konsultacjom udaje się wypracować rozwiązanie. [...] Czasem trzeba kilku spotkań roboczych, żeby wypracować poprawne legislacyjnie propozycje przepisów” (R16-A).

24 Na temat „rytualizmu debaty parlamentarnej” zob. A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 102–117.

25 Art. 41 ust. 1 RS. Wyjątkowo zdarza się, że projekt przekazuje się do rozpatrzenia podkomisji stałej zamiast specjalnie powołanej w tym celu podkomisji nadzwyczajnej. Zob. np. prace nad rządowym projektem ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (druk nr 1813 Sejmu VIII kadencji), prowadzone przez Podkomisję stałą do spraw organizacji ochrony zdrowia i innowacyjności w medycynie, będącą częścią Komisji Zdrowia.

w niewielkiej grupie, złożonej co najmniej z pięciu posłów<sup>26</sup>, przedstawiciele rządu, przedstawiciele wnioskodawców oraz sejmowych legislatorów<sup>27</sup>. Szczegółowe rozpatrzenie polega na analizie projektu ustawy co do zasady artykuł po artykule (w przypadku projektów ustaw nowych) lub zmiana po zmianie (w przypadku projektów ustaw nowelizujących)<sup>28</sup>. Przy każdej kolejnej jednostce redakcyjnej prowadzący obrady przewodniczący lub wiceprzewodniczący pyta uczestników prac o ewentualne wątpliwości i propozycje dotyczące fragmentu projektu, który jest poddawany dyskusji. Obecni na posiedzeniu podkomisji posłowie decydują, czy poprawka zostanie wprowadzona do projektu ustawy<sup>29</sup>. Przy podejmowaniu tej decyzji posłowie kierują się przede wszystkim stanowiskiem przedstawiciela wnioskodawców, zwłaszcza w przypadku, gdy wnioskodawcą jest Rada Ministrów. Zdanie przedstawicieli rządu najczęściej jest rozstrzygające także wówczas, gdy wniesienie projektu ustawy nie było inicjatywą rządową<sup>30</sup>. W każdym razie w pracach podkomisji czy komisji najczęściej biorą

26 Art. 41 ust. 1a RS.

27 W pracach podkomisji – podobnie jak w pracach komisji – mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami, wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci komisji, inne osoby, pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji (art. 154 ust. 1, 1a, 3 i 5 w zw. z art. 165 ust. 2 RS). Jednakże – inaczej niż w posiedzeniu komisji – w pracach podkomisji nie mogą brać udziału lobbyści, co jest związane z ogólnie niższym poziomem transparentności postępowania w podkomisji. Por.: P. Radzewicz, *Status podkomisji w świetle regulaminu Sejmu i praktyki*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 57; M.A. Kamiński, *Status prawny i praktyka funkcjonowania podkomisji w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4, s. 30–31.

28 W wyjątkowych sytuacjach szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy może przebiegać inaczej – np. według zasady rozdział po rozdziale (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 6) z dnia 22 stycznia 2016 r., s. 4 i n.).

29 Na temat różnych sposobów przyjmowania i odrzucania poprawek zob. A. Bielska-Brodziak et al., *Co interpretator powinien wiedzieć o poprawkach?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 6, s. 47–49.

30 „Rząd odgrywa decydującą rolę zarówno w odniesieniu do własnych projektów, jak i projektów senackich, poselskich etc.” (R13-A); „rola rządu i tak jest kluczowa, komisje czekają na jego stanowisko nawet przy projektach poselskich. Nie wyobrażam sobie nawet posiedzenia bez uczestnictwa rządu, bo nie znam się merytorycznie na rozpatrywanych zagadnieniach. Żyjemy z rządem w symbiozie [...]” (R9-A); „Dziś ciężar spoczywa na rządowym procesie legislacyjnym. Taki tryb prac skłania się ku modelowi niemieckiemu – parlament ma się zgodzić lub odrzucić projekt. Zgodnie z takim poglądem posłowie nie są ekspertami i nie powinni zmieniać rozwiązań, a jedynie je przyjmować albo odrzucać. W praktyce projekty zmieniane są rękami posłów, ale inicjatorem takich zmian jest zazwyczaj strona rządowa”

udział osoby, których pozytywne lub negatywne zdanie na temat składanych poprawek przekłada się następnie na decyzję samej podkomisji czy komisji. Osoby te można określić mianem „czynnika wiodącego”:

– Rząd ma kluczowe znaczenie przy dokonywaniu zmian w projektach na sejmowym etapie procesu legislacyjnego – to on nadaje kierunek zmianom. Jeśli rząd w jakichś pracach nie uczestniczy [...], to rolę „nadającego ton zmianom” przejmują przedstawiciel wnioskodawcy albo przewodniczący podkomisji czy komisji. Wtedy to te podmioty odnoszą się zarówno do propozycji posłów, jak i Biura Legislacyjnego (R23-NA).

Podkomisja może przeprowadzić szczegółowe rozpatrzenie podczas więcej niż jednego posiedzenia; w tym względzie nie istnieją żadne prawne wytyczne<sup>31</sup>. Praca nad projektem może się zakończyć także w trakcie jednego posiedzenia<sup>32</sup>. Po zamknięciu prac w tekście projektu ustawy muszą zostać naniesione zmiany wynikające z przyjętych poprawek. W tym procesie, nieformalnie nazywanym adiustacją projektu ustawy, legislatorzy przygotowują tekst jednolity projektu. W trakcie adiustacji uwzględnia się także konsekwencje wprowadzanych

---

(R18-A). Zdarzają się jednak sytuacje, gdy poszczególne resorty w trakcie prac sejmowych zgłaszają różne stanowiska lub gdy przedstawiciel Rady Ministrów oświadcza, że nie ma zdania na temat poprawki. Zob. odpowiednio pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 64) oraz Komisji Zdrowia (nr 84) z dnia 12 września 2017 r., s. 5 i n., a także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 11) z dnia 12 stycznia 2012 r., s. 5.

- 31 W Sejmie VII kadencji mediana liczby posiedzeń podkomisji, którym projekty przekazała Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, wyniosła 3, zaś w Sejmie VIII kadencji – 2,5. W Komisji Zdrowia Sejmu VII kadencji podkomisje rozpatrywały projekt w połowie przypadków na maksymalnie trzech posiedzeniach, zaś w Sejmie VIII kadencji mediana dla Komisji Zdrowia wyniosła 2 (źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP). Warto jednak wspomnieć o nietypowych przypadkach w pracy Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VII kadencji. I tak przy pracach nad senackim projektem o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2356) podkomisja odbyła 10 posiedzeń; przy pracy nad prezydenckim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw podkomisja odbyła 14 posiedzeń, zaś przy pracy nad prezydenckim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – aż 18 posiedzeń.
- 32 Podkomisje w wielu przypadkach odbywają dwa posiedzenia, jednak pierwsze z nich ma za przedmiot wyłącznie ukonstytuowanie się podkomisji, wybór jej przewodniczącego i ewentualnie podjęcie decyzji dotyczącej sposobu zorganizowania prac nad projektem. Szczegółowe rozpatrzenie projektu w takich przypadkach ogranicza się do jednego posiedzenia.



poprawek, również te niewskazane bezpośrednio w ich treści – takie jak nadanie jednostkom redakcyjnym nowej, jednolitej numeracji oraz aktualizacja odesłań (szerzej zagadnieniu legislatorskiej adiustacji przyglądam się w **podrozdziale 3.7.**) W ten sposób powstaje sprawozdanie podkomisji<sup>33</sup>, które następnie przedstawiane jest właściwej komisji.

Podczas posiedzenia komisji ponownie prowadzi się szczegółowe rozpatrzenie, ale podstawę prac stanowi już sprawozdanie podkomisji, a nie pierwotny projekt ustawy. Przebieg tego posiedzenia różni się bardzo nieznacznie od posiedzenia podkomisji, choć z założenia sprawozdanie podkomisji powinno być już przygotowane w takim stopniu, by na posiedzeniu komisji nie trzeba było wprowadzać do niego zasadniczych zmian. Po zaakceptowaniu przez posłów wszystkich kolejnych jednostek redakcyjnych głosuje się nad przyjęciem sprawozdania podkomisji jako całości – ewentualnie z uwzględnieniem zmian dokonanych na posiedzeniu komisji. Jeżeli do sprawozdania podkomisji wprowadzano zmiany, legislatorzy ponownie dokonują adiustacji projektu ustawy i sporządzają nowy tekst jednolity, który staje się sprawozdaniem komisji. Zarówno podkomisja, jak i komisja mogą także przedstawić sprawozdanie, w którym zwrócą się do Sejmu o przyjęcie projektu bez poprawek lub odrzucenie go<sup>34</sup>.

Trzeba podkreślić, że powołanie podkomisji w celu przeprowadzenia szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy nie jest obligatoryjne. Jeżeli komisja nie skorzysta z tego uprawnienia, projekt zostanie poddany szczegółowemu rozpatrzeniu wyłącznie na forum komisji. Z uwzględnieniem tej potencjalnie poważnej w skutkach różnicy, polegającej na pozostawieniu mniejszej przestrzeni na refleksję nad projektem<sup>35</sup>, jednoetapowe szczegółowe rozpatrzenie nie przebiega odmiennie od dwuetapowego. Trzeba zaznaczyć, że w latach

---

33 Art. 42 ust. 2 RS.

34 Art. 43 ust. 2 RS.

35 „Wcześniej niemal zasadą była praca nad projektem w podkomisji, w komisji i po II czytaniu. Tak naprawdę mieliśmy trzy etapy, gdy można było dokonywać zmian. Dziś mamy o jeden etap mniej, bo podkomisje powoływane są rzadko” (R3-NA); „podkomisja może rozpatrywać projekt nie tylko na jednym posiedzeniu. Potem jest jeszcze możliwość pracy w komisji. Posiedzenia odbywające się np. w odstępach kilku dni sprzyjają refleksji, pogłębionej analizie, szerszej optyce postrzegania pojawiających się zagadnień. Obecnie można zaobserwować tendencję do rozpatrywania projektów raczej na posiedzeniach komisji, a nie powoływania podkomisji” (R22-A).

2015–2019 instytucja podkomisji zdecydowanie straciła na znaczeniu<sup>36</sup>. W trakcie prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VII kadencji projekt przekazano podkomisji w 66% postępowań ustawodawczych<sup>37</sup>, zaś w Sejmie VIII kadencji – jedynie w 33%<sup>38</sup>. Z kolei Komisja Zdrowia Sejmu VII kadencji przekazywała projekt podkomisji w 63% procesów ustawodawczych<sup>39</sup>, a w Sejmie VIII kadencji – w 23% przypadków<sup>40</sup>.

### 3.4. Poprawki na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy

W trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy poprawki mogą być zgłaszane przez:

1. każdego z posłów, niezależnie od tego, czy jest on członkiem komisji prowadzącej szczegółowe rozpatrzenie;
2. przedstawiciela wnioskodawców;
3. Radę Ministrów.

Rząd korzysta ze swojego uprawnienia bardzo rzadko, a to z uwagi na skomplikowaną i wieloetapową procedurę uzgadniania poprawek wewnątrz Rady Ministrów<sup>41</sup>. Wyznaczony do reprezentowania rządu przedstawiciel ma uprawnienie jedynie do składania poprawek pozostających „w granicach udzielonych [...] upoważnień”<sup>42</sup> bądź „uzasadnionych ze względów legislacyjnych lub redakcyjnych”<sup>43</sup>. W praktyce ze względu na obawy o możliwość przekroczenia tych uprawnień nawet tego rodzaju poprawki nie są składane formalnie przez rząd.

36 „Na marginesie – dziś powołuje się niewiele podkomisji, zazwyczaj przy bardzo obszernych projektach. Ale i w takich przypadkach nie zawsze tworzy się podkomisje. Czasem projektem zajmuje się po prostu sama komisja, tyle że pracuje jeden, dwa czy trzy dni z rządu. Tempo prac jest obecnie bardzo szybkie, a dawniej zdarzały się projekty rozpatrywane po cztery lata i nikt się temu specjalnie nie dziwił” (R21-NA).

37 35 przypadków na ogólną liczbę 53 uwzględnionych w badaniach procesów legislacyjnych.

38 22 przypadki na ogólną liczbą 67 uwzględnionych w badaniach procesów legislacyjnych.

39 24 przypadki na ogólną liczbę 38 uwzględnionych w badaniach procesów legislacyjnych.

40 13 przypadków na ogólną liczbę 57 uwzględnionych w badaniach procesów legislacyjnych.

41 Zob. dział III oraz dział IV rozdział 3 w zw. § 166 ust. 4-6 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.), dalej: „Regulamin pracy Rady Ministrów” lub „RPRM”.

42 § 166 ust. 1 RPRM.

43 § 166 ust. 3 RPRM.

Poprawki wychodzące z Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw przekazywane są posłom większości parlamentarnej, którzy przedkładają je jako własne. W rzadkich sytuacjach posłowie wnioskodawcy nie próbują nawet ukrywać faktu, że nie są zbyt dobrze zorientowani w treści składanej przez siebie poprawki<sup>44</sup>.

Zdecydowana większość poprawek *sensu stricto*, zarówno przyjętych, jak i odrzuconych, składana jest właśnie przez posłów. W praktyce bardzo ważne są także quasi-poprawki zgłaszane przez inne podmioty. W posiedzeniach komisji mogą brać udział między innymi lobbyści, przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji. Podmioty te nie są uprawnione do składania poprawek, ale nie ogranicza to możliwości przedkładania przez nie propozycji w trakcie ustnych wystąpień na posiedzeniach komisji. Następnie zaś można zaapelować do posłów o „przejęcie poprawki”, czyli zgłoszenie jej we własnym imieniu<sup>45</sup> – podobnie jak wtedy, gdy posłowie większości parlamentarnej przejmują poprawki, które w rzeczywistości pochodzą od Rady Ministrów lub ministerstwa. Jeżeli żaden z posłów nie wyrazi takiej woli, quasi-poprawka nie zostanie rozpatrzona w formie głosowania lub przyjęcia bez sprzeciwu.

Wyjątkowe uprawnienia w zakresie zgłaszania poprawek posiadają sejmowi legislatorzy. W czasie szczegółowego rozpatrzenia mogą oni we własnym zakresie zgłaszać „wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej”<sup>46</sup>.

44 „Poseł M.A.: „Panie przewodniczący, chcę zgłosić poprawkę [podkreśl. M.S.], która dotyczy [...] Poprawka przewiduje, że w zespole konkursowym znosi się udział przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości w charakterze obserwatora. O uzasadnienie poprawki poproszę przedstawicieli ministerstwa [podkreśl. M.S.]. Kwestia uczestnictwa obserwatora budziła spore kontrowersje w pracach nad projektem. Wiem, że ze strony ministerstwa jest wola, żeby z tej opcji zrezygnować i dlatego, jeśli pan przewodniczący pozwoli, poproszę przedstawicieli resortu o przedstawienie stanowiska w tej sprawie” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 80) z dnia 10 maja 2017 r., s. 7–8).

45 Zob. wypowiedź posła Jarosława Katulskiego, który zwraca uwagę, że różne podmioty, takie jak Izba Gospodarcza „Apteka Polska” czy „Lewiatan”, dostarczyły posłom na posiedzenie propozycje poprawek – pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 9) z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 15. Wydaje się, że w niektórych sytuacjach posłowie wręcz oczekują, by uwagi zgłaszane przez innych uczestników procesu legislacyjnego kończyły się konkluzją w postaci wyraźnie sformułowanej poprawki – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 113) z dnia 13 grudnia 2017 r., s. 24 (wypowiedź poseł Krystyny Pawłowicz).

46 Art. 70 ust. 1 Regulaminu Sejmu. Jednakże przepis ten nie likwiduje wszystkich wątpliwości: „Charakter prawny naszych uwag, niestety, nie jest do końca określony – nie wiadomo, czy komisja może je po prostu przyjmować, czy też potrzebny jest podpis posła

Jak się wydaje, ta regulaminowa kompetencja legislatorów pokrywa się z wypracowaną w praktyce parlamentarnej instytucją „poprawki niemerytorycznej”. Odróżnienie poprawek merytorycznych od niemerytorycznych ma ogromne znaczenie, choć opiera się jedynie na pewnym zwyczaju, dopiero w ostatnich latach podbudowanym koncepcjami teoretyków prawa. Zdaniem Piotra Chybalskiego poprawka niemerytoryczna to taka, „której wprowadzenie nie doprowadzi do zmiany treści normy prawnej wyprowadzanej z przepisu, do którego poprawka się odnosi”<sup>47</sup>. Nieco inaczej problem ten scharakteryzowała Agnieszka Bielska-Brodziak, unikając odwoływania się do pojęcia normy prawnej: „Za »poprawkę merytoryczną« można uznawać wniosek, którego celem jest doprowadzenie do zmiany intencji ustawodawcy (projektodawcy), a »poprawką niemerytoryczną« nazywać każde przekształcenie treści projektu, które nie pociąga za sobą takiej zmiany”<sup>48</sup>. W uproszczeniu można byłoby więc stwierdzić, że poprawka niemerytoryczna „modyfikuje jedynie formę, nie naruszając treści”<sup>49</sup>.

Jeżeli propozycja legislatorów może oddziaływać także na treść projektu, nie tylko na jego formę, to legislatorowi nie przysługuje uprawnienie do jej samodzielnego zgłoszenia. W tym zakresie może on przedstawić jedynie quasi-poprawkę, zwracając się o jej przejęcie<sup>50</sup>. W celu zagwarantowania, że nie dojdzie do przekroczenia uprawnień, legislatorzy stosują zasadę samoograniczenia, swoistej „legislatorskiej przezorności”<sup>51</sup>. W razie wątpliwości dotyczących niemerytorycznego lub merytorycznego charakteru przyjmuje się, że propozycja Biura Legislacyjnego powinna zostać przejęta przez co najmniej jednego z posłów.

---

pod naszymi propozycjami, tzn. czy uwagi legislacyjne, które nie powodują jakichkolwiek zmian merytorycznych, tylko zapewniają zgodność projektu z zasadami techniki prawodawczej, powinny być formalnie zgłaszane przez podmiot uprawniony do zgłoszenia poprawki do projektu” (R16-A).

47 P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 115.

48 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 221.

49 A. Bielska-Brodziak et al., *Co interpretator...*, s. 41.

50 Por. wypowiedzi legislator Magdaleny Kłorek, która wyjaśnia, że jedna z proponowanych zmian wymaga przejęcia, a inna przejęcia nie wymaga: pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 133) z dnia 22 października 2013 r., s. 4 oraz pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 9) z dnia 9 lutego 2016 r., s. 12.

51 A. Bielska-Brodziak et al., *Co interpretator...*, s. 43–44.

Istotnym źródłem poprawek proponowanych przez legislatorów mogą być opinie sporządzone przez językoznawców zatrudnionych w Biurze Legislacyjnym. Opinie te stanowią materiał pomocniczy; uwagi są udostępniane wyłącznie legislatorom i to oni decydują, które propozycje zostaną przedłożone wnioskodawcom lub komisji (podkomisji). Sami legislatorzy różnie oceniają przydatność językoznawczych opinii w ich pracy:

- Niektóre uwagi językoznawców są cenne. Może nie wszystkie, ale niektóre na pewno. Kiedy otrzymamy tekst z zastrzeżeniami językoznawców, przekazujemy taką surową wersję tych uwag wnioskodawcy, a następnie spotykamy się i uzgadniamy zmiany w tekście. Jeśli coś zauważymy później, to w ramach adiustacji, na podstawie upoważnienia komisji także wprowadzamy odpowiednie zmiany (R21-NA);

- Polonistów traktuję z wielkim dystansem, ponieważ nie czują, że zmieniają treść przepisu. Tymczasem za treść przepisu odpowiada my, językoznawców nikt nie ściga, w razie czego to legislator odpowiada (R13-A);

- Uwagi językoznawców są nawet niezłe, pozwalają nam wychwycić pewne rzeczy, na przykład niekonsekwencję w stosowaniu terminologii w projekcie. Problemem językoznawców są nadmiernie estetyczne tendencje i przed tym, jako legislatorzy, bronimy projektu (R9-A).

Respondenci akcentowali, że taka forma nadzoru nad działalnością językoznawców jest niezbędna z uwagi na możliwość wprowadzenia zmiany merytorycznej na skutek niezajomości kontekstu prawnego – a zatem przypadkowego, nieautoryzowanego wprowadzenia poprawki merytorycznej do projektu ustawy:

- Pomaga nam też wsparcie językoznawców, szczególnie że mało kto z nas ma wykształcenie polonistyczne. Uwagi językoznawców musimy jednak weryfikować, bo zmiana jakiegoś zwrotu może mieć konsekwencje merytoryczne (R10-NA);

- Często nawet w zakresie uwzględniania tych językoznawczych poprawek wolimy się konsultować z rządem; nam się może wydawać, że jakaś poprawka nie wpłynie na wyrażenie intencji, ale mamy

świadomość, że to może być złudne wrażenie. Sami poprawiamy tylko oczywiste rzeczy (R9-A)<sup>52</sup>.

Jeżeli do projektu ustawy proponowane są zmiany, zwłaszcza na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy, niezwykle istotnym zadaniem legislatorów jest zapewnienie, by na skutek przyjęcia poprawek nie utracił on wewnętrznej spójności. W praktyce jednym z najistotniejszych wymogów formalnych dotyczących poprawek jest ten, by uwzględniały one swoje konsekwencje – czyli te miejsca w projekcie ustawy, na które ewentualnie przyjęta poprawka w pewien sposób oddziałuje. Jeżeli na przykład poprawka obejmuje zmianę jednego ze zdefiniowanych w ustawie terminów, wnioskodawca poprawki powinien wskazać jej konsekwencje w postaci zmian we wszystkich dalszych przepisach projektu, w których używano wcześniejszego terminu. W pracach sejmowych legislatorzy niejednokrotnie sygnalizują, że poprawki w ogóle nie zawierają swoich konsekwencji lub uwzględniają je w sposób niepełny<sup>53</sup>.

Istotnym zadaniem legislatorów w trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu jest także analizowanie relacji między poprawkami. Legislatorzy niejednokrotnie proponują komisjom łączne głosowanie nad poprawkami, które pozostają ze sobą w przedmiotowym związku<sup>54</sup>, i odwrotnie – sygnalizują, że poprawki wprowadzają sprzeczne rozwiązania i w związku z tym przyjęcie jednej z nich spowoduje bezprzedmiotowość drugiej<sup>55</sup>. W ten sposób legislatorzy realizują swoje zadanie polegające na zapewnieniu, by w projekcie ustawy nie

---

52 Na ten temat zob. także **podrozdział 8.2.1**.

53 Tak np. w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 11) z dnia 15 marca 2016 r., s. 24: „Legislator K.A.: Chcielibyśmy się odnieść do treści poprawki, ponieważ w tej poprawce są pewne błędy legislacyjne, które należałoby uzupełnić. Nie uwzględnia ona wszystkich miejsc w ustawie, w których jest rozróżnienie na Rejestr z dostępem ograniczonym i Rejestr publiczny, dlatego prosimy o upoważnienie do uzupełnienia tej poprawki o te przepisy, w przypadku gdyby została ona przyjęta”. Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 79) z dnia 9 maja 2017 r., s. 61–62.

54 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 108) oraz Komisji Zdrowia (nr 61) z dnia 3 stycznia 2013 r., s. 4 (wypowiedź przewodniczącego Bolesława Piechy) czy pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 12) oraz Komisji Polityki Senioralnej (nr 10) z dnia 17 marca 2016 r., s. 3–4.

55 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 81) z dnia 11 maja 2017 r., s. 6 (wypowiedź legislatora Łukasza Nykiela) czy pełny zapis przebiegu

powstały sprzeczności wewnętrzne. Taki sposób organizacji prac prawodawczych dowodzi, że wolą prawodawcy nie jest przyjmowanie rozwiązań sprzecznych, a doradczy głos legislatorów ma zapobiegać powstawaniu takich sytuacji.

### 3.5. II czytanie projektu ustawy. Dodatkowe sprawozdanie komisji

Sprawozdanie komisji przedstawia się Sejmowi *in pleno*, który przeprowadza II czytanie projektu ustawy. Obejmuje ono debatę nad sprawozdaniem – do jej zakończenia możliwe jest zgłaszanie kolejnych poprawek do projektu ustawy<sup>56</sup>. W II czytaniu prawo składania poprawek jest istotnie ograniczone. W dalszym ciągu przysługuje ono wnioskodawcy oraz Radzie Ministrów, natomiast Regulamin Sejmu zawęża je wobec posłów. Poprawki mogą wnosić:

1. grupa co najmniej 15 posłów;
2. klub poselski lub koło poselskie – działające przez swego przewodniczącego lub upoważnionego przez niego wiceprzewodniczącego;
3. Komisja do Spraw Petycji<sup>57</sup>.

Po zakończeniu II czytania poprawki zgłoszone na tym etapie są przekazywane komisji, która wcześniej prowadziła szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy<sup>58</sup>. Komisja ma za zadanie przygotować dodatkowe sprawozdanie, w którym zarekomenduje Sejmowi przyjęcie lub odrzucenie poszczególnych poprawek<sup>59</sup>.

Poprawki zgłoszone w II czytaniu, podobnie jak poprawki zgłoszone w trakcie szczegółowego rozpatrzenia, mogą być obciążone błędami: prowadzić do niespójności w projekcie lub systemie prawa, nie uwzględniać wszystkich swoich konsekwencji dla projektu czy w inny sposób naruszać wymogi techniki prawodawczej, na przykład poprzez wprowadzanie do projektu treści nienormatywnych. W trakcie szczegółowego rozpatrzenia możliwości „poprawiania poprawek” są właściwie nieograniczone. Istnieją zaś poważne kontrowersje dotyczące tego, czy po zakończeniu II czytania, na etapie opiniowania poprawek z II czytania przez komisję sejmową, można wprowadzać

---

posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 28) z dnia 10 czerwca 2016 r., s. 5 (wypowiedź legislatora Bogdana Cichego).

56 Art. 44 ust. 1 RS.

57 Art. 45 ust. 1 RS.

58 Art. 47 ust. 1 RS.

59 Art. 47 ust. 2 RS.

do nich jakiegokolwiek zmiany<sup>60</sup>. W praktyce sejmowej przyjęła się wykładnia Regulaminu Sejmu, zgodnie z którą modyfikowanie poprawek z II czytania jest zasadniczo niedopuszczalne<sup>61</sup> – chyba że chodzi o niewielkie i oczywiste zmiany redakcyjne<sup>62</sup>.

Problem ten szeroko rozważał jeden z ankietowanych legislatorów:

– Mamy kontrowersje i dyskusje co do tego, czy w trakcie posiedzenia komisji opiniującej poprawki można dokonywać modyfikacji brzmienia poprawek zgłoszonych w II czytaniu. Kiedyś nie było problemu z takimi „autopoprawkami”. Jednak 8–10 lat temu pojawiła się wątpliwość, a następnie opinia Biura Analiz Sejmowych, że jest to absolutnie niemożliwe. [...] Oczywiście w II czytaniu mamy już ograniczony krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek, mogą to zrobić grupa posłów albo klub, ale przecież nie chodzi nam o zmianę treści poprawki, a jedynie czasami jej brzmienia (korekta językowa, poprawienie odesłania etc.), jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia poprawności proponowanego przepisu. Nadrzędną wartością jest dla nas zapewnienie poprawności przepisu. Jeśli to jest celem, to staramy się jednak przekonać składających poprawkę do dokonania jej „korekty”. Posłowie zresztą najczęściej się na to zgadzają [...] (R16-A)<sup>63</sup>.

60 Problem ten może zostać rozwiązany poprzez skorzystanie z przewidzianej w Regulaminie Sejmu instytucji sprawozdania poprawionego, które może być sporządzone na wniosek Prezydium Sejmu albo samej komisji (art. 47 ust. 2 pkt 1 oraz art. 47 ust. 3 RS). Po sporządzeniu sprawozdania poprawionego ponownie przeprowadza się II czytanie (art. 44 ust. 1 pkt 1 RS). W praktyce z rozwiązania tego korzysta się jedynie wyjątkowo; zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 14) z dnia 16 marca 2016 r.

61 Por. P. Chybalski, *Możliwość rozłącznego głosowania poszczególnych „części” poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy*, w: *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. T. I. Wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 353; A. Bielska-Brodziak et al., *Co interpretator...*, s. 46–47. Zob. także W. Czaplą, *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II-V kadencja)*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 3, s. 297.

62 Zob. także M.M. Wiszowaty, *Zwyczaj parlamentarny w Sejmie IV kadencji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 338–339.

63 Inny z respondentów komentował: „Warto byłoby uregulować w odpowiednich przepisach kwestię dokonywania zmian w poprawkach zgłoszonych w ramach II czytania. Te poprawki mogą zgłaszać podmioty kolegialne, 15 posłów lub przewodniczący w imieniu klubu, ale wycofać poprawkę po zakończeniu II czytania, na komisji, może nawet pojedynczy poseł. Uprawnienie do reprezentowania grupy jest domniemane. Wycofać poprawkę można, ale



Legislatorzy odmówią modyfikacji tekstu, jeśli będą mieć wątpliwości, czy zmiana, której należałoby dokonać w brzmieniu poprawki, ma wyłącznie niemerytoryczny charakter. Przedstawiciele Biura Legislacyjnego jedynie poinformują o tym problemie komisję sejmową, która w związku z tym może negatywnie zarekomendować poprawkę. Zdarza się jednak, że tego rodzaju wadliwe poprawki są rekomendowane pozytywnie<sup>64</sup>.

### 3.6. III czytanie projektu ustawy i przygotowanie tekstu uchwalonej ustawy

Po sporządzeniu dodatkowego sprawozdania projekt przekazywany jest Sejmowi w celu przeprowadzenia III czytania. Najważniejszą częścią tego etapu prac są ostateczne głosowania. Podstawą w III czytaniu jest projekt ustawy w wersji, która została zawarta w sprawozdaniu komisji sporządzonym po szczegółowym rozpatrzeniu komisji<sup>65</sup>. Sejm głosuje nad:

1. wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy – jeżeli został przedstawiony;
2. wnioskami mniejszości<sup>66</sup> z etapu szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy oraz poprawkami z II czytania<sup>67</sup>;

---

nie można jej już zmienić – choć w sumie dlaczego nie? Poprawki z II czytania często są mocno wadliwe, między innymi nie wskazuje się w nich konsekwencji. Była różna praktyka, ale wytyczne są takie, żeby zmian nie dokonywać. Niemniej i od takich ustaleń odchodzono” (R18-A). Zob. także wypowiedzi na temat zmiany brzmienia poprawek z II czytania, zawarte np. w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 30) z dnia 13 czerwca 2012 r., s. 4, 10 (przewodniczący Bolesław Piecha, legislator Urszula Sęk) oraz w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 75) z dnia 11 maja 2017 r., s. 7 (legislator Robert Durlik). Zob. także S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przeгляд Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 17.

- 64 Por. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 48) z dnia 3 listopada 2016 r., s. 18–19 (wypowiedź legislatora Wojciecha Millera); pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 86) z dnia 8 czerwca 2017 r., s. 23–25.
- 65 W rzadkich wypadkach będzie to projekt ustawy w wersji, która została zawarta w poprawionym sprawozdaniu, wzmiankowanym w **podrozdziale 3.5**.
- 66 Wnioskami mniejszości są wnioski i poprawki odrzucone przez komisję na etapie szczegółowego rozpoznania projektu ustawy, zgłoszone następnie jako wnioski mniejszości i traktowane w III czytaniu tak samo, jak poprawki z II czytania (art. 43 ust. 3 RS).
- 67 Przy czym „w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach” (art. 50 ust. 1 pkt 2 RS).

3. całością projektu ustawy z uwzględnieniem przegłosowanych wniosków mniejszości oraz poprawek z II czytania<sup>68</sup>.

Jeżeli w III czytaniu zostaną przyjęte wnioski mniejszości lub poprawki z II czytania, po uchwaleniu ustawy legislatorzy będą zobowiązani do przygotowania jej ostatecznego tekstu przed przekazaniem ustawy Senatowi RP i Prezydentowi RP. Ponownie dokonywana będzie adiustacja tekstu, jednak na tym etapie nie istnieje już możliwość wprowadzania zmian w ramach „upoważnienia komisji”.

### 3.7. Adiustacja projektu ustawy

Czynności określane w praktyce parlamentarnej zbiorczą nazwą „adiustacji tekstu projektu ustawy/ustawy” przeprowadza się:

1. po zakończeniu prac podkomisji;
2. po zakończeniu prac komisji w ramach szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy;
3. po przeprowadzeniu III czytania, a przed przekazaniem tekstu ustawy Senatowi RP i Prezydentowi RP<sup>69</sup>.

Ze względu na istotne znaczenie adiustacji dla ostatecznego kształtu ustawy należy przyjrzeć się tym czynnościom nieco uważniej. Po zakończeniu szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy przez komisję sejmową legislatorzy obsługujący projekt zobowiązani są do przygotowania sprawozdania komisji. Jeżeli komisja nie zarekomenduje Sejmowi przyjęcia projektu bez zmian (w wersji „z druku”) lub jego odrzucenia, legislatorzy zobowiązani są do sporządzenia tekstu jednolitego projektu ustawy<sup>70</sup>. Tekst ma uwzględniać wszystkie poprawki przyjęte przez komisję w trakcie szczegółowego rozpatrzenia oraz ich konsekwencje. Na tym etapie prac legislatorzy niejednokrotnie wprowadzają do

---

68 Art. 49 i art. 50 ust. 1 RS.

69 Art. 52 ust. 1 RS.

70 „Niektórzy, niestety, są przekonani, że gdy komisja skończy szczegółowe rozpatrzenie projektu, to projekt jest już gotowy – a to nieprawda. Dopiero po zakończeniu prac przez podkomisję/komisję przygotowujemy tekst projektu uwzględniający wszelkie wprowadzone poprawki (»składamy go w całość«), a to wymaga czasu, szczególnie przy obszernych projektach. Niejednokrotnie naciska się na nas, nie daje nam czasu, a przecież przygotowanie ostatecznego tekstu wymaga sporo pracy. Brak czasu jest zresztą największym wrogiem legislatora” (R16-A).

tekstu także zmiany, które nie były przez nich wyraźnie sygnalizowane w trakcie posiedzenia komisji sejmowej. Są to z założenia jedynie poprawki niemerytoryczne, i to w miarę możliwości niekontrowersyjne, drobne, niewiążące się na przykład z przenoszeniem przepisów do innej jednostki makrokompozycji (na ten temat zob. **podrozdział 11.1.**). Legislatorzy działają w tym względzie na podstawie upoważnień komisyjnych, następująco charakteryzowanych przez respondentów:

– Przy dużej liczbie uwag legislacyjnych i poprawek [...], których przyjęcie wymaga „wyczyszczenia” całego projektu, prosimy o upoważnienie do dokonywania korekt legislacyjnych, stanowiących konsekwencje przyjętych poprawek, w obrębie całego projektu i nanosimy je we współpracy ze stroną rządową. Czasem wręcz komisja sama, bez naszej prośby, daje nam upoważnienie do wprowadzania takich korekt (R16-A);

– Upoważnienie komisji pozwala nam dopracować tekst, usunąć „nie-normatywne przecinki”, poprawić błędy ortograficzne czy składniowe. Nie zawsze jednak nawet takie poprawki są możliwe, bo bywa, że ustawa już wcześniej posługiwała się niegramatycznym wyrażeniem i nie zawsze odstępowanie od tego stylu jest zasadne. Takie zmiany interpunkcyjne, ortograficzne czy składniowe zasadniczo nie mają charakteru poprawek i są traktowane jako „uwagi”. Adiustacja jest konieczna, ale trudno znaleźć dla takiego działania podstawę prawną. Choć bywa tak, że im dokładniej się coś reguluje, tym więcej problemów z tego wynika (R18-A).

Legislatorzy dokonują adiustacji na podstawie ukształtowanego zwyczaju parlamentarnego<sup>71</sup>, jakim jest udzielanie przez komisję sejmową upoważnienia do dokonywania tego rodzaju zmian. W praktyce zakres tego

71 Adiustacja dokonywana przez legislatorów ma swoje podstawy raczej w praktyce parlamentarnej niż w Regulaminie Sejmu. W przepisie art. 42 ust. 3 RS ustanawia się jednak interesującą instytucję „zespołu poselskiego”, któremu komisja może „przekazać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek”. Alternatywnie zadanie to może wykonać prezydium komisji. Nie znam przypadków zastosowania tego przepisu – chyba żeby uznać, że jest on wykorzystywany właśnie do przeprowadzenia adiustacji. Trzeba byłoby jednak przyjąć, że redakcyjnym opracowaniem przyjętych poprawek zajmuje się prezydium komisji, działając w tym względzie z pomocą legislatorów. Jako dodatkowe regulaminowe oparcie adiustacji tekstu można byłoby wskazać art. 70 ust. 1 RS.

upoważnienia wyrażany jest bardzo różnie<sup>72</sup>. Można również przyjąć, że w niektórych sytuacjach takie upoważnienie jest domniemane<sup>73</sup>.

Przedstawienie przez legislatorów wszystkich proponowanych zmian nie zawsze jest możliwe. Przedstawiciele Biura Legislacyjnego mogą mieć sporządzony na piśmie wykaz uwag, jednak ich zgłaszanie do mikrofonu przy każdej poszczególnej jednostce redakcyjnej mogłoby niepotrzebnie przedłużyć posiedzenie i budzić irytację posłów<sup>74</sup>. Większość propozycji legislatorów ma techniczny charakter, niejednokrotnie są one zgłaszane w dużej liczbie naraz. Taka sytuacja skłania do sygnalizowania na posiedzeniu komisji jedynie najważniejszych problemów. Nadmierna koncentracja na zagadnieniach redakcyjno-legislacyjnych może utrudniać skupienie się na merytorycznych problemach rozpatrywanego projektu ustawy<sup>75</sup>. „Pakiet poprawek” Biura Legislacyjnego może zostać przedstawiony przewodniczącemu komisji lub wszystkim posłom

72 Co – jak zauważył jeden z ankietowanych legislatorów – czasami rodzi wątpliwości wobec tego, „jak szerokiego upoważnienia i w jakim zakresie komisja udzieliła legislatorom” (R18-A). Zob. różnie sformułowane prośby o udzielenie upoważnienia, utrwalone np. w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 88) z dnia 20 marca 2013 r., s. 10 (wypowiedzi legislator Marii Iwaszkiewicz i przewodniczącego Jerzego Kozdronia); w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 26) z dnia 5 lipca 2016 r., s. 23–24 (wypowiedzi legislatora Przemysława Sadłonia i przewodniczącego Stanisława Piotrowicza); w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 34) z dnia 19 lipca 2016 r., s. 12 (wypowiedzi legislatora Roberta Durlika i przewodniczącego Bartosza Arłukowicza) oraz w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 73) z dnia 19 kwietnia 2017 r., s. 48 (wypowiedzi legislatora Roberta Durlika i przewodniczącego Bartosza Arłukowicza).

73 P. Chybalski, *W sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej” w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 148–150.

74 „Dzisiaj posłowie mniej przejmują się swoją pracą, trzeba zrobić ustawę, to się ją robi. Legislator też coraz mniej się stara, bo skoro nie przynosi to efektu, to po co? Obawiam się podnosić więcej uwag, bo przewodniczący komisji najchętniej rozpatrzyłby projekt w 8 minut, a moje uwagi tylko go zirytuje. Chętnych do debaty nie ma” (R9-A).

75 „Reakcje posłów są zróżnicowane. Zależy to od charakteru uwagi, jeśli to drobna sprawa, to mam wątpliwości, czy powinniśmy to w ogóle podnosić na posiedzeniu komisji. To chyba nie jest dobry moment. Posłowie spodziewają się prac merytorycznych, na posiedzeniu stawiają się też przedstawiciele rządu i strony społecznej. Czy powinniśmy w takiej chwili podnosić drobne, legislacyjne problemy? Czy wszyscy zebrali się w tym celu, żeby tego słuchać? Co innego poważne kłopoty konstytucyjne czy prawne, albo nawet większe redakcyjne, ale drobnostki legislacyjne? Dogodnym miejscem na zgłaszanie takich uwag jest podkomisja, ale warto rozważyć wprowadzenie jeszcze jakiegoś formalnego etapu, na którym można przepracować projekt” (R8-A).

w formie pisemnego zestawienia, jednak legislatorzy mogą też działać wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez komisję. Jak sygnalizowali respondenci, w poszczególnych komisjach panuje w tym względzie różna praktyka, związana z mniejszym lub większym zaufaniem do Biura Legislacyjnego<sup>76</sup>. Również sami legislatorzy mogą być zainteresowani wcześniejszym przedstawieniem proponowanych zmian w formie zestawienia. Istnieje bowiem ryzyko, że interpretatorzy będą wyprowadzać konsekwencje ze zmian, które w założeniu legislatorów nie miały być merytoryczne:

– Zgoda komisji na wprowadzanie zmian redakcyjnych nie zawsze daje mi bezpieczeństwo; mogę być do końca przekonany, że moja poprawka nie zmieni przepisu, a potem się mocno zdziwię. Komisje upoważniają nas do tych zmian w ciemno, więc jeśli tylko jakaś zmiana budzi u nas wątpliwości, to wolimy mieć jakąś podkładkę w postaci poprawki. Na posiedzeniu komisji nie zawsze jest jednak możliwość choćby odczytania naszych propozycji, ale nasze zestawienie zostanie chociaż w aktach jako załącznik do pełnego zapisu przebiegu posiedzenia komisji (R6-NA)<sup>77</sup>.

Pewnych zmian, których dokonanie na etapie adiustacji wydaje się niezbędne, nie da się jednak zgłosić komisji ani ustnie, ani na piśmie. Problemy legislacyjne mogą uwidocznic się dopiero podczas przygotowywania tekstu

76 „Różne komisje różnie traktują nasze uwagi – niektóre mają taką praktykę, że nawet czysto językowe poprawki czy też mające charakter korekt legislacyjnych muszą być podpisane przez posła. My oczywistych poprawek nie przedkładamy do podpisu” (R16-A); „Niejednolita jest praktyka w zakresie przejmowania poprawek. Czasem cały pakiet naszych (redakcyjno-legislacyjnych) propozycji podpisuje przewodniczący lub sprawozdawca. Innym razem razem działamy zaś na podstawie upoważnień komisyjnych, co jednak bywa kontrowersyjne” (R18-A).

77 Jak zauważył kolejny legislator: „Kiedyś tych oczywiście legislacyjnych poprawek przedkładaliśmy więcej, ale teraz zachowujemy daleko posuniętą ostrożność. Obawiamy się zarzutów co do ingerencji w merytoryczną warstwę projektu, to blokada psychologiczna przed działaniem. W trakcie wszystkich tych lat mojej pracy w Sejmie wyraźnie ograniczył się zakres odległatorskiej adiustacji. Pewnie to dobrze z perspektywy transparentności procesu legislacyjnego, ale może dałoby się zadośćuczynić tej wartości w inny sposób. Na przykład przez dołączanie do akt z posiedzeń komisji sejmowych listy zmian proponowanych przez legislatorów. Dzięki takiej liście można by też było precyzyjnie stwierdzić, że te poprawki miały charakter niemerytoryczny” (R23-NA).

jednolitego. Dzieje się tak na przykład wtedy, gdy komisja przyjmuje poprawkę zgłoszoną jedynie w formie ustnej, a poprawka ta dopiero potem dostarczana jest na piśmie prezydium komisji i legislatorom<sup>78</sup>. W takich okolicznościach poważnie utrudnione jest nawet zgłoszenie zastrzeżeń dotyczących prostych błędów w sposobie zredagowania tej poprawki lub zauważenie braku wyczerpującego wskazania konsekwencji<sup>79</sup>. Ale nie tylko w tak skrajnych sytuacjach wcześniejsze zasygnalizowanie konieczności zmian przed rozpoczęciem adiustacji jest niemożliwe. Niejednokrotnie już samo duże tempo prac legislacyjnych (zob. **podrozdział 5.1.**) poważnie utrudnia szybką ocenę konsekwencji poprawki dla projektu ustawy, zwłaszcza jeśli legislatorzy zostali zaskoczeni poprawką na posiedzeniu podkomisji lub komisji<sup>80</sup>.

Podobną formę przyjmuje adiustacja na etapie sporządzania sprawozdania podkomisji – z tą różnicą, że w razie powołania podkomisji adiustacja może być przeprowadzana dwukrotnie, co daje większą szansę na dostrzeżenie i wyeliminowanie błędów w tekście projektu. Inny charakter ma adiustacja po III czytaniu, kiedy legislatorzy mają już bardzo niewielką możliwość dokonywania zmian niewynikających bezpośrednio z przyjętych przez Sejm wniosków mniejszości oraz poprawek z II czytania. Zmiany te ograniczają się do nadania tekstowi ustawy jednolitej numeracji jednostek redakcyjnych i aktualizacji odesłań wewnętrznych<sup>81</sup>.

78 „Posłowie czasem sami zwracają się z pytaniami do Biura Legislacyjnego; musimy też niejednokrotnie oceniać poprawki na gorąco. Niestety, nierzadko poseł najpierw czyta poprawkę, potem komisja już nad nią głośnie, a my ją otrzymujemy, kiedy zostanie już przegłosowana. Czasem udaje się jednak przekonać komisję, żeby jeszcze wrócić do przepisu z przegłosowaną poprawką, jeżeli wymaga ona korekty” (R16-A). Przykład takiej niewłaściwej praktyki głosowania nad poprawką przed jej spisaniem można odnaleźć choćby w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 46) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 22) z dnia 10 maja 2012 r., s. 4–5.

79 „Każdą poprawką merytoryczną powinna zawierać konsekwencje, ale często poprawki nie są aż tak dobrze przygotowane, a w trakcie posiedzenia komisji, *ad hoc*, trudno ustalić wszelkie konsekwencje poprawki. Dlatego w ramach adiustacji naprawiamy choćby numerację i odesłania. Czym innym jest jednak »czysta adiustacja«, a czym innym wprowadzanie do tekstu poprawek” (R18-A).

80 „Jest nie tylko niecelowe, ale wręcz niemożliwe, by redagować poprawki do projektu ustawy w czasie trwania posiedzenia komisji. Nie można wtedy dostatecznie wnikliwie przemyśleć ich słownego kształtu ani sprawdzić ich zgodności z innymi przepisami, zwłaszcza jeżeli redagujący poprawki nie jest autorem projektu” (S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu...*, s. 18).

81 Jednakże nawet takie zmiany mogą budzić kontrowersje – por.: P. Szymaniak, P. Słowik, *Szok i niedowierzanie: Senat przegłosował nie tę ustawę o Sądzie Najwyższym, co trzeba,*

### 3.8. Pozycja legislatorów – zadania Biura Legislacyjnego

Na zakończenie warto zrekapitulować rolę sejmowych legislatorów w pracach nad projektem ustawy i zakres ich wpływu na treść projektu. Sam Regulamin Sejmu normuje pozycję legislatora wyłącznie we wspomnianym już art. 70. Zgodnie z przepisem ust. 1 w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu<sup>82</sup>, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. Z kolei zgodnie z ust. 2 Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu, dotyczących istotnych problemów legislacyjnych, a także zgodności z prawem Unii Europejskiej. Od razu można zaznaczyć, że choć art. 70 ust. 2 wydaje się wzmocniać pozycję legislatora w procesie prawodawczym, umożliwiając mu wywieranie silnego wpływu na komisję sejmową, to jednak w praktyce parlamentarnej instytucja ta właściwie jest niewykorzystywana<sup>83</sup>.

Sejmowi legislatorzy charakteryzowali swoją rolę w procesie legislacyjnym, odnosząc się do trzech głównych obszarów, w których czują się zobowiązani do działania i w których posłowie oczekują wsparcia z ich strony<sup>84</sup>. Są to:

---

Dziennik.pl, 24.07.2017, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/554707,ustawa-osadzie-najwyzszym-senat-blad-konstytucja.html> [dostęp: 9.10.2022]; *Centrum Informacyjne Sejmu prostuje nieprecyzyjne i nieścisłe informacje zawarte w publikacji „Dziennika Gazety Prawnej”*, Sejm.gov.pl, 23.07.2017, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=A4E1E5DC258E7801C125816600754CC6> [dostęp: 09.10.2022]; P. Chybalski, *W sprawie stosowania...*; J. Szymanek, *W sprawie zakresu obowiązywania „Zasad techniki prawodawczej” oraz procedury prostowania błędów w ustawie przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5.*

- 82 „Służby prawne tworzą pracownicy Biura Legislacyjnego, a także Biura Analiz Sejmowych – w zakresie dotyczącym jego udziału w procesie legislacyjnym” (K. Woś, *Kancelaria Sejmu. Zadania, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 61).
- 83 Przykład posiedzenia zwołanego w tym trybie – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 92) z dnia 3 kwietnia 2013 r.
- 84 W dalszych rozważaniach – zmieniając jedynie kolejność – posługuję się typologią, którą w następujących słowach zaproponował jeden z ankietowanych legislatorów: „Zajmuję się obsługą procesu legislacyjnego w trzech aspektach. Po pierwsze – merytorycznym, to znaczy doradzam w zakresie uwarunkowań konstytucyjnych i systemowych projektowanego ustawodawstwa. Po drugie – proceduralnym, a zatem staram się, by prawo było stanowione w zgodzie z obowiązującą procedurą. Po trzecie – legislacyjno-technicznym i dlatego do moich obowiązków należy dbałość o tekst” (R17-A).

1. Kontrola proceduralna, czyli czuwanie nad zgodnością działań podejmowanych w ramach procesu legislacyjnego przez Sejm *in pleno*, Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, a przede wszystkim przez komisje i podkomisje sejmowe oraz ich przewodniczących, z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu. W tym zakresie mieści się na przykład wyjaśnianie organom, jakie czynności mogą być podjęte na danym etapie prac legislacyjnych<sup>85</sup> czy zwracanie uwagi na ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady trzech czytań projektu ustawy<sup>86</sup>.
2. Kontrola prawna. Do zadań legislatorów należy nadzór nad materialną zgodnością projektu ustawy z Konstytucją RP oraz pozostałymi aktami prawnymi obowiązującymi w systemie, zwłaszcza zaś z innymi ustawami. Ponadto niezwykle istotna jest rola legislatorów sejmowych przy dokonywaniu zmian w projektach ustaw. To właśnie legislatorom powierza się pieczę nad kompletnością poprawek, tak by uwzględniały wszelkie konsekwencje, jakie ich przyjęcie powoduje w tekście projektu. Ponadto legislatorzy wskazują, które poprawki – jako że zawierają komplementarne rozwiązania – powinny być głosowane łącznie, a które pozostają ze sobą w tej relacji, że przyjęcie jednej powoduje bezprzedmiotowość drugiej. Zadaniem legislatorów jest więc troska o to, by projekt ustawy na skutek przyjętych poprawek nie utracił wewnętrznej spójności.
3. Kontrola legislacyjna. Legislatorzy wykonują wiele czynności, które są trudne do zbiorczego scharakteryzowania – najlepiej byłoby je określić jako „zadania redakcyjno-legislacyjne”<sup>87</sup>. Zagadnieniom techniki prawodawczej

---

85 Zob. np.: pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 44) z dnia 17 października 2016 r., s. 4–10; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 22) z dnia 17 maja 2016 r., s. 5–11; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 57) z dnia 17 stycznia 2017 r., s. 13–15.

86 Zob. np. dyskusję utrwaloną w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 82) z dnia 23 maja 2017 r., s. 63–67. Na temat zasady trzech czytań zob. np.: A. Syryt, *Kontrola trybu...*, s. 145–150; K. Kubuj, M. Laskowska, *Instytucja poprawki legislacyjnej a kontrola legalności ustawy*, w: *Kontrola legalności...*, s. 135–138; *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 242–245.

87 Ciekawe sprostowanie na temat tego rodzaju czynności odnotowano w literaturze amerykańskiej: „Regarding »technical« drafting matters, such as organization, wording, grammar, and form, the drafter has, presumably, special expertise and should use it to create well-drafted bills. In these areas, especially, the drafter should have and use freedom to



przyglądam się w **rozdziale 4**. Jednakże technika prawodawcza oddziałuje nie tylko na kontrolę legislacyjną, lecz także na kontrolę prawną, toteż w praktyce dwie ostatnie kategorie zadań legislatorskich nie mają charakteru rozłącznego.

Legislatorzy sejmowi pracują w zespołach wyodrębnionych według przedmiotowego zakresu specjalizacji. Oznacza to, że zasadą jest przypisanie legislatorów nie tyle do określonych komisji, ile raczej do projektów z poszczególnych materii. Specjalizacja legislatorów pozwala im na dokładniejsze poznawanie aktów prawnych obowiązujących w przydzielonych im dziedzinach spraw oraz na śledzenie przynajmniej najistotniejszych zmian dokonywanych w ustawach będących pod ich opieką<sup>88</sup>.

Obsada kadrowa Wydziału Spraw Legislacyjnych w sejmowym Biurze Legislacyjnym jest niewielka – to około 30 pracowników – dlatego zakresy specjalizacji są i tak stosunkowo szerokie<sup>89</sup>. Przyczynia się do tego również fakt, że zgodnie z obowiązującą w pracach Biura zasadą każdy projekt ustawy analizuje przynajmniej dwóch legislatorów. Niektórzy respondenci sygnalizowali, że nawet funkcjonując w ramach specjalizacji, nie mogą być ekspertami w dziedzinie, do której zostali przydzieleni:

– Nie znamy się na stosowaniu prawa – brakuje osób, które zasygnalizowałyby nam, że gros sędziów rozumie przepis inaczej niż my, albo

---

exercise his or her expertise” (R. Purdy, *Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role Problems*, “Seton Hall Legislative Journal” 1987, no. 1, s. 84). Z kolei inni autorzy krytykują często spotykane sprowadzanie roli legislatora wyłącznie do troski o osiągnięcie właściwej formy aktu prawnego – zob. A.W. Seidman, R.B. Seidman, V. Matsiborchuk, *Legislative Deliberation and the Drafting Process: The Drafter’s Role*, “Theory & Practice of Legislation” 2013, vol. 1, s. 373 i n.

88 „Legislatorom jest łatwiej funkcjonować w ramach pewnej specjalizacji, zajmując się tylko wybranymi gałęziami prawa. Bazuje się na doświadczeniu – przy nowelizacji [...] będę już znał tę ustawę, jej historię, rozważane wówczas alternatywne rozwiązania i to, jak ona działała w praktyce” (R4-A).

89 „Ekspert od legislatora różni się więc po pierwsze węższym zakresem specjalizacji, a po drugie tym, że dysponuje innym spojrzeniem, spojrzeniem od strony stosowania prawa, podczas gdy legislator bardzo często nie ma takiej perspektywy” (R17-A); „Mam przydzielony ogromny zakres spraw i dlatego trudno mi czuć się ekspertem we wszystkim [...]. Mam za dużo problemów do ogarnięcia. Jeśli jest więcej czasu, to możemy sobie wszystko posprawdzać i potem przedyskutować problem, ale, niestety, nie zawsze mamy ten komfort” (R6-NA).

że wiele sądów będzie stosowało projektowany przez nas przepis nie tak, jak sobie wyobrażamy (R20-A)<sup>90</sup>.

Trzeba z całą stanowczością podkreślić, że sejmowi legislatorzy są jedynie głosem doradczym i nie mają samodzielnych uprawnień pozwalających im wpływać na treść czy formę projektu ustawy<sup>91</sup>. Wszystkie ich czynności podlegają kontroli ze strony komisji sejmowej, a za dokonanie nieautoryzowanych zmian w projekcie ustawy ponoszą odpowiedzialność nie tylko pracowniczą, lecz także karną<sup>92</sup>. Jednocześnie ich udział w pracach nad projektem ustawy wydaje się jednym z najważniejszych mechanizmów racjonalizujących proces legislacyjny. Autorytet i zaufanie ze strony posłów, jakim legislatorzy najczęściej się cieszą, sprawiają, że to właśnie na nich przenosi się ciężar odpowiedzialności za przekształcenie projektu ustawy w jak najlepszy akt prawny. Ponieważ taka techniczna praca jest dla posłów dosyć nużąca, niejednokrotnie nie mają oni nic przeciwko temu, by czynności te powierzyć legislatorom – aby ci dokonali ich we własnym zakresie, poza posiedzeniami podkomisji czy komisji. Posłowie koncentrują się raczej na celach projektu ustawy niż na technicznych szczegółach tekstu, co bardzo dobrze obrazują cytowane w dalszej części przykłady z posiedzeń Komisji Zdrowia. W jednej z tych sytuacji przewodniczącego komisji zirytowały niewystarczająco jasno formułowane uwagi sejmowych legislatorów,

---

90 Inny z respondentów przedstawiał ten problem następująco: „Przez brak czasu musimy się skupić na najbardziej oczywistych problemach, ale na ile głębsza refleksja ze strony legislatora jest w ogóle możliwa? Są osoby bardzo dobrze zorientowane, doświadczone, tworzące wcześniej jakieś rozwiązania. Sam na przykład pracowałem przy ustawach dotyczących programu [...] i mogę powiedzieć, że bardzo dobrze się w tym orientowałem. Tego rodzaju ustawa, a później jej nowelizacje, nie były dla mnie tajemnicą, mogłem pochylić się nie tylko nad czysto legislacyjnymi problemami. Niemniej legislator nie zawsze jest w stanie zapewnić takie wsparcie merytoryczne przy każdej ustawie” (R18-A).

91 „Myślę, że trafna byłaby analogia do sygnalizacji świetlnej – legislator jest takim żółtym sygnałem ostrzegawczym: włącza się w sytuacji, gdy istnieje konieczność zasygnalizowania wątpliwości co do zgodności danego rozwiązania z prawem lub jego poprawności redakcyjno-legislacyjnej. Do posłów (kierowców) należy decyzja, jak na ten sygnał zareagować” (R22-A). Zob. również uwagi dotyczące ekspertów, dające się odnieść także do legislatorów, sformułowane w tekście: J. Szymanek, *Udział czynnika eksperckiego w procesie ustawodawczym*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 440.

92 Zob. M. Królikowski, *Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną legislatora w procesie tworzenia prawa*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*. T. II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

przedstawicieli rządu i posła składającego poprawki. Przewodniczący wezwał do czynienia takich ustaleń poza tym forum:

– Przewodniczący poseł B.A.: Przypomnę tylko – bardzo proszę o ciszę na sali! – że rząd miał dwa tygodnie na merytoryczne przygotowanie tych poprawek z panem posłem Latosem jako wnioskodawcą.

[...]

Przewodniczący poseł B.A.: Ja nie rozumiem stanu przygotowania do pracy nad tą ustawą. Czy nie było czasu, żeby rząd skonsultował się z Biurem Legislacyjnym?<sup>93</sup>.

Z kolei w innej sytuacji obecna na posiedzeniu przedstawicielka jednej z organizacji pracodawców zadała pytanie, czy projektodawcy zamierzają podejmować pewnego rodzaju decyzje w trybie art. 155 k.p.a., czy też planują wprowadzenie szczególnego przepisu przejściowego. Po krótkiej dyskusji, w której nie udało się odpowiedzieć na pytanie, głos zabrał minister zdrowia:

– Minister zdrowia K.R.: Panie ministrze, panie przewodniczący, jeśli można, ponieważ pytanie ma charakter niezwykle precyzyjny, techniczno-prawny, to proponuję, że odpowiemy na nie na piśmie. Dobrze?

Przewodniczący poseł B.A.: Dobrze, bo to jest dość ważna sprawa, która mnie bardzo zaniepokoiła, ale może niesłusznie. Nie „czepiam” się. Jeśli decyzja refundacyjna idzie na określony poziom odpłatności, to rozumiem, że ten producent będzie się tego dowiadywać z obwieszczenia [...]. Forum Komisji nie jest do tak szczegółowej dyskusji. Zaczynam mieć wątpliwości po pani pytaniu, jak to będzie wyglądać...<sup>94</sup>.

I wreszcie warto przytoczyć wypowiedź przedstawiciela wnioskodawców podczas prac nad projektem nowelizacji ustawy o systemie oświaty, zakładającym

93 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 42) z dnia 4 października 2016 r., s. 6–7. Na marginesie można wspomnieć, że – przynajmniej jak wynika z przykładów historycznych – niedopracowanie projektu może być również celowym działaniem ze strony wnioskodawcy zmierzającego do „ostudzenia zapału polityków opozycyjnych do pracy”. Zob. K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2019, s. 280.

94 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Senioralnej (nr 8) oraz Komisji Zdrowia (nr 9) z dnia 9 marca 2016 r., s. 34–35.

przywrócenie do szkół gabinetów lekarskich i dentystycznych oraz stołówek. W odpowiedzi na krytykę technicznej jakości projektu poseł wyjaśniała:

– Poseł M.W.: Państwo mówicie, że on jest wadliwy legislacyjnie. Proszę państwa, jestem już trzecią kadencję w Sejmie i nie przypominam sobie projektu ustawy, poselskiego projektu, który nie budziłby zastrzeżeń Biura Analiz Sejmowych. Więc o czym wy mówicie? Są dwie szkoły legislacyjne. Jedna jest taka, że tworzymy projekt ramowy, który jest otwarty na dalsze prace w podkomisji. I ten projekt jest właśnie takim projektem, bo chcieliśmy zrobić ukłon w stosunku do wszystkich ludzi dobrej woli, którzy chcieliby nad tymi rozwiązaniami pracować. Dlatego on ma taki ramowy charakter. Jest druga szkoła, gdzie cały system jest zdefiniowany do ostatniego przecinka i ostatniej kropki. My ze względu na szacunek dla ludzi dobrej woli ze wszystkich klubów, wszystkich partii stworzyliśmy projekt, który dawał szanse na porozumienie się, na dogadanie się. Tu chodzi o rozwiązanie problemu, a nie o pokazywanie, kto jest lepszy dla dzieci i młodzieży, a kto nie. Państwo, niestety, ten zamiar zniwelowaliście. Niestety, sprowadziliście to wszystko, tę dyskusję, do charakteru politycznego<sup>95</sup>.

---

95 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (nr 110), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 186) oraz Komisji Zdrowia (nr 92) z dnia 25 września 2013 r., s. 24–25. Podobnym przejawem uznania za zasadne skupienia uwagi uczestników prac prawodawczych na celach zamiast na technicznym sposobie ich wyrażenia była cofnięta już reforma rządowego procesu prawodawczego z 2009 r. Jej istotą było wyraźne rozdzielenie etapu przygotowania założeń do projektu ustawy i – po ich uzgodnieniu i przyjęciu – przygotowania na ich podstawie projektu ustawy. To właśnie założenia, a zatem cele projektowanej regulacji, miały być głównym przedmiotem dyskusji w pracach zmierzających ostatecznie do wykonania rządowej inicjatywy ustawodawczej. Na ten temat zob.: R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4; M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 13 i n.

## Rozdział 4

# Dyrektywy redagowania tekstów prawnych

Technika prawodawcza jest umiejętnością przekładania rozstrzygnięć o charakterze politycznym na język prawa<sup>1</sup>. Istotną pomocą przy dokonywaniu tego przekładu są zbiory dyrektyw redagowania tekstów prawnych, które czasami same bywają nazywane techniką prawodawczą<sup>2</sup>. Na oznaczenie tych dyrektyw używa się również określenia „zasady techniki prawodawczej”<sup>3</sup>. Tę samą nazwę nosi najważniejszy zbiór dyrektyw techniki prawodawczej, czyli Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zasady techniki prawodawczej *sensu largo* obejmują dyrektywy wyrażone w tym akcie prawnym oraz pomniejsze, bardziej fragmentaryczne zbiory dyrektyw, które można określić jako pozaprawne źródła techniki prawodawczej. Są nimi dobre praktyki legislacyjne, porozumienia międzyinstytucjonalne oraz szablony aktu prawnego<sup>4</sup>. Te trzy zbiory dyrektyw mają ujednoczyć praktykę rozwiązywania pewnych problemów przez legislatorów zatrudnionych w Rządowym Centrum Legislacji oraz biurach legislacyjnych Sejmu i Senatu. Dalej będę posługiwał się pojęciami Zasad techniki prawodawczej (ZTP) i pozaprawnych źródeł techniki prawodawczej<sup>5</sup>. Z kolei

- 
- 1 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 103.
  - 2 S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 1, s. 2.
  - 3 Zasady techniki prawodawczej (*sensu largo*) mogą być scharakteryzowane jako „adresowany do redaktora tekstu prawnego spójny zbiór wskazówek pozwalających prawodawcy wyrażać jego rozstrzygnięcia w aktach normatywnych w sposób adekwatny, klarowny oraz najmniej uciążliwy dla adresatów prawa” (T. Jaroszyński, *Zasady techniki prawodawczej a akty prawa miejscowego. Wybrane problemy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 133).
  - 4 M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródła techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3, s. 15.
  - 5 Na marginesie należy zwrócić uwagę na rolę nieskodyfikowanych zasad techniki prawodawczej *sensu largo*, będących wskazówkami czy postulatami teorii legislacji. „Za trafną należy uznać również uwagę A. Malinowskiego, iż redaktorzy tekstów prawnych stosują – przy ich

technikę prawodawczą będą rozumiał jako pewną umiejętność, scharakteryzowaną na samym wstępie.

#### 4.1. Zasady techniki prawodawczej: wprowadzenie

Zbiory dyrektyw redagowania tekstów prawnych mają dwojaką formę. Mogą przybrać postać „niewiążących poradników lub zbiorów dobrych praktyk” bądź aktów normatywnych<sup>6</sup>. Polskim Zasadom techniki prawodawczej z 2002 roku – podobnie jak wcześniejszym zbiorom z 1929, 1939, 1961 i 1991 roku<sup>7</sup> – nadano tę drugą formę. Istotną nowością było ustanowienie ich po raz pierwszy nie jako aktu prawa wewnętrznego, lecz rozporządzenia, a zatem aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” skonstruowano w ten sposób, że niemal całą jego treść umieszczono w załączniku do rozporządzenia, najczęściej określanym po prostu jako Zasady techniki prawodawczej. Załącznik składa się ze 166 paragrafów<sup>8</sup> podzielonych na osiem działów. Najwięcej przepisów (103 paragrafy) dotyczy projektów ustaw i reguł nowelizowania ustaw. Kolejne działy dotyczą sporządzania tekstów jednolitych, prostowania błędów oraz sporządzania projektów aktów wykonawczych, aktów prawa wewnętrznego i aktów prawa miejscowego. Ostatni dział poświęcono typowym środkom techniki prawodawczej – w tej części wskazuje się między innymi sposoby określenia okoliczności zastosowania normy i jej adresata, sytuacje,

---

opracowywaniu – nie tylko zasady techniki prawodawczej, ale również »dyrektywy postępowania powstałe na podstawie konstatacji formułowanych przez naukę i praktykę prawniczą, na gruncie teorii i filozofii prawa, lingwistyki, a także w znacznym stopniu logiki«. Owe dyrektywy nie mają postaci skodyfikowanej, ani też charakteru norm prawnych, toteż rezygnacja z normatywnego charakteru ZTP sprzyjałaby jednolitemu traktowaniu dyrektyw należących do obu grup” (M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego Zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 97; zob. także A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 14–15).

6 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 23–24. Na temat różnorodnych sposobów ujmowania zbiorów dyrektyw redagowania tekstów prawnych zob. także S. Wronkowska, *Technika...*, s. 16.

7 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 24–25.

8 Przy uwzględnieniu, że do pierwotnego tekstu ZTP dodano §§ 19a, 19b, 29a, 29b, 29c, 81a, 89a, 100a, 124a i 161a, a uchylono przepisy §§ 42, 99, 100, 116, 130, 136 i 142.

w których powinno się skonstruować definicję legalną, sposoby poprawnego formułowania odesłań.

Poszczególne przepisy ZTP są zróżnicowane nie tylko pod względem przedmiotu, lecz także poziomu szczególowości. Obok bardzo ogólnych zasad<sup>9</sup>, na przykład: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy” (§ 6), pomieszczono tam detaliczne, kategoryczne reguły<sup>10</sup>. I tak, zgodnie z § 58 ust. 1, „[k]ażdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu”. Charakterystyczną cechą wielu przepisów ZTP jest podawanie gotowych formuł, za pomocą których redaktor tekstu prawnego powinien wyrażać taką lub inną intencję prawodawcy. Między innymi w § 40 ust. 1 wskazuje się, że „[p]rzepisowi uchylającemu ustawę nadaje się brzmienie: »Traci moc ustawa... (tytuł ustawy)«”. W ZTP można odnaleźć również przykłady formuł, których w tekście prawnym należy unikać: „przepisowi uchylającemu nie nadaje się ogólnikowej treści, a w szczególności nie używa się zwrotu »Tracą moc dotychczasowe przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą«” (§ 39 ust. 3)<sup>11</sup>. Liczne przykłady właściwych i niewłaściwych rozwiązań legislacyjnych odróżniają ZTP od typowych aktów prawnych. W treści Zasad znalazły się także wypowiedzi postrzegane przez naukę prawa jako raczej opisowe niż dyrektywne – sztandarowym ich przykładem jest reguła zawarta w § 32 ust. 1 ZTP, mająca przypominać redaktorowi tekstu prawnego zaakceptowaną w kulturze prawnej regułę walidacyjną<sup>12</sup>.

- 
- 9 W literaturze toczył się spór, czy niektóre spośród ZTP mogą być określane jako „normy programowe” – zob.: S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 51–54; S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 99–100.
- 10 Odwołuję się tutaj do znanego Dworbinowskiego odróżnienia zasad i reguł (zob. np. S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. Od dogmatyki do teorii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 34–35).
- 11 A. Choduń – w odniesieniu do wzorów definicji legalnych określonych w ZTP – ocenia, że ich zamieszczenie „ma ogromną wartość edukacyjną. Ponadto ujednocila sposób redagowania tekstów aktów prawnych, co wpływa zarówno na spójność samych tekstów, jak i na spójność w odniesieniu do interpretacji” (A. Choduń, *Definicje legalne – uwagi de lege ferenda*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 240).
- 12 S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych Zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 14. Krytycznie na ten temat wypowiada się G. Wierczyński

Zasady techniki prawodawczej wyrażają dyrektywy różniące się między sobą nie tylko poziomem szczegółowości, lecz również problematyką. Dotyczą tak różnych zagadnień, jak choćby czynności podejmowane przed przygotowaniem projektu ustawy (§ 1), zasady i reguły kształtowania terminologii prawnej (m.in. §§ 8, 9, 10, 146–155), zasady i reguły kształtowania systematyki wewnętrznej aktu prawnego, czyli jego struktury (m.in. §§ 14–29), czy zasady i reguły rozwiązywania problemów intertemporalnych (§§ 30–37). Niniejsze opracowanie nie jest jednak poświęcone detalicznej analizie treści ZTP, dlatego też skoncentruję się na roli dyrektyw techniki prawodawczej w pracach nad aktami prawnymi. Do poszczególnych dyrektyw będę zaś odwoływał się w części szczegółowej opracowania, poszukując dyrektyw redagowania korespondujących z analizowanymi dyrektywami wykładni.

W rozważaniach nad prawnym charakterem ZTP powracają echa polskiej dyskusji z lat 70. i 80. XX wieku, dotyczącej idei ustawy o tworzeniu prawa. Jednym ze spornych zagadnień był wówczas wybór pomiędzy koncepcjami ustawy doktrynalnej (*lex docet*) i ustawy dyrektywnej (*lex imperat*). W myśl pierwszej koncepcji ustawa o tworzeniu prawa miała być aktem pouczającym, szerokim. W myśl drugiej – aktem normującym, niewielkim objętościowo, narzucającym jedynie precyzyjnie określone obowiązki. Ustawa doktrynalna, w ocenie Jerzego Wróblewskiego, musiałaby narzucać adresatom pewną koncepcję teoretyczną, i to niekoniecznie taką, która byłaby *communis opinio* w prawoznawstwie<sup>13</sup>.

Zasady techniki prawodawczej z 2002 roku wyraźnie skłaniają się ku koncepcji aktu pouczającego. Można wręcz uznać, że jest to obowiązujący podręcznik techniki prawodawczej, mimo całej paradoksalności tego stwierdzenia. Zasady techniki prawodawczej oparte są na „koncepcji racjonalnego prawodawcy i modelu racjonalnego tworzenia prawa”<sup>14</sup>. Teoretyczne uwikłanie ZTP oraz ich dydaktyczny cel potwierdza także Sławomira Wronkowska. Autorka nie uważa jednak, by z tego powodu można było podważać wartość tego aktu prawnego:

---

w tekstach: G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 257; Idem, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 4, s. 51–52.

13 S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, w: *Legislacja czasu przemian...*, s. 217–218.

14 S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka...*, s. 49. Autorka wskazuje, że świadczy o tym choćby treść § 1 ZTP, wyliczającego działania, jakie należy wykonać przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy i po jej podjęciu (*ibidem*).



Nie zgadzam się z perswazyjnym określeniem, że akty doktrynalne „mają narzucać określoną koncepcję teoretyczną”, mają ją natomiast zakładać. Niewątpliwie jednak mają „uczyć”. I taka koncepcja ZTP została świadomie wybrana. Na tej koncepcji są też oparte wszystkie poprzednie zasady techniki prawodawczej i znane mi reguły tego rodzaju wydane w innych państwach<sup>15</sup>.

Zasady techniki prawodawczej mają spełniać dwa zasadnicze cele związane wprost z pracą legislatorów, którzy są bezpośrednimi adresatami sformułowanych tam dyrektyw<sup>16</sup>. Po pierwsze, „mają do spełnienia m.in. doniosłą rolę dydaktyczną: mają być »poręczną« pomocą przy konstruowaniu poszczególnych aktów normatywnych i całego systemu prawnego”<sup>17</sup>. Po drugie, poprzez skodyfikowanie w ZTP dyrektyw redagowania tekstów prawnych dążono do tego, aby „ujednolicić sposób kształtowania tekstów prawodawczych”. Ujednoczenie może przybliżyć do ukształtowania się „pożądaney korespondencji między regułami redagowania a interpretowania tekstów prawnych”, a to z kolei – do „zwiększania stopnia pewności prawa”<sup>18</sup>.

Jednakże Zasady techniki prawodawczej mogą przyczyniać się do kształtowania korespondencji dyrektyw redagowania oraz interpretowania tekstów prawnych tylko pod warunkiem, że wyrażają one rzeczywiste dyrektywy

- 
- 15 S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 99. Z kolei europejskie podręczniki techniki prawodawczej za nadmierne skupienie się na detalach i oderwanie od teorii działalności prawotwórczej krytykuje H. Xanthaki w artykule: H. Xanthaki, *Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution Towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?*, „Legisprudence” 2010, vol. 4, s. 125–128.
- 16 S. Wronkowska, *Technika...*, s. 8. „Wydaje mi się, że ZTP, jako akt skierowany w pierwszym rzędzie do legislatorów, nie może uciec od pełnienia funkcji dydaktycznej. ZTP nie służą ocenie obowiązującego prawa, lecz są zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów” (G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej (uwagi polemiczne)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 92).
- 17 S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 14. Błędem byłoby jednak „traktować Zasady jako wyczerpujący zbiór reguł poprawnego sporządzania projektów aktów normatywnych i w konsekwencji uważać, że przy ich opracowaniu stosować można te i jedynie te dyrektywy, które zamieszczono w zbiorze” (ibidem, s. 18).
- 18 S. Wronkowska, *O Zasadach techniki prawodawczej w trzecim roku ich obowiązywania*, „Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 5, s. 9. Z. Czeszejko-Sochacki wyróżnia analogiczne do wymienionych celów funkcje ZTP: 1. dydaktyczną (pragmatyczno-instrukcyjną), 2. integrującą (ujednocającą) oraz 3. interpretacyjną (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 106). Zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 14–15.

redagowania, to znaczy znajdują zastosowanie w praktyce stanowienia aktów prawnych. W celu scharakteryzowania poziomu wpływu Zasad na proces legislacyjny trzeba przyrzeć się, kto i na jakiej podstawie zobowiązany jest do ich przestrzegania.

#### 4.2. Zasady techniki prawodawczej: obowiązki, adresaci, sankcje

Zasady techniki prawodawczej zostały ustanowione w formie aktu prawnego, ale, jak już wyjaśniono, jest to akt prawny mający wiele specyficznych cech: z jednej strony reguluje sposób redagowania innych aktów prawnych, realizuje cele dydaktyczne, wskazuje stany, do których należy dążyć (lecz niekoniecznie zawsze je osiągać), a z drugiej strony zawiera wiele gotowych rozwiązań typowych problemów legislacyjnych. Odpowiedź na pytanie, czy ZTP obowiązują, nie nastęrcza jednak trudności – istotniejsze jest to, jaka jest podstawa ich obowiązywania. W literaturze podaje się różne sposoby uzasadniania mocy obowiązującej ZTP. Pociągają one za sobą odmienne następstwa dotyczące określenia, kto jest zobowiązany do przestrzegania tych dyrektyw i jakie są skutki ich nieprzestrzegania.

Najprostszym sposobem uzasadnienia obowiązywania Zasad jest stwierdzenie, że zostały one wydane jako rozporządzenie, a rozporządzenie – zgodnie z Konstytucją RP – jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego<sup>19</sup>. Dlatego ZTP muszą być przestrzegane przez wszystkich adresatów. **Argumentacja formalna** prowadzi jednak do kłopotliwych konsekwencji. Podstawy konstrukcji systemu prawa przesądzałyby o tym, że w praktyce Zasady nie muszą być przestrzegane przy stanowieniu ustaw ani nawet rozporządzeń. W pierwszym przypadku chodzi przecież o akt o wyższej mocy prawnej. W drugim – o akt prawny równy mocą, a gdyby przy stanowieniu rozporządzenia odstąpiono od ZTP, to przecież w myśl reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* nie można byłoby mówić o wadzie prawnej<sup>20</sup>. Ponadto w piśmiennictwie często zwraca się

19 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, nr 2, s. 53.

20 M. Bogusz, *Problem charakteru...*, s. 96. Podobnie S. Wronkowska: „rozwiązanie, o którym tu mowa, mogłoby być skuteczne dopiero wtedy, gdyby rozważane reguły miały rangę przepisów konstytucyjnych lub zawarte były w jakiejś ustawie organicznej. W każdym bowiem innym przypadku akt ustawodawcy zwykłego, stanowiącego przepisy »niezgodne« z obowiązującymi

uwagę na fakt, że ZTP zostały wydane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie ustawy o Radzie Ministrów<sup>21</sup>. Z tego wnioskuje się, że obowiązują one tylko samą Radę Ministrów i podmioty jej podporządkowane<sup>22</sup>. Sprawia to, że kwestionowana bywa nawet konieczność ich przestrzegania przez organy samorządu terytorialnego, które w praktyce najczęściej ponoszą „kary” za nieprzestrzeganie ZTP<sup>23</sup>. Argumentacja formalna z pewnością zawodzi w odniesieniu do projektów ustaw, przynajmniej od chwili, kiedy zostaną wniesione do Sejmu RP (można ją ewentualnie stosować wobec Rady Ministrów i podmiotów jej podporządkowanych w czasie, gdy przygotowują one projekty ustaw). Nie można więc poprzestać na argumentacji formalnej, choć niedobrze byłoby ją również odrzucać, a to ze względu na jej znaczącą siłę perswazyjną: „przedstawienie ZTP jako zasad znajdujących się w obowiązującym rozporządzeniu [...] bywa wystarczającym argumentem dla uznania, że ZTP obowiązują w sensie prawnym i winny być stosowane. To niewątpliwa zaleta tej argumentacji, albowiem pozostałe typy argumentacji dla pozytywistycznie zorientowanych prawników oraz urzędników nie zawsze bywają i zrozumiałe, i przekonywające”<sup>24</sup>.

---

regułami byłby zinterpretowany jako *lex specialis* względem owych »naruszonych« reguł” (S. Wronkowska, *Technika...*, s. 18).

- 21 Podstawą prawną do wydania rozporządzenia jest art. 14 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.).
- 22 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 55.
- 23 Rola ZTP w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego od lat stanowi przedmiot intensywnej dyskusji w piśmiennictwie. Zob. m.in.: T. Zalański, *Uwagi w sprawie Zasad techniki prawodawczej (w związku z artykułem S. Wojtczak)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 6; J. Brzeziński, *Zakres stosowania załącznika do uchwał organów samorządu terytorialnego na tle Zasad techniki prawodawczej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11; J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2; T. Bąkowski, *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 44-46; T. Jaroszyński, *Zasady techniki prawodawczej...*; M. Błachut, *Zasady techniki prawodawczej w kontroli stanowienia prawa miejscowego. Uwagi na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. W. Jedlecka, J. Helios, A. Bator, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014; S. Bułajewski, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29; K. Stępiak, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 105, s. 200-201.
- 24 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 56-57. W takim właśnie, formalistycznym duchu R. Cormacain krytykuje interpretacyjne wykorzystanie podręczników techniki prawodawczej

Można również uznać, że dyrektywy redagowania są elementem kultury prawnej, wiążącym niezależnie od tego, czy zostały ujęte w ramy jakiegoś aktu prawnego i kto wydał ten akt prawny. W tym sensie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ma charakter deklaratoryjny: dyrektywy redagowania nie zostały w nim ustanowione, lecz jedynie zebrane, zatwierdzone i ogłoszone<sup>25</sup>. Dowodzić tego ma między innymi fakt, że dyrektywy redagowania wyrażone w ZTP nie znalazły się w samym rozporządzeniu, lecz w załączniku do niego<sup>26</sup>. Ponadto wskazuje się, że kolejne polskie zbiory zasad techniki prawodawczej różniły się raczej w niewielkim stopniu<sup>27</sup>:

Jeśli uznać diagnozę przynależności ZTP do kultury prawnej za trafną – a brak wyraźnych wskazań temu przeczących – ZTP zyskują wymiar zasad w znacznym stopniu niezależnych od bieżących zapatrzywań prawodawczych, a dla uczestników tej kultury zaczynają się jawić jako realne ograniczenie w ich aktywności. Można powiedzieć, że ZTP obowiązują aktorów świata prawniczego tak samo, jak obowiązują ich reguły wykładni<sup>28</sup>.

---

(w przeciwieństwie do ZTP niemających statusu aktu prawnego): „it is dangerous to use a manual written for one purpose for the different purpose of interpreting statutes. A manual is an internal document designed to assist drafters. It has no democratic legitimacy as a source of law. There is no guarantee that it is accurate or that it has been produced to the high standard that is expected of legislation. Using it as an interpretative guide places too much weight upon it” (R. Cormacain, *An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals*, „Theory & Practice of Legislation” 2013, vol. 1, s. 210).

25 Można zgłosić wątpliwość, czy pogląd ten daje się odnieść do każdej z dyrektyw ujętych w ZTP. O ile niektóre z nich, jak się wydaje, rzeczywiście składają się na długoletni dorobek teorii i praktyki legislacji (choćby dyrektywa unikania treści nienormatywnych – § 11 czy dyrektywa adekwatności tytułu – § 18 ust. 1), o tyle inne prawdopodobnie nie zaistniałyby w pracach prawodawczych, gdyby nie ich wprowadzenie do treści ZTP (np. kilkakrotnie krytykowany przez ankietowanych legislatorów § 30 ust. 1, wyłączający „domyślne” przyjmowanie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej). Zob. także A. Bałaban, *Zasady legislacji a zasady techniki legislacyjnej*, w: *Legislacja czasu przemian...*, s. 231–232.

26 S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 9.

27 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 60. „Treść załącznika do rozporządzenia, formalnie wyznaczona przez ustawodawcę, faktycznie jest bowiem uzależniona od stanu nauki i doświadczeń praktyki w dziedzinie formułowania tekstów aktów normatywnych, a więc jest ukształtowana przez stan refleksji nad techniką prawodawczą danego państwa” (S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 10).

28 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 59.

W tym ujęciu ZTP zyskują bardzo poważny status, choć zrozumienie ich roli staje się nieco trudniejsze – nie da się jej w prosty sposób wywieść z hierarchii aktów prawnych<sup>29</sup>.

Akceptacja **argumentacji kulturalnej** nie prowadzi jednak do wyjaśnienia, czy sprzeczność ustawy z dyrektywami redagowanymi zebranymi w ZTP w jakikolwiek sposób wpływa na jej obowiązywanie. Zasadniczo trzeba udzielić odpowiedzi przeczącej. Zazwyczaj uznaje się, że ZTP nie wyznaczają reguł konstytucyjnych, to znaczy nie określają warunków koniecznych do uznania ustawy za ważną. Tego rodzaju reguły wynikają przede wszystkim z Konstytucji RP<sup>30</sup>. „Dyrektywy techniki prawodawczej, tak jak są one najczęściej pojmowane, mają charakter właśnie dyrektyw technicznych: głoszą, że jeśli ktoś zamierza sporządzić poprawny akt normatywny czy stworzyć przejrzysty, spójny system prawny, to powinien uczynić to w taki a taki sposób”<sup>31</sup>.

Wyjątkowo poważne uchybienia w zakresie techniki prawodawczej mogą jednak prowadzić do uznania ustawy za nieważną: „niekiedy w następstwie błędów w technice prawodawczej rozwiązania aktu normatywnego stają się **tak dalece wadliwe** i nieprzewidywalne, że **naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa**, najczęściej zasadę zaufania obywatela do prawa. W takich przypadkach akt normatywny zostaje uznany za niekonstytucyjny”<sup>32</sup>. Jeszcze przed 2002 rokiem w orzecznictwie TK pojawiła się koncepcja, zgodnie z którą

29 Zasady techniki prawodawczej w przedstawionym rozumieniu można uznać ze elementu tzw. rozbudowanej koncepcji źródeł prawa, jako swego rodzaju odbicie czwartego elementu składowego koncepcji źródeł prawa Z. Ziemińskiego, a więc poglądów dotyczących „właściwej» interpretacji przepisów prawnych, to jest przyjmowanego zespołu dyrektyw interpretacyjnych, określanego często mianem »normatywnej teorii wykładni prawa«” (Z. Ziemiński, *Kilka uwag metodologicznych o koncepcjach źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, z. 2, s. 92).

30 S. Wronkowska, *Technika...*, s. 6–7; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 20–21.

31 S. Wronkowska, *Technika...*, s. 7; Eadem, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 99. Przytoczone stanowisko podziela większość badaczy, choć np. S. Wojtczak krytykuje to podejście i wskazuje, że należałoby dążyć do nadania ZTP właśnie charakteru zbioru reguł konstytucyjnych (zob. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka...*, s. 47). O „sankcjonowaniu obowiązku tworzenia prawa, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej” wspomina także R. Piszko w tekście: R. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4, s. 39.

32 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 22. Zob. także: M. Myszołgłód, *Zasady techniki prawodawczej i ich rola w procesie tworzenia i interpretowania przepisów prawa, w: W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, red. T. Pietrzykowski, Wydawnictwo

moc obowiązująca zasad techniki prawodawczej wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego (**argumentacja konstytucyjna lub systemowa**)<sup>33</sup>. Niemniej treść „konstytucyjnie ugruntowanych” zasad techniki prawodawczej nie jest tożsama z treścią ZTP. Powodem do stwierdzenia niekonstytucyjności może być naruszenie jedynie wybranych dyrektyw techniki prawodawczej. I choć „nie ma zgody co do tego, jaki rodzaj prawniczego rozumowania może prowadzić do wniosku, że ZTP obowiązują prawodawcę, [to jednak – M.S.] daje się zauważyć, że pomimo tego dość powszechnie podzielany jest pogląd, że zasada państwa prawnego w jakiś sposób zobowiązuje do respektowania ZTP”<sup>34</sup>.

Uznanie ustawy za nieważną w następstwie nieprzebrzegania ZTP będzie sankcją o wyjątkowym zastosowaniu. Znacznie skuteczniejsza wydaje się inna „sankcja”<sup>35</sup>, która opiera się na ryzyku niewłaściwego zrozumienia ustawy przez jej adresatów. Prawodawca musi liczyć się z tym, że interpretatorzy będą działać w zaufaniu do urzędowo ogłoszonego zbioru dyrektyw redagowania tekstów prawnych<sup>36</sup>. Jeśli więc w toku prac nad ustawą nie przywiązywano odpowiedniej

---

Humanitas, Sosnowiec 2007, s. 44–46; I. Wróblewska, *Zasady techniki prawodawczej – uwagi na tle orzecznictwa TK*, „Jurysta” 2007, nr 2, s. 3–4.

33 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 57. „Wskazane w Zasadach środki językowe niemalże w pełni odpowiadają kryteriom określoności, zatem w przypadku tej metody tworzenia prawa raczej nie należy ich traktować w kategoriach środków możliwych, ale obowiązkowych. Tu wybór dokonywany przez legislatora jest poważnie ograniczony, bowiem odstępstwo od zaproponowanych przez ZTP środków językowych staje się jednocześnie odstępstwem od rygoru określoności, a takie działanie zasadniczo zasługuje na krytykę, ponieważ zaniebdania na płaszczyźnie językowej przenoszą negatywne skutki także na realizację wartości określoności. Dlatego wynikiem odstępstwa od zasad techniki prawodawczej w przypadku zasady określoności jest odstępstwo od kryteriów tej zasady. Taka sytuacja – ze względu na wartość określoności – kwalifikuje się już do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, mimo że zasadniczo naruszenie ZTP nie musi prowadzić do tak radykalnych wniosków” (I. Dziewulska-Gaj, *Spojrzenie na zasadę określoności w kontekście jej źródeł*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 2, s. 146; zob. także: E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 103–104; T. Biernat, *Legislacja. Analiza procesu*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 147–150; K. Stępnia, *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1).

34 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 58.

35 Oczywiście trudno tu mówić o tradycyjnie rozumianej sankcji, stąd ZTP bywają również określane jako przepisy o charakterze *leges imperfectae* – zob. M. Bogusz, *Problem charakteru...*, s. 97.

36 Na temat wykorzystania ZTP jako argumentu interpretacyjnego zob. O. Boğucki, A. Choduń, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do*

uwagi do konieczności zadośćuczynienia wymogom z § 10 ZTP, to prawdopodobne staje się, że akt prawny zostanie odczytany niewłaściwie. Interpretatorzy mogą przecież pomimo tego posługiwać się dyrektywami zakazu wykładni synonimicznej czy zakazu wykładni homonimicznej.

Obrazowo mówiąc: prawodawca traci w tego rodzaju przypadkach kontrolę nad tym, jaki będzie rezultat interpretacji jego tekstu. Powiedzieć można, że wykładnia jest odkodowywaniem norm zawartych w przepisach prawnych i interpretator zawsze ma jakiś zakres swobody w ustalaniu treści norm. W przypadku błędów w technice prawodawczej ów zakres swobody niebezpiecznie wzrasta, a w skrajnych przypadkach rezultat wykładni przepisów obarczonych błędami może być nieprzewidywalny<sup>37</sup>.

**Argumentacja pragmatyczna lub utylitarna** opiera się więc na przekonaniu, że przestrzeganie Zasad „jest sposobem na komunikowanie woli prawodawcy za pomocą kodu, którym posługują się odbiorcy tekstów prawnych, a co za tym idzie, jest to sposób na uzyskanie korespondencji pomiędzy dyrektywami redagowania i dyrektywami interpretowania tekstów prawnych”<sup>38</sup>.

### 4.3. Zasady techniki prawodawczej w praktyce sejmowej

Sankcja niezrozumienia przez adresatów stanowi najważniejszy powód korzystania z usług legislatorów jako profesjonalnych redaktorów tekstów prawnych<sup>39</sup>. Legislatorzy są bezpośrednimi adresatami ZTP, a za nieprzestrzeganie tych dyrektyw grożą im kolejne sankcje, wymierzone w ich osobisty status.

---

*demokratycznego państwa prawnego*, w: *Demokratyczne państwo prawne. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, s. 46 i n.

37 S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 21.

38 M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień...*, s. 62.

39 „Stosować Zasady techniki prawodawczej powinien jednak każdy, kto chce tworzyć poprawne przepisy prawa i bezkolizyjnie wprowadzać je do systemu. Wpływ dyrektyw techniki prawodawczej na kształtowanie przejrzystego i spójnego systemu prawa jest bowiem tym większy, im powszechniej i konsekwentniej są one stosowane. Dlatego nie jest trafny argument, że ZTP nie wiąże w toku prac w Sejmie czy w Senacie. Spełniają one przecież to samo

Legislatorom będącym pracownikami państwowymi grożą za nieprzestrzeżenie ZTP te sankcje, które dotyczą tych pracowników jako takich (a więc wynikające z systemu premiowania, zasad odpowiedzialności porządkowej, materialnej oraz dyscyplinarnej itd.). Zaś w stosunku do legislatorów niebędących pracownikami państwowymi to wolny rynek weryfikuje ich kwalifikacje. Swoistą sankcją w tym przypadku jest więc to, że legislator nieprzestrzegający ZTP nie znajdzie „nabywców” na tworzone przez siebie akty<sup>40</sup>.

Autor tego passusu akcentuje jednocześnie twórczy charakter pracy legislatora i ocenia, że „[b]ardziej rygorystyczny system sankcji nie spowodowałby, że legislatorzy tworzyliby akty prawne lepszej jakości, gdyż krępowałby ich kreatywność”<sup>41</sup>.

Niekiedy próbuje się podważać moc wiążącą ZTP wobec uczestników prac ustawodawczych w Sejmie, zazwyczaj za pomocą argumentacji formalnej. Warto ją krótko przypomnieć: Zasady techniki prawodawczej określono w rozporządzeniu, a więc akcie podustawowym, przede wszystkim zaś – rozporządzenie to wydał Prezes Rady Ministrów na podstawie ustawy o Radzie Ministrów<sup>42</sup>. W nauce podkreśla się jednak, że nie są to wystarczające powody, by odrzucać ZTP w trakcie prac w Sejmie.

Za stwierdzeniem szerokiego zakresu ich adresatów – obejmującego Sejm – przemawia wydanie zasad w formie rozporządzenia, a ponadto treść ich postanowień, obejmująca dyrektywy konstruowania m.in. projektów

---

zadanie w przygotowaniu **każdego** aktu normatywnego, niezależnie od tego, przez kogo jest opracowywany” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 22).

- 40 G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 93; Idem, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 33. Podobnie w odniesieniu do podmiotów „sporządzających tekst aktu normatywnego” oraz „kontrolujących poprawność jego sporządzenia” wypowiada się S. Wronkowska – zob. S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 20. Z kolei krytyczne stanowisko przyjmuje S. Wojtczak – zob. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 10, s. 103.
- 41 G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 93; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 33.
- 42 T. Zalański zgłosił ciekawą propozycję, by zasady techniki prawodawczej umocować w systemie prawa nie jako rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, lecz jako załącznik do regulaminu Sejmu – zob. T. Zalański, *Uwagi w sprawie Zasad...*, s. 98.



ustaw, aktów wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego, bez zawężenia kręgu adresatów jedynie do Rady Ministrów oraz podległych jej organów. [...] Uważam ponadto, że formułowanego tu wniosku nie neguje brak nakazu stosowania zasad techniki prawodawczej w przepisach regulaminu Sejmu. W szczególności tego braku nie należy postrzegać jako zakazu ich stosowania<sup>43</sup>. I choć Regulamin Sejmu rzeczywiście nie odwołuje się wprost do ZTP, to jednak w art. 34 ust. 8 przewidziano szczególną instytucję skierowania projektów ustaw do zaopiniowania przez Komisję Ustawodawczą. Jednym z wymienionych w tym przepisie wzorców, z którymi projekt ustawy nie może być sprzeczny, są „podstawowe zasady techniki prawodawczej”. Nie jest jednak jasne, które z dyrektyw ZTP mają charakter „podstawowych”<sup>44</sup>.

W praktyce powołanie się na wymogi ZTP w trakcie prac sejmowych najczęściej wystarcza, by uzyskać akceptację dla proponowanych zmian w projekcie. Ankietowani legislatorzy wskazywali, że większość uwag tego rodzaju nie budzi kontrowersji wśród posłów czy przedstawicieli Rady Ministrów:

- Zwykle nasze uwagi odnoszące się do techniki prawodawczej są przyjmowane (R12-A);
- Co do zasady nie spotyka się prób polemiki z legislatorem zgłaszającym uwagi w sprawie zgodności z ZTP (R15-A);
- Zasady techniki prawodawczej to dość mocny argument w sporach, najczęściej ze stroną rządową<sup>45</sup> (R18-A).

Nie należy jednak pośpiesznie wyciągać wniosku, że w każdym procesie legislacyjnym realizowane są wszystkie dyrektywy redagowania sformułowane w ZTP. Nadmierny entuzjazm w tej kwestii może wręcz oddalać od osiągnięcia korespondencji dyrektyw:

43 P. Chybalski, *W sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej” w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 147–148. Podobnie twierdzi M. Myszogład – zob. M. Myszogład, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 52–53. Por. także S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 15–17.

44 P. Chybalski, *W sprawie stosowania...*, s. 146.

45 Holenderski podręcznik techniki prawodawczej jako źródło argumentów dla legislatorów charakteryzuje N. Florijn – zob. N. Florijn, *The Instructions for Legislation in the Netherlands: a Critical Appraisal*, „Legisprudence” 2010, vol. 4, s. 179–180.

Skuteczność *Zasad* jest, co może być pewnym zaskoczeniem, wymuszana w coraz większym stopniu przez władzę sądowniczą. [...] Owo odwoływanie się sądów do *Zasad* nie przekłada się, jak dotąd, na lepsze formułowanie aktów normatywnych, ale wywołuje bardzo daleko idące i bardzo kosztowne dla państwa, a nieprzewidywalne skutki uboczne. Wadliwe teksty prawne są bowiem odczytywane (rozumiane), co paradoksalne, tak jakby przy ich sporządzeniu respektowano *Zasady*. Nie ma prostej zależności między interpretacyjną rolą *Zasad* a lepszym formułowaniem tekstów prawnych. Nieadekwatne do zamiaru prawodawcy odczytywanie tekstów prawnych nie skłania go, jak dotąd, do respektowania *Zasad*. Występuje natomiast inna, niepokojąca zależność – prawodawca traci kontrolę nad rezultatem interpretacji wadliwego tekstu<sup>46</sup>.

Tym bardziej warto więc poznać i zrozumieć okoliczności, w jakich w trakcie sejmowej fazy procesu ustawodawczego nie stosuje się dyrektyw redagowania zebranych w ZTP. Po pierwsze, może chodzić o wątpliwości i zastrzeżenia co do samej treści dyrektyw redagowania. Po drugie zaś – o oddziaływanie czynników utrudniających realizację takich dyrektyw. Pierwsza grupa okoliczności została scharakteryzowana w **podrozdziale 4.4.** – można je postrzegać jako merytoryczne powody odrzucania *Zasad* techniki prawodawczej. Z kolei druga, na którą składają się powody pozamerytoryczne, została poddana analizie w **rozdziale 5.**

#### 4.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektyw redagowania

W praktyce sejmowej wśród wszystkich źródeł techniki prawodawczej *Zasady* są uznawane za „[b]ez żadnych wątpliwości najistotniejsze” (R10-NA), choć „[n]awet najwięksi ortodoksi doszli do wniosku, że ZTP to nie Pismo Święte, lecz raczej katalog pewnych rozwiązań przewidzianych na typowe sytuacje” (R13-A). **Typowość rozwiązań przewidzianych w ZTP** stanowi pierwszy z powodów, dla których bywają one odrzucane w procesie legislacyjnym. Ogólne wytyczne nie zawsze będą pasować do szczególnych problemów z zakresu techniki legislacyjnej<sup>47</sup>:

46 S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 25–26.

47 „[...] the drafter needs to be aware of the multitude of often clashing rules and conventions; the drafter needs to have the theoretical knowledge and practical experience to promote the

- Odstępstwa od ZTP bywają konieczne, bo nie uwzględniają one licznej grupy szczegółowych zagadnień, do których trudno stosować bardzo ogólne wytyczne z Zasad (R18-A);
- Niektóre sytuacje po prostu nie są opisane. Opieramy się na regulacjach, ale czasem musimy samodzielnie znaleźć rozwiązanie (R8-A).

Także w literaturze przedmiotu przestrzega się legislatorów przed nadmierną wiarą w ZTP.

W tego rodzaju przypadkach redaktor musi sam znaleźć najlepszą legislacyjnie formę wyrażenia rozstrzygnięcia prawodawcy, mając na uwadze respektowanie takich wartości, jak precyzja, komunikatywność i przejrzystość proponowanych unormowań lub wyjątkowo – nawet odstąpić od jakiegoś rozwiązania wskazanego w *Zasadach*. Technika prawodawcza to bowiem nie tylko, a nawet nie przede wszystkim zbiór *Zasad*, ale szczególna umiejętność<sup>48</sup>.

Rozwiązania pewnych problemów wynikłych na tle stosowania ZTP ujmuje się w ramach pozaprawnych źródeł techniki prawodawczej, zwłaszcza zaś w dobrych praktykach legislacyjnych, które zostaną scharakteryzowane w dalszej części podrozdziału. Ponadto stwierdzanie takich komplikacji może być przesłanką do zmiany ZTP i uwzględnienia w nich nowych zagadnień<sup>49</sup> – tak jak stało się to w przypadku nowelizacji z 2015 roku<sup>50</sup>, która między innymi wprowadziła regulację dotyczącą zjawiska przepisów epizodycznych (§§ 29a–29c).

---

rule or convention that best delivers under the mostly unique circumstances of the problem” (H. Xanthaki, *Legislative drafting: a new sub-discipline is born*, “IALS Student Law Review”, vol. 1, s. 64). Zmienność problemów, przed którymi stają legislatorzy, podkreśla także G. Bowman w artykule: G. Bowman, *The art of legislative drafting*, “Amicus Curiae” 2006, issue 64, s. 2–3.

48 S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 18.

49 M. Berek, „Zasady techniki prawodawczej” – perspektywa zmian, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3, s. 31–33.

50 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1812).

Drugi powód odrzucania ZTP stanowi obawa, że ich zastosowanie w konkretnym przypadku doprowadzi do obniżenia komunikatywności przepisu<sup>51</sup>:

- [...] w tej pracy dobrze być elastycznym i kierować się przede wszystkim – choć oczywiście niewyłącznie – czytelnością przepisu i „dobrem” odbiorcy. Dążenie do jasności i czytelności przepisu to ważny drogowskaz. Można powiedzieć, że w pracy legislatora dobrze jest polegać na ogólnej wskazówce, że jeżeli zastosowanie reguł miałoby pogorszyć jasność i czytelność przepisu, to czasem warto poszukać innego rozwiązania (R12-A);
- Reguły techniki prawodawczej mają pomagać, ale naczelną zasadą jest zagwarantowanie właściwego odbioru przepisu (R7-A).

**Konieczność zachowania techniczno-legislacyjnej spójności ustaw** to trzeci zasadniczy powód odrzucania dyrektyw redagowania wyrażonych w Zasadach. Wielokrotnie zdarza się, że legislator pracuje nad nowelizacją ustawy uchwalonej wiele lat wcześniej, kiedy stosowano odmienne dyrektywy techniki prawodawczej<sup>52</sup>:

- [...] reguł techniki prawodawczej często nie da się stosować do starych ustaw, które mają swoją własną poetykę. Dla nas największą wartością jest wewnętrzna spójność, której nie można naruszać punktowym wprowadzaniem rozwiązań zgodnych z regułami, ale obcych tej ustawie. Dopiero przy dużych nowelizacjach można dostosowywać takie ustawy do nowych reguł. Nie można tego robić jedynie fragmentarycznie (R1-A);
- Nie staramy się zmieniać techniki prawodawczej stosowanej w starych aktach, staramy się raczej wpisać w jego melodykę, nie narzucać staremu aktowi prawnemu nowej techniki prawodawczej (R9-A);
- Jeśli reguły się odrzuca, to dlatego, że ich zastosowanie wpłynęłoby negatywnie na tekst, czyniąc go niekonsekwentnym (R23-NA).

Trzy wyszczególnione przyczyny odrzucania ZTP mają wspólny mianownik – ujawniającą się w konkretnych przypadkach stanowienia prawa sprzeczność

51 Co oznaczałoby niezgodność z § 6 ZTP, zgodnie z którym „[p]rzepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

52 Por. R. Cormacain, *An Empirical Study...*, s. 209.

pomiędzy dyrektywami, które mają być realizowane w procesie legislacyjnym. Jak stwierdził jeden z respondentów, „[w] praktyce legislacyjnej odrzucanie reguł jednak się zdarza, choćby z tego powodu, że narzucają one czasem sprzeczne wymagania i trzeba je bilansować, wyważyć ich stosowanie” (R5-A)<sup>53</sup>. Respondenci wskazywali jednak na istnienie w ZTP również takich dyrektyw, które konsekwentnie nie są przez nich stosowane, niezależnie od okoliczności poszczególnych przypadków. Czwartym powodem odrzucania ZTP będzie więc **krytyczna ocena poszczególnych dyrektyw**, na przykład z uwagi na praktyczne trudności w ich aplikacji:

– Chyba jedyną świadomie niezgłaszaną przeze mnie rzeczą są odesłania do przepisów zawierających już odesłania. To jest coś, czego nie da się uniknąć i ZTP w tym względzie są niedostosowane do rzeczywistości. Nie mam tu jednak na myśli odesłań kaskadowych, czyli przepisów odsyłających do przepisów, których nie sposób zrozumieć bez sięgnięcia do kolejnych przepisów (R5-A);

– Najwięcej dyskusji dotyczy ZTP. Nie trzymamy się ich choćby co do zasad przytaczania tytułów aktów normatywnych (§ 161), bo musimy nadmiernie mnożyć metryki. Zasady techniki prawodawczej są raczej dość dogmatyczne (R19-A);

– Podobnie było ze szczególnym błędem, który chyba został już poprawiony – chodziło o formułę, za pomocą której utrzymywano w mocy rozporządzenie, gdy doszło do zmiany jego podstawy prawnej. Zasady wskazywały tutaj formułę „do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych”, a my stosowaliśmy raczej zwrot „do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych” (R14-A).

53 „[...] zasady techniki prawodawczej nie tworzą zbioru zasad, które można by uporządkować w sposób hierarchiczny. Wiele z tych zasad ze sobą konkuruje i tylko od kunsztu legislatora zależy, na ile uda mu się ich przestrzegać w konkretnym wypadku. Moim zdaniem oznacza to, że o żadnym akcie prawnym nie da się w sposób obiektywny powiedzieć, że jest to akt doskonały z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej” (G. Wierczyński: *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 90). Z kolei J. Zaleśny zauważa: „Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji. Zarazem trzeba mieć na względzie, że – ze względu na złożoność przedmiotu regulacji – bezwzględne wypełnienie obu dyrektyw bywa nierealne. Z tytułu specyfiki regulacji prawnej, w typowej sytuacji ujęcie językowe przepisu jest wypadkową nakazu precyzji i zrozumiałości” (J. Zaleśny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 161).

Można zauważyć, że tego rodzaju zarzuty dotyczą dyrektyw, których potencjalne znaczenie z perspektywy interpretacyjnej jest niewielkie. Z pewnością zaś nie istnieje zjawisko generalnego odrzucania reguł fundamentalnych, które będą stanowiły przedmiot analizy w rozdziałach 6–11. Nie oznacza to, że w przyszłości przedmiotem krytycznych ocen nie stanie się dyrektywa wprowadzie szczegółowa, lecz potencjalnie istotna dla wykładni prawa. Przy tym trzeba zaznaczyć, że część ankietowanych legislatorów silnie podkreślała swoje przywiązanie do konieczności przestrzegania wszelkich wymagań ujętych w ZTP, niezależnie od własnych ocen tych dyrektyw:

- Wiem, że niektórzy legislatorzy nie stosują pewnych reguł, gdy oceniają je krytycznie. Sam też uważam pewne wymogi za pozbawione sensu, ale i tak staram się ich dopełniać. Nie forsuję własnej woli, podaję się regułom (R21-NA);
- Jestem purystą legislacyjnym i wydaje mi się, że powinienem przestrzegać tych reguł nawet wtedy, gdy się z nimi nie zgadzam (R4-A).

#### 4.5. Pozaprawne źródła techniki prawodawczej

Zasady techniki prawodawczej nie rozwiązują wszystkich techniczno-legislacyjnych problemów występujących w praktyce, dlatego dla zaspokojenia tych potrzeb wykształcił się „dodatkowy obieg”, „w którym krążą wytyczne, wskazówki, zalecenia i rekomendacje przekazywane w środowisku legislatorów”<sup>54</sup>. Mowa tu o pozaprawnych źródłach techniki prawodawczej, do których można zaliczyć przede wszystkim dobre praktyki legislacyjne (DPL), porozumienia międzyinstytucjonalne oraz szablony aktu prawnego. Te źródła – inaczej niż ZTP – nie zostały wydane w formie aktu prawnego, co nie oznacza, że nie wiążą one legislatorów. Jest to jednak związanie dosyć słabe: „charakter normatywny w przypadku pozaprawnych źródeł techniki legislacyjnej ma jedynie inne podłoże i jest to podłoże zawodowe. Normy zawodowe wytyczają bowiem obowiązki stosowania rozwiązań wypracowanych w czasie pełnienia zadań właściwych dla

54 M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne...*, s. 30. Na wiele lat przed sformułowaniem DPL Sławomira Wronkowska pisała: „Celowe natomiast wydaje się bieżące rozwiązywanie nasuwających się problemów techniczno-legislacyjnych, tzn. wypracowywanie wspólnego stanowiska legislatorów, a następnie konsekwentne realizowanie go przy sporządzaniu nowych aktów prawnych. Warto podjąć trud takiego właśnie porządkowania legislacji” (S. Wronkowska, *O Zasadach techniki prawodawczej...*, s. 17).

legislatora”<sup>55</sup>. Źródła pozaprawne – a wśród nich zwłaszcza DPL – „odpowiadać miały na pytania, na które legislator nie mógł odnaleźć odpowiedzi w wiążących go prawnie źródłach”<sup>56</sup>.

**Dobre praktyki legislacyjne** zostały wypracowane we współdziałaniu trzech głównych ośrodków legislacyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej: Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu. Opublikowano je na stronach internetowych RCL; w czasie sporządzania niniejszej pracy istniało 26 takich opracowań. Większość z nich składa się z tezy lub tez, które następnie są rozwijane za pomocą przykładów z praktyki legislacyjnej i objaśnień do nich. Mają one bardzo różnorodny charakter – od rozstrzygnięcia zasadniczych problemów systemowych<sup>57</sup>, przez wskazanie zwrotów, których należy unikać w przepisach<sup>58</sup>, aż po zwrócenie uwagi na pewne typowe, rozpowszechnione błędy językowe<sup>59</sup>.

Dobre praktyki legislacyjne spotykają się z mieszanymi ocenami legislatorów. Jeden z respondentów stwierdził: „[d]obrych praktyk legislacyjnych [...] raczej się trzymamy” (R6-NA), zaś drugi odmiennie: „[z] dobrymi praktykami legislacyjnymi się nie zgadzamy i ich nie realizujemy” (R13-A). W przypadku DPL możemy mówić o ich odrzucaniu w konkretnych okolicznościach, które pokrywają się z tymi omówionymi wcześniej w odniesieniu do ZTP, dlatego nie ma potrzeby ich powtarzać<sup>60</sup>. Niektórzy legislatorzy formułowali też swoje

55 M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne...*, s. 15.

56 Ibidem, s. 19.

57 Zob. np. DPL zatytułowane: *Obowiązywanie rozporządzenia w sytuacji „pośredniej” zmiany przepisu upoważniającego do jego wydania; Definiowanie w rozporządzeniu określeń zdefiniowanych w ustawie; Formułowanie przepisów przejściowych i dostosowujących, w przypadku zróżnicowania terminu wejścia w życie niektórych przepisów ustawy; Zmiana oznaczenia przepisu z powtórzoną numeracją.*

58 Zob. np. DPL zatytułowane: *Kwestia prawidłowości posługiwania się w przepisie upoważniającym do wydania aktu wykonawczego zwrotem „w drodze rozporządzeń” zamiast „w drodze rozporządzenia”; Przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami w zakresie nienaruszania innych ustaw przez daną ustawę; Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien”.*

59 Zob. DPL zatytułowane: *Forma orzeczenia przy podmiocie szeregowym; Osiągnawszy pełnoletniość, majątek stał się moją własnością – o zasadach używania imiesłowowego równoważnika zdania.*

60 Warto przytoczyć interesującą wypowiedź respondenta na temat konieczności zachowania spójności techniczno-legislacyjnej ustaw: „dobre praktyki legislacyjne wykluczają czy bardzo ograniczają stosowanie zastrzeżeń w ramach jednego artykułu, ale co jeśli nowelizujemy

krytyczne oceny poszczególnych DPL i w związku z tym ich stosunek do tych konkretnych dyrektyw generalnie był negatywny:

– Wystarczy spojrzeć choćby na dobrą praktykę legislacyjną dotyczącą rzekomej zbędności przepisów, w których wskazuje się, że akt prawny „nie narusza” innych unormowań. Zdaniem kolegów tak właśnie trzeba postępować, ale ja nie mogę się z tym zgodzić, bo tego typu przepisy wcale nie są zbędne, lecz odgrywają ważną rolę – wskazują przepisy typu *lex specialis* (R13-A).

Co istotne, to właśnie DPL zatytułowana *Przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami w zakresie nienaruszania innych ustaw przez daną ustawę* była najczęściej kwestionowana przez ankietowanych legislatorów. Można się spodziewać, że w przyszłości stanie się to przesłanką do jej formalnego odrzucenia i zaproponowania innego rozwiązania.

Istnieje także inna, specyficzna dla DPL przyczyna ich generalnego odrzucenia. Wiąże się ona z zarzutami sejmowych legislatorów kierowanymi do partnerów – legislatorów rządowych i senackich:

– Porozumienia i dobre praktyki, można powiedzieć, nie przyjęły się. Skoro dostajemy projekty senackie czy rządowe i widzimy, że te reguły nie są tam stosowane... Staramy się i to poprawiać, ale to szyfowa praca (R15-A);

– Wykorzystuję dobre praktyki legislacyjne. Uważam jednak, że jeżeli już zostały opracowane, to zasadne byłoby, aby były stosowane w pełnym zakresie i przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym – a z tym, niestety, bywa różnie... (R22-A).

Trzeba nadmienić, że w ocenie ankietowanych legislatorów argument z DPL ma niższą skuteczność niż odwołanie się do Zasad techniki prawodawczej:

– Posłowie zdziwiliby się, gdybym powołał się na dobre praktyki legislacyjne. Ale są i tacy ambitni legislatorzy. Ja jestem bardzo elastyczny,

---

ustawę, w której posługiwano się zastrzeżeniami? Co ma zrobić interpretator, gdy w jednym artykule zastrzeżenia będą, a w innym ich nie będzie? Jak to interpretować, przy założeniu, że prawodawca jest racjonalny?” (R18-A).



staram się dostosować do rozmówcy i używać takich argumentów, żeby przekonać go do zastosowania właściwych rozwiązań (R9-A).

**Porozumienia międzyinstytucjonalne** inne niż te, które ujęto w formę dobrych praktyk legislacyjnych, aktualnie, jak się wydaje, nie stanowią istotnego źródła dyrektyw redagowania<sup>61</sup>. Zdaniem jednego z respondentów „w tej chwili po prostu ich nie ma – obecnie to dobre praktyki legislacyjne są efektem porozumień międzyinstytucjonalnych” (R17-A). Inny ankietowany wyjaśniał: „porozumienia międzyinstytucjonalne z pewnością nie mają pierwszorzędного znaczenia w naszej pracy, jako że są bardzo nieliczne i z dość odległych czasów” (R12-A).

Większe znaczenie w pracy prawodawczej ma **szablon aktu prawnego** – zestaw makr do edytora tekstu Microsoft Word, przygotowany w Rządowym Centrum Legislacji i stosowany w Sejmie i Senacie na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego. Ankietowani legislatorzy często sprzeciwiali się temu, by szablon kwalifikować jako źródło techniki prawodawczej:

– Szablon nie jest żadnym źródłem wiedzy ani prawa, i w tym znaczeniu nie ujednolica reguł techniki prawodawczej. To przełożenie ZTP i dotychczasowej praktyki na konkretne potrzeby wymuszane przede wszystkim przez komunikację elektroniczną (R22-A);

– Szablon to wyłącznie narzędzie pracy, a nie źródło techniki prawodawczej. Wpływa tylko na formę graficzną projektu, sposób jego formatowania w edytorze tekstów, a na pewno nie na jego treść czy redakcję (R12-A).

W innej wypowiedzi na temat szablonu pojawia się interesująca charakterystyka pojęcia dyrektywy redagowania:

61 Przykład takiego porozumienia podają M. Kłodawski i M. Berek. Chodzi tu o rekomendację, zgodnie z którą „[z]wrot »z zastrzeżeniem«, określający wzajemną relację przepisów, formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona. Nie należy, co do zasady, korzystać ze zwrotu »z zastrzeżeniem« w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematyzacyjnej)” (M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne...*, s. 17–18). Por. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 93) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 106) z dnia 23 listopada 2017 r., s. 10 (wypowiedź legislatora Łukasza Nykiela).

– Szablon to z kolei techniczna kwestia dotycząca głównie wyglądu tekstu. On nie jest w trakcie procesu legislacyjnego „negocjowalny”, zmienny, interpretowalny przez poszczególnych legislatorów, ponieważ jest w sensie technicznym narzucony przez narzędzie informatyczne. Trudno więc mówić o możliwości odstąpienia od niego. Trudno mi zatem uznać go za osobne źródło techniki (R2-A).

W tym ujęciu za dyrektywy techniki prawodawczej uznać można jedynie te wymagania, których choćby potencjalnie można nie przestrzegać. Wbrew zaprezentowanemu stanowisku szablonu można jednak „nie przestrzegać” – w tym znaczeniu, że można popełnić błędy, korzystając z niego. Na ten fakt zwracają uwagę Maciej Kłodawski i Maciej Berek:

Wydawać by się mogło, że szablon nie zasługuje na miano źródła techniki prawodawczej, jednak wrażenie to znika wtedy, gdy uwzględni się, że zastosowanie niezgodne z szablonem wcięcia części wspólnej kilku jednostek redakcyjnych może wywoływać poważne trudności interpretacyjne. Na przykład, jeżeli wcięcie części wspólnej kilku liter będzie mniejsze niż wymagane do ukazania związku tej części z kilkoma literami, to może zachodzić wątpliwość, czy zamiarem twórcy tekstu aktu normatywnego było odnoszenie omawianej części wspólnej do wspomnianych liter, czy całego punktu, w ramach którego wyodrębniono wzmiankowane litery<sup>62</sup>.

W pracy legislatorów sejmowych istotną rolę odgrywają także **ustalenia wewnętrzne sejmowego Biura Legislacyjnego**. Dyrektor tej jednostki w czasie wywiadu wyjaśnił, że w większości odnoszą się one do kwestii proceduralnych związanych ze stosowaniem Regulaminu Sejmu. Jako przykład wskazać można wzmiankowane w **podrozdziale 3.5.** ustalenie wewnętrzne dotyczące możliwości korygowania brzmienia poprawek wniesionych w trakcie II czytania. Inne ustalenie wewnętrzne, które wymieniano w trakcie wywiadów, odnosi się do pojęcia „projektów podstawowych aktów wykonawczych”, użytego w art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu. Ma ono oznaczać każdy akt wykonawczy, którego wydanie – stosownie do projektu ustawy – będzie obligatoryjne. **Zwyczaj parlamentarne** także stanowią ważne źródło reguł stosowanych przez

62 M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne...*, s. 17.

legislatorów w ich pracy, niemniej – podobnie jak ustalenia wewnętrzne – odnoszą się właściwie wyłącznie do kwestii proceduralnych, a nie techniczno-legislacyjnych. Niektóre spośród zwyczajów, dotyczące na przykład adiustacji tekstu projektu ustawy, zostały omówione w **rozdziale 3**. Wydaje się, że w tym miejscu nie ma potrzeby ich szerszego omawiania<sup>63</sup>.

---

63 Na ten temat zob. m.in.: M.M. Wiszowaty, *Zwyczaj parlamentarny...*; R. Świć, *Powoływanie się na zwyczaje w pracach komisji sejmowych (1993–2007)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2; J. Szymanek, *Modus operandi decydowania parlamentarnego*, w: *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 303–304.



## Rozdział 5

# Czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania

Dyrektywy redagowania ułatwiają wyrażanie politycznych decyzji podejmowanych przez prawodawcę. W rzadkich wypadkach wątpliwości i zastrzeżenia legislatorów wzbudzają same dyrektywy redagowania, przez co dochodzi do ich świadomego odrzucenia. Znacznie częściej zdarza się, że nie ma sporów co do tego, jakie dyrektywy zastosować – ale ich zrealizowanie staje się niemożliwe z uwagi na szkodliwy wpływ pewnych czynników na przebieg procesu ustawodawczego<sup>1</sup>. W takich sytuacjach prawodawca najczęściej nie naraża się na wydanie nieważnej ustawy, lecz na niebezpieczeństwo niezrozumienia przez interpretatorów, którzy mogą wyklądać ustawę z zastosowaniem typowych dyrektyw interpretacji. Również tych odzwierciedlających dyrektywy redagowania, które zostały przez prawodawcę pominięte czy wręcz zlekceważone w konkretnej sytuacji tworzenia prawa.

W tej części pracy przyjrzą się kilku czynnikom niejednokrotnie utrudniającym realizację dyrektyw redagowania przy pracy nad projektem ustawy – zwłaszcza pośpiechowi legislacyjnemu i bezwładności legislacyjnej. Oddziaływanie jednego lub więcej omówionych czynników może sprawić, że w konkretnym procesie legislacyjnym nie uda się zrealizować wszystkich dyrektyw redagowania. To zaś może skłonić interpretatora do odrzucenia domniemań wynikających z niektórych dyrektyw interpretacji (zob. **podrozdział 2.6.** i **podrozdział 12.2.**).

### 5.1. Pośpiech legislacyjny<sup>2</sup>

Trudno byłoby wskazać, jaki jest optymalny czas na przeprowadzenie odpowiednio starannej analizy projektu ustawy podczas prac sejmowych, zwłaszcza

---

1 Por. J. Barnes, *Sources of Doubt and the Quest for Legal Certainty*, "Legisprudence" 2008, vol. 2, s. 132–133.

2 W niniejszych rozważaniach zrezygnowałem z analizy konstytucyjno-regulaminowego pilnego trybu ustawodawczego, a to ze względu na niewielkie znaczenie tej instytucji dla praktyki

że zależy to również od objętości projektu i złożoności jego materii<sup>3</sup>. Wbrew intuicji najprostsza odpowiedź – im więcej czasu, tym lepiej – prawdopodobnie nie jest właściwa, i to nie tylko z tego względu, że akty prawne często służą do rozwiązywania pilnych problemów społecznych. Przesadne rozciągnięcie procesu ustawodawczego może także niekorzystnie wpływać na legislacyjną jakość ostatecznie uchwalonej ustawy. Jak ujął to jeden z respondentów: „Dobrze jest mieć dużo czasu, ale z drugiej strony – nie za dużo, bo kiedy między analizą projektu a posiedzeniem komisji mija dłuższy czas, to zapomina się, o co w szczegółach chodziło, i trzeba to sobie odtwarzać” (R7-A)<sup>4</sup>. Jednakże przy stanowieniu ustaw co do zasady problemem jest raczej nazbyt szybkie, a nie nazbyt wolne tempo prac. I to właśnie pośpiech legislacyjny był przez

---

sejmowej. „O rzeczywistym tempie prac legislacyjnych nad rządowymi projektami ustawy – nie tylko zresztą w przypadku trybu pilnego – przesądzają względy pozaprawne, głównie zaś racje polityczne. Jeśli więc Rada Ministrów nie dysponuje stabilnym poparciem większości sejmowej, uruchomienie trybu pilnego nie gwarantuje nie tylko szybkiego przeprowadzenia projektu przez Sejm, ale również uchwalenia go w brzmieniu satysfakcjonującym, a nawet uchwalenia w ogóle. Gdy rząd posiada stabilne poparcie sejmowej większości, tryb pilny nie jest mu potrzebny, gdyż przy odpowiednio wysokim poziomie dyscypliny partyjnej większość ta może szybko i sprawnie przekształcić w ustawę każdy projekt Rady Ministrów” (S. Patyra, *Tryb pilny w sejmowym postępowaniu ustawodawczym – reguła czy wyjątek?*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 350). Zob. także: M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 235–236; M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4, s. 21.

- 3 „Staramy się przykładać najwyższą staranność do każdego projektu, ale jeśli projekt jest obszerny i źle napisany, to możemy poprawić jedynie najważniejsze rzeczy, bo na nic innego nie ma czasu. To nasza praca i możemy być pociągnięci do odpowiedzialności, jeśli nie wywiążemy się z obowiązków” (R1-A); „Większa obszerność projektu może być czynnikiem bardziej mobilizującym, ale dotychczasowe doświadczenia wskazują, że niejednokrotnie największe problemy potrafią sprawiać projekty niewielkie, krótkie, zwłaszcza nowelizacje” (R22-A); „Trzeba też zwrócić uwagę na stopień złożoności projektu. Im bardziej rozbudowany jest projekt, tym bardziej skomplikowana jest praca” (R7-A); „Materia projektu również może zmieniać nasz sposób działania – przy bardziej złożonych kwestiach nasza analiza będzie trwała dłużej” (R14-A).
- 4 Na temat przedłużania prac legislacyjnych, także w rządowym postępowaniu projektodawczym, zob. M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 22–23.

ankietowanych najczęściej wskazywany jako czynnik utrudniający wywiązanie się z obowiązków nałożonych na legislatorów<sup>5</sup>.

Konstatacja, że pośpiech nie sprzyja dobrej legislacji, nie jest oczywiście odkrywczą<sup>6</sup> i już w Regulaminie Sejmu można odnaleźć pewne jej ślady. W dwóch miejscach RS wyznaczono minimalne okresy, jakie muszą upłynąć pomiędzy wybranymi etapami sejmowej fazy procesu legislacyjnego:

1. między doręczeniem projektu ustawy posłom a I czytaniem musi upłynąć przynajmniej 7 dni, chyba że Sejm lub komisja postanowi inaczej<sup>7</sup>;
2. między doręczeniem posłom sprawozdania komisji (sporządzonego po szczegółowym rozpatrzeniu projektu ustawy) a II czytaniem musi upłynąć przynajmniej 7 dni, chyba że Sejm postanowi inaczej<sup>8</sup>.

Proces ustawodawczy w Sejmie – stosownie do tych rozstrzygnięć – musiałby trwać najkrócej dwa tygodnie, i to przy założeniu, że wszelkie czynności wstępne zostaną wykonane w dniu wniesienia projektu, a komisja przeprowadzi szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy w dniu I czytania. Jednakże sam Regulamin Sejmu wprost sygnalizuje, że od minimalnych terminów można odstąpić, o ile Sejm (lub komisja) podejmie taką decyzję. Do I czytania można przystąpić nawet niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, a do drugiego – niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji<sup>9</sup>. Co więcej, Regulamin Sejmu pozwala także na pominięcie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy<sup>10</sup>, a jest to – jak wskazywałem w **rozdziale 3** – newralgiczny

5 „Podstawową, fundamentalną przeszkodą jest pośpiech, szczególnie w bieżącej kadencji Sejmu” (R15-A); „Każde zadanie można dobrze wykonać, tylko musi być odpowiednio dużo czasu na refleksję” (R2-A). Zob. także S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 12.

6 Na temat zjawiska pośpiechu legislacyjnego w okresie II Rzeczypospolitej zob. K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2019, s. 277–280.

7 Art. 37 ust. 4 RS.

8 Art. 44 ust. 3 RS. Na tempo prac legislacyjnych może także oddziaływać art. 152 ust. 5 zdanie drugie RS, zgodnie z którym zawiadomienie członków komisji sejmowej o posiedzeniu powinno nastąpić co najmniej trzy dni przed posiedzeniem komisji, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, chyba że posiedzenie zostało zwołane w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu.

9 Art. 51 pkt 1 i 3 RS.

10 Art. 51 pkt 2 RS. Wobec instytucji regulaminowych z art. 51 RS używa się czasem określenia „szybka ścieżka legislacyjna” – zob. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu*

etap sejmowych prac nad uchwaleniem ustawy. Co prawda, zgodnie z dyspozycją art. 51 RS Sejm może podjąć wymienione tam decyzje, które radykalnie skracają proces legislacyjny, jedynie „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”, lecz wydaje się, że ta klauzula generalna nie krępuje swobody Sejmu. I wreszcie trzeba wskazać, że Sejm nie musi odsyłać poprawek z II czytania do zaopiniowania przez właściwą komisję sejmową; bezpośrednio po II czytaniu, nawet jeżeli do projektu ustawy zgłoszono poprawki, może rozpocząć III czytanie<sup>11</sup>.

Statystyki prezentujące długość poszczególnych etapów procesu legislacyjnego zostały opracowane na podstawie próby z postępowań ustawodawczych przeprowadzonych w Sejmie VII kadencji oraz Sejmie VIII kadencji. Pod uwagę wziąłem zakończone uchwaleniem ustawy w III czytaniu postępowania ustawodawcze, w których przynajmniej jedną z rozpatrujących projekt komisji była Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka lub Komisja Zdrowia<sup>12</sup>.

Miary tempa mogą być różnorodne, toteż przedstawione wyniki mogą wydawać się niepełne – konieczne było ich wyselekcjonowanie, tak aby mogły pozostać czytelne. W tabeli 1 podałem – w rozbiciu na komisje i kadencje Sejmu – mediany pięciu okresów, które można uznać za kluczowe dla prac nad ustawą:

1. od wpływu projektu do skierowania go do I czytania – w tym czasie dochodzi do sporządzenia wstępnej opinii legislacyjnej, a Marszałek Sejmu ma możliwość skorzystania z uprawnień wskazanych w art. 34 ust. 7 i 8 RS (zob. **podrozdział 3.1**);
2. od skierowania projektu do I czytania do przeprowadzenia I czytania – jest to czas, w którym zostają wyznaczeni legislatorzy odpowiedzialni za projekt, projekt poddawany jest analizie i często konieczne jest również przeprowadzenie konsultacji pozakomisyjnych z wnioskodawcami;
3. od przeprowadzenia I czytania do przedstawienia sprawozdania komisji – w tym czasie również mogą odbywać się konsultacje pozakomisyjne, dokonywane jest szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję

---

*ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 65.

11 Art. 47 ust. 1 w zw. z art. 51 RS.

12 Z wyłączeniem projektów ustaw, które rozpatrywane były łącznie (z uwagi na potencjalne komplikacje przy ich uwzględnianiu w obliczeniach okresów pracy nad tymi projektami), oraz z wyłączeniem projektów ustaw o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o wypowiedzeniu umowy międzynarodowej oraz o zmianie zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej (zob. **podrozdział 1.7**).



- sejmową (wcześniej zaś fakultatywnie przez podkomisję) i sporządza się sprawozdanie komisji;
4. od przedstawienia sprawozdania komisji do II czytania – jest to czas, w którym posłowie mogą zapoznać się z projektem ustawy w wersji ustalonej w sprawozdaniu komisji i mogą być opracowywane poprawki, które zostaną przedłożone w II czytaniu;
  5. od wpływu projektu do uchwalenia ustawy w III czytaniu – to cały okres, w którym Sejmie toczą się prace nad projektem ustawy.

**Tabela 1.** Mediany tempa wybranych etapów procesu ustawodawczego w Sejmie VII oraz Sejmie VIII kadencji

	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka		Komisja Zdrowia	
	2011–2015	2015–2019	2011–2015	2015–2019
Od wpływu projektu do skierowania go do I czytania	12 dni	6 dni	11 dni	4 dni
Od skierowania projektu do I czytania do przeprowadzenia I czytania	26 dni	15 dni	15 dni	13 dni
Od przeprowadzenia I czytania do przedstawienia sprawozdania komisji	36 dni	11 dni	15 dni	0 dni
Od przedstawienia sprawozdania komisji do II czytania	14 dni	6 dni	2 dni	1 dzień
Od wpływu projektu do uchwalenia ustawy w III czytaniu	127 dni	53,5 dnia	54,5 dnia	29 dni

Źródło: Badania własne oraz dane ze strony Sejmu RP.

Tabela 2 prezentuje mediany okresu, jaki upłynął pomiędzy wpływem projektu ustawy a jej uchwaleniem w III czytaniu, w rozbiciu na komisje i kadencje. Skoncentrowałem się na porównaniu tempa prac nad projektami rządowymi i projektami poselskimi, ponieważ – jak zaznaczyłem wcześniej – właśnie ci wnioskodawcy składają najwięcej projektów ustaw.

**Tabela 2.** Mediany okresu pomiędzy wpływem projektu do Sejmu a uchwaleniem ustawy w III czytaniu, z podziałem na projekty rządowe i projekty poselskie

	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka		Komisja Zdrowia	
	2011–2015	2015–2019	2011–2015	2015–2019
Projekty rządowe	73,5 dnia	55,5 dnia	54,5 dnia	29 dni
Projekty poselskie	109,5 dnia	35 dni	42 dni	10 dni

Źródło: Badania własne oraz dane ze strony Sejmu RP.

W tabeli 3 tempo procesu legislacyjnego zobrazowane zostało za pomocą liczby projektów ustaw, od których wpływu do Sejmu do uchwalenia ustawy w III czytaniu minęło mniej niż 3, 7, 14 lub 21 dni.

**Tabela 3.** Szybkie postępowania ustawodawcze – liczba projektów, od których wpływu do Sejmu do uchwalenia ustawy w III czytaniu minęło mniej niż 3, 7, 14 lub 21 dni

	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka		Komisja Zdrowia	
	2011–2015	2015–2019	2011–2015	2015–2019
Poniżej 3 dni	0	0	1	0
Poniżej 7 dni	0	0	1	3
Poniżej 14 dni	0	5	2	15
Poniżej 21 dni	2	9	3	19

Źródło: Badania własne oraz dane ze strony Sejmu RP.

Wieloletnie statystyki długości poszczególnych etapów procesu legislacyjnego przynajmniej na jego sejmowym etapie pokazują wyraźną tendencję do

skracania prac prawodawczych. Krótsze są zarówno poszczególne etapy sejmowej fazy procesu legislacyjnego, jak i proces ustawodawczy jako całość. Wzrasta też liczba szybkich postępowań ustawodawczych. Co szczególnie niepokojące, pośpiech legislacyjny przejawia się również w tym, że projekty poselskie są już rozpatrywane przeciętnie szybciej niż projekty rządowe, podczas gdy to te drugie są z założenia bardziej dopracowane. Było to widoczne nie tylko w obu komisjach w Sejmie VIII kadencji, lecz i w działalności Komisji Zdrowia w Sejmie VII kadencji. Należy podejrzewać, że większość z szybko rozpatrywanych projektów poselskich to projekty bajpasowane, a zatem powstające w jednym z resortów rządowych, lecz wniesione z pominięciem wymagań narzuconych Regulaminem pracy Rady Ministrów (zob. **podrozdział 5.3**).

Co interesujące, wydaje się, że trend ku skracaniu czasu rozpatrywania projektów nie zależy od tego, czy pewna większość parlamentarna dopiero przejmuje władzę (i w związku z tym musi „załatwić najpilniejsze sprawy” związane z własną wizją państwa), czy też rządzi już drugą kadencję. Z opracowanych na potrzeby innych badań danych dotyczących Sejmu VI, VII i VIII kadencji w 630. dniu ich działalności wynika, że w tym czasie w Sejmie VI kadencji (od 2007 roku) uchwalono i ogłoszono 442 ustawy, w Sejmie VII kadencji – 197 ustaw, zaś w Sejmie VIII kadencji – 339 ustaw. Analizy te nie do końca można zestawić z przedstawionymi w niniejszej pracy – po pierwsze, ze względu na to, że posługiwano się w nich średnią, a nie medianą. Po drugie, jako reprezentatywny wybrano okres pomiędzy skierowaniem projektu do I czytania (a nie jego wpływem do Sejmu) a uchwaleniem ustawy w III czytaniu. Chodzi jednak wyłącznie o zobrazowanie tendencji:

**Tabela 4.** Średni czas pomiędzy skierowaniem projektu do I czytania a uchwaleniem ustawy w III czytaniu w Sejmie VI, VII i VIII kadencji na 630. dzień ich działalności

	Sejm VI kadencji (stan na 27 lipca 2009 roku)	Sejm VII kadencji (stan na 30 lipca 2013 roku)	Sejm VIII kadencji (stan na 3 sierpnia 2017 roku)
Projekty rządowe	60 dni	50 dni	41 dni
Projekty poselskie	110 dni	92 dni	27 dni
Projekty ogółem	76 dni	69 dni	43 dni

Źródło: Badania własne oraz dane ze strony Sejmu RP.

Jak wynika z zaprezentowanych statystyk, średnia długość poszczególnych fragmentów sejmowego procesu legislacyjnego spadła również w okresie pomiędzy VI a VII kadencją Sejmu RP – a przecież w obu tych układach parlamentarnych istniała relatywnie stabilna, tożsama większość Platformy Obywatelskiej RP i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Średni czas rozpatrywania projektów sukcesywnie skraca się wraz z każdą kadencją – Sejm VI kadencji, mimo że uchwalił najwięcej ustaw, pracował nad nimi średnio najdłużej, dłużej nawet niż raczej mało aktywny legislacyjnie Sejm VII kadencji. Wyraźnie przyspieszyło tempo rozpatrywania projektów rządowych, ale najistotniejszy wydaje się inny fakt: w Sejmie VI i VII kadencji tempo rozpatrywania projektów rządowych było dwa razy szybsze (co licuje z wyższą jakością i głębszym pracowaniem tych projektów), z kolei w Sejmie VIII kadencji szybciej pracowano nad projektami poselskimi niż rządowymi (przynajmniej biorąc pod uwagę średnią na 630. dzień kadencji).

Pośpiech legislacyjny ujawnia się w wielu postaciach. Pierwszą jest **zbyt krótki czas między złożeniem projektu Marszałkowi Sejmu a jego szczegółowym rozpatrzeniem przez komisję sejmową**<sup>13</sup>. Staranne przeanalizowanie projektu ustawy przez legislatorów i przeprowadzenie pozakomisyjnych konsultacji z wnioskodawcami<sup>14</sup>, a także z właściwym ministerstwem, może mieć decydujący wpływ na legislacyjną jakość ustawy. Ponadto, jeśli ten okres jest zbyt krótki, uprawnione instytucje, organizacje pozarządowe czy lobbyści mogą zostać pozbawieni szansy na wyrażenie swojego stanowiska w procesie konsultacji publicznych<sup>15</sup>. To zubożenie procesu ustawodawczego jest szczególnie znaczące w sytuacji, gdy projekt ustawy został przygotowany przez posłów lub komisję sejmową. W przypadkach poselskich i komisyjnych inicjatyw

13 „Presja czasu jest bardzo istotnym czynnikiem. Jeśli za godzinę od otrzymania dokumentu mam już przedstawić wstępną opinię legislacyjną, jeżeli projekt jest już na stronach Sejmu i już na wieczór zwołano posiedzenie komisji, to naprawdę nie ma czasu na dokładną analizę” (R13-A); „Istotne jest też tempo prac komisyjnych. Nasza praca jest często nieprzewidywalna i zdarza się, że komisja rozpoczyna pracę nad projektem bardzo szybko po jego otrzymaniu, co uniemożliwia nam odpowiednie przygotowanie się do pracy” (R9-A).

14 „Czas jest istotnym czynnikiem – jeśli go mam, to mogę się bardziej przyłożyć. W innym razie ograniczam się do rzeczy najbardziej koniecznych. Często nie ma nawet czasu na zorganizowanie spotkania roboczego” (R16-A).

15 „Legislacja nie znosi pośpiechu. Zwłaszcza że na jakość prawodawstwa pozytywnie wpływa większe uspołecznienie procesu legislacyjnego, udział większej liczby podmiotów w dyskusjach” (R5-A).

ustawodawczych konsultacje publiczne przeprowadza się bowiem dopiero po złożeniu projektu do Marszałka Sejmu; wnioskodawcy nie są zobowiązani do przeprowadzenia ich przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej<sup>16</sup>. Jednakże również w stosunku do innych inicjatyw pozostawienie odpowiedniego czasu na dodatkowe konsultacje publiczne<sup>17</sup> może istotnie wzbogacić wiedzę uczestników procesu legislacyjnego.

Kolejnym przejawem pośpiechu legislacyjnego jest **nadmierne skrócenie samego etapu szczegółowego rozpatrzenia projektu przez komisję sejmową**. Na tym etapie możliwe jest powołanie podkomisji i przeprowadzenie na jej forum wstępnych prac przygotowujących sprawozdanie komisji. Jednakże w Sejmie VIII kadencji nastąpił istotny spadek liczby powoływanych podkomisji<sup>18</sup> (zob. **podrozdział 3.3.**). Jeżeli etap szczegółowego rozpatrzenia jest zbyt krótki, a zwłaszcza gdy ogranicza się do zaledwie jednego posiedzenia komisji, nieraz nie udaje się wprowadzić do projektu poprawek, które nie mogły zostać wcześniej przedstawione wnioskodawcom. Dzieje się tak dlatego, że okres poprzedzający szczegółowe rozpatrzenie był zbyt krótki, bądź dlatego, że potrzeba wprowadzenia poprawki ujawniła się dopiero na posiedzeniu komisji<sup>19</sup>. W takich sytuacjach decydenci nierzadko stwierdzają, że zagadnienie to zostanie rozważone w II czytaniu. W II czytaniu możliwość zmian w projekcie zostaje jednak istotnie ograniczona (zob. **podrozdział 3.5.**). Ponadto często zdarza się, że II czytanie odbywa się w niedługim czasie po szczegółowym rozpatrzeniu, przez co nie ma zbyt wiele czasu na przygotowanie poprawek odpowiedniej jakości<sup>20</sup>.

16 Art. 34 ust. 3 RS.

17 W praktyce, choć Sejm ma obowiązek zwrócenia się o opinię do wielu ustawowo uprawnionych podmiotów, to jednak tylko zaniechanie zwrócenia się o opinię do Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach wskazanych w art. 186 Konstytucji RP tworzy zagrożenie, że ustawa zostanie uznana za wadliwie uchwaloną. Zob.: M. Gubała, *Opiniodawcza rola Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 1, s. 42–43; A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 270–271.

18 „Większy komfort zapewnia dłuższa praca z projektami np. w podkomisjach, a przez to możliwość ich dopracowania pod wieloma względami. To samo przy dłuższej pracy z posłami – mają okazję zweryfikować swoje wyobrażenia na temat legislacji, poznać reguły, a przez to i lepiej zrozumieć charakter pracy sejmowych legislatorów” (R22-A).

19 Por. rozważania na temat zjawiska bezwładności legislacyjnej (**podrozdział 5.2.**).

20 „Nawet jeżeli ustalimy, że jakiś problem trzeba jeszcze przemyśleć i wrócić do niego w II czytaniu, to co gdy II czytanie odbywa się dzień po szczegółowym rozpatrzeniu? W takiej sytuacji czasu na analizę nie ma zbyt wiele” (R3-NA).

Zjawisko „przesuwania poprawek” sprawia, że tworzy się niebezpieczeństwo powstania w projekcie ustawy błędów, których nie będzie można wyeliminować.

Nadmierne skracanie etapu szczegółowego rozpatrzenia niejednokrotnie wiąże się także z obciążającą organizacją posiedzeń komisji, prowadzonych czasami przez wiele godzin, z krótkimi przerwami, także w porze nocnej. Zmęczenie uczestników procesu ustawodawczego niewątpliwie może wpływać na powstawanie w ustawie błędów<sup>21</sup>.

Trzecią postacią pośpiechu legislacyjnego, o której trzeba w tym miejscu wspomnieć, jest **składanie przez wnioskodawców lub większość parlamentarną wielu poprawek niesygnalizowanych wcześniej legislatorom** albo już w trakcie samego szczegółowego rozpatrzenia, albo bezpośrednio przed tym etapem<sup>22</sup>. Uniemożliwia to dokładne skontrolowanie jakości poprawek oraz ich wpływu na projekt ustawy i system obowiązującego prawa. W takiej sytuacji pozostaje naprawiać błędy w trakcie adiustacji, o ile jest to możliwe w ramach upoważnienia komisyjnego, albo zgłosić problem wnioskodawcom, przewodniczącemu komisji lub przedstawicielom rządu z sugestią, by uprawnione podmioty złożyły konieczne poprawki w II czytaniu.

Czwartym przejawem nadmiernego tempa procesu legislacyjnego jest **całkowite opuszczanie takich jego etapów, jak szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy czy zaopiniowanie przez właściwą komisję sejmową poprawek z II czytania**. Szczególnie szkodliwa dla legislacyjnej jakości ustawy może być rezygnacja z etapu szczegółowego rozpatrzenia. Pośpiech legislacyjny może przybrać skrajną formę, kiedy zapadnie polityczna decyzja o uchwaleniu ustawy bez wprowadzania jakichkolwiek zmian<sup>23</sup>. Sytuacje tego rodzaju mają jednak charakter wyjątkowy, częstsze są przypadki, w których akceptuje się poprawki niemerytoryczne, przynajmniej te niewielkie, natomiast odrzuca próby głębszej ingerencji w projekt ustawy<sup>24</sup>.

21 „I wreszcie organizacja pracy: kiedy posiedzenia komisji trwają wiele godzin i odbywają się w nocy, to efektywność działania jest zerowa” (R21-NA).

22 „Zdarza się, że na dzień przed posiedzeniem komisji wpływa »trzysta« poprawek” (R7-A).

23 „Czasem zapada wręcz decyzja, by projekt został uchwalony bez poprawek, co uniemożliwia wprowadzenie do niego jakichkolwiek zmian, choćby legislatorowi wydawały się niezbędne” (R17-A).

24 „Poprawki drobne i techniczne zwykle spotykają się z aprobatą, ale uwagi poważniejsze, o charakterze prawnym czy systemowym, często jedynie sygnalizujemy na posiedzeniu komisji, bo poprawki w tym względzie wymagałyby przebudowania projektu pod względem

Nietypową formą pośpiechu legislacyjnego może być **nadmierna kumulacja posiedzeń Sejmu**. W połowie VIII kadencji doszło do zmian organizacyjnych, w wyniku których zaniechano organizowania dwóch posiedzeń Sejmu w miesiącu na rzecz posiedzeń odbywających się mniej więcej w trzytygodniowych odstępach. Choć może to dawać pozytywne efekty, niesie ze sobą także nowe wyzwania:

– Na przestrzeni ostatnich 6 miesięcy trochę zmieniło się tempo prac – teoretycznie mamy więcej czasu, bo zdarza się, że w miesiącu jest jedno posiedzenie Sejmu. I czasem rzeczywiście tempo jest spokojniejsze [...]. Poza tym skumulowanie wielu projektów na takim jednym posiedzeniu rodzi różnego rodzaju problemy – począwszy od obsłużenia równoległe pracujących komisji, po jednoczesną pracę nad kilkoma tekstami sprawozdań. A im mniej posiedzeń, tym więcej projektów robionych jednocześnie (R18-A).

Negatywny wpływ pośpiechu legislacyjnego na jakość ustaw przejawia się na kilka sposobów. Po pierwsze, wymusza on na legislatorach ograniczenie się do wykonania podstawowych zadań, których zakres był przez respondentów różnie charakteryzowany:

– Do każdego projektu przykładam się tak samo, jeżeli o to chodzi. Ale oczywiście nie zawsze mam takie same szanse, a to przez zróżnicowane tempo prac i obszerność projektów. Niektóre rzeczy muszą jednak załatwić za każdym razem – sprawdzić zmiany pod kątem legislacyjnym

---

merytorycznym, a to nie jest zadanie legislatora” (R12-A); „Przeszkodą bywa jednak czas – zwłaszcza przy pracy nad projektami realizującymi pewne istotne postulaty polityczne. Przy takich projektach trzeba nawet większej staranności. Nie jest tak, że przy takich silnie politycznych projektach nie jesteśmy słuchani, nasze uwagi redakcyjne i systemowe są uwzględniane, nawet przy pracy w »szybkiej ścieżce«” (R3-NA); „Niekiedy zezwala się tylko na poprawki redakcyjne i legislacyjne, bo wola polityczna jest taka, by projekt przeszedł w niezmienionym kształcie” (R13-A). Zob. np. przebieg szczegółowego rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558 Sejmu VIII kadencji), podczas którego przedstawiciel Biura Legislacyjnego bezskutecznie podnosił szereg zastrzeżeń systemowych (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 26) z dnia 5 lipca 2016 r).

(pod względem ich dopasowania do ustawy matki<sup>25</sup>) czy skontrolować nakładki<sup>26</sup> z innymi projektami (R6-NA);

– Doświadczenie czyni eksperta, ale nie da się wiele wynieść z procesu legislacyjnego, jeśli prace nad ustawą trwają kilka dni czy dwa tygodnie – w przypadku obszerniejszych projektów. Wtedy merytoryczna refleksja jest niemożliwa. Musimy zadbać o spójność tekstu w zakresie odesłań, luk, oczywistych nieścisłości, rozważamy problemy niekonstytucyjności rozwiązań czy niespójności z ustawą podstawową. Musimy zadbać, by nie było pustych odesłań, nie dopuścić, by w życie wchodziły sprzeczne przepisy (R18-A).

Trudno jednak określić, które czynności w każdej sytuacji na pewno zostaną przez legislatorów wykonane. Warto też zauważyć, że pośpiech legislacyjny nie tylko wymusza rezygnację z pewnych działań, ale także utrudnia prawidłowe przeprowadzenie nawet tych, które udało się rozpocząć. Z pewnością przy nadmiernym tempie procesu legislacyjnego zmniejszają się możliwości dogłębnego skontrolowania konsekwencji terminologicznej projektu czy jego systemowej zgodności z innymi ustawami. Prawdopodobnie niemożliwe okaże się badanie dorobku orzeczniczego ukształtowanego na tle zastępowanych przepisów czy analizowanie znaczeń użytych w projekcie określeń. Niezależnie od decyzji w konkretnym przypadku, legislator zostaje zmuszony do zhierarchizowania swoich działań i wykonania tych, które uzna za niezbędne. Nie ma zaś czasu

25 Pojęciem „ustawy matki” legislatorzy nazywają ustawę poddawaną nowelizacji.

26 „Nakładki” mogą powstać w wyniku równoległe toczących się w Sejmie postępowań ustawodawczych, w ramach których przewiduje się nowelizację tej samej ustawy. Jeżeli nie uda się skoordynować tych równoległych postępowań, w nowelizowanej ustawie mogą powstać sprzeczności, których najwyraźniejszą postacią jest dwukrotne „wejście” w tę samą jednostkę redakcyjną. W trakcie prac Sejmu VIII kadencji doszło do tego rodzaju błędu, polegającego na wprowadzeniu do ustawy – Kodeks wykroczeń dwóch artykułów oznaczonych jako „96c”. Na ten temat zob. P. Słowik, *Dwie nowelizacje jednej ustawy. Efekt? Różne treści tego samego przepisu*, Dziennik.pl, 02.04.2018, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1114830,dwie-nowelizacje-jednej-ustawy-efekt-rozne-tresci-tego-samego-przepisu.html> [dostęp: 9.10.2022]. Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 102) z dnia 21 maja 2013 r., s. 8-10 oraz pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 79) z dnia 9 maja 2017 r., s. 67 (wypowiedź legislatora Łukasza Nykiela).



na badanie kwestii bardziej szczegółowych, pomimo że w praktyce mogą one wywoływać problemy ze zrozumieniem intencji prawodawcy<sup>27</sup>.

Po drugie, nadmierne tempo prac wzmacnia oddziaływanie innych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania. Pośpiech potęguje zjawisko bezwładności w procesie legislacyjnym, a zatem niechęci do wprowadzania do projektu aktu prawnego zmian wykraczających poza te, które wydają się oczywiste (zob. **podrozdział 5.2.**). W sytuacji nadmiernego pośpiechu obniża się więc zaufanie do własnych możliwości, a zwiększa zaufanie do wiedzy i umiejętności osób, które przygotowały projekt aktu prawnego. Pośpiechowi może także towarzyszyć wysoki poziom polaryzacji politycznej<sup>28</sup>. W takich przypadkach opozycja parlamentarna może wykazywać naturalną skłonność do podejmowania prób zatrzymania, przedłużenia prac prawodawczych, chyba że i ona uznaje pilną konieczność uchwalenia aktu prawnego. Obstrukcja parlamentarna może skutkować utwardzeniem stanowiska większości parlamentarnej i doprowadzeniem przez nią do bezzwłocznego przyjęcia aktu prawnego z możliwie jak najmniejszą liczbą zmian. Potencjalnie najbardziej niebezpieczne może być jednak dokonywanie w dużym pośpiechu znaczących ingerencji w treść aktu prawnego, wiążących się właściwie z jego przebudową i zmianą koncepcji rozwiązania pewnego problemu społecznego (por. **podrozdział 5.4.**).

Po trzecie, jeżeli proces legislacyjny prowadzony jest zbyt szybko, uniemożliwia to włączenie się w prace ekspertów, przedstawicieli organizacji zawodowych

27 „W tej kadencji nasza analiza jest bardzo techniczna ze względu na zdecydowanie większe tempo prac legislacyjnych. Tekst musi się »spinać«, nie może być w nim błędów w numeracji, błędów ortograficznych. Na głębsze analizy nie starcza nam czasu. Ale praktycznie za każdym razem zgłaszamy uwagi formalne, sformułowane na podstawie Zasad techniki prawodawczej. Gdy czasu jest bardzo niewiele, skupiam się na tych zagadnieniach, które najczęściej rodzą problemy, które są najbardziej newralgiczne: przepisach przejściowych (oraz dostosowujących i końcowych), a także odesłaniach. Gdybyśmy o to nie zadbali, to decydenci uczyniliby nam z tego zarzut. Sprawdzamy oczywiście także poprawność przyjętej terminologii i konsekwencję w jej używaniu” (R11-NA).

28 W naukach politycznych wskazuje się, że „[p]olaryzacja ideologiczna definiuje przestrzeń rywalizacji politycznej w kategoriach miejsca, które zajmują w niej określone partie polityczne. [...] W sytuacji dużych dystansów ideologicznych zdecydowanie trudniej o współpracę między partiami, z kolei skupienie partii w mniejszych odcinkach przestrzeni ideologicznej implikuje szersze możliwości kooperacji. W kontekście chwiejności wyborczej teza będzie głosiła, że wzrost dystansów ideologicznych pomiędzy partiami w danym systemie partyjnym będzie zmniejszał chwiejność wyborczą” (A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności wyborczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 100–101).

i społecznych czy lobbystów. Dochodzi zatem do ograniczenia liczby par oczu, które poddają analizie projekt aktu prawnego, lecz przede wszystkim pozbawia się decydentów w procesie legislacyjnym potencjalnie niezwykle istotnej wiedzy. Po czwarte, pośpiech legislacyjny wzmacnia koncentrację debaty wokół ogólnej idei projektu, zasadności proponowanego rozwiązania, a pozbawia możliwości przeprowadzenia – w razie takiej potrzeby – dyskusji o szczegółowych elementach przedłożenia.

Przyczyny pośpiechu legislacyjnego bywają różnorakie i mogą być odmiennie oceniane *post factum*. Można wskazać, że w wyjątkowych przypadkach projekt ustawy poddawany jest szczególnie szybkiemu rozpatrzeniu ze względu na nagłość sytuacji, na którą państwo musi odpowiedzieć<sup>29</sup>. Znacznie bardziej powszechny jest pośpiech legislacyjny podczas pracy nad ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej. Projekty implementujące unijne dyrektywy często wnoszone są na krótko przed upływem terminu implementacji bądź już po jego upływie i w takich sytuacjach do pośpiechu skłania obawa przed nałożeniem na Polskę kar za opóźnienia w implementacji<sup>30</sup>. I wreszcie zdarza się, że przyśpieszanie prac legislacyjnych jest spowodowane – jak można przypuszczać – próbą ograniczenia debaty nad proponowanymi

29 Zob. np. prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, oraz niektórych innych ustaw (druk nr 110 Sejmu VII kadencji). Projekt ustawy miał stanowić odpowiedź na tzw. protest pieczętkowy lekarzy z roku 2012; między wniesieniem projektu do Sejmu a uchwaleniem ustawy w III czytaniu upłynęły zaledwie dwa dni. Z kolei w roku 2018 w odpowiedzi na międzynarodowy kryzys w relacjach z Izraelem i Stanami Zjednoczonymi uchwalono nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, przy czym wszystkie czynności podejmowane w pracach nad tym projektem, od jego wniesienia do Sejmu, aż po opublikowanie ustawy w Dzienniku Ustaw RP, miały miejsce w tym samym dniu (!). Zob. druk nr 2663 Sejmu VIII kadencji.

30 „Swoją drogą, przez wszystkie lata swojej praktyki legislacyjnej spotkałem się z jedną ustawą implementującą prawo unijne, przy której dokonano tej implementacji w terminie, czyli z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*” (R4-A). Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 85) z dnia 27 sierpnia 2013 r., s. 4–7, a także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 14) z dnia 31 marca 2016 r., s. 4. Zob. również wnioski z badań publikowane w tekstach: J.K. Sokołowski, D. Stolicki, *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s. 50–51; J. Maśnicki, *Ustawy wykonujące prawo Unii Europejskiej przyjęte przez Sejm VII kadencji*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3, s. 84–90.

rozwiązaniami, tak by zmniejszyć polityczne koszty ich wprowadzenia lub nie dopuścić do zorganizowania oporu społecznego przeciwko proponowanym rozwiązaniom<sup>31</sup>.

## 5.2. Bezwładność legislacyjna

Jak dowodzą badacze z nurtu ekonomii behawioralnej, ludzie wykazują ogólną tendencję do preferowania *status quo*<sup>32</sup>. Również w procesie legislacyjnym przekonanie posłów czy wnioskodawcy do zmiany brzmienia projektu ustawy bywa poważnie utrudnione. Za odstąpieniem od pierwotnej propozycji muszą stać silne argumenty<sup>33</sup>. W przypadku gdy posłowie czy wnioskodawcy nie mają pewności co do konsekwencji ewentualnej zmiany w projekcie, niejednokrotnie będą woleli jej nie dokonywać, nawet za cenę pozostawienia w projekcie błędów. Wyrażenie „bezwładność” dobrze opisuje tego rodzaju sytuacje, pewne rozwiązania są bowiem przyjmowane nie dlatego, że większość parlamentarna rzeczywiście uważa je za dobre, lecz raczej z tego powodu, że obawia się je zmienić. Zjawisko bezwładności legislacyjnej może być efektem oddziaływania różnorodnych okoliczności, takich jak:

1. silna kontrola Rady Ministrów nad działaniami większości parlamentarnej;
2. zależność projektów ustaw nowelizujących od ustaw nowelizowanych;

31 Takie – jak można przypuszczać – były przyczyny pośpiechu legislacyjnego przy pracy nad poselskim projektem ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727 Sejmu VIII kadencji), która została ostatecznie zawetowana przez Prezydenta RP. Między wniesieniem projektu ustawy do Sejmu a uchwaleniem ustawy w III czytaniu upłynęło osiem dni, a między I a III czytaniem – tylko dwa, przy czym zrezygnowano również z etapu szczegółowego rozpatrzenia projektu przez komisję sejmową.

32 Na ten temat zob. np.: D. Kahneman, J.L. Knetsch, R.H. Thaler, *The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, „Journal of Economic Perspectives” 1991, vol. 5, s. 197–199; R. Korobkin, *The Status Quo Bias and Contract Default Rules*, „Cornell Law Review” 1998, vol. 83, s. 625–630.

33 Nie oznacza to jednak, że „wstrzemięźliwość prawodawcza” nie może być cnotą: „Tworzenie nowego prawa i zmiana dotychczasowego następować powinny z należytą rozważą, nie pochopnie – tam tylko i w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne. Trzeba bowiem mieć na względzie fakt, że każda zmiana jest zawsze jakimś złem, naruszając istniejący układ ludziom już znany i określający ich sytuację prawną. Dokonanie zmiany jest więc tylko wtedy zasadne, opłaci się w sensie społecznym, gdy spodziewane korzyści społeczne ewidentnie przeważają nad skutkami negatywnymi” (Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 4).

3. zależność projektów ustaw – zarówno nowych, jak i nowelizujących – od wzorca w postaci przepisów poprzednio obowiązujących w danej materii lub przepisów analogicznych, będących „inspiracją ustawodawczą”;
4. zależność projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej od treści implementowanej dyrektywy;
5. polaryzacja polityczna;
6. czynniki osobowościowe.

**Ad 1.** Bezwładność legislacyjna jest zjawiskiem prawdopodobnie nasilającym się wraz z rosnącą kontrolą Rady Ministrów nad sejmową fazą procesu legislacyjnego. Choć to ściśle kierownictwo niewątpliwie racjonalizuje i porządkuje działania większości parlamentarnej<sup>34</sup>, może także prowadzić do odrzucania nawet tych propozycji, które w niebudzący kontrowersji sposób zmierzają jedynie do wyeliminowania błędów. Argumentem za odrzuceniem takich propozycji jest brak ich wcześniejszego uzgodnienia z właściwym ministerstwem lub inną komórką Rady Ministrów. Tymczasem, jak wspominałem już wcześniej, przeprowadzenie takiego uzgodnienia często jest niemożliwe z uwagi na nadmierne tempo procesu legislacyjnego. Problem może zostać przeoczony, zwłaszcza gdy wynika z wprowadzenia poprawek zaproponowanych dopiero w czasie posiedzenia komisji sejmowej<sup>35</sup>. Problem ten szeroko charakteryzował jeden z respondentów:

– Obecnie rząd odgrywa bardzo istotną rolę, prowadząc koordynację działań legislacyjnych i kontrolując przedłożenia trafiające do Sejmu (rządowe –

34 Por. K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 242–243. W naukach politycznych stawia się wręcz tezę o jedności władzy ustawodawczej i wykonawczej – por. A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015, s. 26–27.

35 „Należy podkreślić, że na etapie prac w Sejmie, z uwagi na pewne utrudnienia formalne po stronie administracji rządowej (sztywny i scentralizowany proces decyzyjny), nie ma woli dokonywania zmian przez przedstawicieli ministerstw, nawet gdy chodzi o oczywiste błędy” (R19-A); „Obecne uwarunkowania formalne pozwalają na elastyczność w działaniu względem projektów, ale jej zakres bywa różny – nie zawsze można na posiedzeniu komisji poprawić coś, co np. nie zostało zasygnalizowane odpowiedniej komórce rządowej i z nią uzgodnione” (R22-A); „Owszem, posłowie nie powinni wywracać projektu »do góry nogami«, ale dochodzi już do absurdu – sytuacji, w której posłowie boją się nawet naprawić ewidentny błąd w numeracji. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że obecnie posłowie godzą się na to, żeby ustawa została uchwalona z błędem, niż żeby przyjęto jakąkolwiek, choćby tak prostą poprawkę, która nie została wcześniej uzgodniona ze stroną rządową” (R16-A).

co jest oczywiste, ale również te zgłaszane przez klub popierający rząd). Ta koordynacja ma swoje plusy i minusy. Z jednej strony, w ten sposób unika się tzw. wrzutek – poprawki niezaakceptowane przez rząd nie mogą zostać przyjęte. Z drugiej strony, utrudnia to podejmowanie decyzji. Możemy mieć świadomość, że projekt potrzebuje pewnych zmian i przedstawiciele rządu mogą się nawet z nami zgadzać. Mimo to poprawek nie będzie, bo nie udało się zawnocześnie uzyskać akceptacji ministra odpowiedzialnego za koordynację. Zdarza się, że po prostu nie było czasu, by się z nim skonsultować, bo coś wyszło w ostatniej chwili (R17-A).

W obliczu tego rodzaju problemów nie tyle wstrzymuje się szczegółowe rozpatrzenie w celu przeprowadzenia konsultacji legislatorów z wnioskodawcami, ile raczej przesuwa poprawki na kolejne etapy i fazy procesu legislacyjnego. Jednakże poprawianie projektu dopiero w II czytaniu rodzi ryzyko powstawania poważnych błędów ze względu na formalne uwarunkowania pracy nad projektem w tym momencie procesu legislacyjnego (co zostało omówione w **podrozdziale 3.5**). Z kolei w senackiej fazie procesu ustawodawczego często może zapadać decyzja o niewprowadzaniu żadnych zmian do ustawy, tak by nie wydłużać procesu legislacyjnego o kolejny etap prac w Sejmie. Dlatego też decydenci czasami przecinają dyskusję nad koniecznością wprowadzenia zmian zapowiedzią powrotu do problemu w ramach przyszłej (szybkiej) nowelizacji:

– Gdy sygnalizujemy jakiś problem wychodzący poza brzmienie projektu, to nierzadko słyszymy, że ta kwestia zostanie rozwiązana w następnej nowelizacji. [...] Ale czy rzeczywiście ta zapowiadana nowelizacja zostanie wniesiona i czy będzie uwzględniać nasze wątpliwości? Tego przewidzieć nie sposób (R11-NA).

Przenoszenie na przedstawicieli Rady Ministrów odpowiedzialności za treść ustawy nie tłumaczy jednak tego, dlaczego sami reprezentanci rządu także ulegają bezwładności legislacyjnej. Oczywiście problemem może być fakt, że obecny na posiedzeniu komisji sejmowej przedstawiciel rządu obawia się wyrazić zgodę na zmiany w projekcie bez ich przeanalizowania i uzgodnienia z przełożonymi lub współpracownikami. Będzie on wówczas preferował utrzymanie *status quo* przy założeniu, że projekt może być zmieniony jeszcze w II czytaniu, w trakcie prac senackich lub w ramach szybkiej albo kompleksowej nowelizacji.

Przedstawionych refleksji nie należy ekstrapolować na wszystkie sytuacje, w których między sejmowymi legislatorami a przedstawicielami rządu będzie istniała rozbieżność dotycząca oceny, czy należy wprowadzić poprawkę do projektu. Niejednokrotnie niezgoda przedstawicieli rządu będzie uzasadniona istotnymi racjami, tu zaś chodzi jedynie o przypadki, w których nie sposób znaleźć merytorycznych przesłanek odmowy uwzględnienia uwag legislatorów, zmierzających do realizacji dyrektyw redagowania.

**Ad 2.** Zależność projektu ustawy nowelizującej od ustawy nowelizowanej powoduje, że w tekst nowelizacji można ingerować jedynie w ograniczonym stopniu:

– Przy nowelizacjach jesteśmy związani obowiązującą ustawą, trzeba na to zwracać uwagę. Mamy takie powiedzenie: „niech będzie źle, ale za to jednolicie” – może konstrukcja jest zła, pojęcie mało szczęśliwe, ale to wszystko funkcjonuje już w obrocie prawnym. Nie zmieniamy tego, bo powstaną wątpliwości, czy przypadkiem nie powinno to być inaczej rozumiane, chyba że zmiana jest kompleksowa (R16-A).

Inny ankietowany ostrzegł, że tego rodzaju argumenty mogą skutkować powstawaniem bezwładności legislacyjnej:

– Przy nowelizacjach niejednokrotnie przy okazji zgłaszania przez nas uwag redakcyjno-legislacyjnych pojawia się argument, który mnie zupełnie nie przekonuje – że coś „już jest w ustawie”. Nie zawsze rozwiązanie już istniejące jest rozwiązaniem idealnym. To podejście nie uwzględnia choćby upływu czasu i tego wszystkiego, co się z tym wiąże. Brzmienie przepisów jest wypadkową wielu różnych czynników zaistniałych w trakcie procesu legislacyjnego... Przepis może mieć takie, a nie inne brzmienie tylko dlatego, że na przykład został wprowadzony do aktu w drodze poprawki wniesionej w II czytaniu. Mógł zostać sformułowany w sposób niespójny z „poetyką” aktu, mógł nie uwzględnić przyjętej w danym akcie terminologii (R22-A).

**Ad 3.** W przypadku nowych ustaw istnieje większa swoboda ingerencji w treść projektu<sup>36</sup>, co stwarza większe możliwości doprowadzenia projektu do pełnej zgodności z dyrektywami techniki prawodawczej. Jak jednak słusznie zauważył jeden z respondentów, także nowe ustawy są uwikłane w system prawa:

– W przypadku ustawy nowej niejako „od nowa” kształtuje się przestrzeń prawną w tej dziedzinie; ale to z kolei może uspić naszą czujność, bo ustawa nowa też może znacząco oddziaływać na inne akty prawne i być z nimi ściśle powiązana. A zatem przy pracy nad ustawą nową też nie jest tak, że działamy w próżni i w związku z tym możemy zrobić wszystko; dla przykładu definicje z takiej ustawy mogą oddziaływać na inne miejsca w systemie prawa. Musimy o tym zawsze pamiętać (R2-A).

Nowe ustawy niejednokrotnie mają także swoje wzorce, do których uczestnicy procesu legislacyjnego mogą być nadmiernie przywiązani. Chodzi o związki projektu nowej ustawy z poprzednią regulacją obowiązującą w tej dziedzinie bądź z regulacją analogiczną, która była szablonem dla rozwiązania proponowanego w projekcie ustawy. Tego rodzaju inspiracja ustawodawcza<sup>37</sup> jest zwykle dosyć prosta do zidentyfikowania, również dla interpretatorów. W tej sytuacji interpretator będzie porównywał ostatecznie uchwalony tekst ustawy z tekstem jej inspiracji, a wszelkie rozpoznane różnice mogą stać się argumentem za zaproponowaniem odmiennego odczytania. Świadomi tego problemu uczestnicy

36 „Nad nową ustawą pracuje się może trochę łatwiej pod tym względem, że możemy tu zapewnić większą jednolitość. Nakład pracy jest nieco większy, ale większe są też możliwości. Za to benedyktyńskiej pracy wymagają duże objętościowo nowelizacje” (R3-NA); „Z nową ustawą jest trudniej. Niby z jednej strony nie ma jakichś zaszłości, w które bylibyśmy uwikłani, ale z drugiej strony po prostu łatwiej się w tym wszystkim pogubić” (R15-A).

37 Szerzej pojęciem inspiracji ustawodawczej posłużył się J. Wawrzyniak: „Drugą sytuację nazwać można inicjatywą legislacyjną w szerokim tego pojęcia rozumieniu. Chodzi wtedy nie tylko o sam moment wnoszenia w sposób prawnie uregulowany projektu ustawy do parlamentu, ale i o wszelkie czynności ten moment poprzedzające, nie tylko uregulowane prawnie, lecz także czynności o charakterze faktycznym (sygnalizowanie potrzeby uchwalenia określonej ustawy, prace nad projektem itd.), dokonywane zarówno przez podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i w nie niewyposażone [...]. Działania te nazywane są często »inspiracją ustawodawczą«” (J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 11-12).

prac legislacyjnych mogą więc odmawiać dokonywania zmian oddalających nowy tekst od tekstu jego inspiracji, a tym samym replikować błędy tkwiące w tekście inspiracji.

Wspomniane tu uzasadnienie przeciwko zmianom nie zawsze można uznać za racjonalne. Dogłębnie problem ten scharakteryzował jeden z ankietowanych legislatorów:

– [...] decydenci [czasami – M.S.] oponują przeciwko zmianom, argumentując, że jakieś sformułowania już funkcjonowały i wszyscy wiedzą, jak je stosować. To jest i dobry argument, i zły. Ważny jest punkt odniesienia. Jeżeli mówimy o czymś, co rzeczywiście ma długą historię, to argument jest całkiem mocny. Ale zdarza się, że chodzi o pojęcie wprowadzone niewiele wcześniej z politycznych względów. Na przykład sygnalizowaliśmy problem, ale musieliśmy odpuścić, bo z uwagi na stopień zaawansowania procesu legislacyjnego nie było już możliwości dokonania zmian. Wtedy słyszymy, że na takie sformułowanie zgodziliśmy się już wcześniej. Odpowiadamy, że tak nie było, wracamy do historii przepisu, ale to nie przynosi rezultatu (R3-NA).

**Ad 4.** Projekty ustaw implementujących prawo Unii Europejskiej są często opracowywane z założeniem, że priorytetowe jest zachowanie maksymalnej wierności pojęciowej wobec wzorcowej dyrektywy. Mniejszą uwagę przywiązuje się do tego, jakie będzie oddziaływanie ustawy na system prawa krajowego<sup>38</sup>:

– Tłumaczeń w organach unijnych nie dokonują legislatorzy, przez co do tych aktów wkradają się naprawdę nietypowe sformułowania. Sami porównujemy różne wersje językowe aktów prawnych, żeby dojść do tego, o co chodziło unijnemu prawodawcy. Musimy na to uważać, bo jeśli raz wprowadzi się do systemu prawnego nowe pojęcie, to ono będzie już funkcjonować i trafiać do różnych innych aktów prawnych. Przydałby się pewien luz decyzyjny przy implementacji i oczywiście niewskazany jest też pośpiech. Wszyscy korzystają z tłumaczeń i na nie się powołują, czasami ze szkodą dla jakości prawa. „Co pana obchodzą

38 Zob. także P. Andrzejewski, *Głos w dyskusji*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.



legislatorzy w Sejmie, skoro w oficjalnym tłumaczeniu jest tak napisane?” [...] Decydenci boją się dokonywać zmian w Sejmie ze względu na jakąś wyższą polityczną wartość, jak obawa o unijne kary czy utrata przez kogoś stanowiska (R1-A).

**Ad 5.** Różnice polityczne nie powinny być postrzegane jako nadzwyczajna cecha, charakterystyczna jedynie dla niektórych postępowań ustawodawczych; nie są także zjawiskiem, które dopiero w ostatnich latach zaczęło odgrywać rolę w ocenie wyników prac parlamentarnych. Problemem staje się taka polaryzacja polityczna, która utrudnia lub wręcz uniemożliwia prowadzenie prac legislacyjnych<sup>39</sup>. Co jednak szczególnie problematyczne, ograniczenie debaty parlamentarnej może również doprowadzić do bezwładności legislacyjnej – od przyjęcia jak najlepszego projektu aktu prawnego ważniejsze staje się bowiem to, by w ogóle go przyjąć, czasami nawet za cenę tkwiących w nim błędów legislacyjnych.

Polaryzacja polityczna może także wywoływać u posłów i przedstawicieli rządu efekt nieufności wobec sejmowych legislatorów, wyrażających swoje wątpliwości dotyczące rozwiązań przewidzianych w projekcie<sup>40</sup>. Zjawisko to może

39 Krańcowymi przykładami sparaliżowania prac legislacyjnych przez polaryzację polityczną wydają się: przebieg szczegółowego rozpatrzenia obywatelskiego projektu nowelizacji ustawy o planowaniu rodziny (druk nr 784 Sejmu VIII kadencji) oraz przebieg posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka po II czytaniu poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727 Sejmu VIII kadencji). Zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 43) z dnia 5 października 2016 r. oraz pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 94) z dnia 19 lipca 2017 r. Zob. także E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 358. Na temat podobnego zjawiska w Kongresie USA zob.: R.L. Hasen, *End of the Dialogue? Political Polarization, the Supreme Court, and Congress*, "Southern California Law Review" 2013, vol. 86, s. 233–242; G.E. Metzger, *Appointments, Innovation, and the Judicial-Political Divide*, "Duke Law Journal" 2015, vol. 64, s. 1630–1633.

40 „W kwestiach o dużym ciężarze politycznym opinie nie są uwzględniane, kwestie prawne schodzą na drugi tor. W wielu przypadkach zastrzeżenia są jednak brane pod uwagę, niemniej generalnie zaufanie do legislatorów spada – wśród polityków panuje przekonanie, że legislator to nie nasz ekspert, to ktoś, kto sypie nam piach w tryby” (R23-NA); „Zdarza się, że nerwowa atmosfera na sali plenarnej lub bieżące wydarzenia polityczne mają wpływ na atmosferę i pracę w komisji, która akurat w tym czasie rozpatruje dany projekt ustawy. Bywa, że przekłada się to również na stosunek niektórych posłów do uwag zgłaszanych przez legislatorów względem rozpatrywanych projektów. To kwestia emocji, jakie potrafią się udzielić w związku z debatą polityczną. Szczególnie może być to widoczne przy okazji różnego charakteru sporów parlamentarnych lub w trakcie kampanii wyborczych” (R22-A);

się jeszcze nasilić, gdy poprawki proponowane przez legislatorów przejmą posłowie opozycji<sup>41</sup>. Jak zauważył jeden z legislatorów, zdarza się, że posłowie nie zawsze szanują apolityczność Biura Legislacyjnego:

– Zagrożeniem jest także próba rozgrywania Biura Legislacyjnego przeciwko pewnym grupom posłów. Posłowie większości czy opozycji nieraz zadają pytania w taki sposób, żeby zmusić nas do udzielenia konkretnej odpowiedzi, co prowadzić będzie do podważenia naszej bezstronności przez tych posłów, którzy woleliby usłyszeć inną odpowiedź. W takich sytuacjach musimy unikać zbyt kategoriycznego wyrażania własnego zdania (R1-A).

**Ad 6.** Opór przed dokonywaniem zmian w projekcie może też wynikać z konfiguracji osobowej procesu legislacyjnego. Zdarza się bowiem, że osoby mające największy wpływ na przebieg prac i ostateczny kształt projektu ustawy są nieufne wobec legislatorów sejmowych w ogóle lub wobec legislatorów wyznaczonych do obsługi konkretnego postępowania ustawodawczego:

– O skuteczności naszych argumentów w zakresie przestrzegania zasad poprawnej legislacji może decydować [...] nawet fakt, czy przewodniczący komisji jest prawnikiem czy też nie. Najgorzej, gdy nasze uwagi traktuje się jako „wymysły prawnicze”, swoistą „sztukę dla sztuki”, a i tak się zdarza. [...] Sposób pracy z pewnością różni się w zależności od komisji

---

„Na naszą pracę może wpływać duże ciśnienie społeczne w jakiejś kwestii, czynniki zewnętrzne [...]. Legislatorom również udziela się atmosfera i duże zainteresowanie mediów” (R9-A). O wpływie polityczności na wykonywanie zawodu legislatora zob. także M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXII.

41 „Poseł R.K.: W pełni zgadzam się z tym, co mówią panowie mecenasi. W tej samej ustawie w dwóch różnych miejscach państwo powtarzacie, które artykuły nie będą zawieszane. [...] Przejmuję poprawkę odnoszącą się do usytuowania art. 11–15. To jest zwarta konstrukcja, dużo rozsądniejsza niż państwa propozycja. Powtarzacie przepisy wielokrotnie, a wychodzi z tego wielki bełkot. Dziękuję bardzo. Przewodniczący poseł S.P.: Dziękuję bardzo. Mam świadomość tego, że Biuro Legislacyjne proponuje dobre rozwiązanie, ale ponieważ niektóre rzeczy nie trafiają do niektórych posłów opozycji, przeto, żeby była jasność, świadomie po raz kolejny powtarzamy pewne zapisy, aby nie było wątpliwości po stronie opozycji” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 62) z dnia 7 grudnia 2016 r., s. 34).

sejmowej, z którą się współpracuje. Niektórzy przewodniczący wymagają na przykład sporządzenia precyzyjnego zestawienia poprawek i bardzo źle patrzą na sytuację, gdy legislatorzy zgłaszają uwagę nieujęta w tym dokumencie. [...] Niektórzy przewodniczący żądają zgłaszania po kolei i szczegółowo każdej uwagi legislacyjnej, inni wolą zaś, żeby nie mówić o każdej drobnostce i na końcu zbiorczo, w ramach komisyjnego upoważnienia, wprowadzić korekty do tekstu (R2-A);

– Bardziej doświadczeni parlamentarzyści przyjmują uwagi redakcyjno-legislacyjne z większą wyrozumiałością, czasami nawet wykazują się dobrą znajomością niektórych technik legislacyjnych, nie mówiąc już o wiedzy i doświadczeniu w zakresie zasad funkcjonowania parlamentu (R22-A).

### 5.3. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez posłów

Spośród grona podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej największą praktyczną rolę odgrywa Rada Ministrów i posłowie. Projekty rządowe, ale i poselskie są wnoszone w dużej liczbie przy wysokim wskaźniku efektywności legislacyjnej (tj. stosunku uchwalonych ustaw do wniesionych projektów)<sup>42</sup>. Istnieje jednak zasadnicza różnica w sposobie przygotowywania tych projektów. Projekty rządowe powstają w skomplikowanym, wieloetapowym postępowaniu projektodawczym, obejmującym między innymi uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i przeprowadzanie oceny skutków regulacji<sup>43</sup>. W ich sporządzaniu bierze udział wyspecjalizowany aparat urzędniczy, dysponujący rozległą wiedzą zarówno o przedmiocie projektu ustawy, jak i o dyrektywach redagowania tekstów prawnych. Sposób tworzenia projektów poselskich nie jest zagadnieniem regulowanym w przepisach prawa. Posłowie mogą napisać taki projekt sami, mogą skorzystać z pomocy klubowego legislatora<sup>44</sup> bądź z usług wybranej przez siebie kancelarii prawnej lub

42 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 146–148.

43 Na temat rządowego postępowania projektodawczego zob. dział III i dział IV rozdział 3 RPRM oraz M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 77–147.

44 Zob. P. Radziewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 43.

wykorzystać projekt przekazany przez organizacje pozarządowe czy przedsiębiorców<sup>45</sup>. Można więc założyć, że projekty rządowe zazwyczaj stoją na wyższym poziomie legislacyjnym niż projekty poselskie<sup>46</sup>. Te ostatnie mogą wymagać większej liczby zmian, co z kolei może utrudniać zrealizowanie wszystkich dyrektyw redagowania, zwłaszcza jeżeli w procesie legislacyjnym ujawnią swoje oddziaływanie inne czynniki opisane w tym rozdziale.

Istnieje jednak interesująca kategoria pośrednia między projektami rządowymi a poselskimi. W pracach sejmowych powszechnie znaną praktyką<sup>47</sup> jest wnoszenie przez posłów większości parlamentarnej projektów, które powstały w ministerstwach, lecz ze względu na rygorystyczne wymogi rządowego procesu legislacyjnego są składane w Sejmie w ramach poselskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>48</sup>. Wszystkie wymagania dotyczące rządowego postępowania

45 „Posłowie, gdy wnoszą projekt w ramach przysługującej im inicjatywy, polegają zazwyczaj na swoich klubowych prawnikach, klubowych legislatorach lub korzystają z usług prywatnych kancelarii prawnych” (R22-A). Zob. także S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu...*, s. 16.

46 Aczkolwiek, jak zauważył jeden z respondentów, „nie jest też tak, że z perspektywy jakości legislacyjnej można mówić o »projektach rządowych« jako takich. Projekt rządowy projektowi rządowemu nierówny; pewne ministerstwa przygotowują lepsze akty prawne, a inne gorsze, co wynika z wielu czynników, jak chociażby z ich wielkości i struktury, a co za tym idzie – liczby legislatorów zatrudnionych w komórce organizacyjnej, która zajmuje się legislacją, i stopnia ich obciążenia pracą” (R12-A). Zob. także M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 173–174.

47 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 65) z dnia 7 grudnia 2012 r., s. 5 (wypowiedź pełnomocnika Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów Waldemara Urbanowicza). Zob. też J. Gudowski, K. Sobczak, *Państwo prawa to niezależne sądy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 102.

48 Można przyjąć, że pewnym wskaźnikiem obrazującym skalę bajpasowania jest odsetek uchwalonych w III czytaniu ustaw, zapoczątkowanych wniesieniem poselskiego projektu ustawy. Wartości te przedstawiają się następująco: Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie VII kadencji (2011–2015) obradowała nad projektami poselskimi w 34% przypadków, zaś w Sejmie VIII kadencji (2015–2019) w 30% przypadków. Komisja Zdrowia w Sejmie VII kadencji obradowała nad projektami poselskimi w 39% przypadków, zaś w Sejmie VIII kadencji jedynie w 7% przypadków. W działalności Komisji Zdrowia najpewniej doszło zatem do znacznego ograniczenia rozmiarów praktyki bajpasowania. Z kolei w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka skala tego zjawiska prawdopodobnie znacząco się nie zmieniła (źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP). Trzeba jednak wspomnieć, że w Sejmie VIII kadencji jako poselskie wnoszono jedne z najbardziej kontrowersyjnych propozycji ustawodawczych, takie jak te, które zakończyły się uchwaleniem ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (m.in. dotyczącej „zmiany modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku

projektodawczego można ominąć, jeżeli przygotowany przez pracowników właściwego ministerstwa projekt zostanie przekazany posłom większości parlamentarnej, którzy następnie wniosą go jako własną inicjatywę ustawodawczą. Motywacją do takiego działania może być próba przyspieszenia prac nad projektem ustawy, próba ograniczenia debaty nad pewnym rozwiązaniem dzięki pominięciu obowiązkowych konsultacji publicznych lub próba uwolnienia się od wymogu uzgodnienia projektu z innym ministerstwem, niechętnym proponowanym zmianom<sup>49</sup>. Dwie ostatnie przyczyny są tu jednak wskazane w charakterze hipotez; dostępny materiał empiryczny potwierdza przede wszystkim, że to potrzeba nadania pracom legislacyjnym większego tempa bywa przyczyną zjawiska, które w sejmowej praktyce określa się jako bajpasowanie projektów rządowych<sup>50</sup>.

Bajpasowane projekty rządowe są co do zasady – jak można przypuszczać – propozycjami o wyższej jakości legislacyjnej niż zwykle projekty poselskie<sup>51</sup>, choć jednocześnie nie wyższej niż projekty przyjmowane w pełnym rządowym procesie projektodawczym. Projekty bajpasowane stwarzają jednak istotny problem podczas prac legislacyjnych, ponieważ formalni wnioskodawcy mogą, po pierwsze, posiadać niewystarczającą wiedzę na ich temat, a po drugie, nie być politycznie upoważnieni do podejmowania decyzji o zmianach w projekcie:

---

zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk” oraz „losowego przydziału spraw sędziom”).

- 49 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 47. Por. uwagę na temat „uszczelniania” rządowego postępowania projektodawczego w tekście W. Orłowskiego – W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 492.
- 50 Zob. interesującą wypowiedź ministra J. Szulca przyznającego, że rozpatrywany projekt poselski jest zbieżny z przygotowywanym projektem rządowym, znajdującym się na etapie konsultacji publicznych. Minister stwierdził, że jeżeli projekt poselski zostanie poddany rozpatrzeniu, wnoszenie przedłożenia rządowego będzie niepotrzebne – pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 27) z dnia 5 czerwca 2012 r., s. 5. Por. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 22) z dnia 17 maja 2016 r., s. 21 (wypowiedź posła Tomasza Latosa). Zob. także A. Dudzińska, *System zamknięty...*, s. 89–91.
- 51 Jak stwierdził jeden z ankietowanych: „Zdarza się też, szczególnie w związku z zaistnieniem konieczności natychmiastowego uregulowania określonych kwestii, że posłowie większości parlamentarnej składają jako poselskie projekty, które *de facto* noszą znamiona powstawania w resortach. Pozwolić to może na skrócenie złożonego rządowego procesu legislacyjnego, zwłaszcza długotrwałych konsultacji publicznych – przy zachowaniu wypracowanych rozwiązań w znacznym stopniu spójnych merytorycznie i prawnie” (R22-A).

– Decydujący głos ma wnioskodawca, ale jeśli pracujemy z projektami bajpasowanymi, to wtedy z tym formalnym wnioskodawcą dosyć trudno się rozmawia. Zdarza się, że w takich sytuacjach posłowie nie orientują się, jaka jest zawartość ich własnego projektu, zwłaszcza na szczegółowym poziomie. Najczęściej projekty bajpasuje się wtedy, gdy nie ma czasu na przeprowadzenie konsultacji wymaganych przez Regulamin pracy Rady Ministrów. Poza tym, jeśli projekt formalnie nie jest rządowy, to łatwiej go modyfikować i robić do niego wrzutki, tak że to dosyć wygodna ścieżka (R1-A).

#### 5.4. Nadmierny zakres zmian w projekcie ustawy w fazie sejmowej oraz łączenie projektów do wspólnego rozpoznania

Jak zwraca się uwagę w literaturze z zakresu teorii legislacji, negatywnym zjawiskiem występującym w sejmowej fazie prac ustawodawczych jest wprowadzanie do projektów ustaw zbyt wielu poprawek lub poprawek zbyt głębokich, co w praktyce prowadzi do pisania projektu na nowo. W takich przypadkach projekt w istocie nie przechodzi przez wszystkie etapy sejmowej fazy procesu ustawodawczego, a to – zwłaszcza w połączeniu z pośpiechem legislacyjnym – może znacznie utrudniać realizację dyrektyw redagowania.

Rozpoczynanie w komisjach sejmowych niemal od początku prac nad redagowaniem nowego projektu jest wysoce niepokojące, bo prowadzi do działań nieekonomicznych; powoduje marnotrawienie wysiłku i czasu. Sprzyja też zawieraniu doraźnych kompromisów, których następstwem rzadko bywa opracowanie dobrego, spójnego aktu normatywnego. Jest też symptomem braku reguł współpracy między większością parlamentarną a rządem, w tym reguł ich ekonomicznego współdziałania dla realizacji założonych celów<sup>52</sup>.

Podobna sytuacja może mieć miejsce, gdy na podstawie art. 40 ust. 4 RS komisja sejmowa podejmie uchwałę o wspólnym rozpatrzeniu projektów połączonych tematycznie. Praktyka łącznego rozpatrzenia może wzbudzać duże wątpliwości. Spośród kilku projektów wybiera się „projekt wiodący”, co *de facto* prowadzi do cichego odrzucenia głównych idei pozostałych propozycji

52 S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu...*, s. 14.

prawodawczych bez ich formalnego odrzucenia w głosowaniu. Z perspektywy interpretacyjnej większe kłopoty powstają jednak w sytuacji, gdy do takiego projektu wiodącego włącza się rozwiązania zawarte w projektach konkurencyjnych, tworząc tym samym projekt eklektyczny<sup>53</sup>. W przypadku eklektycznych projektów istnieje duże ryzyko, że poszczególne elementy nie będą do siebie dopasowane i powstaną różnice chociażby w siatce terminologicznej, którą posłużono się w projekcie<sup>54</sup>.

## 5.5. Duża objętość i przekrojowość projektów

W przeciwieństwie do nadmiernego tempa procesu legislacyjnego duża objętość projektów często może być trudna do uniknięcia. Nie zmienia to faktu, że czynnik ten – zwłaszcza w połączeniu z pośpiechem legislacyjnym – bywa źródłem istotnych utrudnień w pracy nad tekstem ustawy<sup>55</sup>. Niektórzy respondenci zwracali uwagę, że im projekt obszerniejszy, tym trudniej zapewnić jego wewnętrzną spójność, przede wszystkim terminologiczną<sup>56</sup>. Można założyć, że im większa objętość, tym trudniejsze staje się również zagwarantowanie właściwego podziału na części i właściwego umiejscowienia przepisów w tych częściach, bardziej kłopotliwe jest także odnajdywanie i eliminowanie fragmentów powtarzających się. Zmiany w jednej części aktu, nawet proste, wymagają uwzględnienia w wielu innych miejscach projektu, co zwiększa ryzyko pomyłek (np. zmiana numeracji przepisów i związana z tym konieczność przenieumerowania odesłań<sup>57</sup>). Wreszcie większy problem może rodzić zintegrowanie projektu z systemem prawa, choćby z tego względu, że istnieje dużo więcej punktów, w których mogą powstawać różnego rodzaju sprzeczności (pojęciowe czy aksjologiczne). Jeden z legislatorów następująco charakteryzował problemy, jakie wywołuje adiustacja obszernych projektów:

53 Por. ibidem, s. 13–14; K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa...*, s. 251.

54 Por. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 168–173.

55 „Obszerność projektu ma zasadnicze znaczenie dla ilości pracy, jaką trzeba włożyć w jego poprowadzenie na sejmowym etapie procesu legislacyjnego” (R13-A).

56 „Objętość projektu ustawy oczywiście ma wpływ na to, czy uda się zachować konsekwencję terminologiczną, ale przy dużych projektach też staramy się realizować tę zasadę” (R3-NA); „Czas i objętość przedłożenia – te dwa czynniki razem wzięte wpływają na nasze możliwości w zakresie zapewnienia konsekwencji terminologicznej” (R11-NA).

57 Por. na temat zjawiska *incomplete amendments*: R.D. Doerfler, *The Scrivener's Error*, „Northwestern University Law Review” 2016, vol. 110, s. 821–822.

– Oczywiście zajmujemy się też kwestiami czysto technicznymi, adiacją tekstu, a następnie mozolnym sczytywaniem w celu upewnienia się, że w trakcie edycji nie powstały jakieś błędy. Sczytywanie wcale nie jest łatwe, zwłaszcza przy obszernych projektach, kiedy człowiek jest już zmęczony i jego oko widzi to, co w tekście być powinno, mimo że jest tam coś innego. Na sześćdziesiątej stronie projektu można pominąć jakiś błąd mimo czytania na głos. Widzimy projekty po kilka razy i po prostu przestajemy dostrzegać, że coś jest z nimi nie tak. Zdarzają się oczywiście wpadki, literówki, powtórzenia, nawet w tytułach (R10-NA).

Problemy może też stwarzać przekrojowość projektu, czyli to, że obejmuje on przepisy dotyczące różnorodnych dziedzin stosunków społecznych bądź też posługujące się więcej niż jedną metodą regulacji: administracyjno-, cywilno- lub karnoprawną. W takich sytuacjach pozostaje, co prawda, łagodząca te problemy praktyka wspólnego rozpatrzenia projektu przez kilka komisji sejmowych<sup>58</sup>, jednak będzie ona stosowana tam, gdzie przekroczony jest pewien poziom udziału konkretnej materii w projekcie. Innymi słowy, projekt nowej ustawy o działalności gospodarczej zostanie skierowany do Komisji Gospodarki i Rozwoju, do prac nad nim nie zostanie jednak dodatkowo powołana Komisja Finansów Publicznych, jeżeli projekt ten przy okazji nowelizuje także jeden z przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa. Musi zostać przekroczona granica ingerencji w materię pozostającą pod opieką danej komisji, by została ona wyznaczona do wspólnego rozpatrzenia projektu wraz z komisją główną<sup>59</sup>.

Te niedogodności ma redukować procedura opiniowania projektów przez komisje sejmowe dla tej z nich, która jest komisją główną. Jak wskazano w art. 40 ust. 2 RS, komisja rozpatrująca projekt ustawy może zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. W praktyce treść opinii najczęściej sprowadza się do stwierdzenia, że komisja opiniuje projekt

58 Zgodnie z art. 40 ust. 2 RS komisje, do których skierowany został projekt do rozpatrzenia, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.

59 Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie VII kadencji rozpatrywała projekt wspólnie z inną komisją w 11 na 53 przypadki (20%), zaś w Sejmie VIII kadencji w 17 na 67 przypadków (25%). Komisja Zdrowia w Sejmie VII kadencji rozpatrywała projekt wspólnie z inną komisją w 3 na 38 przypadków (8%), a w Sejmie VIII kadencji w 6 na 58 przypadków, tj. w 10% postępowań ustawodawczych (źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP).



pozytywnie, nie zgłaszając przy tym żadnych zastrzeżeń<sup>60</sup>. Z pewnością zaś praktyka opiniowania jest niewystarczająca w sytuacjach, gdy w trakcie prac do projektu wprowadza się poprawkę, która nowelizuje przepis pozostający poza właściwością rzeczową komisji głównej<sup>61</sup>. W takich przypadkach członkowie właściwej komisji są pozbawieni możliwości zareagowania na wprowadzane do projektu ustawy zmiany – szczególnie gdy prace toczą się w pośpiechu.

60 Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie VII kadencji opiniowała projekty 12 razy, w tym raz negatywnie (opinia nr 10), a 11 razy pozytywnie (opinie nr 7, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 21, 24, 25 i 30). Do pozytywnych opinii Komisja często dołączała apel, by przy rozpatrywaniu projektu rozważyć wnioski zawarte w opinii Biura Analiz Sejmowych lub innych podmiotów. W Sejmie VIII kadencji Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wydała 4 opinie, wszystkie pozytywne bez żadnych dalszych wzmianek (opinie nr 12, 22, 26 i 27). Komisja Zdrowia w Sejmie VII kadencji wydała tylko jedną opinię w omawianym trybie (opinia nr 19), która była pozytywna bez żadnych uwag. W Sejmie VIII kadencji Komisja Zdrowia opiniowała projekty zaledwie dwukrotnie (opinie nr 9 i 16), obie opinie także ograniczyły się do wyrażenia pozytywnej oceny (w jednym przypadku z dopiskiem: „Komisja Zdrowia co roku rozpatruje sprawozdanie z wykonania ww. ustawy, w którym ocenia jej realizację przez stronę rządową i organizacje pozarządowe. Troską Komisji Zdrowia jest zmniejszanie problemu nadużywania alkoholu i dbanie o zdrowie obywateli”). Ze statystyk wyłączono opinie dotyczące projektów ustaw budżetowych i projektów ustaw nowelizujących ustawy budżetowe (źródło: badania własne i dane ze strony Sejmu RP).

61 Por. J. Ciapała, *Stanowienie tak zwanych specustaw w świetle polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa 2013, s. 26.



## Podsumowanie części ogólnej

Prawodawca pozostaje centralnym punktem odniesienia dla polskiej kultury interpretacyjnej. I choć za dominującą w praktyce wykładni należy prawdopodobnie uznawać koncepcję racjonalnego prawodawcy, to jednak nawet w ramach tego ujęcia prawodawca faktyczny zachowuje swoją podmiotowość i znaczenie w przebiegu interpretacji prawniczej. Koncepcja prawodawcy racjonalnego spełnia, w moim przekonaniu, dwie funkcje: po pierwsze, przybliża sposób działania prawodawcy faktycznego, po drugie, tworzy konstrukcję, w ramach której interpretatorzy mogą uzgadniać wyniki działania różnorodnych prawodawców faktycznych, usprawniając tym samym system prawa. Zatem nawet poza intencjonalistyczną koncepcją wykładni prawa, programowo nakierowaną na prawodawcę faktycznego, odczytywanie woli tego podmiotu może mieć istotne znaczenie dla procesu wykładni prawa. Co warto podkreślić, uwarunkowania, w jakich powstają akty prawne, stają się łatwiejsze do poznania wraz z poprawiającym się dostępem do materiałów legislacyjnych. Oczywiście nie znaczy to, że interpretatorzy kiedykolwiek uzyskają dostęp do wiadomości o przesłankach decyzji politycznych zapadających w tle procesu legislacyjnego. Możliwe jest jednak co najmniej zrozumienie, w jaki sposób kształtowany jest akt prawny i jakie czynniki wpływają na pozostawianie w nim określonych elementów lub wprowadzanie ich do tekstu prawnego. Wiedza ta może być owocnie wykorzystywana w wykładni prawa, choć nie przesądza jeszcze o wyniku procesu stosowania prawa.

Analiza postępowania ustawodawczego w Sejmie RP ujawnia, że akty prawne powstają w wielopodmiotowym i wieloetapowym procesie. Większość uczestników postępowania – posłowie czy przedstawiciele organizacji pozarządowych – koncentruje się na rozstrzygnięciach merytorycznych. Nie oznacza to, że nie zwracają oni uwagi na techniczno-legislacyjne szczegóły tekstu prawnego, niemniej w tym względzie polegają zazwyczaj na wsparciu legislatorów, czyli apolitycznych urzędników specjalizujących się w przekładaniu rozstrzygnięć politycznych na język prawa. W pewnym zakresie legislatorom udziela się

wręcz upoważnień do dokonywania w projektach ustaw zmian, które nie były wcześniej sygnalizowane posłom czy przedstawicielom rządu, obecnie najczęściej pełniącym funkcję „czynnika wiodącego” w pracach legislacyjnych. Nawet szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy – a więc ten etap prac sejmowych, gdzie z założenia dokonuje się najbardziej wnikliwej analizy przedłożenia – bywa uznawane za nieodpowiednie do prowadzenia detalicznej refleksji nad tekstem prawnym. Obowiązki te ceduje się na legislatorów mających wypracować odpowiednie brzmienie przepisów w szerszej lub węższej współpracy z przedstawicielami rządu (lub przedstawicielami wnioskodawców). Oczekuje się, że legislatorzy będą sprawować nadzór nad spójnością tekstu prawnego, która mogłaby zostać zachwiana na skutek przyjmowania poprawek. Mają oni czuwać nad uwzględnianiem w poprawkach wszelkich ich konsekwencji dla tekstu prawnego oraz proponować łączne lub rozłączne głosowanie, a także sygnalizować, które poprawki się wykluczają.

Standardy, których spełnienie powierzone jest trosce legislatorów, wyznaczone są w większości przez dyrektywy redagowania, pomieszczone głównie w Zasadach techniki prawodawczej. Mimo sporów dotyczących podstawy związania nimi w sejmowym procesie legislacyjnym nie ulega wątpliwości, że w typowych sytuacjach ułatwiają one osiągnięcie celu w postaci „dokładnego i zrozumiałego dla adresatów” wyrażenia intencji prawodawcy. Co więcej, na podstawie obserwacji praktyki komisyjnej, a także wypowiedzi ankietowanych legislatorów można stwierdzić, że większość niemerytorycznych poprawek, zmierzających wyłącznie do zapewnienia zgodności tekstu ustawy z Zasadami techniki prawodawczej, jest akceptowana. Oznacza to, że interpretator tekstu prawnego na podstawie tego źródła może domniemywać, w jaki sposób kształtowane są akty prawne.

Jednocześnie warto mieć na względzie, że dyrektywy redagowania – nie tylko te wynikające z ZTP – nie mogą być zastosowane w każdej sytuacji. Okoliczności te można podzielić na wątpliwości i zastrzeżenia wobec samej treści dyrektyw (inaczej mówiąc, wobec stawianych przez nie wymagań) oraz czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania. Obrazowo różnicę między tymi dwoma grupami można przedstawić, wskazując, że w okolicznościach należących do pierwszej kategorii to sami legislatorzy będą skłonni odrzucić dyrektywy, zaś w okolicznościach z drugiej grupy zostaną do tego zmuszeni przez uwarunkowania zewnętrzne.

Zawarte w Zasadach techniki prawodawczej dyrektywy bywają odrzucone wskutek zastrzeżeń wobec płynących z nich wymagań między innymi ze względu na:

1. typowość przewidzianych w nich rozwiązań (nietypowe problemy legislacyjne mogą skłaniać do poszukiwania innych sposobów wyrażenia woli prawodawcy);
2. przekonanie, że zastosowanie dyrektyw mogłoby prowadzić do obniżenia komunikatywności przepisu;
3. konieczność zachowania techniczno-legislacyjnej spójności ustawy;
4. krytyczną ocenę wymagań stawianych przez poszczególne dyrektywy (generalne odrzucenie takich dyrektyw jako niezasadnych w przekonaniu samych legislatorów).

W przypadku pozaprawnych źródeł techniki prawodawczej do wskazanych wcześniej czynników należy również dodać i ten, że stosowanie takich dyrektyw najczęściej bazuje na pewnej wspólnej praktyce trzech odrębnych ośrodków legislacyjnych (rząd, Sejm, Senat). Jeżeli jeden z partnerów zaniedbuje realizację tych ustaleń, może to skłaniać pozostałych partnerów do przykładania do nich mniejszej wagi.

Z kolei do grupy ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania, ale nieprowadzących do zakwestionowania ich treści, należy zaliczyć co najmniej następujące okoliczności:

1. pośpiech legislacyjny;
2. bezwładność legislacyjną;
3. wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez posłów;
4. nadmierny zakres zmian w projekcie ustawy w fazie sejmowej oraz łączenie kilku projektów do wspólnego rozpoznania;
5. dużą objętość i przekrojowość projektów ustaw.

W sześciu następnych rozdziałach przeanalizuję uwarunkowania specyficzne dla wybranych dyrektyw redagowania, odzwierciedlających istotne dyrektywy interpretacyjne: języka prawnego, języka prawniczego, języka powszechnego oraz języków specjalistycznych, zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej, zakazu wykładni *per non est*, a także dyrektyw odnoszących się do systematyki ustawy. Także tutaj ujawniać się będą zastrzeżenia co do treści niektórych dyrektyw z podanego katalogu oraz szczególne czynniki utrudniające realizację tych dyrektyw.



## **Część szczegółowa**





## Rozdział 6

# Dyrektywa języka prawnego

Przez język prawny rozumie się słownik wykorzystywany przez prawodawcę, reguły semantyczne umożliwiające odczytywanie poszczególnych wyrażeń oraz reguły składni<sup>1</sup>. W tym sensie akty prawne w całości pisane są językiem prawnym. Wszystkie używane w nich określenia<sup>2</sup> są określeniami języka prawnego<sup>3</sup>. Szerokiemu rozumieniu języka prawnego można przeciwstawić jego węższe ujęcie: jako rejestru językowego, a więc ogółu tych elementów językowych, które wyróżniają teksty prawne spośród innych tekstów sporządzonych w języku polskim. Te specyficznie prawne określenia obejmują:

1. słownictwo związane z przedmiotem regulacji (np. terminologia lotnicza w ustawie – Prawo lotnicze);
2. słownictwo związane z metodą regulacji (administracyjnoprawną, cywilnoprawną lub karnoprawną);

---

1 M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 33.

2 W niniejszej pracy najczęściej będę się posługiwał zwrotem „określenie”, stosownie do języka używanego w ZTP – np. w § 8, § 9 czy § 10.

3 To spojrzenie na język prawny wykorzystywane jest przede wszystkim w sytuacjach, gdy analizuje się „jakość” lub komunikatywność języka, jakim formułowane są akty prawne. Nie mają tu znaczenia drobiazgowo rozróżnienia między rejestrami języka; pojęcie „języka prawnego” staje się użytecznym określeniem obejmującym całość tej problematyki i umożliwiającym porównywanie „języka prawnego” np. z „językiem urzędniczym” czy „językiem prasowym”. Wydaje się jednak, że omówione tu ujęcie języka prawnego nie jest kontynuacją dawnej tradycji, która „traktowała język prawny jako twór samodzielny, niezależny od języka ogólnego. Dostrzegając istnienie licznych zapożyczeń terminologicznych z języka ogólnego do prawnego, zwolennicy tej koncepcji wyjaśniali ten fakt w taki sposób, że wyrazy i wyrażenia zapożyczone do języka prawnego zyskują na jego gruncie nowy, specyficznie prawny sens i w ten sposób zrywają więź z językiem ogólnym” (B. Grochala, P. Łabieniec, *Charakterystyka języka prawnego na tle polszczyzny ogólnej*, w: *Język w prawie, administracji i gospodarce*, red. K. Michalewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 30–31).

3. słownictwo nadające tekstom prawnym charakter normatywny, jak „może” czy „obowiązek”<sup>4</sup>.

I to spojrzenie wydaje się jednak za szerokie dla celów teorii wykładni. Słownictwo związane z przedmiotem regulacji niejednokrotnie trzeba będzie wyklądać przez odwołanie się do języków specjalistycznych, zaś słownictwo związane z metodą regulacji – w odniesieniu do języka prawniczego, czyli do robku orzecznictwa i doktryny.

Dla celów teorii interpretacji język prawny trzeba rozumieć jeszcze wężziej, skupiając się na różnicach jakościowych, czyli na odmiennych regułach semantycznych. Język prawny obejmuje wszelkie specyficzne znaczenia nadane przez prawodawcę. Specyficznymi znaczeniami są te w ogóle nienotowane w innych rejestrach językowych albo wprawdzie notowane, jednak wskazane przez prawodawcę jako preferowane spośród innych możliwych dla danego określenia<sup>5</sup>. W pierwszej kolejności należy się więc przyjrzyć definicji legalnej jako narzędziu, przy użyciu którego prawodawca nadaje określeniom specyficzne znaczenia<sup>6</sup>.

## 6.1. Interpretacyjna dyrektywa języka prawnego

Niemal wszystkie polskie koncepcje wykładni<sup>7</sup> przyjmują, że definicje legalne mają taką samą moc wiążącą, jak przepisy prawa. Interpretator – także będący

4 T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Kraków 1986, s. 54. Zob. także: Idem, *Czy istnieje język prawny?*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 3.

5 „Ażeby osiągnąć pożądany stopień precyzji, prawodawca wprowadza więc do tekstu prawnego wyrazy i wyrażenia nieznanne językowi powszechnemu, specjalistyczne, ale mające ściśle określone znaczenie (np. komisant, cesjonariusz, komplementariusz, wkład niepieniężny, konwalidacja), lub doprecyzowuje znaczenia słów języka powszechnego, formułując ich definicje i zamieszczając je w tekstach aktów normatywnych” (S. Wronkowska, *O cechach języka tekstów prawnych*, w: *Język polskiej legislacji...*, s. 19). Zob. także: B. Grochala, P. Łabieniec, *Charakterystyka języka prawnego...*, s. 33–35; M. Kokoszczyński, *Komentarz do § 146*, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003 (wersja dostępna w SIP LEX).

6 Por. § 146 ZTP.

7 Jedynie E. Waškowski traktował definicje legalne jako „normy szczególnego rodzaju: pomocnicze, wyjaśniające, drugorzędne”, które „[n]ie posiadają [...] samoistnego znaczenia, służą zaś jedynie do wyjaśnienia sensu innych norm. To też gdy w jakimś poszczególnym wypadku nie prowadzą do osiągnięcia tego celu, należy je ignorować” (E. Waškowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 29). Zob. także A. Choduń, *Aspekty językowe*

adresatem przepisów – musi więc przypisywać zdefiniowanym określeniom znaczenie wynikające z definicji legalnej<sup>8</sup>. W tych przypadkach nie jest istotne, czy prawodawca rzeczywiście używał określeń w akcie prawnym w zdefiniowanym znaczeniu czy też użył zdefiniowanego określenia przez pomyłkę, dążąc do wysłowienia innej intencji<sup>9</sup>. Ewentualna niekonsekwencja prawodawcy w stosowaniu pojęć zdefiniowanych w akcie prawnym nie jest zatem brana pod uwagę przy wykładni prawa, i to bez uszczerbku dla postulatu korespondencji.

Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, gdy interpretuje się przepisy tego samego aktu prawnego, w którym zamieszczono definicję legalną. Chyba że – co zdarza się wyjątkowo – definicja nie zostanie sformułowana w przepisach ogólnych, lecz na potrzeby zaledwie jednej z części aktu prawnego<sup>10</sup>. Przypadki tego rodzaju można pozostawić na marginesie dalszych rozważań. Bardziej interesujące jest, jak dalece definicje legalne powinny być uwzględniane przy wykładni innych aktów prawnych niż te macierzyste dla definicji. Nie można tu już mówić o prawnym wiązaniu, o czym świadczą choćby formuły wprowadzenia do tak zwanych słowniczków ustawowych<sup>11</sup>. Uwzględnianie definicji poza ich macierzystymi ustawami odbywa się już w ramach wykładni *par excellence*.

Pytanie o to, kiedy należy rozumieć określenia zgodnie z definicjami legalnymi sformułowanymi w innych aktach prawnych, jest znacznie trudniejsze. W przypadku konfliktu znaczeń języków: prawnego, prawniczego, specjalistycznych oraz powszechnego, obecnie najczęściej poleca się priorytetowo traktować

---

*derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 196.

- 8 A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi*, w: *System prawny a porządek prawny*, red. O. Boğucki, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 160–161.
- 9 „Niektórym badaczom tekstów prawnych wydaje się, że również definicje legalne [...] informują, jak ustawodawca rozumie dany zwrot, a zatem że mają charakter deskryptywny. Ustaliliśmy jednak już, że na gruncie niepodważalnego założenia o normatywności przepisów prawnych definicje legalne rozpatrywane na poziomie dyrektywnym wysłowiają normy prawne nakazujące tak a nie inaczej rozumieć dany zwrot” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 269). Por. także § 147 ZTP.
- 10 Por. § 150 ust. 1 i 2 ZTP. Zob. także M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 213.
- 11 „W rozumieniu ustawy określenie [...] oznacza [...]” (Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 568 ze zm.); „Ileokroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o [...], należy przez to rozumieć [...]” (art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.); „Ileokroć w ustawie jest mowa o [...], rozumie się przez to [...]” (art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.).

rozumienia prawne<sup>12</sup>. Z kolei bardziej tradycyjne stanowisko głosi, że interpretatorzy powinni preferować znaczenia języka powszechnego<sup>13</sup> – lecz przecież nie w sytuacji, gdy definicja legalna znajduje się w tym samym akcie prawnym co interpretowany przepis. Ten spór ujawnia, że dla uniknięcia błędu ekwiwokacji należałoby wyłączyć z dyrektywy języka prawnego oczywiste przypadki, gdy definicji legalnych z pewnością nie można pominąć, ponieważ wiążą one jako przepisy prawa, narzucają pewne zachowanie. Dyrektywa języka prawnego może więc dotyczyć wyłącznie sytuacji, gdy dla zrozumienia pewnego pojęcia można posłużyć się definicjami legalnymi sformułowanymi w innym akcie prawnym niż ten poddawany wykładni.

Możliwe do przyjęcia są dwa założenia: o **wewnątrzdziedzinowej** lub **międzydziedzinowej** (uniwersalnej) spójności prawa. Zgodnie z pierwszym definicje legalne powinny znajdować zastosowanie w obrębie dziedziny prawa, w której zostały sformułowane, zwłaszcza jeżeli zostały wyrażone w „kodeksach lub aktach typu kodeksowego”<sup>14</sup>. Z kolei drugie założenie skłaniałoby

12 M. Zieliński, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 25; M. Zieliński et al., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 27–28. „Odesłanie do norm prawa pracy i prawa cywilnego może opierać się także na konstrukcji tzw. odesłania systemowego istniejącego w sytuacji, gdy przepisy prawa administracyjnego posługują się terminami wspomnianych dyscyplin, nie nadając im swoistej, odmiennej od ustalonej treści. W takim wypadku zwrotom tym należy nadawać intuicję znaczeniową, przyjmowaną w języku prawnym odpowiednich dyscyplin. Wynika to z dyrektywy interpretacyjnej, stanowiącej, że zwrotom interpretowanym, których znaczenie jest już określone przez język prawny, nie powinno się bez dostatecznych powodów przypisywać znaczenia specjalnego” (T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 10, s. 107–108).

13 Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 245. Na temat recepcji obu domniemań w orzecznictwie sądowym zob. A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 60–65.

14 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 107–108. Zdaniem innych autorów można mówić o „zasadzie prymatu legalnych definicji kodeksowych, dość wyraźnie ukształtowanej w doktrynie i praktyce prawniczej” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 49; zob. także T. Dukiet-Nagórska, *Zasada określoności czynu zabronionego w obowiązującym w Polsce prawie karnym na tle jej europejskich korzeni i common law*, w: *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Prof. Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, ks. 2, red. M. Mikołajczyk et al., Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok–Katowice 2010, s. 867). W ramach derywacyjnej koncepcji wykładni prawa M. Zieliński wprost wskazuje na szczególną rolę definicji legalnych

interpretatorów do przypisywania znaczeń wyrażonych w definicjach legalnych bez uwzględniania podziału prawa na dziedziny.

Teoretycy wykładni ostrożnie podchodzą do założenia o spójności międzydziedzinowej. Maciej Zieliński stwierdził, że jest to „dyrektywa preferowana, ale nie bezwzględnie wiążąca”<sup>15</sup>, zaś Lech Morawski przestrzegał:

[...] należy pamiętać o tym, że definicje legalne przyjęte w jednej gałęzi prawa, czy nawet w jednym akcie normatywnym niekoniecznie muszą odpowiadać potrzebom, czy też celom regulacji przyjętym w innych gałęziach prawa, czy innych aktach normatywnych i stąd reguła zezwalająca na stosowanie definicji zawartych w przepisach źródłowych w innych dziedzinach prawa nie może być stosowana mechanicznie<sup>16</sup>.

W takich sytuacjach autor *Zasad wykładni prawa* zalecał odwołanie się do pomocniczego kryterium w postaci konieczności ochrony obywateli w procesie stosowania prawa.

W przypadku więc, gdy adresatem normy są zwykli obywatele, a nie na przykład sądy, czy inni adresaci zobowiązani do posiadania wiedzy profesjonalnej o prawie, okoliczność ta może przemawiać za odwołaniem się do języka potocznego, a nie do definicji źródłowej, ponieważ trudno jest wymagać od tych pierwszych, by posiadali szczegółową wiedzę o budowie systemu prawa<sup>17</sup>.

Kierowanie się założeniem o spójności międzydziedzinowej byłoby jednak trudne nawet w sytuacji, gdyby adresatami aktów prawnych byli wyłącznie

---

zawartych w kodeksach i innych ustawach podstawowych (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 212, 332). Zob. także J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 224.

15 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 282.

16 L. Morawski, *Zasady...*, s. 110-111.

17 Ibidem, s. 112. „[...] zupełnym nieporozumieniem była używana swego czasu [...] argumentacja, taka oto, że skoro w prawie podatkowym nie ma definicji terminu »budowla«, to należy automatycznie przyjmować znaczenie, jakie termin ten ma w prawie budowlanym na mocy zawartej w jego przepisach definicji. [...] Tego typu stanowisko jest wyrazem braku należytej refleksji nad strukturą systemu prawa i wzajemnymi zależnościami pomiędzy elementami tej struktury” (B. Brzeziński, *Zagadnienie domniemania pierwszeństwa języka prawniczego wobec języka powszechnego przy wykładni prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2011, nr 2, s. 14-15).

profesjonaliści. System prawa wciąż się rozwija i dzisiaj nawet od kompetentnych prawników trudno byłoby wymagać znajomości treści całego systemu prawa. Wraz z profesjonalizacją dochodzi przecież do specjalizacji oznaczającej skoncentrowanie się na problemach wybranej dziedziny prawa<sup>18</sup>.

Można zaryzykować hipotezę, że nie tylko prosty brak orientacji w problemach innych dziedzin prawa utrudnia zachowanie spójności międzydziedzinowej. Świadczy o tym jedna z uchwał Sądu Najwyższego<sup>19</sup>, w której uznano, że pojęcie przestępstwa użyte w art. 442<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego ma swoje własne, autonomiczne rozumienie w stosunku do definicji z Kodeksu karnego<sup>20</sup>. Oczywiście można tu dostrzegać skomplikowane relacje temporalne między jednym a drugim aktem prawnym: Kodeks cywilny jest starszy zarówno od obecnie obowiązującego Kodeksu karnego, jak i od jego poprzednika – niemniej akurat przepis art. 442<sup>1</sup> § 2 został wprowadzony do Kodeksu cywilnego w roku 2007<sup>21</sup>. Z pewnością jednak przynajmniej niektóre osoby pracujące przy tej nowelizacji zdawały sobie sprawę z tego, jak przestępstwo rozumiane jest w Kodeksie karnym, toteż braku wskazania, że chodzi o odmienne znaczenie tego pojęcia, nie można wyjaśniać poziomem specjalistyczności tej materii<sup>22</sup>.

18 Interesująca wypowiedź na ten temat padła podczas jednego z posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka: „Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości W.H.: [...] Jeżeli sędzia orzeka w sprawach cywilnych, karnych i pracy, a tak musi być, mamy automatyczne obniżenie poziomu orzecznictwa, czyli automatyczne, gorsze zabezpieczenie prawne obywateli. [...] Jakość orzecznictwa leci na łeb na szyję, proszę mi wierzyć. Nie da się być specjalistą w całej dziedzinie prawa polskiego, nie da się, proszę mi wierzyć. Żeby się specjalizować, sędzia musi mieć wpływ na siebie” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 82) z dnia 21 lutego 2013 r., s. 14–15).

19 Uchwała SN (7) z dnia 25 maja 2018 r., III CZP 108/17, LEX nr 2490564.

20 „[...] niemożność przypisania sprawcy popełnienia przestępstwa na skutek braku podmiotowej zdolności do zawinienia na płaszczyźnie prawa karnego nie powinna odgrywać roli także z punktu widzenia długości terminu przedawnienia. Z perspektywy celów odpowiedzialności na zasadzie ryzyka kwestia ta jest obojętna. Za istotne należy natomiast uznać to, czy zachowanie sprawcy wypełniało przedmiotowe znamiona przestępstwa stypizowane w przepisach prawa karnego i było obiektywnie zarzucalne” (ibidem).

21 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2007 r. Nr 80, poz. 538).

22 Jeden z przykładów ujednolicenia terminologii karnistyki i cywilystyki omawia także krytycznie L. Gardocki w tekście: L. Gardocki, *Technika legislacyjna nowego kodeksu karnego*, w: *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. A.J. Szwarz, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999, s. 105–106.

W zacytowanym już passusie Morawski słusznie zwracał uwagę na odmiennność „celów i potrzeb” poszczególnych dziedzin prawa. Te cele i potrzeby można i należy w niektórych przypadkach uwzględnić już w trakcie procesu legislacyjnego. Trudno jednak oczekiwać od prawodawcy, by antycypował on wszystkie problemy, które – właśnie ze względu na odmienne cele i potrzeby poszczególnych dziedzin prawa – spowodują rozchwianie terminologiczne w systemie prawa. W związku z tym stosujący prawo muszą nie tylko interpretować akty prawne, lecz również usprawniać system prawa (zob. **podrozdział 2.5**).

Na tle tego problemu nauka i judykatura wypracowały interesującą koncepcję „autonomii pojęciowej”, która miałyby przysługiwać prawu podatkowemu<sup>23</sup> wobec innych dziedzin prawa, zwłaszcza prawa prywatnego. Przedmiotem opodatkowania są dochody osiągnane w ramach stosunku pracy, dokonywane czynności cywilnoprawne czy własność nieruchomości. Cele prawa podatkowego zdaniem znawców tej problematyki są jednak inne od celów prawa prywatnego. Dlatego przy wykładni prawa podatkowego zaleca się badać, „czy pojęcia prawne i terminy użyte przez ustawodawcę podatkowego są własnymi pojęciami prawa podatkowego, czy też ustawodawca odwołuje się za ich pomocą do instytucji prawnych istniejących na gruncie innych dziedzin prawa”<sup>24</sup>.

23 Koncepcja autonomii pojęciowej jest obecna także w dyskursie o wykładni konstytucyjnej, jednakże dotyczy relacji między aktami prawnymi o różnej pozycji w hierarchii aktów prawnych. Zob.: M. Rączka, *Wykładnia prawa konstytucyjnego*, w: *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, red. L. Morawski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 30–31; J. Trzciniński, *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucyjnej na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Wykładnia konstytucyjnej. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, WK 2016 (wersja dostępna w SIP LEX); S. Wronkowska, *Kilka uwag o językowym aspekcie wykładni konstytucyjnej*, w: *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 81–84. Z kolei na temat pojęcia „wykładni autonomicznej” w prawie unijnym zob. M. Szpunar, *Wykładnia autonomiczna europejskiego prawa prywatnego międzynarodowego*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Pazdan et al., Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017. Por. również na temat „dyrektywy wykładni autonomicznej” jako specyficznej dyrektywy interpretacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – B. Liżewski, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (studium teoretycznoprawne)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, s. 260–265.

24 K. Karpus, *Wykładnia w prawie podatkowym – przekrój problematyki*, w: *Wykładnia prawa i inne problemy...*, s. 132–134. Zob. także R. Mastalski, *Wykładnia językowa w interpretacji prawa podatkowego*, „Przeгляд Podatkowy” 1999, nr 8, s. 5.

Przeprowadzone kilkanaście lat temu przez Agnieszkę Bielską-Brodziak badania orzecznictwa podatkowego pokazały, że koncepcja autonomii pojęciowej nie spotyka się z powszechnym poparciem judykatury. Autorka zauważyła, że „[z]naczenie częściej przyjmuje się [...], że język prawny ma pierwszeństwo przed potocznym niezależnie od tego, gdzie dane pojęcie jest zdefiniowane (w prawie podatkowym, czy poza nim). Występuje cały szereg orzeczeń, w których przypisuje się prymat językowi prawnemu zaczerpniętemu z innych aktów normatywnych”<sup>25</sup>. Niemniej, jak się wydaje, w ramach koncepcji autonomii pojęciowej nie trzeba zakładać, że w prawie podatkowym nie wolno odwoływać się do definicji legalnych sformułowanych w innych dziedzinach prawa<sup>26</sup>. „Umiarkowana” wersja założenia o autonomii pojęciowej sprowadza się do dwóch konsekwencji: zwrócenia interpretatorom uwagi, że automatyczne przenoszenie do prawa podatkowego definicji legalnych z innych dziedzin prawa jest nieuprawnione, oraz stworzenia możliwości zinterpretowania pojęcia w prawie podatkowym z pominięciem „pozapodatkowej” definicji legalnej<sup>27</sup>. Nie jest to jednak cecha charakterystyczna tylko dla prawa podatkowego:

25 A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu...*, s. 63.

26 Koncepcja autonomii pojęciowej nie cieszy się powszechnym uznaniem także wśród teoretyków prawa podatkowego. B. Brzeziński i W. Nykiel zaproponowali założenie, że w tej dziedzinie prawa obowiązuje „zasada respektowania pojęć przejętych z innych dziedzin prawa, [rozumiana jako – M.S.] dość stanowcze domniemanie interpretacyjne” (B. Brzeziński, W. Nykiel, *Zasady ogólne prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 3, s. 10). Spór toczy się o to, czy za zasadę przyjąć samodzielność pojęciową prawa podatkowego czy jego terminologiczną spójność z innymi dziedzinami prawa. Jednak choćby R. Mastalski ujmuje ideę autonomii w sposób, który wydaje się nieodległy od propozycji B. Brzezińskiego i W. Nykiela: „Autonomia prawa podatkowego w stosunku do prawa cywilnego powinna być traktowana jako niezbędne [...] odejście od zasad spójności i zupełności systemu prawa. Należy ją zatem ujmować jako swego rodzaju **wyjątek** od tych zasad. [...] Wszędzie tam, gdzie prawodawca nie korzysta z autonomii prawa podatkowego [...], należy – w imię zasad zupełności i spójności systemu prawa – posługiwać się wykładnią systemową zewnętrzną prawa podatkowego, pozwalającą na odpowiednie stosowanie w tym prawie instytucji prawa cywilnego” (R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 14, 16).

27 „[...] autonomia pojęciowa nie może mieć w prawie podatkowym charakteru bezwzględnego. Prowadziłoby to bowiem w niektórych przypadkach do sparaliżowania procesu stosowania prawa. Ustawodawca buduje bowiem system prawny nie tylko wiążąc ze sobą normy w sposób hierarchiczny (norma wyższego rzędu – norma niższego rzędu), ale używa także powiązań treściowych, tzw. poziomych, pomiędzy poszczególnymi normami” (A. Bartosiewicz, R. Kubański, *Granice autonomii prawa podatkowego*, „Glosa” 2004, nr 1, s. 29). Na temat bezwzględności i względności rozumienia autonomii prawa podatkowego zob. także M. Koszowski,



Wydaje się bowiem, że sformułowanie tak rozumianej dyrektywy jest próbą rozwiązania problemu znanego i dręczącego interpretatorów tekstów prawnych wielu dziedzin systemu prawa. Problemu związanego z wyborem znaczenia, jakie dostarczają języki – ogólny, prawny, prawniczy. Problemu związanego z wyborem między dwoma konkurencyjnymi wartościami: spójnością systemu prawa, której ma służyć jednolitość terminologiczna (tożsamość znaczeniowa) nazw zawartych w różnych tekstach prawnych, a adekwatnością prawa do realiów społecznych i ekonomicznych (elastycznością prawa), której służy m.in. koncepcja autonomii pojęciowej<sup>28</sup>.

Podsumowując, w teorii wykładni nie ma porozumienia co do tego, czy interpretator powinien domniemywać istnienie jedynie wewnątrzdziedzinowej czy także międzydziedzinowej spójności terminologicznej w systemie prawnym. Pierwsze, ostrożniejsze założenie spotyka się jednak z większą przychylnością nauki, zaś związki istniejące pomiędzy różnymi dziedzinami prawa zaleca się poddawać starannemu badaniu. Konstatacja ta w prawie podatkowym wyrażana jest w postaci założenia o autonomii pojęciowej w wersji umiarkowanej, aczkolwiek nie wydaje się to żadną szczególną cechą prawa podatkowego. Są to inaczej nazwane zalecenia o bardzo ogólnym zasięgu, sformułowane przez teoretyków wykładni i obejmujące wszelkie dziedziny prawa.

## 6.2. Redakcyjna dyrektywa języka prawnego

Zasady techniki prawodawczej jednoznacznie wskazują na związanie definicją legalną co najmniej w obrębie aktu prawnego, w którym została ona wprowadzona: „Jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać

---

*Autonomia prawa podatkowego – argumenty za i przeciw*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 43–44.

28 A. Bielska-Brodziak, *O „specyfic” wykładni prawa podatkowego*, w: *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, red. T. Pietrzykowski, Wydawnictwo Humanitas, Sosnowiec 2007, s. 17. Zob. także A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Autonomia prawa czy autonomia sędziego?*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2009, s. 11.

się tym określeniem w innym znaczeniu” (§ 147 ust. 1 ZTP)<sup>29</sup>. Ważniejszy dla niniejszych rozważań jest jednak § 9 ZTP, zgodnie z którym w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Przepis ten „zmierza do możliwie największego zintegrowania siatki terminologicznej i pojęciowej, w możliwie najszerszych obszarach prawa, a co najmniej w obrębie poszczególnych dziedzin spraw”<sup>30</sup>. Z kolei stosownie do § 148 ZTP, jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia.

Mimo że w hierarchii aktów prawnych kodeksy zajmują taką samą pozycję jak inne ustawy,

[...] to jednak powszechnie uważane są za pewne wzorce treściowe i formalne dla pozostałych aktów prawnych w danej dziedzinie. [...] Zwalnia to np. od obowiązku formułowania w innych aktach tej samej definicji co w kodeksie, lecz *a contrario* nakłada to obowiązek wyraźnego sformułowania definicji, jeżeli wyjątkowo – w warunkach wskazanych w § 148 ZTP – w którymś z tych aktów powstała potrzeba odstąpienia od znaczenia przyjętego w kodeksie<sup>31</sup>.

29 Stosownie jednak do § 147 ust. 2 ZTP, jeżeli zachodzi konieczność odstąpienia od zasady wyrażonej w ust. 1, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i ustala się jego zakres odniesienia. Zob. także dyrektywy dotyczące umiejscawiania definicji legalnych w systematyce wewnętrznej aktu prawnego, pomieszczone w § 150 ZTP.

30 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 48.

31 Ibidem, s. 48–49. Według M. Sawczuka i M. Konarskiego jedną z zasad kodyfikacji jest zasada jasności, która „oznacza, że akt normatywny należy tak formułować, aby w tym akcie i w innych z nim powiązanych wyrażenia i terminy były używane stale w tym samym znaczeniu” (M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „Teki Komisji Prawniczej” 2011, s. 145). Na temat pojęcia kodeksu zob. m.in.: P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 93–95; A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257, s. 114–115; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 149–150.

Określenie „prawo” w tytule ustawy stosuje się, „gdy ustawa ta, choć wyczerpująco i kompleksowo normuje jakiś wyróżniony przedmiotowo zakres spraw, to jednak nie ma charakteru jednorodnego, ponieważ wkracza w różne gałęzie prawa i uwzględnia różne zasady prawa właściwe dla tych gałęzi”<sup>32</sup>. Kolejnym określeniem wskazującym na szczególny charakter ustawy może być „ordynacja”. Za podstawową w rozumieniu § 9 ZTP można bowiem uznać także ustawę – Ordynacja podatkowa<sup>33</sup>. Kodeksy, prawa oraz ordynacje to oczywiście jedynie przykłady, które nie wyczerpują pojęcia ustawy podstawowej. Ponadto nie wszystkie kodeksy, prawa i ordynacje mogą być uznane za takie ustawy podstawowe<sup>34</sup>.

Dla zrozumienia dyrektyw z § 9 oraz § 148 ZTP kluczowe znaczenie ma wyrażenie „ustawa podstawowa dla danej dziedziny spraw”, a ściślej rzecz biorąc, jego ostatnia część. „Daną dziedzinę spraw” można rozumieć w sposób zbliżony do pojęcia gałęzi prawa. Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński wydają się skłaniać właśnie ku gałęziowemu rozumieniu „danej dziedziny spraw”, o czym może świadczyć fragment komentarza do § 9 ZTP:

Podobnie, choć nieco mniej dobitnie, doktryna prawnicza wyróżnia pewne ustawy jako **podstawowe** dla regulacji w danej dziedzinie (np. ustawę o działalności gospodarczej czy prawo bankowe), z którymi powinni się liczyć autorzy innych ustaw z tej dziedziny (odpowiednio: np. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi czy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym)<sup>35</sup>.

32 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 64. Innymi słowy, treść ustaw określanych jako „prawa” jest zdeterminowana przez ich przedmiot, a nie przez wykorzystaną metodę regulacji. Można tu wspomnieć choćby ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) czy ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.).

33 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.). Por. R. Mastalski, *Definicja legalna podatku*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 11, s. 42.

34 „[...] pojęcie »kodeks« jest pojęciem materialnym, a nie formalnym: o uznaniu danej ustawy za kodeks niekoniecznie musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, ważne są szczególna doniosłość i szczególna konstrukcja ustawy” (P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks”...*, s. 93).

35 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 49. Jeszcze wyraźniej autorzy zaznaczają takie rozumienie: *ibidem*, s. 284.

Jeżeli więc redaktor pracowałby nad projektem ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, powinien posługiwać się terminologią przyjętą w ustawie podstawowej dla tej dziedziny spraw, jaką jest postępowanie cywilne – a więc w Kodeksie postępowania cywilnego.

„Dana dziedzina spraw” może być odczytana również w inny sposób. Określenie to może sugerować, że poszczególne instytucje prawne mają swoje podstawowe ustawy konstytuujące te instytucje, warunkujące ich istnienie. Na przykład dla instytucji odszkodowań ustawą konstytuującą, pierwotną jest Kodeks cywilny. Przepisy regulujące opodatkowanie odszkodowań odnoszą się do tej instytucji jedynie wtórnie, toteż ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest podstawową dla odszkodowań. Jeżeli ustawa ta posługuje się pojęciem odszkodowania, powinno być ono rozumiane tak samo jak w ustawie podstawowej, jaką dla tej dziedziny spraw jest Kodeks cywilny. To rozumienie „danej dziedziny spraw” można byłoby nazwać instytucjonalnym<sup>36</sup>.

Sposób organizacji procesu legislacyjnego daje silne podstawy, by poprzestać na gałęziowym rozumieniu „danej dziedziny spraw”. W pracach komisji sejmowych zasadą jest daleko posunięta specjalizacja. Przy wyborze członków komisji decydującym czynnikiem są prawdopodobnie kompetencje lub zainteresowania posłów. Posłowie mają pewną orientację w zakresie działania komisji, której są członkami, niekoniecznie wykraczającą poza ten obszar<sup>37</sup>. Jak wspomniałem w **podrozdziale 3.8.**, legislatorzy podzieleni są na kilka zespołów stale obsługujących pewien zakres prac ustawodawczych. Oznacza to na przykład,

---

36 Por. spostrzeżenie L. Leszczyńskiego na temat „podziału instytucjonalnego”: „Inną regułą jest reguła pierwszeństwa znaczeń prawnych (specjalistycznych) przed znaczeniami języka powszechnego, jeżeli na gruncie doktryny i praktyki można stwierdzić obecność tych pierwszych oraz ich przydatną praktycznie jednolitość. W ramach tej reguły podstawową rolę odgrywają te znaczenia, które można ustalić jednolicie dla całego systemu prawnego, chociaż podział gałęziowy i subgałęziowy, a w niektórych sytuacjach także instytucjonalny (przy mocnym wyodrębnieniu danej instytucji czy jej przekrojowości międzygałęziowej) prowadzi do akceptacji relatywizacji systemowej w tym zakresie” (L. Leszczyński, *Językowe reguły wykładni prawa. Rodzaje argumentów i ich miejsce w procesie rekonstrukcji normy prawnej*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 1083).

37 Na marginesie można jednak dodać, że poseł jest zazwyczaj członkiem więcej niż jednej komisji sejmowej, co oznacza, że składy komisji się przenikają. Na stronach Sejmu RP zamieszczają się diagramy ilustrujące to zjawisko – dla Sejmu VII kadencji zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/diagram>, zaś dla Sejmu VIII kadencji zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/diagram> [dostęp: 6.05.2020].

że zespół zajmujący się prawem finansowym może nie mieć orientacji w bieżących zagadnieniach prawa pomocy społecznej. Również powoływani przez komisje eksperci prawni to zazwyczaj prawnicy ściśle wyspecjalizowani i posiadający rozległą wiedzę przede wszystkim na temat problemów reprezentowanej dyscypliny. I wreszcie nie można pominąć faktu, do kogo adresowany jest akt prawny, zatem do jakiego języka i do czyjej wiedzy prawodawca musi dostosować swój komunikat<sup>38</sup>. A jak już wskazano, ze względu na rozmiary i poziom skomplikowania współczesnego systemu prawa trudno byłoby wymagać pełnej wiedzy o nim nawet od profesjonalistów<sup>39</sup>.

Potrzebę specjalizacji i płynące z niej korzyści silnie podkreślali niektórzy z ankietowanych legislatorów. Nie istnieją bowiem żadne szczególne środki wykrywania niespójności poziomych w systemie prawa. Ze względu na liczbę aktów prawnych i duże tempo zmian w obrębie tego zbioru nie sposób każdorazowo dokonywać wyczerpującego przeglądu i porównania stanu zastanego z projektowanym:

– [...] po to właśnie mamy specjalizację, by orientować się w aktach prawnych z przydzielonej nam dziedziny spraw. Znamy te akty, kojarzymy i intuicyjnie wyczuwamy jakiś problem przy analizie projektu. Kiedy coś nam przyjdzie do głowy, wtedy porównujemy ze sobą akty prawne (R21-NA)<sup>40</sup>.

38 „[...] krąg osób, dla których dany tekst prawny jest przeznaczony, jest w dużej mierze uzależniony od tematyki (przedmiotu regulacji) tego tekstu. W związku z tym prawodawca bierze pod uwagę najwyżej takie właściwości tych osób, które przesadzają o ich przynależności do kręgu zainteresowanego tekstem prawnym o danej tematyce” (T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy...*, s. 54).

39 Por. T. Stawecki, *Prawo w książkach i prawo na dyskach – konsekwencje dla praktyki wykładni prawa*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 248.

40 Inni ankietowani dodawali: „To kwestia zestawienia własnej wiedzy z projektem, dostrzeżenia w trakcie lektury, że coś może budzić wątpliwości. W aspekcie poziomym chodzi przede wszystkim o problemy terminologiczne, relacje z przepisami innych ustaw. Korzystamy w takich sytuacjach ze znajomości aktów prawnych” (R14-A); „Z naszej strony trudno byłoby mówić o jakimś metodycznym badaniu tej problematyki; to raczej konfrontacja naszej wiedzy z projektem w trakcie jego uważnej lektury. Muszę polegać na swojej intuicji i znajomości problematyki, w której pracuję na co dzień jako legislator; jak na coś sam nie wpadnę, to tego nie zgłoszę. Nie ma żadnego sita, które pozwoliłoby nam ocenić projekt ustawy w zakresie pionowej i poziomej spójności systemu prawa po jej uchwaleniu” (R6-NA); „Do zapewnienia

Dodatkowym argumentem na rzecz uznania, że § 9 ZTP narzuca jedynie wymóg zachowania wewnątrzdziedzinowej spójności z ustawą podstawową, jest dostrzeżenie, że jego zbyt szerokie rozumienie praktycznie eliminowałoby możliwość „powrotu” do języka powszechnego<sup>41</sup>, czyli użycia określenia w jego „podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu” mimo tego, że na gruncie innej gałęzi prawa zostało ono już zdefiniowane.

### 6.3. Problemy z realizacją dyrektywy języka prawnego

Nawet realizacja dyrektywy języka prawnego w jej „słabszej” wersji, a więc zakładającej konieczność dążenia jedynie do wewnątrzdziedzinowej spójności terminologicznej z ustawą podstawową, może napotykać na pewne przeszkody. Spośród omówionych w **rozdziale 5** ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania szczególną uwagę warto zwrócić na zagrożenie, jakie dla realizacji dyrektywy języka prawnego stwarzają „wpadkowe nowelizacje” aktów prawnych w ramach dużej ustawy, która zasadniczo dotyczy odmiennej problematyki, pozostającej we właściwości innej komisji sejmowej. W takich sytuacjach projekt prawdopodobnie nie zostanie skierowany do wspólnego rozpatrzenia przez co najmniej dwie komisje, w tym tę, która na co dzień pracuje z aktem „wpadkowo nowelizowanym”. Powinno dojść co najmniej do zasięgnięcia opinii takiej komisji, jednak przebadany materiał z posiedzeń komisji sejmowych pokazuje, że opiniowanie jest procedurą stosowaną rzadko i ma raczej fasadowy charakter (zob. **podrozdział 5.5**). Najskuteczniejszym mechanizmem zapobiegania problemom powodowanym przez „wpadkowe nowelizacje” są prawdopodobnie uzgodnienia międzyresortowe w ramach Rady Ministrów<sup>42</sup>, choć

---

takiej spójności niezbędna jest nam wiedza o dziedzinie prawa, do której należy projekt ustawy, nad którym aktualnie pracujemy. Trzeba po prostu wiedzieć, że są inne regulacje i jaka jest ich treść oraz być świadomym możliwości wystąpienia kolizji” (R12-A).

- 41 Problemy, jakie mogą powstać podczas próby użycia zdefiniowanego w innym akcie prawnym określenia w znaczeniu innym niż zdefiniowane, dobrze obrazuje dyskusja o pojęciu „osobowego źródła informacji” przy pracy nad rządowym projektem nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 1931 Sejmu VIII kadencji) – pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 107) z dnia 23 listopada 2017 r., s. 13–14. Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 68) z dnia 11 stycznia 2017 r., s. 5 (wypowiedź przedstawiciela Polskiej Izby Rzeczników Patentowych Pawła Kurcmana).
- 42 Projekty ustaw opracowane np. we właściwym ministerstwie podlegają uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów (§ 35 ust. 1 RPRM). Poszczególne członkowie Rady Ministrów

uzgodnienia takie będą miały wpływ przede wszystkim na treść rządowych projektów ustaw, i to tylko na początku prac nad nimi. W stosunku do nierządowych projektów wykształciła się, co prawda, instytucja stanowisk rządu, przyjmowanych w podobnej procedurze jak inne dokumenty Rady Ministrów, a więc także podlegających uzgodnieniom międzyresortowym<sup>43</sup>. Stanowiska rządu są jednak przedstawiane relatywnie rzadko<sup>44</sup>. W pracach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w VII kadencji Sejmu Rada Ministrów wniosła swoje stanowisko wobec 15 z 35 nierządowych projektów ustaw (43%), zaś w VIII kadencji Sejmu – wobec 7 z 29 (24%). Dla Komisji Zdrowia w Sejmie VII kadencji wskaźnik ten wyniósł 25%, zaś w trakcie VIII kadencji rząd nie wniósł stanowiska ani razu. Trzeba jednak zaznaczyć, że w latach 2015–2019 Komisja Zdrowia rozpatrywała jedynie 7 nierządowych projektów ustaw, które ostatecznie zostały przyjęte jako ustawy i opublikowane w Dzienniku Ustaw RP.

#### 6.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka prawnego\*

Istnieją także dwa problemy związane z samą treścią dyrektywy języka prawnego, a nie tylko z możliwością jej zrealizowania. Po pierwsze, trzeba dostrzec komplikacje, jakie mogą się wiązać z dokonywaniem zmian w definicjach legalnych umieszczonych w ustawach podstawowych. Jeżeli w ustawie niepodstawowej

---

przedstawiają swoje stanowiska do projektów, zasadniczo w kwestii tych spraw, które są przypisane do kierowanych przez nich działów administracji rządowej (§ 41 RPRM). Problematykę uzgodnień szeroko charakteryzuje M. Berek w pracy: M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 85–92.

- 43 Stanowiska rządu do nierządowych projektów ustaw przyjmowane są w postępowaniu przebiegającym analogicznie do postępowania mającego na celu przygotowanie rządowego projektu ustawy – zob. § 19 ust. 2 pkt 2 RPRM.
- 44 Odmienne tę sytuację ocenia M. Berek: „Rząd przyjmuje stanowiska do zdecydowanej większości innych niż rządowe projektów ustaw. Brak stanowiska rządu może wynikać z kilku zróżnicowanych powodów. Najczęstszym jest niezakończenie prac nad projektem stanowiska rządu przed przystąpieniem przez Sejm do trzeciego czytania projektu. W takich sytuacjach, nawet gdy projekt stanowiska został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, nie podlegał rozpatrzeniu ze względu na bezprzedmiotowość jego przyjmowania” (M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 47).

\* Wnioski zaprezentowane w tym i kolejnym podrozdziale zostały częściowo przedstawione w nieopublikowanym jeszcze tekście – zob. M. Suska, *Spójność terminologiczna w systemie prawa – spojrzenie z perspektywy praktyki legislacyjnej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” [w druku].

posłużono się określeniem zdefiniowanym w ustawie podstawowej, a następnie zmieniono jego definicję w ustawie podstawowej, nie sposób stwierdzić, że prawodawca faktyczny będący autorem ustawy niepodstawowej znał zmienione znaczenie określenia zdefiniowanego w ustawie podstawowej. Problemy temporalne są tu jednak łatwiejsze do rozwiązania niż w przypadku dyrektyw języka prawniczego, języka powszechnego i języków specjalistycznych (zob. **podrozdział 7.4.** i **podrozdział 8.5.**). Po pierwsze, można założyć, że prawodawca faktyczny nowelizujący ustawę podstawową pośrednio nowelizuje także ustawę niepodstawową. Po drugie, można też przyjąć, że w tej sytuacji prawodawca faktyczny odpowiedzialny za ustawę niepodstawową posłużył się ukrytym, dynamicznym odesłaniem<sup>45</sup> do ustawy podstawowej, a zatem z góry zaakceptował wszelkie możliwe zmiany w tej ustawie.

Jednakże redaktor tekstu prawnego zamierzający zrealizować dyrektywę z § 9 ZTP musi jeszcze ustalić, czy posłużenie się określeniami w znaczeniu z ustawy podstawowej powinno zostać zasygnalizowane za pomocą przepisu odsyłającego do odpowiedniej definicji. Pewnej wskazówki można doszukiwać się w § 148 ZTP, który nakazuje sformułowanie nowej definicji legalnej, gdy odstępuje się od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie podstawowej. Jeżeli nowej definicji legalnej nie wprowadzono, oznaczałoby to, że prawodawca posłużył się określeniem w znaczeniu zdefiniowanym w ustawie podstawowej. Przepis odsyłający do definicji z ustawy podstawowej albo jest zbędny, albo ma jedynie informacyjną wartość (zob. **podrozdział 10.8.**).

Wewnątrzdziedzinowe „definiowanie przez odesłanie” do ustawy podstawowej nie wydaje się więc techniką zalecaną przez ZTP, można jednak znaleźć pewne argumenty na jej rzecz. Komentatorzy Zasad techniki prawodawczej wyjaśniają:

W tekstach prawnych spotyka się jeszcze inne rodzaje odesłań. Ich rolą jest **wskazywanie powiązań** między przepisami, które wyrażają poszczególne elementy postępowania lub (co jest częstsze) powiązań między przepisami podstawowymi a przepisami modyfikującymi [...].

45 W Zasadach techniki prawodawczej istnieje rozróżnienie na odesłania „do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego” (odesłania dynamiczne), oraz odesłania „do innych przepisów jedynie w ich określonej wersji” (odesłania statyczne). Pierwsze z nich w ZTP uznano za „domyślne”, zaś drugie mogą być stosowane jedynie wyjątkowo. Zob. § 159 i § 160 ZTP.



Taka technika odesłań ogromnie ułatwia interpretację tekstu prawnego pod warunkiem, że w jakimś przepisie wskazuje się wszystkie inne, które mają z nim związek i są istotne dla wyinterpretowania normy, oraz że tę technikę stosuje się konsekwentnie. W innych przypadkach korzyści z jej zastosowania są wątpliwe i należałoby z niej raczej zrezygnować<sup>46</sup>.

Omawiana tu technika legislacyjna silnie wiąże interpretatora i utrudnia mu odstępianie od definicji legalnej sformułowanej w ustawie podstawowej<sup>47</sup>. Ta zaleta może stać się wadą, gdy definicja w ustawie podstawowej zostanie przekształcona bez zwrócenia należytej uwagi na wpływ nowelizacji na ustawę odsyłającą. W zacytowanym fragmencie zasygnalizowano jednak poważniejsze zagrożenie płynące z „definiowania przez odesłanie”: lista odesłań musi być kompletna. Jeżeli zabraknie odesłania do którejś z definicji, interpretator może uznać, że wolą prawodawcy było odstępianie od znaczenia z ustawy podstawowej. Dokonujący wykładni oczekują od prawodawcy konsekwencji przynajmniej w granicach jednego aktu prawnego. Brak konsekwencji rodzi ryzyko powstania „luk definicyjnych”.

Interesujący przykład *prima facie* zbędnych odesłań do ustawy podstawowej odnaleźć można w ustawie o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji<sup>48</sup>. W jej „słowniczku ustawowym”<sup>49</sup> składającym się z 48 definicji aż w 18 przypadkach odesłano do definicji z ustawy – Prawo energetyczne<sup>50</sup>, niewątpliwie będącej ustawą podstawową dla tej dziedziny spraw. Podczas prac w komisji sejmowej pracownicy Biura Legislacyjnego podnosili zastrzeżenia do zasadności tego rodzaju techniki legislacyjnej:

– Legislator J.L.: [...] Mamy uwagę do art. 2. Otóż zasady techniki prawodawczej wskazują, że o ile zachodzi potrzeba odstępiania od znaczenia

46 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 302.

47 Jak zauważa A. Skoczyła, przepisy odsyłające służą m.in. do „utrzymywania szczególnie bliskich związków systemowych między poszczególnymi regulacjami prawnymi” (A. Skoczyła, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 22).

48 Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 42 ze zm.), dalej jako „ustawa kogeneracyjna”.

49 Art. 2 ustawy kogeneracyjnej.

50 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.).

określenia ustalonego w ustawie o podstawowym charakterze dla danej dziedziny spraw, wówczas zachodzi potrzeba definiowania. Natomiast w przypadku, gdy nie odstępujemy od znaczenia przyjętego na gruncie podstawowej ustawy dla danej dziedziny spraw, nie definiujemy pojęć. Tego rodzaju zabieg został przeprowadzony w projekcie ustawy w art. 2 w kilkunastu punktach. Prosimy wnioskodawców o odniesienie się do tej uwagi. Dla przykładu, w pkt 2 mamy „ciepło – ciepło w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne”. Prawo energetyczne jest ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw i trudno nam zrozumieć zabieg odsyłający w zakresie pojęć do tego prawa<sup>51</sup>.

Przedstawiciel rządu w odpowiedzi przedstawił dwa argumenty. Po pierwsze, część pojęć zdefiniowanych w ustawie – Prawo energetyczne to pojęcia silnie ugruntowane w języku powszechnym. Odesłania miały wykluczyć ewentualne wątpliwości dotyczące tego, czy interpretator powinien wybrać znaczenie przyjęte w języku prawnym czy też powszechnym. Po drugie, wskazano, że w dziedzinie prawa energetycznego tego rodzaju odesłania do ustawy podstawowej stanowią legislacyjny standard. Nagłe odstępianie od niego mogłoby – jak stwierdził przedstawiciel rządu – wywołać wątpliwości, czy znaczeń języka prawnego użytych w ustawie kogeneracyjnej nie należy zastąpić znaczeniami języka powszechnego<sup>52</sup>.

Odesłania do definicji z ustaw podstawowych mogą więc pojawiać się wtedy, gdy chodzi o pojęcia silnie ugruntowane w języku powszechnym. Potencjalnie pomocne w rozpoznaniu takich sytuacji może być odwołanie się do opozycji terminów faktycznych i terminów prawnych. Morawski za terminy prawne uznał te, dla których „wszystkie kryteria stosowalności są kryteriami języka prawnego”. Nie da się stwierdzić, czym jest „zachówek”, jeżeli nie weźmie się pod uwagę treści przepisów prawa<sup>53</sup>. Z kolei terminami faktycznymi są te, „dla których wszystkie kryteria stosowalności mają charakter pozaprawny i są wyznaczone przez naszą wiedzę empiryczną”. Będzie to chociażby „rój pszczoł”<sup>54</sup>. I wreszcie

51 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 125) z dnia 5 grudnia 2018 r., s. 5.

52 Ibidem.

53 L. Morawski, *O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 1, s. 189.

54 Ibidem.

wyróżnić można pewną kategorię terminów pośrednich, w przypadku których bierze się pod uwagę zarówno prawne, jak i pozaprawne kryteria stosowalności. Przykładem takiego terminu był dla Morawskiego „ojciec dziecka” – ojcostwo stanowi pewien fakt biologiczny, ale na ustalenie, kto jest ojcem, w istotnym zakresie wpływa także treść norm prawnych<sup>55</sup>. Odesłania do definicji z ustaw podstawowych mogą być stosowane właśnie wobec terminów pośrednich lub terminów faktycznych, jeżeli uznać, że te ostatnie mogą mieć swoje definicje legalne (doprecyzowujące).

Ankietowani legislatorzy wskazywali, że jawne odesłania stosuje się także w stosunku do pojęć, które w systemie prawa mają więcej niż jedną definicję legalną. Odesłanie może zapobiec ewentualnym problemom w określeniu, którym z tych znaczeń kierował się prawodawca:

– [...] problem pojawia się, gdy ustawa już się jakimś pojęciem posługuje. Miałem kiedyś kłopot z „konsumentem” – są szczególne rozumienia pojęcia „konsument” i czasem trzeba to doprecyzować, ale jeśli takiego doprecyzowania nie ma, to powinno się przyjmować, że wyrażenie „konsument” oznacza konsumenta określonego w ustawie – Kodeks cywilny (R18-A);

– [...] jeśli projekt ustawy posługuje się pojęciem „przedsiębiorca”, to trzeba zaznaczyć, o które z różnych rozumień tego pojęcia chodzi w tym przypadku. Bez odesłania powstaną wątpliwości, a jak najmniej rzeczy należy zostawić do dorozumienia [...] (R1-A)<sup>56</sup>.

55 Ibidem, s. 189–190.

56 Inni ankietowani wskazywali: „jeśli system jest na tyle skomplikowany, że w danym zakresie są dwa akty podstawowe, to trzeba zastosować odesłanie” (R2-A); „odsylałbym, gdy jedno pojęcie jest zdefiniowane w dwóch ustawach, i chciałbym, żeby stosowane były obie te definicje. Albo na odwrót – gdy w systemie prawa istnieje więcej niż jedna definicja danego pojęcia i trzeba wskazać, którą należy stosować” (R3-NA). Podobny problem Biuro Legislacyjne zgłaszało w trakcie rozpatrywania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 668 Sejmu VIII kadencji): „W ocenie Biura system teleinformatyczny, o którym mowa jest w noweli czy w procedowanym przez państwa projekcie, a więc w art. 1142<sup>7</sup>, jest to system teleinformatyczny, o którym mowa w ustawie – Prawo o notariacie w art. 95i, a więc o systemie stworzonym przez Krajową Radę Notarialną w celu prowadzenia Rejestru Spadkowego. W trakcie spotkania roboczego uzyskaliśmy potwierdzenie ze strony rządowej, że istotnie nie jest to system, o którym mowa w Kodeksie postępowania cywilnego, ale system teleinformatyczny, o którym mowa w ustawie – Prawo o notariacie”. Uwaga została przyjęta i uwzględniona w ustawie. Zob.

„Definiowanie przez odesłanie” jest niezbędne wtedy, gdy jednocześnie z odesłaniem dochodzi do rozszerzenia lub zawężenia definiensa albo do zmiany definiendum. I tak na przykład w ustawie kogeneracyjnej „paliwa gazowe” zdefiniowano z odesłaniem do ustawy – Prawo energetyczne, wskazując jednocześnie cztery rodzaje gazów wyłączonych z tego pojęcia na gruncie ustawy kogeneracyjnej<sup>57</sup>. Z kolei w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>58</sup> zdefiniowano „bank” przez odesłanie do pojęcia „banku krajowego” z ustawy – Prawo bankowe<sup>59</sup>. W tego rodzaju sytuacjach należałoby jednak mówić nie tyle o utrzymaniu spójności wewnątrzdziedzinowej, ile raczej o odejściu od niej poprzez wprowadzenie nowej definicji legalnej.

Kolejną przyczyną korzystania z odesłań dla zachowania spójności wewnątrzdziedzinowej jest sygnalizowana w podanym przykładzie ustawy kogeneracyjnej konieczność zachowania konsekwencji. Jak ujął to jeden z sejmowych legislatorów:

– Zdarza się, że ustawa już wcześniej odsyłała do ustaw podstawowych i wtedy mamy problem, czy kontynuować tę praktykę, czy raczej stosować regułę z ZTP i nie odsyłać wprost, a tylko domyślnie (R18-A).

Inny zaś trafnie pytał:

– [...] co zrobi interpretator w sytuacji, kiedy zobaczy odesłanie do jednej definicji, a nie znajdzie podobnego odesłania do definicji innego pojęcia? Jakie wnioski z tego wyciągnie? Nie da się tutaj sformułować generalnej zasady. Z pewnością trzeba robić wszystko, by zachować w tym względzie spójność w danej dziedzinie prawa (R2-A).

---

pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 29) z dnia 19 lipca 2016 r., s. 5–6.

57 Zob. art. 2 pkt 23 ustawy kogeneracyjnej oraz art. 3 pkt 3a ustawy – Prawo energetyczne.

58 Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.).

59 Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.).

I wreszcie czasem przyczyną stosowania odesłań do definicji z ustaw podstawowych jest przekonanie, że ułatwia to korzystanie z aktów prawnych nieprofesjonalnym interpretatorom:

– Kwestia jest bardziej złożona, jeżeli uświadomimy sobie, że akt prawny ma charakter generalny, potencjalnym odbiorcą jest każdy, nie jest kierowany tylko do prawników – odbiorcami są obywatele, w tym przedsiębiorcy. Nie każdy ma albo dysponuje wiedzą prawniczą. Nie każdy wie, gdzie szukać danego zagadnienia [...]. Często wnioskodawcy życzą sobie, żeby takie „informacyjne przepisy” w ustawie pozostawić. Ale gdyby konsekwentnie realizować taki walor informacyjny, to duża część przepisów w aktach prawnych miałaby taki charakter. W praktyce zdarza się spotykać swoisty miks tych dwóch nurtów, przy zachowaniu pewnego poziomu racjonalności, adekwatnie do danego aktu (R22-A).

## 6.5. Przekraczanie granic spójności wewnątrzdziedzicznej z ustawą podstawową

Jak już wskazałem, za uzasadnione należy uznać jedynie założenie o zachowywaniu przez prawodawcę spójności wewnątrzdziedzicznej, rozumianej jako utrzymywanie spójności terminologicznej z ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw (pojmowanej w sposób quasi-gałęziowy). Można jednak wskazać szczególne okoliczności, kiedy prawodawca zachowuje nawet dalej idącą spójność – uzgadniając stosowane przez siebie pojęcia z innymi ustawami z tej samej dziedziny spraw (lecz nie podstawowymi dla tej dziedziny) albo z ustawami z innej dziedziny spraw.

Po pierwsze, szczególna jest sytuacja rozsianych w wielu ustawach przepisów karnych oraz przepisów penalizujących wykroczenia. Zgodnie z art. 116 Kodeksu karnego<sup>60</sup> „[p]rzepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie”. Analogiczną regulację wprowadza art. 48 Kodeksu wykroczeń<sup>61</sup>. Przepisy te obejmują swoim zasięgiem również zbiory definicji legalnych sformułowanych w art. 115 Kodeksu karnego oraz w art. 47 Kodeksu

60 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.).

61 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).

wykroczeń. Definicje te stosuje się do typizacji przestępstw i wykroczeń niezależnie od tego, w jakim akcie prawnym zostały ujęte<sup>62</sup>.

Po drugie, spójność może sięgać dalej niż granice wyznaczone wymogiem spójności wewnątrzdziedzinowej z ustawą podstawową, gdy ustawodawca wprost odsyła do definicji z innego aktu prawnego. Wskazane instytucje z Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń także mają charakter odesłań, tyle że o bardzo ogólnym zasięgu.

Jednakże spójności przekraczającej te granice można doszukiwać się również tam, gdzie nie posłużono się jawnym odesłaniem<sup>63</sup>. I tak, po trzecie, nawet bez odesłania można przyjąć istnienie takiej dalej idącej spójności tam, gdzie chodzi o nazwy własne pewnych instytucji, ich nazwy indywidualne<sup>64</sup>. Podobne założenie można przyjąć w odniesieniu do terminów prawnych, które mają tylko jedną definicję legalną<sup>65</sup>. Ponieważ pojęcia te nie posiadają ustalonego znaczenia w języku powszechnym, istnieje możliwość odczytania ich jedynie za pomocą odwołania do ustawy zawierającej ich definicję legalną. Przy tym jednoznaczne wydzielenie takich terminów z ogółu języka prawnego może być trudne. Wątpliwości te dobrze charakteryzuje wypowiedź jednego z sejmowych legislatorów:

– [...] na wszelki wypadek zamieszczałbym odesłania. Nie uważam jednak, że błędem byłaby rezygnacja z niego, gdy chodzi na przykład o jakieś specyficzne pojęcia. Nawet nie nazwy własne, ale nazwy jakichś jednostek, choćby [...], które są przedmiotem regulacji w ustawie [...]. Nie wydaje mi się, żeby w każdym przypadku koniecznie trzeba było zastrzegać, że to [...] w rozumieniu ustawy [...]. Z drugiej strony, już przy

62 Z drugiej strony pozakodeksowe przepisy karne są także terminologicznie uwikłane w ustawę, której są składnikami – na ten temat zob. T. Dukiet-Nagórska, *Zasada określoności...*, s. 865–866.

63 Por. T. Grzybowski, *Granice wykładni systemowej prawa podatkowego*, „Przeгляд Sądowy” 2018, nr 1, s. 74.

64 Czasem jednak i w takiej sytuacji wprowadza się odesłania, choć nie wydaje się to uzasadnione – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 21) z dnia 11 maja 2016 r., s. 4–5 (dyskusja o odesłaniu w kontekście Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym).

65 Por. B. Brzeziński, *Kilka refleksji o związkach oraz instytucjach prawa cywilnego z prawem podatkowym*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. IV, s. 52–53.

[...], choć jest to szczególna instytucja z ustawy [...], odesłaniem z ostrożności bym się posłużył (R19-A).

Interesujący przykład pochodzi z prac nad jedną z nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Nowo wprowadzany do tej ustawy przepis odsyłał do definicji gospodarstwa rodzinnego „w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego”. Zgodnie z § 156 ust. 4 ZTP odesłanie powinno precyzyjnie wskazywać przepis, o który chodzi. Jednak w czasie prac nad nowelizacją obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała zostać zastąpiona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, znajdującą się wówczas w okresie *vacatio legis*:

– Legislator M.K.: [...] wyjściem z tej sytuacji zalecanym przez Biuro jest skreślenie wyrazów „w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego”. W ocenie Biura Legislacyjnego, które, mamy nadzieję, podziela również wnioskodawca, to doprecyzowanie jest zbędne. Biorąc pod uwagę fakt, iż w obowiązującym systemie prawnym nie ma innego rozumienia pojęcia „gospodarstwa rodzinnego” niż definicja, która jest właśnie zamieszczona w ustawie obowiązującej, czyli z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, jak również w ustawie, która zacznie obowiązywać od 1 maja. Biorąc pod uwagę, iż tak jak powiedziałam, jest to niezalecane odesłanie przedmiotowe na grupę przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, jednocześnie nie ma potrzeby doprecyzowania, gdyż nie ma w systemie innych definicji, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego może być uznana za ustawę podstawową w danej dziedzinie, w związku z tym pojęcia, których ona używa, będą rozumiane przez adresatów jako obowiązujące na gruncie procedowanej ustawy<sup>66</sup>.

Uwaga została przyjęta przez komisję i uwzględniona w ustawie<sup>67</sup>. Można zauważyć, że legislator w swoim wystąpieniu odwoływała się raczej do

66 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 9) z dnia 9 lutego 2016 r., s. 11.

67 Ibidem, s. 12.

instytucjonalnego niż gałęziowego rozumienia wyrażenia „ustawa podstawowa dla danej dziedziny spraw”.

Po czwarte, w pewnych okolicznościach rośnie prawdopodobieństwo, że dwa akty prawne – nawet dziedzinowo odległe – będą ze sobą porównywane w procesie legislacyjnym. To zaś zwiększa szansę na ich pojęciowe uzgodnienie. Na podstawie wypowiedzi ankietowanych legislatorów można zaproponować katalog następujących sytuacji:

1. istnienie czytelnej inspiracji ustawodawczej (zob. **podrozdział 5.2.**). Nie jest niczym zaskakującym, że pisanie wielu projektów ustaw nie zaczyna się od pustej kartki. Bazą, punktem wyjścia są często poprzednio obowiązujące ustawy regulujące ten sam zakres stosunków społecznych lub ustawy dotyczące wprowadzie innego zakresu stosunków, lecz wprowadzające podobne rozwiązania. Taka inspiracja nie zawsze jest wystarczająco jasna, niemniej czasem informują o niej sami projektodawcy w uzasadnieniach projektów ustaw. W sytuacji, gdy daje się ją stosunkowo łatwo wykryć, można założyć, że podobieństwa i różnice między tekstem – inspiracją a projektem były właściwie analizowane<sup>68</sup>;
2. konsekwencją istnienia ustaw regulujących, co prawda, odmienne stosunki społeczne, ale w podobny sposób, jest także porównywanie ich treści i ocenianie, czy nie stają się zbyt rozbieżne. Tego rodzaju przepisy można by określić jako „sprzężone”. Zmiana jednego z nich może wpłynąć na zmianę drugiego, mimo że należą do odmiennych dziedzin prawa<sup>69</sup>;

68 „Dużą wagę przykładamy też do uzasadnienia zmian. W uzasadnieniach projektów ustaw naprawdę pisane są ciekawe rzeczy, tłumaczy się tu, na czym polega zmiana, ale również informuje o wzorach, z których czerpano przy projektowaniu nowelizacji. I wtedy do tych wzorów można spojrzeć. Wyszukuję również w przepisach słowa kluczowe, charakterystyczne hasła, poprzez które mogę określić, na jakim innym przepisie wzorowano się przy pisaniu projektu” (R15-A). Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 29) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 26) z dnia 23 maja 2012 r., s. 9 (wypowiedź legislatora Sławomira Osucha); pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 47) z dnia 27 października 2016 r., s. 33 (wypowiedź legislatora Łukasza Nykiela).

69 „Jeśli coś wzbudza nasze wątpliwości, to staramy się wyjaśnić, czy te wątpliwości są zasadne. Wiele ustaw zawiera analogiczne rozwiązania i jeśli jest już coś podobnego w innym akcie prawnym i dobrze w nim funkcjonuje, to może nie musimy dokonywać zmian w tym nowym projekcie. Może warto posłużyć się taką samą konstrukcją” (R10-NA); „w jaki sposób wykrywamy takie problemy? To kwestia wiedzy – czytam projekt, znam inne ustawy i coś mi się narzuca, coś się przypomina. Są jednak również pewne automatyzmy, np. gdy pracujemy nad nowelizacją przepisów egzekucyjnych w k.p.c., automatycznie sprawdzam też



3. projektowany akt prawny może odsyłać do „odpowiedniego stosowania” innych przepisów, co skłania legislatorów do sprawdzenia, czy odpowiednie stosowanie tych przepisów jest w ogóle możliwe<sup>70</sup>;
4. prawdopodobieństwo „kontroli spójności” wzrasta także, gdy któryś z uczestników procesu legislacyjnego podniósł wątpliwości w tym względzie. Może tu chodzić na przykład o stanowiska przedstawiane w postępowaniu projektodawczym, choćby w ramach uzgodnień międzyresortowych, ekspertyzy zamówione w procesie legislacyjnym czy jakiegokolwiek inne opinie sformułowane w trakcie prac nad projektem<sup>71</sup>.

## 6.6. Dyrektywa języka prawnego – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami

### Podsumowanie

Od prawodawcy można oczekiwać uwzględniania definicji z ustaw podstawowych jedynie w obrębie dziedzin spraw rozumianych w sposób gałęziowy<sup>72</sup>. Niekoniecznie zaś należałoby z góry zakładać istnienie spójności dalej idącej –

---

powiązaną z nimi ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nowelizujemy przepisy o postępowaniu sądowym w k.p.c. – zaglądam do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (R15-A)”.

- 70 „W aspekcie spójności poziomej dokonujemy czasem systematycznego porównywania ustaw, na przykład tam, gdzie projekt nakazuje »odpowiednio« stosować pewne już obowiązujące przepisy. Wtedy patrzymy do nich i zastanawiamy się, jak te rozwiązania będą »odpowiednio« stosowane. Jest to mozolna praca” (R4-A). W samym poleceniu „odpowiedniego stosowania” zawarty jest, *implicite*, znaczny zakres sędziowskiej dyskrecjonalności – zob. B. Janiszewska, *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 164–165).
- 71 „Opinie do projektu często wskazują na jakiś problem w zakresie systemowym” (R6-NA). H. Izdebski sformułował także interesujący argument oparty na wnioskowaniu, że skoro ustawodawca odsyłał do pewnej ustawy w niektórych przepisach innej ustawy, to można założyć, że znał jej treść i użyte w niej definicje legalne, nawet jeżeli nie odsyłał już do nich *explicitie* (zob. H. Izdebski, „Publikacja” i „dzieło opublikowane” w przepisach dotyczących stopni naukowych i tytułu naukowego. *Przyczynek do praktyki wykładni przepisów prawa w warunkach braku poprawności legislacyjnej*, w: *Prawo, język, logika...*, s. 53–54). Niekonsekwentne odsyłanie może jednak spowodować poważne trudności interpretacyjne – zob. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Relacje terminologiczne ustawy podatkowej i „niepodatkowej” – kazus zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Podatkowy” 2013, nr 5.
- 72 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 212, 332.

wewnątrzdziedzinowej z ustawami niepodstawowymi oraz międzdziedzinowej. Zwłaszcza do tego drugiego zjawiska trzeba podchodzić z dużą ostrożnością. Oznaczałoby to, że zgłaszane nieraz w prawie podatkowym roszczenia do autonomii pojęciowej są głęboko uzasadnione. Nie jest to jednak żadna szczególna przypadłość prawa podatkowego. System prawa jest silnie sfragmentaryzowany, a proces ten nasila się wraz ze zwiększaniem się liczby stosunków społecznych objętych regulacją prawną. Niemniej z racji ograniczonych możliwości poznawczych po stronie zarówno redaktorów tekstu prawnego, jak i jego interpretatorów fragmentaryzacja systemu prawnego może wręcz korzystnie oddziaływać na osiągnięcie pożądanej korespondencji. Dojdzie bowiem do powstania węższego i dzięki temu możliwego do opanowania słownika danej dziedziny prawa, który połączy redaktorów i interpretatorów.

W granicach własnej dziedziny spraw ustawy podstawowe co do zasady spełniają rolę „koordynatorów terminologii”. Z tej perspektywy zaskakujące są sytuacje, w których w ustawie pojawiają się odesłania do definicji sformułowanych w ustawie podstawowej. Konsekwencją tego rodzaju wyraźnych odesłań mogą być pytania, czy inne pojęcia, nieobjęte podobnymi odesłaniami, także powinny być rozumiane tak jak w ustawie podstawowej. Wydaje się, że z istnienia „niezpełnych” odesłań do ustawy podstawowej nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Są one wprowadzane, by:

1. zapobiec odwoływaniu się do języka powszechnego;
2. wyeliminować wątpliwości co do tego, o którą z definicji legalnych chodzi (gdy istnieje więcej niż jedna);
3. zachować konsekwencję, skoro już wcześniej odsyłano w podobny sposób;
4. zapewnić ustawie większą komunikatywność.

Jeżeli jednak odesłań zabraknie, nie powinno to – bez dodatkowych argumentów, płynących na przykład z analizy historii legislacyjnej – skłaniać do stwierdzenia, że prawodawca nie zachował spójności z ustawą podstawową.

Nie ma mocnych podstaw, by *a priori* zakładać, że prawodawca zachowuje dalej idącą spójność terminologiczną<sup>73</sup>, czyli spójność z ustawami niepodstawowymi w danej dziedzinie prawa bądź spójność z ustawami z innych dziedzin

73 Jest to zresztą konstatacja podzielana w teorii legislacji: „Język prawny nie jest jednolity. Poszczególne dziedziny prawa obowiązującego niejednokrotnie używają równokształtnych terminów w odmiennych znaczeniach” (J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1989, s. 139); „Język prawny, a nawet aktualny język prawny, okazuje się więc konglomeratem wielu języków w rozumieniu logicznej teorii języka. Jego tron stanowią jednorodne gramatycznie przedmiotowe języki prawne” (W. Patryas,

prawa. Nie oznacza to, że takie sytuacje się nie zdarzają. Rzecz jasna, bardziej prawdopodobne jest zachowywanie spójności z ustawami niepodstawowymi w danej dziedzinie prawa, w tym przypadku trudno bowiem mówić o „przeszkodzie specjalizacji i fragmentaryzacji”.

W dwóch przypadkach dążenie do spójności przekraczającej granice wewnątrzdziedzinowej spójności z ustawą podstawową jest oczywiste: wtedy, gdy chodzi o rozproszone w ustawodawstwie przepisy karne oraz przepisy penalityzujące wykroczenia, a także wtedy, gdy prawodawca wprost odsyła do jakiejś definicji. Podobnie z wysokim stopniem pewności można przyjąć, że ustawodawca zachował dalej idącą spójność terminologiczną wtedy, gdy chodzi o „nazwy własne” oraz terminy prawne mające tylko jedną definicję legalną w systemie prawa. Kolejne przypadki są już znacznie mniej pewne i chodzi tu w istocie jedynie o pewne okoliczności uprawdopodobniające, że w procesie legislacyjnym dokonano „kontroli spójności” różnych aktów prawnych.

---

*Definiowanie pojęć prawnych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 111).



## Rozdział 7

# Dyrektywa języka prawniczego

Język prawniczy stanowi zbiór wypowiedzi charakteryzujących się dwoma cechami: szczególnym tematem i specyficznym kręgiem autorów. Przedmiotem tych wypowiedzi są przepisy prawa, zaś ich autorami – prawnicy. Język prawniczy jest więc językiem, jakim posługują się prawnicy, kiedy wypowiadają się o przepisach prawa<sup>1</sup>. Jednak nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie: „kto to jest prawnik?”<sup>2</sup>, zwłaszcza że w ostatnim czasie zaproponowano, by za element języka prawniczego uznać także wypowiedzi formułowane w materiałach legislacyjnych<sup>3</sup>. Dokumenty te rejestrują przebieg procesu legislacyjnego, którego uczestnikami nie są przecież wyłącznie prawnicy, a często są nimi wręcz w mniejszości. Nie byłoby zaś uzasadnione, a już z pewnością nie byłoby użyteczne dzielenie materiałów legislacyjnych na te, które zostały wytworzone przez prawników, i te, które pochodzą od nieprawników<sup>4</sup>. Problemy pojęciowe

---

1 „[...] język prawniczy zaś to język opisu norm, ich wykładni (interpretacji), stosowania i upowszechniania prawa przez odpowiednie instytucje, służby prawne oraz – we współczesnym świecie – przez doktrynę dostarczającą interpretacji, propozycji, ekspertyz” (M. Kruk, *Język polski jako narzędzie komunikacji prawodawcy i prawnika*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 6, s. 5–6). Zob. też: T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny a język prawniczy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1972, z. 55; R. Stec, *Język prawny i prawniczy w legislacji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2014, nr 5, s. 16–17.

2 „[...] Ihering zaś powiedział, że prawnicy wszystkich krajów i wszystkich epok mówią jednym językiem. Bardzo to wszystko piękne, gdyby wiedzieć, kto to jest prawnik i czy każdy prawnik włada właściwym swoistym językiem” (B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1948, s. 136).

3 A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 373.

4 Niewykluczone, że rozwiązaniem tego problemu pojęciowego jest propozycja M. Zielińskiego, by wyróżnić zbiorczą kategorię „języków okołoprawnych”, których język prawniczy jest jedynie częścią – przy czym przez język prawniczy można byłoby tu tradycyjnie rozumieć język, którym prawnicy mówią o prawie; zob. M. Zieliński, *Język prawny, język administracyjny, język urzędowy*, w: *Język – prawo – społeczeństwo*, red. E. Malinowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004, s. 15. Problematyka pojęciowa odgrywa jednak niewielką

są o tyle istotne, że od wskazania, czyje wypowiedzi należy zaliczyć do języka prawniczego, potencjalnie może zależeć wynik wykładni.

Nie ulega wątpliwości, że spośród trzech najczęściej wymienianych źródeł tego języka, czyli orzecznictwa, nauki prawa oraz materiałów przygotowawczych, kluczowe znaczenie ma to pierwsze. Najważniejsze problemy, jakie rodzi korzystanie z języka prawniczego, można przeanalizować właśnie na przykładzie odwoływania się do orzeczeń sądowych, dlatego w tym rozdziale zasadniczo ograniczę się do tego zagadnienia, w mniejszym zakresie nawiązując do poglądów piśmiennictwa. Przez język prawniczy będę więc rozumiał wszelkie znaczenia, które zostały przypisane przez judykaturę (i piśmiennictwo) pewnym określeniom występującym w tekście prawnym, doprecyzowujące znaczenia znane językowi powszechnemu lub inne od znaczeń przypisywanych tym wyrażeniom w języku powszechnym lub prawnym<sup>5</sup>.

## 7.1. Interpretacyjna dyrektywa języka prawniczego

Interpretacyjną dyrektywę języka prawniczego następująco wyraził Lech Morawski: „Jeśli nie istnieje definicja legalna danego pojęcia, ale ma ono ustalony sens w języku prawniczym, to zasadniczo należy przyjąć, że znaczenie prawnicze tego pojęcia ma pierwszeństwo przed jego znaczeniem potocznym i specjalistycznym”<sup>6</sup>. Podobnie problem ten postrzegali Maciej Zieliński w nawiązaniu do pochodzącego od Morawskiego rozróżnienia terminów faktycznych oraz terminów prawnych (zob. **podrozdział 6.4**). Zdaniem twórcy koncepcji derywacyjnej do ustaleń nauki i piśmiennictwa należy sięgać wtedy, gdy zostały wypracowane lub uzgodnione pewne kryteria stosowalności – i to nie tylko w odniesieniu do terminów prawnych (mających „pewne dodatkowe, pozaustawowe kryteria

---

rolę z perspektywy celów niniejszego opracowania, dlatego nie będę szerzej analizował tych zagadnień.

5 „W gruncie rzeczy nie chodzi tu o cały język prawniczy [...], ale o znaczenie wyrażeni i zwrotów występujących w języku prawnym, lecz nie zdefiniowanych w tekstach aktów normatywnych” (B. Brzeziński, *Zagadnienie domniemania pierwszeństwa języka prawniczego wobec języka powszechnego przy wykładni prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2011, nr 2, s. 10). L. Morawski lapidarnie zauważył, że „definicje orzecznicze i doktrynalne mogą w istotny sposób korygować sens potoczny określonego pojęcia” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 114).

6 Ibidem, s. 113.

stosowalności”), lecz również do wieloznacznych czy niedookreślonych „czystych terminów faktycznych”<sup>7</sup>.

Obaj teoretycy narzucali jednak istotne ograniczenia dotyczące tego, co mogłoby być uznane za znaczenie języka prawniczego. Morawski ostrożnie rozwinął swoją wskazówkę, tłumacząc że „[d]yrektywa języka prawniczego znajduje zastosowanie zwłaszcza w tych sytuacjach, w których w orzecznictwie i doktrynie istnieje zgodność poglądów co do tego, jaki jest sens danego pojęcia”<sup>8</sup>. Bardziej kategoriyczny był Zieliński: „odwołanie się do stanowiska doktryny (orzecznictwa i nauki) jest możliwe tylko wtedy, gdy panuje w tym względzie zgodność stanowisk”<sup>9</sup>. W innym przypadku interpretator musi sam przeprowadzić wykładnię, niemniej może korzystać z argumentacji sformułowanej przez innych prawników<sup>10</sup>.

Egzegezę wytycznych derywacyjnej koncepcji wykładni przeprowadził Kamil Siwek:

[...] interpretator jest związany rozumieniem prawniczym w następujących sytuacjach: 1) orzecznictwo sądowe jest jednolite, przy braku jednolitości w literaturze prawniczej, 2) literatura prawnicza jest jednolita, przy braku jednolitości w orzecznictwie sądowym, 3) jednolite jest jednocześnie orzecznictwo sądowe i literatura prawnicza. W każdej

7 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 283. Choć Z. Tobor nie posługuje się określeniem „dyrektywa języka prawniczego”, to jednak i on zwraca uwagę, że „[j]asność to cecha, którą przypisujemy pewnym zwrotom ze względu na ich status w dyskursie. Zwrot jest jasny, jeśli jest jednolicie rozumiany. Wątpliwości w dyskursie powstają wtedy, gdy za więcej niż jednym rozumieniem przemawiają »rozsądne argumenty«. Natomiast nie ma żadnego znaczenia, który uczestnik dyskursu interpretacyjnego te argumenty podnosi” (Z. Tobor, *Krótkie opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: *Prawo, język, media*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris, Warszawa 2011, s. 106–107; Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 26–27).

8 L. Morawski, *Zasady...*, s. 113. B. Brzeziński *a contrario* stwierdza, że trudno stosować domniemanie języka prawniczego tam, gdzie istnieje „dosyć daleko idące zróżnicowanie poglądów w orzecznictwie i w doktrynie w wielu kwestiach” (B. Brzeziński, *Zagadnienie domniemanie...*, s. 14).

9 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 284. Odmiennie problem znaczeń języka prawniczego przedstawia A. Kotowski w tekście: A. Kotowski, *Pojęcie jednoznaczności wykładni prawa w świetle badań orzecznictwa Izby Karnej Sądu Najwyższego*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 7–8, s. 72.

10 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 284.

z tych trzech sytuacji znajdują się warunki przez M. Zielińskiego żądane i w każdej z nich należy przyjąć znaczenie zaczerpnięte z języka prawniczego w oparciu o dyrektywę języka prawniczego<sup>11</sup>. Jednakże stwierdzenie, że wymóg zgodności poglądów – w którejkolwiek z tych postaci – został spełniony, może być rozumiane w sposób nakładający na interpretatora duży ciężar, to znaczy wymagający od niego zapoznania się z każdą publikacją dotyczącą badanego pojęcia<sup>12</sup>.

Można wyrażać sceptycyzm wobec tego, jak obszerny jest zbiór znaczeń języka prawniczego. Całkowita zgodność poglądów, zwłaszcza w obrębie całego systemu prawa, a nie tylko jednej dziedziny, to zjawisko nieczęsto spotykane<sup>13</sup>, nawet jeżeli tej zgodności poszukiwać wyłącznie wśród sądów<sup>14</sup>. Oczywiście już teraz można zaznaczyć, że to właśnie w ramy języka prawniczego można byłoby włączyć ustalone przez prawników znaczenia spójników – korespondujące z ich odczytaniem w logice formalnej<sup>15</sup> – czy konwencję, zgodnie z którą

- 
- 11 K. Siwek, *Dyrektywa języka prawniczego w wykładni prawa (uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 2012 r., I KZP 12/12, oraz artykułu Ł. Pohla i S. Czepity, Strona podmiotowa przestępstwa obrazy uczuć religijnych i jego formalny charakter)*, „Przeгляд Sądowy” 2014, nr 11–12, s. 113. W innym miejscu sam M. Zieliński wskazał, że „jest [...] racjonalne, żeby przy braku definicji legalnej odwołać się [...] do znaczeń ustalonych przez prawodawstwo lub orzecznictwo (zwłaszcza organów najwyższych), jednak pod warunkiem że w nauce lub w orzecznictwie panuje pełna zgodność stanowisk co do poszczególnych znaczeń” (M. Zieliński, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 25).
- 12 K. Siwek, *Błąd co do prawa a dyrektywa języka prawniczego*, „Przeгляд Sądowy” 2018, nr 3, s. 91; Idem, *Komunikatywność tekstu prawnego a derywacyjna koncepcja wykładni prawa (aspekt rozumienia normy sankcjonowanej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 4, s. 73–76.
- 13 „Argumentem pozwalającym podać w wątpliwość tezę o użyteczności języka prawniczego jako podstawy rozstrzygnięć interpretacyjnych jest też to, że w praktyce zarówno orzecznictwo, jak i piśmiennictwo dochodzą zazwyczaj do wspólnego rozumienia określonego terminu na gruncie konkretnego, poddawanego interpretacji, przepisu należącego do konkretnej gałęzi prawa. Uogólnienia szerszej natury spotyka się znacznie rzadziej” (B. Brzeziński, *Zagadnienie domniemania...*, s. 12).
- 14 Jeszcze inne pytanie dotyczy tego, kto jest uznawany za sąd – por. interesujące uwagi na temat znaczenia orzecznictwa sądów lekarskich dla prawników, zawarte w tekście: P. Konieczniak, *O znaczeniu orzecznictwa sądów lekarskich dla interpretacji prawa medycznego*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- 15 Zob. np. dyskusję utrwaloną w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 93) z dnia 19 lipca 2017 r., s. 26, 30.



przez określenie użyte w liczbie pojedynczej należy także rozumieć oznaczane przez to określenie desygnaty występujące w liczbie większej niż jeden<sup>16</sup>. Nie zmienia to ogólnej konstatacji, że tak rozumiany międzdziedzinowy język prawniczy jest prawdopodobnie dosyć ubogi. Stosunkowo bogatszy mógłby być wewnątrzdziedzinowy język prawniczy, o ile oczywiście wymogów „jednolitości” czy „zgodności poglądów” nie odczytywać w sposób skrajny, tak jakby z pojęć tych wynikało, że nie może istnieć nawet jedno orzeczenie, w którym sąd sprzeciwił się pewnemu pogładowi.

Wyraźnym przejawem myślenia w kategoriach języka prawniczego jest odwoływanie się przez sądy do linii orzeczniczych, a zwłaszcza utrwalonych linii orzeczniczych. „[O] linii orzeczniczej mowa jest w przypadku, gdy kilka decyzji sądowego stosowania prawa, między których podstawami faktycznymi zachodzi relacja analogiczności, zawiera takie samo rozstrzygnięcie w zakresie podstawy prawnej (wyboru normy prawnej), znaczenia normy prawnej lub wreszcie konsekwencji prawnych”<sup>17</sup>. Co do wymogu „utrwalenia” podnosi się, że, co prawda, trudno określić moment decydujący o utrwaleniu linii orzeczniczej, niemniej konieczne jest, by podobne rozstrzygnięcia zapadały „przez dłuższy czas” i były akceptowane przez sądy wyższych instancji<sup>18</sup>. Utrwalona linia orzecznicza „jest czymś w rodzaju dyrektywy wykładni drugiego stopnia”, a ponadto „nabiera pewnych cech zbieżnych z cechą abstrakcyjności w aktach normatywnych”<sup>19</sup>.

16 Zob. np. dyskusję utrwaloną w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 36) z dnia 24 lipca 2012 r., s. 24.

17 F. Przybylski-Lewandowski, *Uwagi o pojęciu „linia orzecznicza”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 167–168.

18 E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 51–52.

19 Ibidem, s. 52–53. W tym kontekście można przywołać uwagę, że język prawniczy „[n]ie tworzy tekstów normatywnych, ale można zaryzykować, że – zwłaszcza w określonych sytuacjach – ma normatywne znaczenie” (M. Kruk, *O relacjach języka prawnego, prawniczego i ogólnego. Kilka uwag na tle historii doktryny i aktualności praktyki*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 258). Linia orzecznicza tworzy również kontekst dla kolejnych orzeczeń w podobnych sprawach: „uzasadnienie decyzji interpretacyjnej, podobnie jak całej decyzji stosowania prawa, dokonywane jest albo w kontekście »zmieszczenia się« w linii orzeczniczej, albo jej kształtowania, w zależności od tego, jaki organ i w jakiej formie [...] dokonuje interpretacji” (L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 21).

Powoływanie takiej utrwalonej linii orzeczniczej może służyć osiągnięciu „okresowej pewności prawa”<sup>20</sup>.

Jednakże sądy nie nawiązują wyłącznie do utrwalonych linii orzeczniczych, ani nawet tylko do linii orzeczniczych<sup>21</sup>, lecz niejednokrotnie ograniczają się do powoływania jednostkowych orzeczeń<sup>22</sup>. Oczywiście nie można z góry wykluczyć, że w tego rodzaju przypadkach sądy na swoje potrzeby dokonują systematycznego przeglądu innych judykatów. Jest jednak prawdopodobne, że brak czasu, ale i niepełne możliwości dostępu do orzecznictwa różnych sądów (co przede wszystkim dotyczyłoby sądów powszechnych) silnie utrudniają kontrolowanie spełnienia warunku zgodności poglądów. Nie powstrzymuje to sądów przed bardzo częstym sięganiem po argumenty z innych orzeczeń<sup>23</sup>.

20 M. Romanowicz, *Utrwalona linia orzecznicza jako argument z (własnego) autorytetu sądowego*, w: *Rola orzecznictwa...*, s. 197; zob. także L. Leszczyński, *Ratio decidendi w procesie sądowej wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 11, s. 44. Ciekawe spostrzeżenie poczynił Z. Czarnik: „jednolitości orzecznictwa nie można absolutyzować. Z jej istoty nie wynika nic więcej, jak tylko powtarzalność rozstrzygania. Powielanie tych samych reguł w procesie stosowania prawa i osiągnięcie dzięki temu takiego samego skutku nie musi być działaniem pożądanym, zwłaszcza jeżeli po pewnym czasie okazuje się, że przepisy stanowiące podstawę prawną orzeczenia zostały wyeliminowane jako niekonstytucyjne. W takich przypadkach brak jednolitości skutkowałby tym, że przynajmniej część zapadłych orzeczeń byłaby zgodna z prawem, gdyż w sytuacji zróżnicowanego orzecznictwa zawsze jest tak, że tylko jego część jest z prawem niezgodna” (Z. Czarnik, *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 807–808).

21 Różnorodne sposoby powoływania się przez sądy na linie orzecznicze opisują L. Leszczyński, K. Grotkowska i M. Romanowicz – zob.: L. Leszczyński, *Ratio decidendi...*, s. 33–34; K. Grotkowska, *Problematyka argumentu z linii orzeczniczej*, w: *Refleksyjność w prawie. Inspiracje*, red. J. Karczewski, M. Żuralska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 57–58; M. Romanowicz, *Utrwalona linia orzecznicza...*, s. 173. Na zdarzającą się czasem nierzetelność sądów zwraca uwagę T. Stawecki – zob. T. Stawecki, *Prawo w książkach i prawo na dyskach – konsekwencje dla praktyki wykładni prawa*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 258.

22 A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 67–68; Z. Tobor, M. Zeifert, *How Polish Courts Use Previous Judicial Decisions?*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, vol. XXVII, s. 194–195.

23 Z. Tobor i M. Zeifert przeprowadzili prosty eksperyment – wybrali po 50 najnowszych, ówczesnie dostępnych orzeczeń różnego typu sądów i obliczyli, że odwoływanie się do innych orzeczeń miało miejsce w 66% judykatów Sądu Najwyższego, 75% orzeczeń Naczelnego

W nauce kontrowersyjną kwestią pozostaje, na ile znaczenie przypisane na skutek zgodności poglądów prawników może oddalać się od znaczeń określenia znanych w języku powszechnym. Jak twierdzi Siwek, „[m]oże być tak, że znaczenie określonego terminu będzie nieznacznie tylko odbiegało od znaczenia z języka ogólnego (zakres pojęcia będzie węższy lub szerszy), ale może być przecież i tak, że język prawniczy ustali znaczenie całkowicie odbiegające od znaczenia słownikowego”<sup>24</sup>. Inni przedstawiciele piśmiennictwa wzbraniają się przed przyznaniem prawnikom tak daleko idącej swobody: „dyrektywa języka prawniczego może być jednak stosowana tylko w tych sytuacjach, gdy jej stosowanie nie podważa bezpieczeństwa prawnego zwykłych adresatów norm prawnych, którzy z zasady kierują się znaczeniem potocznym używanych w przepisach słów”<sup>25</sup>. Niektórzy autorzy protestują też przeciwko trzymaniu się przez sądy utrwalonych, lecz „całkowicie błędnych” linii orzeczniczych<sup>26</sup>. Oznaczałoby to, że zdaniem przynajmniej części badaczy znaczenia języka prawniczego nie mają wartości samoistnej – powinny być przyjmowane w wykładni o tyle, o ile zachowują zgodność z jakimś wzorcem płynącym z języka powszechnego.

Spośród omawianych w niniejszym opracowaniu dyrektyw interpretacyjnych dyrektywa języka prawniczego wydaje się tą, której treść w teorii wykładni ustalona jest w najmniejszym stopniu. Oczekiwanie „zgodności poglądów” musiałoby zostać urealnione poprzez dokładniejsze scharakteryzowanie okoliczności,

---

Sądu Administracyjnego, 78% judykatów sądów apelacyjnych i 81% orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. Z. Tobor, M. Zeifert, *How Polish Courts...*, s. 193–194).

- 24 K. Siwek, *Błąd co do prawa...*, s. 87. Autor dodał: „Należy stanowczo podkreślić, że w świetle dyrektywy języka prawniczego wynik wykładni językowej może przełamać znaczenie słownikowe” (ibidem, s. 88–89).
- 25 L. Morawski, *Zasady...*, s. 114.
- 26 B. Brzeziński, *Perypetie podatku dochodowego z sądownictwem administracyjnym*, w: *Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy*, red. B. Brzeziński, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 188–189. Z. Czarnik wskazuje: „zasadny wydaje się pogląd, że jednolitość sama przez się nie rozstrzyga o zgodności z prawem zapadłych orzeczeń, jak i stwierdzenie, że niejednolite orzecznictwo nie musi być z prawem niezgodne. Faktyczne ustalenia w tej materii będą uzależnione od rozumienia niezgodności orzecznictwa z prawem” (Z. Czarnik, *Jednolitość orzecznictwa...*, s. 807). Zob. także: B. Janiszewska, *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 11–12, s. 151–152; P. Krawczyk, *Uchwały konkretne Naczelnego Sądu Administracyjnego jako instytucja ujednolicająca stosowanie prawa w sprawach sądownoadministracyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, nr 7, s. 119.

w których można byłoby przyjąć, że taka zgodność istnieje. Ponadto odpowiedzi domagają się pytania, czy taka zgodność może się „zdestabilizować” i jak ją ponownie osiągnąć<sup>27</sup>. Mnożenie takich wątpliwości może jednak prowadzić w interpretacyjną ślepią uliczkę. Wydaje się, że pojęcie języka prawniczego zaciemnia rolę, jaką w wykładni prawa pełni powoływanie się na orzecznictwo i doktrynę. Nawet oryginalne, nieznanujące szerszego poparcia stanowiska mogą być powoływane w uzasadnieniach decyzji interpretacyjnych. Czyniąc to, dokonujący wykładni nie przedstawia jednak „znaczenia języka prawniczego”, lecz po prostu odwołuje się do czyjegós autoritetu<sup>28</sup> bądź akceptuje cudzą wykładnię jako własną. Bogumił Brzeziński słusznie skonstatował, że sięganie do poglądów innych interpretatorów „jest w wielu wypadkach wyrazem chęci skorzystania z bardziej obiektywnej – a często i łatwiejszej, nie wymagającej wysiłku myślowego – podstawy argumentacyjnej rozstrzygnięcia”<sup>29</sup>. Nawiązywanie do orzeczeń i literatury pozwala na skrócenie pracy interpretacyjnej poprzez odesłanie do przeprowadzonej już przez kogoś wykładni.

Interpretacyjna dyrektywa języka prawniczego budzi wiele zastrzeżeń. Chociaż jest względnie jasne, do kogo należy władza ustalania znaczeń języka prawniczego – tradycyjnie przypisywana sądom i przedstawicielom nauki – to jednak w tym miejscu zaczynają się poważne wątpliwości, jak miałyby przebiegać uzgadnianie tych znaczeń. Można zapytać: czy chodzi o wszystkie sądy, czy tylko o najwyższe organy władzy sądowniczej? Czy chodzi o wszystkich przedstawicieli nauki, czy tylko o tych cieszących się największym autorytetem? Jak wygląda proces osiągnięcia „zgodności poglądów” i czy zgodność poglądów może się destabilizować w czasie? Te i inne niejasności powodują, że treść dyrektywy języka prawniczego nie może być uznana za ustaloną. Spośród wszystkich dyrektyw wykładni analizowanych w niniejszym opracowaniu właśnie tę należy uznać za najmniej jasną. Ten stan dyskusji nad interpretacyjną dyrektywą języka prawniczego prawdopodobnie wpłynął na fakt, że i w procesie legislacyjnym status wypowiedzi orzecznictwa i doktryny jest zagadnieniem wysoce skomplikowanym.

27 Zob.: K. Siwek, *Dyrektywa języka prawniczego...*, s. 114–115; A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Węzeł gordyjski, czyli o in dubio pro tributario na tle klasyfikacji dyrektyw wykładni oraz pojęcia momentu interpretacyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 8, s. 78–79.

28 Czasem też własnego – zob. M. Romanowicz, *Utrwalona linia orzecznicza...*, passim.

29 B. Brzeziński, *Zagadnienie domniemania...*, s. 14.

## 7.2. Redakcyjna dyrektywa języka prawniczego?

W literaturze podkreśla się, że interpretator może (i powinien) korzystać ze znaczeń języka prawniczego, ponieważ posługuje się nimi sam prawodawca przy stanowieniu prawa.

Na tym polega po prostu właściwość polskich tekstów prawnych, że są one formułowane (tworzone) w trzech językach: prawnym, prawniczym i ogólnym<sup>30</sup>.

Autor tego fragmentu – prowadząc rozważania na tle prawa karnego – zauważa dalej:

W ramach typizacji ustawodawca z góry zakłada, że ustawowe znamiona określonego typu czynu zabronionego pod groźbą kary będą rozumiane w sposób mniej lub bardziej odbiegający od języka ogólnego<sup>31</sup>.

Jednakże ani ZTP, ani inne omówione w **rozdziale 4** źródła techniki prawodawczej nie nakładają na redaktorów tekstów prawnych obowiązku posługiwania się jakimikolwiek określeniami w znaczeniu ustalonym w języku prawniczym. Co więcej, nie wymagają nawet zbadania, jaki jest stan dyskusji nad regulowanym obszarem stosunków społecznych w orzecznictwie. Można więc zasadnie wątpić, czy istnieje jakakolwiek redakcyjna dyrektywa języka prawniczego. Skoro jednak prawodawca chce skutecznie oddziaływać na adresatów za pomocą przepisów prawnych, wiedza o dotychczasowym orzecznictwie może być dla uczestników procesu legislacyjnego bardzo cenna. Jeśli wziąć pod uwagę, że orzeczenia sądowe są jednym z najistotniejszych praktycznie argumentów interpretacyjnych, to ich metodyczne badanie należy uznać za jeden z warunków skutecznej działalności prawotwórczej.

W praktyce parlamentarnej istnieje świadomość użyteczności wiedzy o poglądach judykatury, o czym przekonują choćby sytuacje, gdy uczestnicy procesu legislacyjnego wykorzystują wykładnię (w sensie apragmatycznym) jako część swojej argumentacji lub choćby akcentują znaczenie wiedzy o praktyce

<sup>30</sup> K. Siwek, *Błąd co do prawa...*, s. 92.

<sup>31</sup> Ibidem.

stosowania prawa<sup>32</sup>. Gdyby jednak przyjąć, że możemy mówić o redakcyjnej dyrektywie języka prawniczego, trzeba będzie wyjaśnić, kto i w jaki sposób miałby umożliwiać jej realizację.

### 7.3. Problemy z realizacją dyrektywy języka prawniczego

Respondenci z sejmowego Biura Legislacyjnego w swoich wypowiedziach na temat uwzględniania orzecznictwa<sup>33</sup> w pracach legislacyjnych koncentrowali się przede wszystkim na judykatach Trybunału Konstytucyjnego. Z perspektywy sejmowego legislatora najistotniejsze jest oczywiście orzecznictwo dotyczące przebiegu procesu ustawodawczego, ale i kwestii materialnoprawnych – by można było zasygnalizować, że proponowane rozwiązanie może pozostawać w sprzeczności z Konstytucją<sup>34</sup>:

– Staramy się orientować przynajmniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasad prawidłowej legislacji czy finansów publicznych – stamtąd odczytujemy wytyczne co do sposobu tworzenia przepisów. [...] Oczywiście my nigdy stanowczo nie stwierdzamy, że coś jest niekonstytucyjne, a jedynie zwracamy uwagę, że Trybunał wydał takie i takie orzeczenie w podobnej sprawie. Informujemy o potencjalnych niebezpieczeństwach<sup>35</sup> (R16-A);

32 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 26) z dnia 5 lipca 2016 r., s. 34–35 (wypowiedź legislatora Przemysław Sadłonia) czy pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 71) z dnia 21 lutego 2017 r., s. 20–21 (wypowiedź dyrektora Tomasza Darkowskiego).

33 Pytanie zadane legislatorom w wywiadzie dotyczyło uwzględniania w procesie legislacyjnym „dotychczasowych wypowiedzi orzecznictwa lub doktryny na temat zagadnień, których ma dotyczyć ustawa”. Jednak respondenci przenosili ciężar swoich odpowiedzi na judykaturę i jedynie nieliczni odnosili się do problematyki stanowisk piśmiennictwa. Warto przytoczyć dwie z tych wypowiedzi: „Zwracamy również uwagę na poglądy doktryny, przy czym ponownie – jeśli mamy czas. Przy problemach z rozumieniem przepisów czy konkretnych zwrotów komentarz jest naszym przyjacielem” (R10-NA); „Oczywiście ważniejsze są wypowiedzi sądów, a zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego” (R13-A).

34 Na temat wpływu argumentu z orzecznictwa TK na przebieg prac legislacyjnych, przynajmniej przed 2016 r., zob. także E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 358–359.

35 Na jednym z posiedzeń poświęconych zaopiniowaniu poprawek senackich legislator w interesujący sposób wyjaśniał Komisji zagrożenia konstytucyjne: „Przyjęcie poprawek niesie

- Należy analizować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące problemów rozwiązywanych w projektach ustaw. Musimy być na bieżąco i aktualizować swoją wiedzę w tym zakresie. [...] Ocenę warstwy merytorycznej projektu aktu prawnego wyznaczają ramy konstytucyjne i to znaczy, że zwracamy uwagę na zapewnienie projektowanym przepisom zgodności z prawem, w szczególności z Konstytucją (R22-A);
- Pomyślałem najpierw o TK, a nie o innych sądach, ze względu na mój przedmiot zainteresowań i pozycję ustrojową tego organu, w tym również skutki jego orzeczeń. Chodzi o problemy proceduralne, ale również merytoryczne kwestie, zagadnienia, o których Trybunał rozstrzygał, zwłaszcza przy wykonywaniu tych konkretnych orzeczeń (R14-A).

W odniesieniu do orzecznictwa innych sądów – Sądu Najwyższego, sądów powszechnych czy sądów administracyjnych – respondenci nie byli w stanie zapewnić, że uwzględniają je w swojej pracy. Nie oznacza to, że nie dostrzegają potencjalnej użyteczności judykatów jako materiału pomocniczego przy kształtowaniu tekstu prawnego:

- Łatwiej się pracuje nad zmianami przepisów, które obrosły już orzecznictwem niż nad czymś zupełnie nieznanym (R7-A);
- Czy odnosimy się do ugruntowanych poglądów sądów powszechnych lub administracyjnych? To musiałby być bardzo istotny problem, przepis wymagający interpretacji, którego nie dałoby się odpowiednio zrozumieć bez uwzględnienia tego dorobku. Normę prawną wywodzimy z różnych przepisów i poglądy orzecznictwa mogą mieć wpływ na treść takiej normy prawnej (R3-NA).

---

za sobą pewne ryzyko, jeśli będzie skierowany wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który może orzec o niekonstytucyjności tej nowelizacji. Odrzucenie poprawek spowoduje jednak, że nowelizacja stanie się bezprzedmiotowa. Podejmując decyzję, Wysoka Komisja musi wziąć na siebie to ryzyko” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 145) z dnia 10 grudnia 2013 r., s. 4). Jak pisze P. Skuczyński, „zadaniem legislatorów jest z reguły uwzględnianie dorobku orzecznictwa sądów, w tym sądów konstytucyjnych, w szczególności niedopuszczanie do przyjmowania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją. [...] Dla legislatora będzie to oznaczać często dylemat między reprezentowaniem argumentów władzy sądowniczej, wynikających z orzecznictwa wobec władzy ustawodawczej lub wykonawczej, a formułowaniem racji w obronie konstytucyjności danego projektu” (P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 456).

Co do zasady respondenci sygnalizowali jednak, że ich wiedza na temat judykatury jest wyrwykowa. Pozyskiwanie przez nich informacji o orzeczeniach ma charakter raczej spontaniczny niż zorganizowany. Jako główną przeszkodę w dokonywaniu pogłębionych analiz orzeczniczych na potrzeby konkretnych projektów wskazywali zbyt duże tempo prac ustawodawczych<sup>36</sup>. Jednocześnie wyrażali przekonanie, że tego rodzaju badania przeprowadzane są w ramach rządowych prac prawodawczych<sup>37</sup>:

– [...] dobry przepis powstaje dopiero wtedy, gdy pracę legislatora połączy się z pracą prawnika merytorysty. Z czasem legislator oczywiście może stać się ekspertem w pewnej dziedzinie, ale mimo wszystko dosyć szerokiej. Legislator może być na przykład znawcą problematyki [...], jednak nie będzie takim specjalistą [...] jak choćby wieloletni urzędnik odpowiedniego departamentu w Ministerstwie [...], zajmujący się na co dzień stosowaniem prawa. Ekspert od legislatora różni się więc po pierwsze węższym zakresem specjalizacji, a po drugie tym, że dysponuje innym spojrzeniem, spojrzeniem od strony stosowania prawa, podczas gdy legislator bardzo często nie ma takiej perspektywy (R17-A).

36 „[...] jeśli projekt dotyczy jakiejś pojedynczej jednostki, to mogę sobie posprawdzać orzecznictwo w Lexie. Albo po prostu znam jakieś wypowiedzi, to mogę do tego nawiązać. Mogę też coś kojarzyć z prasy naukowej. Ale to wszystko raczej przy wyrwykowych nowelizacjach; w innych sytuacjach nie ma czasu na takie badanie” (R6-NA); „Przy dużych ustawach nie ma możliwości, żeby analizować orzecznictwo związane z regulowaną materią. Chyba że jest dużo czasu. Ale warunki działania są takie, że kiedy dostajemy na ustawę pięć dni, to już trzeba powiedzieć, że to sporo czasu. Można spojrzeć do Lexa, zapoznać się z jakimiś pojedynczymi orzeczeniami, ale z wnioskami nie można się śpieszyć. To nie są proste rzeczy. Aby wyciągnąć z judykatów jakieś bardziej ugruntowane wnioski, trzeba by na tę analizę poświęcić więcej czasu” (R1-A); „nie ma czasu na to, żeby prowadzić jakąś systematyczną analizę wypowiedzi sądów. Często przy pracy nad projektem ledwo wyrabiamy się z kontrolą spraw najbardziej podstawowych” (R11-NA).

37 „W większym zakresie takie badania orzecznicze przeprowadza się na etapie prac rządowych, zwłaszcza w odniesieniu do orzecznictwa sądów administracyjnych, przed podjęciem decyzji o wystąpieniu z projektem ustawy. W Sejmie jest na to za mało czasu” (R5-A); „Legislator rządowy zazwyczaj ma więcej czasu do dyspozycji, ponieważ Regulamin pracy Rady Ministrów określa terminy na zajęcie stanowiska przez uczestników procesu legislacyjnego na poszczególnych jego etapach i choć mają one charakter instrukcyjny, to w standardowych sytuacjach są dotrzymywane. Wtedy można rzetelnie skontrolować i spójność prawa, i zbadać orzecznictwo. Na etapie prac parlamentarnych bywa z tym różnie” (R12-A).



W pewnych przypadkach wzrasta prawdopodobieństwo uwzględnienia w procesie legislacyjnym wniosków płynących z działalności sądów. Dzieje się tak przede wszystkim wtedy, gdy sam projekt ustawy jest odpowiedzią na problemy dostrzeżone w orzecznictwie – i nie chodzi tu wyłącznie o wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego<sup>38</sup>:

– [...] to, co dostajemy, przynajmniej w naszym zakresie spraw, to już często rezultat analiz praktyki stosowania prawa, odpowiedź na problemy dostrzeżone w orzecznictwie. Już z uzasadnienia wynika, że tak właśnie jest (R20-A);

– Jeśli jakaś jednostka redakcyjna jest obrośnięta orzecznictwem, zwłaszcza niejednolitym, to ministerstwo proponuje pójście w jakąś stronę, przyznanie racji którejś z propozycji. Jeśli orzecznictwo jest jednolite, to w kształt przepisu się raczej nie ingeruje (R15-A)<sup>39</sup>.

Prawdopodobieństwo dostrzeżenia poszczególnych orzeczeń rośnie także wtedy, gdy w postępowaniu ustawodawczym zwracają na nie uwagę autorzy pisemnych lub ustnych opinii. Po pierwsze, będą to opinie sporządzane przez cztery instytucje upoważnione do opiniowania każdego projektu ustawy, niezależnie od jego przedmiotu – Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Naczelną Radę Adwokacką oraz Krajową Radę Radców Prawnych<sup>40</sup>. Zdarza się także, że przedstawiciele SN czy NSA osobiście uczestniczą

38 Por. H. Litwińczuk, *Rola orzecznictwa sądów administracyjnych w procesie stosowania prawa podatkowego*, w: *Rola orzecznictwa...*, s. 250–251.

39 Pozostali dodawali: „Orzeczenia odgrywają oczywiście szczególną rolę, kiedy projekt ma wykonywać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego” (R9-A); „Rzadziej nawiązujemy do orzecznictwa Sądu Najwyższego czy sądów administracyjnych. Jednak czasem z tego orzecznictwa wynika nawet inspiracja dla danego projektu, jak przy [...], gdzie ustawodawca ingerował dlatego, że sądy rozumiały pewne przepisy niezgodnie z jego intencją” (R19-A); „niektóre projekty motywowane są pewnymi poglądami z orzecznictwa. Tak na przykład było z terminami zawitymi na zgłaszanie pewnych roszczeń. Bez analizy orzecznictwa w ogóle nie dałoby się pracować nad tym projektem ustawy” (R11-NA); „Judykaturę uwzględnia się zwłaszcza tam (choć nie tylko), gdzie już w samym uzasadnieniu projektu ustawy nawiązuje się do rozbieżności istniejących w praktyce stosowania prawa” (R12-A).

40 „Odwoływanie się do orzecznictwa Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego to raczej wyjątek. Może się jednak zdarzyć, że w opiniach pochodzących od tych podmiotów zostaną wskazane problemy wynikające z orzecznictwa tych sądów” (R23-NA); „Sami sędziowie raczej nie uczestniczą w procesie legislacyjnym. Czy może inaczej – uczestniczą

w posiedzeniach komisji sejmowych<sup>41</sup>. Tendencje orzecznicze mogą być sygnalizowane również w opiniach ekspertów<sup>42</sup>. Jednakże oddziaływanie ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania, zwłaszcza nadmiernego tempa prac legislacyjnych, może w praktyce uniemożliwić pozyskanie przez uczestników procesu ustawodawczego odpowiedniej wiedzy na temat stanu dyskusji w orzecznictwie – z uwagi na zbyt krótki czas nie tylko na sporządzenie opinii, ale też na zapoznanie się z nimi i uwzględnienie płynących z nich wniosków.

#### 7.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka prawniczego

Nawet w warunkach doskonałej komunikacji między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą wyjaśnienie interpretacyjnej dyrektywy języka prawniczego z perspektywy postulatu korespondencji wciąż rodziłoby szczególne wyzwania. Podobnie jak w przypadku dyrektywy języka powszechnego oraz dyrektywy języków specjalistycznych (zob. **podrozdział 8.5.**), kluczowe znaczenie ma tu wymiar temporalny.

W jednym z fragmentów swojego *opus magnum* Zieliński zauważył:

Wydaje się, że na gruncie systematycznych dokonań orzecznictwa oraz nauki prawa jako terminy prawne należałoby traktować również te, które wprowadzie mają pewne dodatkowe, pozaustawowe kryteria stosowalności, ale kryteria te doktryna prawnicza wypracowała już (uprzednio

---

poprzez przesyłanie do nas opinii, np. Sądu Najwyższego. W takiej opinii mogą zostać wskazane wątpliwości wynikające z orzecznictwa" (R10-NA). Na temat obligatoryjnych opinii w procesie ustawodawczym zob. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy...*, s. 267–273.

41 „Wnioskodawcy nie zawsze przykładają należyłą wagę do poglądów sądów. Czasem na posiedzenia komisji przychodzą naprawdę uznani sędziowie, sygnalizują pewne niespójności, ale nie spotyka się to z akceptacją posłów" (R1-A); „Bywało tak, że w pracach w Sejmie uczestniczyli przedstawiciele wojewódzkich sądów administracyjnych czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. I czasem skutkowało to wprowadzeniem zmian do projektów ustaw, choć rzadko" (R18-A).

42 „[...] czasem eksperci mogą zwrócić uwagę w swoich opiniach na jakies wypowiedzi, wtedy niewątpliwie ułatwia mi to pracę" (R6-NA); „Nie wiem, czy to rzeczywista intencja stojąca za korzystaniem z usług ekspertów, ale może po prostu chodzi o wiedzę o praktyce stosowania przepisów" (R23-NA).

przed użyciem terminu w tekście prawnym) lub uzgodniła (po użyciu już tego terminu w tekście prawnym)<sup>43</sup>.

Jeżeli orzecznictwo i doktryna dojdą do wniosku, że pewne pojęcia na gruncie ustawy należy rozumieć w specyficzny sposób („uzgodnienie”), rozumienia tego nie sposób przypisać prawodawcy faktycznemu. Może on jedynie korzystać z tych znaczeń języka prawniczego, które ukształtowały się przed wydaniem ustawy („wypracowanie”). Prawdopodobnie o korzystaniu przez samego prawodawcę ze znaczeń języka prawniczego będzie więc można mówić wtedy, gdy ustanawiane są kolejne wersje pewnego aktu prawnego, który „obrósł” już wypowiedziami sądów i nauki. Jeżeli replikowane są określenia, którym prawnicy nadali specyficzne rozumienie, można byłoby powoływać się na to, że to sam prawodawca skorzystał ze znaczeń języka prawniczego, o ile można zakładać, że znaczenia te były brane pod uwagę w procesie legislacyjnym.

We właściwym zrozumieniu roli wymiaru temporalnego pomóc może koncepcja pojęć zastanych. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, chodzi tu o sytuacje, w których „[w]ystępujące w tekście konstytucji słowo czy wyrażenie ma w rzeczywistości pewien »bagaż interpretacyjny«, jednak wynika on z woli ustrojodawcy, który postanowił użyć dane pojęcie w konkretnym, przypisywanym mu wtedy znaczeniu”<sup>44</sup>. Przesłankami uznania pojęcia za zastane są:

1. brak jego wyczerpującego zdefiniowania w samej konstytucji;
2. występowanie w okresie przedkonstytucyjnym;
3. długotrwałość, ugruntowanie i jednolitość (zastana treść).

Aby ustalić, czy ustrojodawca rzeczywiście chciał posłużyć się pojęciem w zastanym znaczeniu, po pierwsze, należy sprawdzić, czy w tekście konstytucji posłużono się dokładnie tym pojęciem – bez wprowadzania żadnych zmian do jego brzmienia. Po drugie, trzeba ustalić, czy ustrojodawca chciał nadać pojęciu zastane znaczenie, co jest możliwe dzięki zastosowaniu „wykładni autentyczno-historycznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że „badanie stenogramów Zgromadzenia Narodowego może mieć tylko znaczenie dla ustalenia, że mamy do czynienia z pojęciem zastanym (spełnienie przesłanek), nie może mieć jednak decydującego wpływu w procesie ustalania jego znaczenia

43 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 283.

44 K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 84.

(wyłącznie pomocnicze)”<sup>45</sup>. Innymi słowy, za pomocą materiałów legislacyjnych można wykazać, że ustrojodawca chciał się posłużyć pojęciem zastanym, ale tę „zastaną treść” trzeba już odtwarzać z odwołaniem do innych źródeł.

Propozycja sformułowana na gruncie wykładni konstytucji daje się przenieść także do interpretacji aktów podkonstytucyjnych. Jeżeli ustawodawca posługuje się w ustawie pojęciem, które ma swoją ustaloną treść w orzecznictwie i doktrynie, a przebieg procesu legislacyjnego świadczy o tym, że prawodawca chciał temu pojęciu nadać właśnie tę „ustaloną treść”, interpretator zasadnie może odwołać się właśnie do dorobku judykatury oraz nauki<sup>46</sup>. „Zasadnie”, czyli w pełnej zgodzie z postulatem korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego.

Interpretatorzy odwołują się jednak do ustaleń orzecznictwa i doktryny bez badania, czy znaczenie języka prawniczego ukształtowało się przed wydaniem interpretowanego aktu prawnego (lub wręcz pojedynczego przepisu, gdy mowa o aktach poddawanych nowelizacjom) czy po jego wydaniu. Choć takie działanie nie znajduje uzasadnienia w samym postulacie korespondencji, to jednak nie wydaje się z nim sprzeczne. W tego rodzaju sytuacjach wypowiedzi sądów lub przedstawicieli doktryny należy traktować jako przywoływane na innej podstawie. Interpretator uznaje po prostu, że w cytowanej wypowiedzi doszło do trafnej rekonstrukcji intencji ustawodawcy. Orzeczenie czy publikacja naukowa w tych okolicznościach mogą być także elementem argumentu z autorytetu. Argument ten bywa silniejszy lub słabszy; jednym z czynników wpływających na jego siłę – oczywiście poza jakością samego uzasadnienia

---

45 Ibidem, s. 95–97. Zob. także K. Osajda, *Domniemanie języka potocznego*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 138.

46 Interesująco tę koncepcję rozwija S. Wronkowska: „Treść pojęć zastanych może się również zmieniać bez udziału twórcy tekstu – w drodze ewolucji poglądów doktryny czy orzecznictwa. [...] Pojęcia zastane spełniają wtedy funkcję podobną do odesłań dynamicznych. Reakcja prawodawcy na tego rodzaju zjawiska może być następcza i wyrażać się zmianą konstytucji (co nie jest łatwe politycznie, a także prawnie [...]) albo wyprzedzająca i wyrażać się takim ukształtowaniem tekstu konstytucji, by jej zasady i wyrażone w niej wartości uniemożliwiały zmianę zawartych w konstytucji pojęć zastanych. Pojęcie zastane pełni wtedy funkcję podobną do odesłania statycznego” (S. Wronkowska, *Kilka uwag o językowym aspekcie wykładni konstytucji*, w: *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 81). Zob. także S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, w: *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, WK 2016 (wersja dostępna w SIP LEX).

orzeczenia<sup>47</sup> – może być stopień zgodności orzecznictwa i literatury co do jakiejś propozycji odczytania tekstu prawnego. Im bardziej powszechna jest ta zgoda, tym mocniejszy staje się argument. Przyjmujemy, że wykładnia jest poprawna dlatego, że trafnie odtwarza intencje prawodawcy, a nie dlatego, że prawodawca posłużył się „znaczeniem języka prawniczego”. W czasie tworzenia aktu prawnego żadne takie znaczenie nie istniało. Oznacza to przede wszystkim, że od tego rodzaju poglądu będzie można odstąpić, gdy inny organ stosujący prawo przedstawi argumenty za innym, lepszym – to jest lepiej odczytującym wolę prawodawcy – sposobem wykładni analizowanego tekstu prawnego. Sędziowie, co do zasady, podlegają tylko konstytucji i ustawom, a zatem nie wiążą ich nawet takie poglądy wspólnoty interpretacyjnej, co do których istnieje powszechna zgoda. Niezawisłość sędziowska obejmuje bowiem również swobodę sędziego w zakresie interpretacji<sup>48</sup>. Silniejsze byłoby jednak zobowiązanie sędziego do kierowania się pojęciem zastanym, jeśli udałooby się ustalić, że odwoływał się do niego sam prawodawca w procesie legislacyjnym. Na tym polega różnica między „znaczeniem języka prawniczego” istniejącym w czasie wydawania aktu prawnego (i zaakceptowanym przez prawodawcę) a „znaczeniem języka prawniczego” wytworzonym dopiero po ustanowieniu jakiegoś tekstu prawnego.

Można jeszcze zapytać, czy w pewnych sytuacjach prawodawca oczekuje od sądów, by te nie tylko trafnie odczytały jego wolę, ale wręcz współkształtowały znaczenie tekstu prawnego. Czy można założyć, że ustawodawca powierza interpretatorom zadanie wypełniania pojęć treścią lub modernizowania znaczeń określeń, gdy wystąpi taka potrzeba? Wydaje się, że delegowanie takiej „władzy ustalania znaczeń” interpretatorom następuje wtedy, gdy ustawodawca posługuje się określeniami nieostrymi<sup>49</sup>. Niejednokrotnie włączanie sądów i organów

47 „Wpływ i oddziaływanie każdej uchwały są tym silniejsze i skuteczniejsze, im jest ona dokładniej i lepiej uzasadniona. Akceptacja przez odbiorcę wyrażonego przez sąd poglądu wynika z trafności i kompletności argumentów oraz klarowności przekazu. O jakości uzasadnienia świadczy przede wszystkim konstrukcja, spójność wywodu i moc argumentów” (T. Zembrzusi, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych, w: Rola orzecznictwa...*, s. 218).

48 Por. M. Wiącek, *Odstąpienie przez Trybunał Konstytucyjny od swojego wcześniejszego poglądu prawnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 68–70.

49 Ciekawie problem ten zarysował M. Zieliński: „Podobnie »zasady współżycia społecznego«. Już pomijam, że termin ten pojawił się w sposób podobny do tego, co zrobiła kiedyś Pippi Langstrumpf, kiedy wymyśliła słowo »szpunk«, a potem każdego pytała, co to słowo znaczy.

administracji publicznej do ustalania znaczenia tekstu prawnego jest celowym działaniem osób mających największy wpływ na ostateczny kształt ustawy:

– [...] czasem, gdy zgłaszamy, że przepis jest niejasny, to słyszymy, że bezpieczniej będzie przepis zostawić w tym kształcie, że praktyka sobie poradzi, że później zostanie domknięty, gdy będziemy znać sytuację faktyczną po roku od wprowadzenia ustawy itd. (R18-A);

– W niektórych sytuacjach celowo używa się pojęć elastycznych. Chodzi tylko o to, by być świadomym zakresu tej wieloznaczności. Pojęcia nieostre zwiększają stabilność prawa, bo dzięki nim można rządziej nowelizować akty prawne. A inflacja prawa to jedna z najgroźniejszych chorób polskiego systemu prawnego. Można liczyć na sądy i ich interpretacje. Stosowanie pojęć nieostrych musi być jednak świadome, celowe, przemyślane (R11-NA);

– [...] czasem jest tak, że nie da się zupełnie jasno sformułować przepisu. Przeciwnie – próby jego konkretyzowania byłyby dla niego ze szkoda i mogłyby doprowadzić do niezamierzonych zmian merytorycznych, jak choćby do zawężenia pierwotnej treści. Zdarzają się sformułowania bardzo ogólne, w stosunku do których nie da się jednak wymienić enumeratywnie wszystkich okoliczności, które się pod nimi kryją. Wówczas trzeba takie sformułowanie pozostawić bez zmian. Mogę sobie na przykład wyobrazić konieczność posłużenia się pojęciem „trudnej sytuacji”, ponieważ takich „trudnych sytuacji”, w danych okolicznościach, nie sposób z góry przewidzieć i skatalogować. Można ewentualnie w uzasadnieniu projektu ustawy dodać pewne wskazówki interpretacyjne, żeby to pojęcie było jaśniejsze, poprzez wskazanie w nim przykładowych okoliczności, które się pod nim mogą kryć (R12-A)<sup>50</sup>.

---

Ustawodawca postąpił podobnie. Wprowadził zwrot »zasady współzycia społecznego«, a potem domagał się od wszystkich, którzy się nim posługiwali, by powiedzieli, co on powiedział. No i wreszcie po iluś tam dziesiątkach lat wykształciło się jednoznaczne rozumienie tego zwrotu” (M. Zieliński, *Wiedza o tekstach prawnych jako warunek ich rozumienia*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 86).

50 W innych sytuacjach dla zapobieżenia włączenia sądów w proces tworzenia prawa posłowie *explicite* wyrażają swój sprzeciw wobec określeń nieostrych – zob. np.: pełny zapis przebiegu

Konstatacja, że prawodawca celowo uelastycznia tekst prawny za pomocą wyrażen nieostrych, nie jest w teorii prawa niczym obcym. Co więcej, na możliwość korzystania z tego narzędzia wskazuje wprost § 155 ust. 1 ZTP<sup>51</sup>. W praktyce poszczególne koncepcje wykładni zalecają różne sposoby stosowania określeń nieostrych. Na tym tle Ewa Łętowska wyjaśniała, że sąd może do tego zagadnienia podejść dwojako. Po pierwsze, może dokonać subsumpcji, czyli po prostu stwierdzić, że w rozstrzyganej sytuacji doszło na przykład do „rażącego niedbalstwa”. I po drugie, może określenie nieostre interpretować, czyli w przytoczonym przykładzie rozważać, jakie kryteria musi spełniać pewna sytuacja, by można było mówić o „niedbalstwie”, i na czym polega jego kwalifikowana forma. Dopiero w następnej kolejności zinterpretowane pojęcie można byłoby odnieść do konkretnego stanu faktycznego<sup>52</sup>.

Przyjmuje się, że ustawodawca „celowo [...] zmierza do przyznania kompetencji prawotwórczej organom stosującym prawo, a realizacja tej kompetencji odnosi się do etapu podejmowania konkretnej decyzji”<sup>53</sup>. Jest to kompetencja tak dalece współkształtująca treść przepisu, że Trybunał Konstytucyjny

---

posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 46) oraz Komisji Zdrowia (nr 50) z dnia 23 października 2012 r., s. 5–10; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 83) z dnia 5 marca 2013 r., s. 18; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 100) z dnia 21 listopada 2017 r., s. 4 i n.

- 51 „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrych, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”.
- 52 E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 7–8, s. 19. Por. także: Z. Tobor, *Krótką opowieść...*, s. 109–110; Idem, *W poszukiwaniu...*, s. 199–203. W nieco innych słowach rolę sądów w tej sytuacji wyjaśnia H. Litwińczuk: „Rola orzecznictwa polega w tym przypadku na wyjaśnianiu sensu i funkcji takich klauzul, zwrotów niedookreślonych i pojęć w tekście prawnym, na sprecyzowaniu kryteriów, które umożliwiają wypełnienie ich treścią, a także na określeniu stanów faktycznych, które nie mieszczą się w danym zwrocie niedookreślonym” (H. Litwińczuk, *Rola orzecznictwa...*, s. 242).
- 53 E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja...*, s. 18. Zdarza się jednak, że sądy „zrzekają się” swojej kompetencji na rzecz innych sądów – zob.: ibidem, s. 20; Z. Tobor, M. Zeifert, *How Polish Courts...*, s. 198–199. W ocenie S. Piekarczyka takie podejście do określeń nieostrych, a nawet klauzul generalnych, nie jest uprawnione i wiąże się z przyznaniem sądowi zbyt dużego zakresu dyskrecjonalności – zob. S. Piekarczyk, *Wielokierunkowa nieostrość w sądowym stosowaniu prawa. Intencja prawodawcy a dyskrecjonalność sędziowska – antynomia czy kongruencja?*, w: *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, red. L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 175–177.

w swoim orzecznictwie przyjął koncepcję, że „stała, powtarzalna, ukształtowana praktyka interpretacyjna daje możliwość kontroli konstytucyjności przepisu w brzmieniu ukształtowanym przez tę praktykę”<sup>54</sup>.

## 7.5. Dyrektywa języka prawniczego – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami

### Podsumowanie

Wiedza na temat poglądów orzecznictwa i doktryny posiadana przez uczestników sejmowej fazy procesu legislacyjnego w wielu sytuacjach może być niewystarczająca. Kanały wymiany wiadomości między prawodawcą i sądami (oraz ewentualnie nauką prawa) funkcjonują w sposób raczej przypadkowy. Ponadto, kiedy proces legislacyjny prowadzony jest w szybkim tempie – a jak ustaliłem w **podrozdziale 5.1.**, staje się to coraz częstsze – opiniodawcy niejednokrotnie nie będą w stanie skorzystać ze swoich ustawowych uprawnień i przedłożyć opinii. Tym samym nie będą mogli wykorzystać szansy, aby zaprezentować uczestnikom procesu legislacyjnego stan dyskusji w orzecznictwie. Zasięganie opinii ekspertów-naukowców nie jest zaś obowiązkowe, a i na zrealizowanie tej możliwości w procesie legislacyjnym trzeba pozostawić odpowiednio długi czas.

Uzasadnianie odwoływania się do ustaleń orzecznictwa i doktryny działaniami prawodawcy może mieć miejsce w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, tam, gdzie można ustalić, że dane pojęcie funkcjonowało w specyficznym, prawniczym znaczeniu przed wydaniem ustawy, i da się uprawdopodobnić, że prawodawca chciał się posłużyć właśnie tym specyficznym, prawniczym znaczeniem. W tej sytuacji trudno mówić o bezwzględnym wymogu „zgodności poglądów” – o ile tylko uda się rozpoznać, którą z propozycji orzeczniczo-doktrynalnych chciał wykorzystać prawodawca. Po drugie, w sytuacji, kiedy prawodawca zdaje się powierzać

54 E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja...*, s. 26. „Mowa zatem o tzw. normatywizacji znaczeń, tj. przeobrażeniach w znaczeniach pojęć, które wynikają bezpośrednio z orzecznictwa sądowego, a ściślej – z wykładni operatywnej. [...] Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdza, że danym przepisom prawnym może zostać przypisane »wskutek ich trwałej, powszechnej i jednolitej wykładni, określone znaczenie normatywne«. W szerszej perspektywie można zatem twierdzić o przyjęciu przez Trybunał koncepcji tzw. żyjącego prawa, które da się sformułować do tezy, że treść normy wynikającej z kontrolowanego przepisu jest taka, jak ją odczytują sądy, w szczególności Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, o ile sądowe rozumienie przepisu ma charakter stały, powszechny i jednoznaczny” (S. Żółtek, *Przeobrażenia semantyczne jako wynik orzecznictwa Sądu Najwyższego – na przykładzie spraw karnych, w: Rola orzecznictwa...*, s. 268–270).



„władzę ustalania znaczeń” interpretatorom, a zwłaszcza sądom. Dzieje się tak szczególnie w odniesieniu do określeń nieostrych – w tych przypadkach można przyjąć, że prawodawca z góry „uznaje za swoje” wszelkie doprecyzowanie ich znaczenia, które będzie dokonywane przez sądy. Poza tymi przypadkami odwoływanie się do orzecznictwa oraz doktryny nie znajduje bezpośredniego uzasadnienia z perspektywy dążenia do korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego. Nie oznacza to jednak, że w innych sytuacjach interpretatorzy niezasadnie odwołują się do poglądów sądów czy przedstawicieli nauki prawa. Interpretator może się na nie powoływać, akceptując trafność przedstawionej tam argumentacji, mającej na celu ustalenie intencji prawodawcy, i przyjmując tę argumentację za własną.



## Rozdział 8

# Dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych Słowniki językowe

Gdy brak definicji legalnej, interpretator powinien ustalić, jakie znaczenia są związane z analizowanym zwrotem w czterech zbiorach znaczeń, tradycyjnie nazywanych językiem prawnym, językiem prawniczym, językiem specjalistycznym (językami specjalistycznymi) oraz językiem powszechnym<sup>1</sup>. Ten ostatni zbiór jest podstawowym tworzywem, z którego kształtowane są akty prawne. Zakładam, że wyrażenia przejęte z języka powszechnego, którym następnie prawodawca lub wspólnota interpretacyjna nadają zupełnie nowe znaczenia bądź doprecyzowują stare, nie są już dłużej częścią tego zbioru znaczeń – odtąd zasilają język prawny lub język prawniczy<sup>2</sup>. Jednakże mimo to język powszechny pozostaje bardzo ważnym punktem odniesienia tak dla prawodawcy, jak i dla interpretatora, ponieważ „nie każdy wyraz użyty przez ustawodawcę w normie zostaje obłany jakąś prawną ciecżą, która zamazuje jego zastane znaczenie. [...] ustawodawca może ustanowić, aby dany wyraz zachował takie znaczenie, jakie posiada w języku, skąd został zaczerpnięty”<sup>3</sup>.

- 1 W dalszych rozważaniach będę posługiwał się pojęciem „języka powszechnego” stosownie do terminologii wykorzystanej w § 8 ust. 1 ZTP, utożsamiając go z językiem ogólnym. Na temat języka ogólnego i języka potocznego zob.: punkt 7.2.2.; A. Choduń, *Leksyka tekstów aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 28–30; Eadem, *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007; Eadem, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 181–186.
- 2 Por. A. Choduń, *Język prawny a język potoczny*, w: *Język – prawo – społeczeństwo*, red. E. Malinowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004, s. 84.
- 3 B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1948, s. 78. W ocenie S. Wronkowskiej język powszechny największą rolę odgrywa w tekście konstytucji: „o ile w tekstach innych aktów normatywnych stosunkowo często prawodawca modyfikuje język powszechny lub uzupełnia go zwrotami językowymi zaczerpniętymi z jakichś języków wyspecjalizowanych, w konstytucji zabiegi tego rodzaju są rzadkością. Dominuje w niej język powszechny z całym swym bogactwem i zarazem niedoskonałościami” (S. Wronkowska, *Kilka uwag o językowym aspekcie wykładni konstytucji*, w: *Wykładnia prawa*.

## 8.1. Interpretacyjna dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych

### Słowniki językowe w interpretacji prawa

Język powszechny odgrywa fundamentalną rolę zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, ponieważ jest najbardziej kompleksowym i rozbudowanym systemem znaczeń. Pozostałe języki (prawny, prawniczy i specjalistyczne) jedynie modyfikują znaczenia określeń i tak używanych w języku powszechnym (doprecyzowują/zmieniają je) lub dodają do niego nowe określenia. Te rejestry językowe mają charakter wtórny w tym znaczeniu, że są zbudowane na fundamentach języka powszechnego i nie funkcjonują bez koniecznych zapożyczeń z niego. W tym sensie z pewnością za zasadne – a nawet bezalternatywne – uznać trzeba domniemanie języka powszechnego w jego słabej wersji, którą zaprezentował Jerzy Wróblewski: „Zwrotom interpretowanym nie można bez dostatecznych powodów przypisywać swoistego znaczenia prawnego, ale gdy się ustali, że takie znaczenie mają, wówczas należy posługiwać się nim bez względu na to, jakie znaczenie mają równokształtne zwroty w języku potocznym”<sup>4</sup>. Podobną dyrektywę języka powszechnego sformułował Lech Morawski: „Normie należy przypisać takie znaczenie, jakie ma ona w języku potocznym, chyba że ważne względy przemawiają za odstępianiem od tego znaczenia”. Zdaniem autora jest to „niewątpliwie najważniejsza dyrektywa wykładni”<sup>5</sup>.

Jeżeli więc interpretator skonstatuje, że zwrotowi nie nadano żadnego specyficznego rozumienia w języku prawnym, prawniczym lub specjalistycznym, nie pozostaje mu nic innego, jak sięgnąć do języka powszechnego<sup>6</sup>. W razie stwierdzenia konkurencji znaczeń interpretatorzy stają przed trudnym zadaniem określenia, z którego języka w danym przypadku skorzystał prawodawca<sup>7</sup>. Choć niektóre koncepcje wykładni podpowiadają pewne rozwiązania

*Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 79).

- 4 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 245.
- 5 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 98–99.
- 6 Na temat tej słabej wersji domniemania języka powszechnego (potocznego) por. uwagi A. Choduń – A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 187–195.
- 7 W pracy nie charakteryzuję mocnej wersji domniemania języka powszechnego, która oznaczałaby, że w sytuacji, gdy zwrot ma ustalone znaczenie w języku powszechnym, należy automatycznie odrzucić znaczenia z języków prawnego, prawniczego oraz specjalistycznych. Taką

*in abstracto* (zob. **podrozdział 6.1.**), to jednak analiza praktyki orzeczniczej pokazuje, że trudno w tym względzie wskazać jakiejkolwiek prawidłowości<sup>8</sup>. Brak jednoznacznych rozstrzygnięć dotyczących kolejności odwoływania się do poszczególnych zbiorów znaczeń w trakcie wykładni prawa jest oczywiście związany z brakiem konsekwentnie stosowanej „hierarchii znaczeń” w procesie prawodawczym. W rozdziałach 6 i 7 starałem się przeanalizować, w jakich sytuacjach wzrasta prawdopodobieństwo, że prawodawca zrealizował dyrektywę języka prawnego bądź dyrektywę języka prawniczego. Są to jednak tylko pewne wskazówki i nawet w tych przypadkach może się zdarzyć, że prawodawca posłuży się językiem powszechnym lub językami specjalistycznymi, choćby ze względu na oddziaływanie ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania. Analiza procesu legislacyjnego nie pozwala na stworzenie precyzyjnej i zamkniętej listy sytuacji, w których prawodawca korzysta z języka prawnego, języka prawniczego, języka powszechnego czy języków specjalistycznych.

W teorii interpretacji prawniczej nieco miejsca poświęcono problemowi posługiwania się przez prawodawcę znaczeniami specjalistycznymi. Morawski sformułował „dyrektywę znaczenia specjalnego”: „Jeżeli określony termin należy do terminów specjalistycznych w określonej dziedzinie wiedzy lub praktyki społecznej, to należy przyjąć, że termin ten ma takie znaczenie jak w tych dziedzinach”. Jednocześnie autor radził: „przy stosowaniu dyrektywy języka specjalistycznego należy mieć na względzie przede wszystkim to, kto jest adresatem danej normy, czy jest nim specjalista, który powinien znać język specjalistyczny określonej dziedziny, czy też jest nim laik”<sup>9</sup>.

W celu ustalenia znaczenia zwrotów w języku powszechnym interpretatorzy odwołują się do własnej intuicji językowej, słowników językowych oraz

---

mocną wersję domniemania języka powszechnego krytykuje M. Zieliński – zob. M. Zieliński, *Iura novit curia a wykładni prawa*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 289–290.

- 8 Z. Tabor, *Iluzja wykładni językowej*, w: *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 196–198; A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 58–59.
- 9 L. Morawski, *Zasady...*, s. 116. Por. także B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2008, s. 45.

opinii biegłych językoznawców<sup>10</sup>. Ostatnie z tych źródeł wykorzystywane jest najrzadziej, pierwsze zaś nieustannie. Spośród trzech źródeł wiedzy o znaczeniach języka powszechnego – intuicji, opinii biegłych, słowników – najwięcej uwagi poświęca się słownikom i również w tym rozdziale będą one analizowane w najszerszym zakresie.

Użyteczność słownika przy odczytywaniu tekstu prawnego dostrzegł już Eugeniusz Waśkowski. W swojej *Teorii wykładni prawa cywilnego* wskazał, że w ramach „wykładni słownej” dużą rolę odgrywa ustalenie, jakie jest pochodzenie danego określenia, co odróżnia je od „innych, zbliżonych co do znaczenia słów, i jakim słowem o znaczeniu przeciwnym odpowiada [...]”. Wyniki tego badania wciąga się do słowników, które są najbliższym źródłem do poznania sposobu potocznego używania słów<sup>11</sup>. Przez długie lata teoretycy wykładni nie interesowali się jednak słownikami i dopiero w ciągu ostatnich 15 lat zauważalny jest *boom* na nie<sup>12</sup>. Podkreśla się, że odwołanie się do słownika – w przeciwieństwie do polegania na własnej intuicji językowej – pozwala zobiektywizować interpretację prawa<sup>13</sup>. Jednakże teoretycy prawa i leksykografowie wyrażają również obawy, czy prawnicy zdecydowanie nie przeceniają ich możliwości. „[W] ogólnej świadomości (nie tylko prawniczej), słowniki wciąż pozostają wyroczniami, w których »użytkownik nie szuka rady, on szuka prawdy«”<sup>14</sup>.

Interpretatorzy nie zwracają uwagi na to, jak bardzo różnorodne są słowniki<sup>15</sup>. Często nie dostrzegają różnic między słownikami ogólnymi i słownikami specjalistycznymi (synonimów, frazeologizmów, wyrazów obcych itp.), a to te

10 A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu...*, s. 25.

11 E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 23.

12 Za „momenty przełomowe” można uznać pierwsze wydanie *Wykładni prawa. Zasad, reguł, wskazówek* M. Zielińskiego w 2002 r. (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002) oraz ogłoszenie w 2007 r. artykułu A. Bielskiej-Brodziak i Z. Tobora (A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Słowniki a interpretacja tekstów prawnych*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 5).

13 B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, s. 50; A. Choduń, M. Zieliński, *W sprawie słowników w procesie interpretacji tekstów prawnych raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 7, s. 97; A. Michalak, *Słowniki językowe w interpretacjach prawa podatkowego*, w: *Język w prawie, administracji i gospodarce*, red. K. Michalewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 24.

14 E. Kubicka et al., *Wykorzystanie słowników w interpretacji prawniczej – implikacje praktyczne*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2015, nr 1, s. 26.

15 A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Słowniki a interpretacja...*, s. 28–29.

pierwsze powinny stanowić podstawową pomoc w pracy interpretacyjnej<sup>16</sup>. Nie przykładają także stosownej wagi do daty wydania słownika i nie wyjaśniają, jak i dlaczego dokonali wyboru jednego spośród zastanych tam znaczeń<sup>17</sup>. Prawdopodobnie przyczyną tych błędów jest brak świadomości, że opis leksykograficzny nie ma charakteru obiektywnego. To pochodna, po pierwsze, przyjętych przez redaktora słownika założeń<sup>18</sup>, a po drugie, „doboru i »wieku« [...] tekstów źródłowych”. Sposobem na choćby częściowe uniknięcie tych pułapek może być korzystanie w procesie wykładni z kilku słowników jednocześnie, aby „następnie oddzielić te różnice, które są tylko wynikiem technicznych konwencji ukształtowania definicji, by wydobyć coś, co by można nazwać jądrem »znaczeniowym«, obecnym we wszystkich opisach. W orzecznictwie sądowym napotkać można przykłady tego typu metody interpretacyjnej”<sup>19</sup>.

## 8.2. Redakcyjna dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych Słowniki językowe w redagowaniu prawa

Rolę języka powszechnego w procesie tworzenia ustaw określa § 8 ust. 1 ZTP. Przepis ten nakazuje uczestnikom procesu legislacyjnego, by posługiwali się w ustawach poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Z kolei zgodnie z § 8 ust. 2

16 „Słowniki ogólne, jak wiadomo, przynoszą możliwie najszerszą i najbardziej wszechstronną informację o jednostkach języka i są kierowane do najszerszych kręgów odbiorców. To powszechnie przyjęte twierdzenie w pewnym sensie zwalnia z bardziej szczegółowych dociekań na temat odbiorców takich słowników i ich potrzeb” (P. Żmigrodzki, A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Opis semantyczny leksemów w słowniku ogólnym i jego doniosłość prawna*, „Język Polski” 2008, z. 1, s. 3). Zob. także: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 279–280; Idem, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 26.

17 A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Słowniki a interpretacja...*, s. 32.

18 „Kształt artykułu hasłowego w słowniku zależy od typu słownika, jego wielkości, a także od konwencji opisu przyjętej w danym słowniku. [...] Pamiętać też należy, że definicja znaczenia jest w istocie jego interpretacją, dokonaną przez redaktora hasła [...]. Wprowadzając się do tego, aby interpretacja ta była możliwie jak najbardziej obiektywna, ale różnic wynikających z tego faktu w żaden sposób nie da się uniknąć [...]” (Z. Tobor, P. Żmigrodzki, A. Bielska-Brodziak, *Co każdy prawnik o słownikach wiedzieć powinien*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 7–8, s. 87).

19 Ibidem, s. 87–88.

w ustawie należy unikać posługiwania się określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi (chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim) oraz nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia). Przepis ten nakazuje również unikać posługiwania się określeniami specjalistycznymi – o ile tylko ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu.

Te ogólne dyrektywy oraz okoliczności związane z ich urzeczywistnianiem w procesie ustawodawczym przeanalizuję w trzech punktach. Po pierwsze, Zasady techniki prawodawczej zobowiązują uczestników procesu legislacyjnego do zapewnienia projektowi ustawy poprawności językowej. Po drugie, projekt ma być co do zasady tworzony z określeń rozumianych tak jak w języku powszechnym. W wyznaczonych granicach trzeba zaś dążyć do eliminowania między innymi określeń specjalistycznych. I po trzecie, w obrębie znaczeń języka powszechnego należy preferować znaczenia podstawowe.

### 8.2.1. Poprawność językowa projektu ustawy

Wymóg poprawności językowej – w ocenie komentatorów – oznacza między innymi konieczność:

1. używania jedynie takich form wyrażenia, których istnienie poświadczają słowniki ogólne;
2. budowania wyrażenia złożonych zgodnie z zasadami polskiej składni<sup>20</sup>.

Obowiązki te w Zasadach techniki prawodawczej zostały przypisane redaktorom projektów ustaw nie tylko w celu ochrony języka polskiego<sup>21</sup>, lecz również

20 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 43. Na problemy syntaktyczne zwraca się uwagę także w § 7 ZTP: „Zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych”.

21 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 97. „[...] teksty aktów prawnych powinny być redagowane zgodnie z polską normą wzorcową, a nie potoczną” (A. Choduń, *Norma językowa a dyrektywy redagowania tekstów aktów prawnych*, w: *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 50). „**Normę wzorcową** tworzą elementy języka używane świadomie, »z poczuciem ich wartości semantycznej i stylistycznej, a pozostają w zgodzie z tradycją językową, regułami gramatycznymi i semantycznymi polszczyzny«” (ibidem, s. 48–49; *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, red. A. Markowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 1702).



zapobieżenia wątpliwościom interpretacyjnym<sup>22</sup>. Szczególne znaczenie w zachowaniu poprawności językowej projektów ustaw w trakcie sejmowej fazy procesu ustawodawczego ma mechanizm konsultacji projektów z językoznawcami zatrudnionymi w Biurze Legislacyjnym, przeprowadzanych pomimo tego, że już samych legislatorów można uznać za osoby o wyższej kompetencji językowej niż przeciętna<sup>23</sup>. Projekty ustaw po ich skierowaniu do rozpatrzenia przez komisję sejmową przekazywane są do analizy językowej, a następnie powracają z sugestiami zmian do legislatorów-opiekunów projektu. To do nich należy ocena zasadności sugestii językoznawców i decyzja o ich ewentualnym przedstawieniu komisji sejmowej (jako „wniosków lub uwag w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej”) lub wprowadzeniu do projektu w ramach upoważnienia komisyjnego (na temat tego mechanizmu i legislatorskich ocen jego funkcjonowania więcej w **podrozdziale 3.4**).

Legislatorzy, dążąc do zapewnienia językowej poprawności projektu, najczęściej polegają na własnej wiedzy językowej oraz opiniach językoznawców. Pomocny bywa jednak również słownik językowy:

– Tak [sięgamy do słowników lub encyklopedii – M.S.], ostatnio zastanawialiśmy się na przykład, czy poprawnie mówi się „w uczelni” czy „na uczelni” (R7-A);

---

Zob. też A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przeгляд Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 93–94.

- 22 Na temat licznych problemów, jakie może rodzić redagowanie projektu z naruszeniem choćby zasad gramatyki języka polskiego zob. M. Zeifert, *Gramatyka przepisu jako przesłanka decyzji interpretacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2019, s. 147 i n. Natomiast M. Zieliński przestrzega, by nie wyciągać zbyt daleko idących wniosków z niepoprawności językowej w aktach prawnych: „»Ulepszanie« tekstu dokonujące się na poziomie deskryptywnym nie może naruszać sensu normatywnego, co samo przez się stanowi istotną wskazówkę dla redaktorów tekstów prawnych (zachowania należytej ostrożności w »ulepszaniu«), a interpretatorom pozwala żywić przeświadczenie, że redaktor tekstu nie przez przypadek dobrał daną formę redakcyjną, nawet jeśli w jakimś stopniu narusza ona reguły poprawnościowe języka ogólnego. Z tego też względu interpretator nie powinien utyskiwać nad przyjętą w tekście formułą słowną (jakoby dziwną czy niewłaściwą), lecz powinien stąd czerpać wskazówki interpretacyjne, np. inaczej rozumieć zwrot »Minister wyda wykaz« niż zwrot »Wykaz wyda minister«” (M. Zieliński, *Osiemnaście mitów...*, s. 26–27).
- 23 O potrzebie posiadania szczególnych kompetencji językowych przez przygotowujące akty normatywne zob. M. Bartoszewicz, *Zakres znajomości języka polskiego przez osoby publiczne i obywateli. Rozważania na tle polskiego prawa*, „Przeгляд Legislacyjny” 2014, nr 1, s. 50–55.

– Tak [sięgam do słowników lub encyklopedii – M.S.], kiedy mam wątpliwości językowe. Ale język polski to nie matematyka, różne formy są dopuszczalne (R20-A).

### 8.2.2. Powszechnie przyjęte znaczenie. Znaczenia specjalistyczne

Kolejnym z obowiązków nałożonych przepisem § 8 ust. 1 ZTP jest nakaz posługiwania się w ustawach określeniami w ich „powszechnie przyjętym znaczeniu”. Do tej pory używałem pojęcia „języka powszechnego” bez jego dokładniejszego scharakteryzowania; tutaj trzeba już zaznaczyć, że jego znaczenie nie jest do końca ustalone. Komentatorzy Zasad akcentują, że „powszechność”, o jakiej mowa w § 8 ust. 1 tego aktu prawnego, nie oznacza potoczności. Powszechność to nakaz unikania znaczeń żargonowych, archaicznych, regionalnych, środowiskowych czy wreszcie profesjonalnych<sup>24</sup>. Powszechnie znaczenie to takie, które ma charakter ogólnopolski oraz jest używane współcześnie i przez stosunkowo najszerszą grupę społeczeństwa<sup>25</sup>.

W celu scharakteryzowania, o jaki rejestr języka chodzi, Agnieszka Choduń odwołała się do dychotomii słownictwa wspólnoodmianowego i słownictwa swoistego<sup>26</sup>. Słownictwo swoiste to specjalne (zawodowe i terminologiczne), erudycyjne lub ekspresywnie nacechowane rodzaje polskiej leksyki<sup>27</sup>. Słownictwo wspólnoodmianowe stanowi zaś „zasób jednostek słownikowych w zasięgu uniwersalnym, właściwych każdemu wariantowi polszczyzny, ale nie charakterystyczny dla żadnego z nich”<sup>28</sup>. „Jako konieczny składnik wypowiedzi w każdej odmianie i w każdej sytuacji komunikacyjnej, jest elementem słownictwa tekstów aktów prawnych”<sup>29</sup>. I właśnie ze słownictwa wspólnoodmianowego

24 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 44.

25 *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 80–83; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 98.

26 A. Choduń, *Uwagi na temat sposobów wzbogacania leksyki tekstów aktów prawnych*, w: *Prawo, język, logika...*, s. 19.

27 *Ibidem*, s. 21.

28 D. Buttler, A. Markowski, *Słownictwo wspólnoodmianowe, książkowe i potoczne współczesnej polszczyzny*, „Język a Kultura” 1988, nr 1, s. 108; cyt. za A. Choduń, *Leksyka tekstów...*, s. 25; Eadem, *Uwagi na temat...*, s. 20.

29 A. Choduń, *Leksyka tekstów...*, s. 25.

powinien korzystać redaktor tekstu prawnego, by zadośćuczynić obowiązkowi nałożonemu przez § 8 ust. 1 ZTP<sup>30</sup>.

Z kolei na leksykę swoistą składa się przede wszystkim słownictwo prawne (język prawny i język prawniczy) oraz słownictwo o charakterze książkowym, urzędowym, zawodowym i naukowym<sup>31</sup>. Dalsze rozważania nie odnoszą się do słownictwa prawnego, które analizowałem już w rozdziałach 6 i 7, tu przyjrę się słownictwu, które można nazwać specjalistycznym. Na tego rodzaju słownictwo składają się profesjonalizmy oraz terminy. Pierwsze są elementem mowy potocznej, nieoficjalnej. Drugie zaś „tworzone są w sposób planowy, ściśle i jednoznacznie (poprzez definicje) odnoszą się do określonych przedmiotów i zjawisk, opisywanych przez daną naukę lub wykorzystywanych w dziedzinie techniki”<sup>32</sup>.

Dyrektywa wyrażona w § 8 ust. 2 pkt 1 ZTP generalnie zakazuje używania w ustawach określeń specjalistycznych, o ile „ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu”<sup>33</sup>. Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej i Macieja Zielińskiego muszą to być odpowiedniki dokładne, już funkcjonujące w języku powszechnym i zwarte (a nie opisowe, ponieważ opisowo przekazać można każde określenie specjalistyczne)<sup>34</sup>. Przez „określenia specjalistyczne” należy rozumieć jedynie terminy (w opisanym wcześniej znaczeniu), nie zaś profesjonalizmy<sup>35</sup>.

30 „Należy zatem przyjąć, że postulat zawarty w ZTP dotyczący posługiwania się w tekstach aktów prawnych określeniami w powszechnie przyjętym znaczeniu nie odnosi się do znaczenia potocznego. Powszechnie zrozumiała jest leksyka wspólna różnym odmianom polszczyzny (leksyka współnoodmianowa). Leksyka współnoodmianowa [...] wchodzi w skład słownictwa tekstów aktów prawnych” (ibidem, s. 29–30).

31 Ibidem, s. 30. Por. również A. Choduń, *Uwagi na temat...*, s. 21.

32 Ibidem, s. 22–23. Z cytatu usunięto wytłuszczenie jednego z fragmentów.

33 G. Wierczyński zwraca uwagę, że „[w] obecnym brzmieniu zakaz korzystania z takich określeń został złagodzony – do dnia 1 marca 2016 r. komentowany przepis wyrażał całkowity zakaz używania określeń specjalistycznych, jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym, a obecnie przepis zezwala na korzystanie z nich, jeśli jest to powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu – a zatem nie tylko wtedy, gdy nie ma odpowiedników w języku powszechnym, ale również wtedy, gdy odpowiedniki takie istnieją, ale nie zapewniają potrzebnej precyzji wypowiedzi” (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 100).

34 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 45. Trzeba jednak zaznaczyć, że poglądy te autorzy sformułowali na tle poprzedniego brzmienia § 8 ust. 2 pkt 1 ZTP. Por. G. Wierczyński, *Komentarz do § 8. W: Zasady techniki prawodawczej...*

35 A. Choduń, *Uwagi na temat...*, s. 23.

Restrykcyjność wspomnianego zakazu zależy również od adresatów aktu prawnego (a nawet pojedynczej normy prawnej) – jeśli jest on kierowany tylko do specjalistów, nie można zignorować znaczeń języka specjalistycznego<sup>36</sup>:

Dopuszczalność używania profesjonalizmów zależy również od tego, do jakich adresatów dany akt jest skierowany. Jeśli adresatami tymi są wyłącznie osoby należące do danej grupy zawodowej, użycie profesjonalizmów przyjętych w tej właśnie grupie jest bardziej dopuszczalne, niż w sytuacji, w której akt jest skierowany do szerokiej grupy adresatów<sup>37</sup>.

Autor tego fragmentu dodał niezwykle istotne spostrzeżenie:

Aby jednak nie naruszyć zasady komunikatywności tekstu prawnego, wszystkie użyte w danym akcie profesjonalizmy powinny być zdefiniowane. Jeśli definicji tych określeń nie ma w innych aktach należących do danej dziedziny, należy je zamieścić w projektowanym akcie prawnym. Należy bowiem przyjąć, że każdy profesjonalizm jest określeniem, którego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe<sup>38</sup>.

W ustalaniu, jakie jest powszechnie przyjęte znaczenie wyrażenia, a jakie są jego znaczenia specjalistyczne, uczestnikom procesu legislacyjnego pomagają nie tylko ich własna wiedza językowa i przedmiotowa, lecz także słowniki<sup>39</sup> i encyklopedie. Słowniki językowe, prezentując znaczenia wiązane w języku z danym wyrażeniem, najczęściej podają także informację pragmatyczną, czyli wskazówkę dotyczącą okoliczności używania tego wyrażenia w określonym znaczeniu. Czynią to za pomocą kwalifikatorów. Informują one „o dodatkowych cechach jednostki języka, przede wszystkim jej użyciu w zakresie ograniczonym stylowo (np. oficjalne, urzędowe, książkowe), środowiskowo (potoczne, młodzieżowe itd.), a także użyciu z określoną intencją (np. lekceważące,

36 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 45.

37 G. Wierczyński, *Komentarz do § 8...*

38 Ibidem.

39 „[...] zarówno redaktor tekstu prawnego, jak i jego interpretator nie mogą polegać jedynie na swej intuicji językowej bez odwoływania się do słowników języka polskiego, w których zawarto ustalenia poczynione przez językoznawców” (A. Choduń, *Leksyka tekstów...*, s. 30).

ironiczne, obraźliwe)”<sup>40</sup>. Najliczniejsze są kwalifikatory „terminologiczne (np. *praw.*, *med.*, *biol.*, *ekon.*), zwane także profesjonalno-naukowymi, specjalistycznymi czy zawodowymi”<sup>41</sup>. Kwalifikatora nie wolno mylić z kwalifikacją tematyczną; czym innym jest opatrzenie danego znaczenia kwalifikatorem *anat.* [*anatomiczny*], a czym innym przypisanie znaczenia do pola tematycznego „części ciała”.

Informacje o kwalifikacji tematycznej podaje się konsekwentnie tylko w najnowszym leksykonie współczesnej polszczyzny, *Wielkim słowniku języka polskiego PAN*. [...] Jest to idea nowa [...], trzeba więc pamiętać, że w niektórych słownikach języka polskiego (zwłaszcza tych opartych na przestarzałej koncepcji Witolda Doroszewskiego, czyli na przykład USJP [*Uniwersalny słownik języka polskiego PWN* pod red. Stanisława Dubisza – M.S.]) nadużywa się kwalifikatorów tam, gdzie leksykograf chce wskazać pole tematyczne<sup>42</sup>.

Można więc w uproszczeniu stwierdzić, że „powszechnie” przyjęte jest to znaczenie danego określenia, które nie zostało opatrzone żadnym

40 Z. Tobor, P. Żmigrodzki, A. Bielska-Brodziak, *Co każdy prawnik...*, s. 92. Zob. także P. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do leksykografii polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 68–70.

41 W. Maciołek, *Leksykograf w roli eksperta. Wyrażenia kwalifikowane w słownikach języka polskiego jako prawne lub prawnicze a ich adekwatność wobec rozumienia prawniczego*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2017, nr 2, s. 17. Na temat roli kwalifikatorów w wykładni prawa zob. także M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 337.

42 W. Maciołek, *Leksykograf w roli eksperta...*, s. 18–19. W *Zasadach opracowania Wielkiego słownika języka polskiego PAN* odnaleźć można następujący *passus*: „Celem zastosowania kwalifikatora z tej grupy [kwalifikatorów specjalistycznych – M.S.] jest podkreślenie, że dana jednostka leksykalna albo ma charakter terminu z określonej dziedziny nauki lub sztuki, albo przynajmniej jest używana głównie przez specjalistów z tych dziedzin bądź też w gronie osób zajmujących się konkretnym typem działalności, a innym może być nieznaną lub dla nich niezrozumiałą. Należy więc ściśle odróżnić kwalifikację specjalistyczną od klasyfikacji tematycznej słownictwa w WSJP PAN [...]. Nie każdy więc wyraz związany z danym polem tematycznym ma odpowiedni kwalifikator. Przykładowo, nie użyto kwalifikatora przy wyrazie **sos** ‘gęsty płyn o różnych smakach, przyrządzany jako dodatek do potraw’, zawiera go natomiast wyraz **glazura** 3. ‘warstwa lukru na wyrobach cukierniczych’, ponieważ znaczenie pierwszego dla tzw. zwykłego człowieka wydaje się oczywiste, drugiego – już nie” ([https://pliki.wsjp.pl/zasady\\_opracowania\\_wsjp.pdf](https://pliki.wsjp.pl/zasady_opracowania_wsjp.pdf) [dostęp: 15.12.2022]).

kwalifikatorem<sup>43</sup> – oczywiście z uwzględnieniem wcześniejszego zastrzeżenia, dotyczącego nadużywania kwalifikatorów w niektórych słownikach. Systemy kwalifikatorów różnią się w poszczególnych dziełach leksykograficznych, dlatego warto zapoznawać się z informacjami podawanymi we wstępie do słownika. Jeszcze prostszą zasadą, o której należy pamiętać, jest ta, że w polskich dziełach leksykograficznych znaczenia specjalistyczne najczęściej umieszcza się na dalszych pozycjach w opisie leksykograficznym, chyba że wyraz ma tylko znaczenia specjalistyczne<sup>44</sup>.

Słowniki językowe nie odnotowują wszystkich określeń i znaczeń specjalistycznych, lecz jedynie te częściej używane, występujące również w tekstach spoza grupy profesjonalnych, branżowych. Interesujące – i ściśle – kryterium przyjęto w *Wielkim słowniku języka polskiego PAN* pod red. Piotra Źmigrodzkiego: „[...] aby dany termin zasługiwał na opisanie w WSJP, jest wymagane jego poświadczenie w wersji zrównoważonej NKJP [Narodowego Korpusu Języka Polskiego – M.S.] przynajmniej w pięciu źródłach, przy czym co najmniej dwa z tych źródeł nie należą do tekstów specjalistycznych. [...] za »teksty niespecialistyczne« uznajemy w szczególności teksty gazetowe i literaturę piękną”<sup>45</sup>. Jednak nie tylko z tego względu słownik może czasem zawodzić tam, gdzie chodzi o poznanie właśnie specjalistycznego, a nie powszechnego znaczenia danego wyrażenia. „[C]hoć wyrażenia specjalistyczne często przenikają do języka ogólnego, to ich znaczenia utrwalone w tym ostatnim będą się nieco różnić od

43 „[...] występowanie kwalifikatora dotyczy zawsze słownictwa w jakiś sposób nacechowanego, przynależnego do określonej odmiany leksykalnej, brak zaś kwalifikatora wskazuje na brak takiego nacechowania” (A. Choduń, *Leksyka tekstów...*, s. 22). Trzeba jednak zastrzec, że na przykład w *Słowniku współczesnego języka polskiego* pod red. B. Dunaja, „nie opatrzone kwalifikatorami terminów i znaczeń specjalistycznych, jeśli są one rozpowszechnione, znane przeciętnemu użytkownikowi języka, niespecialiście” (*Słownik współczesnego języka polskiego. Tom 1: a-ówdzie*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Reader’s Digest, Warszawa 2001, s. X–XI). Powstaje pytanie, czy tego rodzaju leksykę należałoby traktować jeszcze jako element języków specjalistycznych czy już element języka powszechnego.

44 P. Źmigrodzki, *Wprowadzenie...*, s. 76. Zob. także H. Jadacka, *Z problemów opisu leksykograficznego haseł wieloznacznych*, „Poradnik Językowy” 1990, nr 6, s. 438–449.

45 P. Źmigrodzki, *Narodowy Korpus Języka Polskiego z punktu widzenia leksykografa. Uwagi i postulaty w związku z pracą nad „Wielkim słownikiem języka polskiego PAN”*, „Prace Filologiczne” 2015, nr 67, s. 371. Mniej ściśle sprawę tę rozwiązano w *Słowniku współczesnego języka polskiego: „W »Słowniku« pominięto znaczenia znane wyłącznie wąskiemu gronu specjalistów z danej dziedziny. Podaje się natomiast te znaczenia specjalistyczne, z którymi użytkownik języka polskiego może się zetknąć na co dzień, czytając literaturę piękną lub popularnonaukową, oglądając telewizję itp.*” (*Słownik współczesnego języka polskiego...*, s. XI).

szczególowych znaczeń właściwych danej dziedzinie wiedzy. Jest to pochodną konieczności przybliżenia ich sensu niespecjalistom i w związku z tym uproszczeń i terminologii, i samego opisu<sup>46</sup>.

Dlatego podejmując próbę rozstrzygnięcia wątpliwości co do znaczenia i zakresu terminów, warto odwoływać się nie tylko do słowników językowych, ale też do drugiego rodzaju źródeł często mylonych ze słownikami – encyklopedii<sup>47</sup>. „Rozróżnienie między słownikiem a encyklopedią opiera się m.in. na rodzaju stosowanych w nich definicji. Encyklopedie przedstawiają świat widziany oczyma nauki, słowniki pokazują – a przynajmniej twierdzi się, że powinny pokazywać – takim, jaki odzwierciedla się w świadomości użytkowników danego języka i w samym języku<sup>48</sup>. Jak dokonać adekwatnego wyboru między słownikiem a encyklopedią? „Z encyklopedii [...] lepiej korzystać na przykład w sytuacji, gdy próbuje się ustalić definicję wyrażenia o statusie terminu jakiejś dyscypliny, które nie zostało z jakiegoś powodu w danym tekście prawnym opatrzone definicją legalną. Natomiast słowniki powinny pomagać w ustaleniu znaczeń wyrażań należących do słownictwa ogólnego<sup>49</sup>.”

46 A. Czelakowska, *Nieufnym okiem prawnika, czyli najnowszy (elektroniczny) słownik języka polskiego Polskiej Akademii Nauk z punktu widzenia wykładni językowej*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2016, nr 2, s. 23. Istnieje jeszcze innego rodzaju trudność: „Uwzględnianie w słowniku ogólnym tych wszystkich znaczeń specjalistycznych nie wydaje się celowe, a czasem jest wręcz niemożliwe, gdyż na podstawie dostępnego kontekstu leksykograf może nie wykryć różnicy semantycznej, której nie podpowie mu jego własna kompetencja językowa” (P. Żmigrodzki, *Najważniejsze zasady opisu znaczenia w „Wielkim słowniku języka polskiego”*, „Linguistica Copernicana” 2009, nr 1, s. 187).

47 T. Piotrowski, *Zrozumieć leksykografię*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 38–41; E. Kubicka et al., *Wykorzystanie słowników...*, s. 28–29. Zob. również: Z. Tobor, P. Żmigrodzki, A. Bielska-Brodziak, *Co każdy prawnik...*, s. 80–82; W. Maciołek, *Leksykograf w roli eksperta...*, s. 14.

48 *Inny słownik języka polskiego PWN. Tom I: a-ó*, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. XXII–XXIII. „Przykładem, który dobrze ilustruje tę różnicę, jest sztorm, w encyklopediach i słownikach encyklopedycznych objaśniany jako rodzaj wiatru. O tym, że w potocznej świadomości sztorm nie jest rodzajem wiatru, lecz raczej rodzajem burzy, przekonują nie tylko opinie zapytanych osób. Dowody na to można znaleźć w języku: o wietrze mówimy, że wieje lub dmie, o sztormie nie mówi się w taki sposób. Na odwrót, mówimy często, że sztorm (tak jak burza) nadchodzi lub oddala się, a rzadko mówi się tak o wietrze” (ibidem).

49 S. Żurowski, *Leksykografia w pracy prawnika*, w: *Kultura języka polskiego w praktyce prawniczej*, red. D. Kała, E. Kubicka, *Zrzeszenie Prawników Polskich, Oddział w Bydgoszczy*, Bydgoszcz 2014, s. 62–63. Zob. także A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 238–239.

W procesie legislacyjnym jawne odwołania do encyklopedii są rzadkie, ponieważ projekty ustaw przygotowywane są przez urzędników ministerialnych posiadających specjalistyczną, merytoryczną wiedzę. Także posłowie będący członkami komisji sejmowej zazwyczaj dysponują przynajmniej ogólną wiedzą z zakresu spraw pozostających w kompetencji takiej komisji. Stała współpraca z komisjami pozwala legislatorom zdobywać wiedzę o przedmiocie prac komisji, choć w wypowiedziach niektórych respondentów przewija się wątek dotyczący kłopotów, jakie stwarza im operowanie określeniami specjalistycznymi<sup>50</sup> (zob. także **podrozdział 9.3**).

Z kolei potrzeba ustalenia „powszechnie przyjętego znaczenia” wyrażeń użytych w projekcie ustawy niejednokrotnie skłania sejmowych legislatorów do skorzystania ze słowników języka polskiego. Po pierwsze, legislator sięgnie do słownika, ponieważ nie wie, co oznacza dane słowo. Jak można przypuszczać, będzie tu chodziło o słowa rzadko używane lub pochodzące z języków specjalistycznych:

- Pewne pojęcia sprawdzamy, gdy nie mamy pewności co do znaczenia, bo to na przykład jakaś językowa nowomowa albo techniczny, specjalistyczny język (R6-NA);
- Niejednokrotnie spotykamy w projektach ustaw takie terminy, przy których musimy sięgnąć do słownika, żeby w ogóle je zrozumieć (R1-A).

Czasami zaś potrzeba upewnienia się, jakie jest powszechnie przyjęte znaczenie wyrazu, wynika z tworzenia kalek językowych<sup>51</sup>, zwłaszcza w procesie implementacji aktów prawa unijnego: „nie sięgamy do nich [słowników – M.S.] zbyt często. Zdarza się to na przykład przy neologizmach, częstych w projektach ustaw implementujących prawo europejskie” (R3-NA).

Po drugie, legislator sięgnie do słownika, gdy, co prawda, rozumie użyte w projekcie ustawy wyrażenie, niemniej obawia się, czy w kontekście, w jakim osadzono je w przepisie, nie sprawi ono kłopotów przez swą wieloznaczność<sup>52</sup>:

50 „Do encyklopedii zdarzało mi się zaglądać, gdy spotykałem się z czymś zupełnie nieznanym” (R16-A).

51 Warto przypomnieć, że w ustawie należy unikać posługiwania się określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim, oraz nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia (§ 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ZTP).

52 W tym kontekście krytycznie na temat postępowania niektórych redaktorów tekstów prawnych wypowiada się M. Zieliński – zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 151.



- Korzystamy ze słowników dla ustalenia znaczenia pojęć. Czasem sięgamy do słowników, żeby zastanowić się, czy nie zmienić użytego w projekcie pojęcia, czy nie jest ono niewłaściwe (R17-A);
- Tak, zdarza mi się sięgać do słowników, zwłaszcza kiedy mam wątpliwości, czy jakieś pojęcie nie jest wieloznaczne (R21-NA).

Słownik służy tu jako narzędzie pozwalające rozstrzygnąć, czy w projekcie – stosownie do dyrektywy z § 146 ust. 1 pkt 1 ZTP – zamieścić definicję legalną. „Czasem też sprawdzamy, jakie jest słownikowe rozumienie pewnego zwrotu, a gdy okazuje się, że zgodne z tym, czego oczekujemy – to rezygnujemy z wprowadzenia definicji legalnej” (R7-A). Inny respondent podkreślał jednak, że w przypadku obaw o potencjalną wieloznaczność pojęcia to nie słownik będzie narzędziem, za pomocą którego legislator będzie starał się w pierwszej kolejności rozwiązać problem:

- Jeżeli jakiś wyraz jest wieloznaczny, to przeprowadzenie analizy słownikowej nie jest najszybszym i najprostszym sposobem wyjścia z problemu. Lepiej skontaktować się z projektodawcą i dopytać, co autor miał na myśli i w porozumieniu z nim ewentualnie zastąpić dany wyraz jakimś innym, trafniejszym (R12-A).

### 8.2.3. Znaczenie podstawowe

Interesujący – i chyba niedostatecznie dostrzegany tak w teorii legislacji, jak i w teorii wykładni – jest ostatni z wymogów stawianych przez § 8 ust. 1 ZTP, dotyczący używania wyrażen w ich „podstawowym znaczeniu”. Za podstawowe należy uznać takie znaczenie, które spośród wszystkich znaczeń danego wyrażenia wysuwa się na plan pierwszy, „a więc np. w słowniku języka polskiego w części zawierającej wyjaśnienie danego wyrażenia to właśnie znaczenie jest jednym z pierwszych”<sup>53</sup>. Można wskazać także dwie dalsze konsekwencje wy-

53 G. Wierczyński, *Komentarz do § 8...*; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 97. Analogicznie wypowiadają się S. Wronkowska i M. Zieliński: „Wyrazy albo wyrażenia językowe (terminy, określenia) powinny być używane w swym **podstawowym** znaczeniu, tzn. w tym, które w przypadku wieloznaczności jest uznawane za pierwszoplanowe. Praktycznie może się to wyrażać głównie w tym, że używa się danego zwrotu w pierwszym ze znaczeń wskazanych w słowniku (czy co najmniej w jednym z pierwszych, gdy jest ich bardzo wiele)” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 44).

można posługiwać się znaczeniami podstawowymi. Po pierwsze, wyrażen złożonych powinno się używać w specyficznym dla nich znaczeniu, jeśli jest ono opisywane w słownikach językowych (np. „świnka morska”), a nie w znaczeniu wynikającym z połączenia znaczeń jego części składowych. Po drugie, co do zasady należy unikać posługiwania się znaczeniami przenośnymi<sup>54</sup>.

Ponieważ przy określaniu, jakie jest znaczenie podstawowe danego wyrażenia, zaleca się, by zwracać uwagę przede wszystkim na kolejność znaczeń w artykule hasłowym słownika, warto przyjrzeć się, jak do tego problemu odnosi się polska leksykografia. Żmigrodzki wyjaśnia, że idea umieszczania na pierwszym miejscu właśnie „znaczenia podstawowego” przyjęła się w Polsce od czasu wydania *Słownika języka polskiego* pod red. Witolda Doroszewskiego (1958–1969). Znaczeniem podstawowym miało być to, które „»pierwsze przychodzi do głowy« rodowitemu użytkownikowi języka polskiego, kiedy słyszy dany wyraz”. Na dalszych miejscach w słowniku Doroszewskiego umieszczano inne znaczenia należące do języka powszechnego, następnie znaczenia specjalistyczne (opatrzone kwalifikatorami), a na ostatnich miejscach – znaczenia dawne i przestarzałe<sup>55</sup>.

Przykład *Słownika języka polskiego* pokazuje jednak, że w tego typu publikacjach nie zawsze trafnie identyfikuje się podstawowe znaczenie danego wyrażenia. Przekonująco wykazała to Hanna Jadacka, analizując hasło *katedra* z tego słownika. Znaczenie „główna świątynia w diecezji” umieszczono w tym artykule dopiero na trzecim miejscu, za podstawowe uznano zaś „pulpit wykładowcy, zwykle na podwyższeniu; pulpit wraz z podwyższeniem”<sup>56</sup>. Tego rodzaju decyzje wynikały z ideologicznego uwikłania słownika Doroszewskiego, niezależnie od tego wypada jednak docenić ostrożność komentatorów ZTP, którzy radzą poszukiwać znaczenia podstawowego pośród „jednych z pierwszych” znaczeń opisanych w słowniku, niekoniecznie zaś skupiać się wyłącznie na pierwszym z nich.

Tak rozumianego znaczenia podstawowego nie należy jednak utożsamiać z tym, które najczęściej występuje w badanym materiale źródłowym, będącym punktem wyjścia do sporządzenia słownika. W odniesieniu do *Innego słownika języka polskiego* PWN zauważono:

54 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 98.

55 P. Żmigrodzki, *Wprowadzenie...*, s. 76.

56 H. Jadacka, *Z problemów opisu...*, s. 439.

Kolejność znaczeń nie jest ściśle podyktowana ich frekwencją, ale raczej tym, by układ hasła był zrozumiały i by znaczenia pokrewne znajdowały się blisko siebie. Na początku podawane jest to znaczenie, które pierwsze przychodzi do głowy – to, którego większość ludzi oczekiwałaby w tym miejscu. Nie zawsze jest ono najczęstsze i niekoniecznie jest pierwotne w sensie historycznym. Stosunkowo często zdarza się, że znaczenie przerośne jest częstsze od konkretnego (np. *przedmurze*). W takich wypadkach dajemy pierwszeństwo znaczeniu konkretnemu, gdyż łatwiej zrozumieć znaczenie przerośne na jego tle niż na odwrót<sup>57</sup>.

Z kolei nieco wbrew tej tradycji postąpiono w *Uniwersalnym słowniku języka polskiego PWN*, gdzie – jak zadeklarowano we wstępie –

[...] kolejność znaczeń w obrębie artykułu hasłowego jest uzależniona od zakresu (stopnia) ich upowszechnienia. [...] W USJP znaczenia przerośne mają taką samą rangę jak inne typy znaczeń [...]. Ich miejsce w schemacie kolejności znaczeń jest zmienne, ponieważ zależy od tego, czy znaczenie przerośne należy do znaczeń podstawowych (wspólnych różnym odmianom stylowym polszczyzny), potocznych, książkowych<sup>58</sup>.

Spośród 23 ankietowanych legislatorów tylko dwóch zwróciło uwagę na omawiane tu zagadnienie. Trzeba jednak zaznaczyć, że sformułowane w tej części pytanie kwestionariusza dotyczyło korzystania ze słowników w procesie tworzenia prawa, nie zaś problemu znaczenia podstawowego:

– Czasami [sięgam – M.S.] do słowników, żeby ustalić, jak pojęcie jest rozumiane w tym „podstawowym, powszechnym znaczeniu”, na jakie wskazują Zasady techniki prawodawczej. Przyjmuje się, że chodzi tu o znaczenie, które jest na pierwszym miejscu w słowniku – wiem, że stosujący przepisy też sięgają do słowników i skupiają się na pierwszym z wymienionych tam znaczeń. Pozostałe są dodatkowe. Jeśli autor

57 *Inny słownik języka polskiego...*, s. XVIII–XIX. Zob. także M. Bańko, *Z pogranicza leksykografii i językoznawstwa. Studia o słowniku jednojęzycznym*, Nakładem Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 44–45.

58 *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN. Tom I: A–J*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. LVIII.

przepisu chce odstąpić od tego pierwszego znaczenia, to wówczas wprowadza się definicję legalną (R16-A);

– [...] na przykład bardzo często występują problemy przy implementacjach, kiedy to w tłumaczeniach pojawiają się wyrazy, które nijak się mają do „podstawowych znaczeń” (pierwsze miejsca w słownikach), o których mowa w ZTP. Często bierzemy ze sobą kserokopię hasła ze słownika i wskazujemy, że może być problem. [...] Tak jak powiedziałem, problemy sprawiają zwłaszcza nowe wyrażenia, unijna nowomowa (R18-A).

W badanym materiale z posiedzeń komisji sejmowych nie odnalazłem jednak śladów dyskusji na temat znaczeń podstawowych. Można podać w wątpliwość, czy „dyrektywa znaczenia podstawowego”, rozumiana jako nakaz posługiwania się przede wszystkim „jednym z pierwszych” znaczeń podanych w słownikach, jest przedmiotem szczególnej troski ze strony uczestników postępowania legislacyjnego. Wydaje się, że najczęściej dzieje się to poza świadomością osób zaangażowanych w tworzenie prawa. Jeśli znaczenie założone w akcie prawnym jest inne niż „pierwsze, które przychodzi do głowy”, prawdopodobnie wywoła to obawy o możliwość powstania wieloznaczności i może doprowadzić do sformułowania definicji legalnej.

### 8.3. Dyrektywa języka powszechnego i dyrektywa języków specjalistycznych – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami

Uzasadnienie interpretacyjnej dyrektywy języka powszechnego nie rodzi większych problemów; w teorii wykładni wprost uprawomocnia się ją faktem, że „teksty prawne są sformułowane przede wszystkim przy użyciu języka potocznego<sup>59</sup>, a mówiąc ściśle, przy użyciu tzw. języka literackiego i w związku z tym muszą być interpretowane zgodnie z regułami tego języka”<sup>60</sup>. W podobny sposób można uzasadniać dyrektywę języków specjalistycznych, nie ulega bowiem wątpliwości, że niektóre akty prawne rzeczywiście adresowane są do wąskiej grupy specjalistów posługujących się właściwym dla siebie rejestrem językowym<sup>61</sup>.

59 Właściwie języka ogólnego, jak wyjaśnia autor w stosownym przypisie.

60 L. Morawski, *Zasady...*, s. 99.

61 Por. interesującą dyskusję na temat pojęcia „nadzoru *sentinel*”, które proponowano zastąpić polskim odpowiednikiem, lecz ostatecznie zaniechano tego kroku – jak można się domyślać,

Większe kłopoty może sprawiać zabieganie o osiągnięcie porozumienia w poszczególnych przypadkach stanowienia i wykładni prawa. Może się zdarzyć, że to, co dla interpretatora będzie znaczeniem powszechnym (lub specjalistycznym), nie będzie znaczeniem powszechnym (lub specjalistycznym), o które chodziło uczestnikom procesu legislacyjnego. Trzeba więc zwrócić uwagę na poszczególne narzędzia służące do określania treści języka powszechnego oraz języków specjalistycznych. W większości sytuacji do osiągnięcia porozumienia wystarczy kompetencja językowa współdzielona przez redaktorów i interpretatorów tekstu prawnego; z kolei do opinii językoznawców sięga się dosyć rzadko. Najistotniejszą platformą umożliwiającą ustalenie – zarówno na potrzeby tworzenia, jak i stosowania prawa – co należy do języka powszechnego, a co do języków specjalistycznych, są słowniki językowe.

Interpretacyjne wykorzystanie słowników byłoby najlepiej uzasadnione, gdyby były one źródłem, z którym „konsultuje się” wszelkie zwroty wprowadzane do aktów prawnych (może z wyjątkiem tych należących do języka prawnego lub prawniczego). W takiej sytuacji interpretator mógłby sięgnąć do słownika, ponieważ korzystano z niego również w trakcie procesu legislacyjnego. Skoro jednak wiemy już, że nie ma „obiektywnego” opisu leksykograficznego, należałoby ustalić, który z licznych ogólnych słowników polszczyzny był wykorzystywany w pracach nad interpretowanym aktem prawnym<sup>62</sup>. Można w tym względzie czynić pewne przypuszczenia; wątek ten będzie jeszcze analizowany w niniejszym opracowaniu, ponieważ może mieć znaczenie dla interpretacyjnego wykorzystania słownika (zob. **podrozdział 8.4.**). Jednakże w tym miejscu trzeba zauważyć, że takie wyobrażenie na temat roli słowników w postępowaniu ustawodawczym jest rażąco kontrfaktyczne. Do słownika sięga się w przypadkach wyjątkowych, budzących wątpliwości – jeden z ankietowanych z sejmowego Biura Legislacyjnego ujął to w dosadnych słowach: „legislator czyta, nie jest analfabetą i nie musi się posiłkować słownikiem przy każdym rozumieniu słowa” (R13-A). Inny respondent dodał: „ogółem rzecz biorąc, korzystanie ze

---

również z obawy przed utratą związanego z tym pojęciem, ugruntowanego, specjalistycznego rozumienia (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 23) z dnia 22 maja 2012 r., s. 22–25).

62 Nieco inna sytuacja w tym względzie panuje w Hiszpanii, gdzie wyraźnie wskazuje się wiodący słownik, „z którego wolno, a nawet należy korzystać przy wykładni językowej przepisów” (P. Konca, *Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1, s. 48).

słowników nie jest zabiegiem bardzo powszechnym” (R17-A). Podsumowując wcześniejsze rozważania, można stwierdzić, że do słownika sięga się:

1. w celu zapewnienia poprawności językowej projektu;
2. gdy uczestnik procesu legislacyjnego nie zna znaczenia wyrażenia użytego w projekcie;
3. w razie obaw, że wyrażenie okaże się wieloznaczne;
4. w celu zidentyfikowania podstawowego znaczenia danego wyrażenia.

Choć w wywiadach pojawiały się bardziej entuzjastyczne oceny przydatności słownika w pracy legislatora<sup>63</sup>, to przegląd zapisów przebiegu posiedzeń komisji ujawnił bardzo niewiele sytuacji powoływania się na słowniki<sup>64</sup>.

Bardziej realistyczne jest drugie z możliwych uzasadnień interpretacyjnego wykorzystania słowników. Słowniki odzwierciedlają typowy sposób używania języka przez jego codziennych użytkowników w danym okresie historycznym. Są rejestrem zwyczajnych zachowań językowych, właściwych również uczestnikom procesu legislacyjnego. Z tego względu słownik może być dobrym środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest odczytanie intencji prawodawcy. Wskaże on, jakie było rozumienie, z największym prawdopodobieństwem przyjęte w toku procesu legislacyjnego. Wybór tego uzasadnienia musi jednak wpływać na sposób korzystania ze słowników. Nie są one bowiem wartością samą w sobie i obiektywnym źródłem wiedzy o znaczeniach, są tylko pomocą w ustaleniu intencji prawodawcy. Z tej perspektywy za niezwykle cenny należy uznać rozwój w ostatnich kilkunastu latach „metaleksykografii prawniczej” czy raczej przygotowywanej na potrzeby prawników literatury, w której wyjaśnia się, jak korzystać ze słowników, by znaleźć się możliwie najbliżej rzeczywiście funkcjonującego w społeczeństwie „podstawowego, powszechnie przyjętego znaczenia”.

63 „[...] słownik języka polskiego to ważne źródło. I nierzadko zdarza nam się z niego korzystać” (R15-A).

64 Słowniki bywają dla legislatorów pomocą w argumentowaniu za zastosowaniem innych dyrektyw redagowania, jak dyrektywy konsekwencji terminologicznej czy unikania powtórzeń oraz treści nienormatywnych – tak choćby w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 28) z dnia 7 marca 2013 r., s. 6 oraz w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 30) z dnia 12 stycznia 2017 r., s. 15. Obok merytorycznych odwołań do słownika w badanym materiale z posiedzeń komisji sejmowych można wyróżnić jeszcze retoryczne czy erystyczne posługiwanie się figurą bądź metaforą „słownika”. Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 28) z dnia 6 czerwca 2012 r., s. 4 (wypowiedź posła Lecha Sprawki) czy pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 109) z dnia 29 listopada 2017 r., s. 9 (wypowiedź posła Krzysztofa Brejzy).

Niektóre spośród tych wskazówek zostały omówione wcześniej. Pozostaje odpowiedzieć na pytanie, z których ogólnych słowników języka polskiego warto korzystać, aby ten cel zrealizować. Na końcu tego rozdziału przyjrze się poważnemu problemowi w zakresie treści dyrektywy języka powszechnego oraz dyrektywy języka specjalistycznego, a mianowicie konieczności osadzenia ich w perspektywie temporalnej.

#### 8.4. Z jakich słowników korzystać?\*

Alice Wang porównała słowniki tradycyjne i internetowe przy użyciu dwóch kategorii pojęciowych: mocy deskryptywnej i mocy preskryptywnej. Moc deskryptywna to stopień uchwycenia w słowniku języka takim, jakim jest on naprawdę. Z kolei moc preskryptywna to potencjał słownika do tego, by kształtować sposób używania wyrazów<sup>65</sup>. Moc deskryptywna zależy nie tylko od jakości, ale i od aktualności opisu języka; moc preskryptywna – od popularności słownika wśród użytkowników języka. Autorka twierdzi, że słowniki internetowe mają większy potencjał preskryptywny (częściej sięga się do nich na co dzień) i większą moc deskryptywną. Przygotowanie nowej wersji drukowanego słownika zajmuje dużo czasu, a internet sam w sobie stanowi czynnik przyspieszający ewolucję języka<sup>66</sup>. Trudno powiedzieć, czy wśród sejmowych legislatorów istnieje jakkolwiek zbieżność opinii na temat tego, które słowniki wykorzystywać w pracy nad tekstem ustawy. Zdania są podzielone, jednak pewną przewagę wydają się mieć użytkownicy słowników internetowych<sup>67</sup>.

\* Zaprezentowane w tym podrozdziale przemyślenia zostały w większej części ogłoszone drukiem w tekście: M. Suska, *Internetowe słowniki polszczyzny w procesie wykładni prawa*, w: *Prawo a nowe technologie*, red. S. Tkacz, Z. Tobor, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2019.

- 65 „Użytkownik sięga do słownika przy natknięciu się na jakiś problem. Powstaje dzięki temu możliwość rozwiązania takiego problemu na szerszą skalę za pomocą słownika, ponieważ można założyć, że zagadnienie przedstawiające problem dla jednego użytkownika będzie trudne i dla innych użytkowników, np. ktoś może nie wiedzieć, jak się pisze wyraz *jabłko* po polsku. Dlatego też używa się słowników do wprowadzania takich samych rozwiązań jakiegos problemu. To jest ważna funkcja słownika, zwana kodyfikacją” (T. Piotrowski, *Zrozumieć leksykografię...*, s. 45–46).
- 66 A.A. Wang, *Googling for Meaning: Statutory Interpretation in the Digital Age*, “The Yale Law Journal Forum” 2016, vol. 125, s. 275–276.
- 67 „Sam najczęściej korzystam z internetowego słownika PWN”; „Zazwyczaj sięgam do źródeł internetowych – słownika PWN, mam do niego zaufanie” (R1-A); „Korzystam zarówno ze

Obecnie językoznawcy zalecają, by prawnicy w trakcie analizy słownikowej wyrażen w interpretowanym akcie prawnym odwoływali się do czterech źródeł (z których trzy mają charakter źródeł tradycyjnych). Są to: *Słownik współczesnego języka polskiego* pod red. Bogusława Dunaja (1996), *Inny słownik języka polskiego PWN* pod red. Mirosława Bańki (2000), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN* pod red. Stanisława Dubisza (2003) oraz *Wielki słownik języka polskiego PAN* pod red. Piotra Źmigrodzkiego (od 2007). „Každy z nich, co stanowi *novum* wobec epoki poprzedniej (powojennej, określanej też złotym wiekiem leksykografii polskiej), powstał na gruncie innych założeń teoretycznych, czasem zupełnie odmienionych [...], co uważamy za korzystne i pomocne w procesie wykładni językowej”<sup>68</sup>. Są to więc słowniki, które mają wystarczający potencjał deskryptywny, by umożliwić odpowiednie przybliżenie znaczenia zwrotu w języku powszechnym<sup>69</sup>.

Słowników wykorzystujących koncepcję leksykograficzną Doroszewskiego językoznawcy wprawdzie radzą unikać, jednak nie można stracić z pola widzenia niezwykle istotnego czynnika: ich popularności. „Pierwsze wydanie SJPSz [*Słownika języka polskiego PWN* pod red. Mieczysława Szymczaka – M.S.] zostało wydrukowane w nakładzie ponad 300 tysięcy egzemplarzy, dodruki miały ponad 50 tysięcy egzemplarzy, łączny nakład to ponad milion egzemplarzy”<sup>70</sup>. Słownik ten był również podstawą do opracowania internetowego *Słownika języka polskiego PWN*, co – jeśli wziąć pod uwagę popularność tego źródła – tchnęło nowe życie w dzieło zespołu kierowanego przez Szymczaka. Wydaje się więc, że mimo wszystkich zastrzeżeń wobec współczesnej wartości propozycji opartych na koncepcji Doroszewskiego<sup>71</sup> nie można w wykładni

---

źródeł internetowych, jak i tradycyjnych źródeł, choć z lekką przewagą tych pierwszych” (R21-NA); „Mamy blisko bibliotekę i jeśli idziemy na komisję, to raczej ze źródłem w formie tradycyjnej, ale poza tym korzystamy też z Internetu, zwłaszcza słownika PWN” (R18-A).

68 E. Kubicka et al., *Wykorzystanie słowników...*, s. 31. Por. również E. Kubicka, A. Czelakowska, *O definiowaniu i definicjach słownikowych z punktu widzenia wykładni językowej*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2015, nr 4, s. 123.

69 Por. S. Źurowski, *Leksykografia w pracy prawnika...*, s. 64–65.

70 W. Maciołek, *Leksykograf w roli eksperta...*, s. 22. Zob. też Z. Saloni, *Perspektywy polskiej leksykografii jednojęzycznej*, „Poradnik Językowy” 1997, nr 7, s. 14–16.

71 S. Źurowski konstatuje wprost: „Zwykle przegląd definicji ze słowników współczesnego języka polskiego rozpoczyna się od wspomnianego na samym początku SJPD [*Słownika języka polskiego PAN* pod red. Witolda Doroszewskiego – M.S.], ale zgodnie z przyjmowanym przeze mnie założeniem słownik ten (a także słowniki wprost epigońskie, czyli m.in. ten pod red. Mieczysława Szymczaka) należy pomijać w procesie wykładni językowej prawa” (S. Źurowski,



prawa pomijać i tej „linii rozwojowej” polskiego słownictwa. Ma ona bowiem ogromną siłę preskryptywną: to właśnie są źródła, z których obecnie wciąż korzysta większość użytkowników języka polskiego decydujących się sięgnąć do słownika. Reprezentantem tej tradycji jest *Uniwersalny słownik języka polskiego* pod red. Dubisza<sup>72</sup>; do zaprezentowanej listy „słowników zalecanych” ze względu na ogromną popularność warto również dopisać internetowy *Słownik języka polskiego PWN*.

Główną wadą nowoczesnego *Wielkiego słownika języka polskiego PAN* jest jego niewielka siła preskryptywna. Bez poszerzenia społecznej świadomości, że taki słownik istnieje i jest jedną z najlepszych propozycji leksykograficznych dostępnych na rynku, nie będzie miał większego wpływu na polszczyznę używaną na co dzień. Wśród wyników zwracanych przez wyszukiwarke Google słownik pod red. Żmigrodzkiego jest właściwie niewidoczny<sup>73</sup>. Publikacja ta daje prawnikom nadzieję na to, że kiedyś doczekają się słownika odpowiadającego ich potrzebom. Sebastian Żurowski wskazuje jednak, że raczej nie należy się spodziewać, by nawet w dalekiej przyszłości mogli poprzestawać na jednym słowniku:

Rozwój tego dzieła leksykograficznego jest widoczny gołym okiem, nadal jednak nie można (w jakichkolwiek celach, niekoniecznie związanych z wykładnią prawa) korzystać wyłącznie z tego jednego źródła. Choć niewątpliwie dla użytkownika (także prawnika) byłoby to najwygodniejsze i najsensowniejsze rozwiązanie, to najprawdopodobniej i tak nigdy nie będzie możliwe w pracy profesjonalisty (filologa, prawnika, tłumacza itp.) korzystanie wyłącznie z jednego słownika<sup>74</sup>.

Słowniki różnią się choćby w zakresie systemu kwalifikatorów, szeregowania znaczeń w artykułach hasłowych czy materiału wyjściowego, pomijając trudniejsze dla prawnika elementy koncepcji opisu leksykograficznego. Dlatego ważne

---

*O potrzebie pisania glos językoznawczych (na przykładzie sporu o to, czy szpital uzdrowiskowy jest szpitalem)*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2017, nr 1, s. 27).

72 Zob. P. Żmigrodzki, *Wprowadzenie...*, s. 172–173.

73 Por. wyniki krótkiego przeglądu przeprowadzonego w tekście: M. Suska, *Internetowe słowniki...*, s. 59–60.

74 S. Żurowski, *leksykografia w pracy prawnika – suplement*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2015, nr 2, s. 33.

wyduje się „poznanie słownika” – można tylko powtórzyć poradę, by interpretator zapoznał się ze wstępem do choćby jednego ogólnego słownika języka polskiego. Przy tym najbardziej perspektywiczny wydaje się wybór *Wielkiego słownika języka polskiego PAN*, który mógłby stać się punktem wyjścia do interpretacyjnego wykorzystywania słowników. Jednakże nigdy nie będzie można go traktować jako jedyne źródła; pozyskaną stamtąd wiedzę warto konfrontować z treścią *Innego słownika języka polskiego PWN*, *Uniwersalnego słownika języka polskiego PWN*, *Słownika współczesnego języka polskiego* oraz *Słownika języka polskiego PWN* (internetowego)<sup>75</sup>. Takie postępowanie zwiększa prawdopodobieństwo dotarcia do „podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia”, ale również do wybranych znaczeń specjalistycznych.

### 8.5. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektywy języka powszechnego i dyrektywy języków specjalistycznych Czas powstania słownika

Wybór słownika ze względu na czas jego powstania może być decyzją o kluczowym znaczeniu dla zachowania korespondencji między dyrektywami redagowania i interpretowania tekstu prawnego. W tym względzie w literaturze z zakresu teorii wykładni wyróżnić można dwie skrajne koncepcje:

1. należy korzystać ze słownika rejestrującego stan języka w czasie, gdy wydawano interpretowany akt prawny;
2. należy korzystać ze słownika możliwie najbardziej aktualnego w momencie dokonywania wykładni.

Pierwsze stanowisko w polskim piśmiennictwie teoretycznoprawnym reprezentował Waśkowski. Jego zdaniem należy „mieć na względzie używanie słów, przyjęte w literaturze i praktyce prawniczej w czasie wydania wykładanej ustawy”<sup>76</sup>. Autor wyjaśnił swoje stanowisko na przykładzie zmiany znaczenia terminu „prawa osobiste”, użytego w Prawie Hipotecznym z roku 1818. Na początku XIX wieku oznaczał on prawa wynikające ze stosunków zobowiązaniowych, zaś w czasach współczesnych Waśkowskiemu – dobra osobiste w znaczeniu życia, nietykalności, honoru, nazwiska. Tych ostatnich oczywiście nie sposób umieścić w księdze hipotecznej, dzięki czemu „[n]a tym przykładzie jaskrawie

75 Inną propozycję wyboru słowników przydatnych w interpretacji prawniczej sformułowała A. Choduń – zob. A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 262–263.

76 E. Waśkowski, *Teoria wykładni...*, s. 31.

ujawnia się błąd tych autorów, którzy uważają, że słowom normy należy nadawać nie to znaczenie, które miały w czasie jej wydania, a to, które mają w chwili stosowania<sup>77</sup>. Zwolennikami drugiego podejścia byli Zygmunt Tobor, Piotr Żmigrodzki i Agnieszka Bielska-Brodziak. Ich zdaniem „[i]m słownik nowszy, tym lepszy”, ponieważ po pierwsze, język ewoluuje – czasem dosyć szybko – a po drugie, słowniki poprawia się w ich kolejnych wydaniach<sup>78</sup>. Można się więc spodziewać, że wydanie najnowsze jest tym najbardziej dopracowanym<sup>79</sup>.

W innej pracy Bielska-Brodziak i Tobor byli już ostrożniejsi, podkreślając jedynie wagę świadomego wyboru „co do wieku źródła językowego (korespondencja czasowa między datą wydania a datą wydania aktu, który jest interpretowany, bądź datą orzekania)”<sup>80</sup>. Podobne spostrzeżenie zgłosiły przedstawicielki metaleksykografii, Anna Czelakowska, Emilia Kubicka i Maja Klubińska:

Trzeba pamiętać, że język żyje, że pojawiają się w nim nowe wyrażenia lub inne znaczenia wyrażen istniejących. Rodzi to możliwość dekodowania norm, których ustawodawca tworzący przepis nie chciał wyrazić, co jest niebezpieczne zwłaszcza w tych gałęziach prawa, w których powinna dominować wykładnia subiektywna (wychodząca z założenia o stałości znaczenia przepisów prawa i zmierzająca do ustalenia woli historycznego prawodawcy), a więc na przykład prawa karnego czy podatkowego<sup>81</sup>.

Nieco bardziej precyzyjną wskazówkę przedstawia Choduń, odwołując się do pojęcia momentu interpretacyjnego: „wybór słowników ogólnych języka polskiego powinien się dokonywać z uwzględnieniem kryterium czasowego, ale nie w ten sposób, że ma to być słownik najnowszy w ogóle, ale najnowszy ze względu na moment interpretacyjny; uzasadnieniem dla tej wskazówki jest zmienność znaczeń w czasie i niekiedy odległy od momentu interpretacji moment

77 Ibidem, s. 31–32.

78 Z. Tobor, P. Żmigrodzki, A. Bielska-Brodziak, *Co każdy prawnik...*, s. 91.

79 Por. S. Żurowski, *Leksykografia w pracy prawnika...*, s. 61.

80 A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *O sposobach używania słowników*, „Biuletyn Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach” 2014, nr 4, s. 28.

81 A. Czelakowska, E. Kubicka, M. Klubińska, *Słowniki przed sądem. Wykorzystanie dzieł leksykograficznych w orzeczeniach sądowych*, „LingVaria” 2016, nr 1, s. 54. Zob. także: A. Czelakowska, *Nieufnym okiem...*, s. 20; S. Żurowski, *Leksykografia w pracy prawnika...*, s. 63.

interpretacyjny”<sup>82</sup>. Moment interpretacyjny to moment, do którego odnosi się wykładnię<sup>83</sup>. Jeżeli właściwie odczytuję udzieloną przez autorkę wskazówkę, oznaczałoby to, że na przykład w sytuacji rozstrzygnięcia sprawy spadkowej po osobie zmarłej w roku 1970, należałoby właśnie rok 1970 uznać za moment interpretacyjny i poszukiwać słowników najnowszych na tę chwilę.

Z kolei w duchu wskazań Waśkowskiego interpretator musiałby wybierać taki słownik, który zredagowano w czasie choć w przybliżeniu odpowiadającym chwili wydania aktu prawnego. Mógłby również skorzystać z nowoczesnego słownika elektronicznego umożliwiającego ustalenie, jaka była jego treść w wybranym momencie z przeszłości<sup>84</sup>. Z dostępnych znaczeń interpretator wybrałby te, które dodano do słownika przed uchwaleniem ustawy lub niedługo później – o ile byłyby w stanie potwierdzić, że „nieco późniejsze” znaczenie funkcjonowało w polszczyźnie już wcześniej i z oczywistych względów dopiero później zostało zarejestrowane przez leksykografię. Interpretator może też dokonać chronologizacji dzięki opanowaniu obsługi korpusów językowych, takich jak Narodowy Korpus Języka Polskiego. W ten sposób można ustalić, że na przykład wyraz „bankomat” jest obecny w polszczyźnie co najmniej od 1992 roku, a frazeologizm „kopać się z koniem” – od 1994 roku<sup>85</sup>.

Ten sposób używania słowników wydaje się w pełni zgodny z postulatem korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego – interpretator jest w stanie z dużym prawdopodobieństwem ustalić, jak mogli rozumieć stosowane w ustawie wyrażenia uczestnicy procesu legislacyjnego (nawet jeżeli ustawa powstała stosunkowo dawno). Jednak biorąc pod uwagę, że niektóre akty prawne są poddawane nieustannym nowelizacjom, fragmenty wprowadzone do tekstu w różnym czasie należałoby w skrajnym wypadku badać z wykorzystaniem różnych słowników. Byłoby to zajęcie bardzo czasochłonne i z praktycznych względów trudno przypuszczać, by kiedykolwiek upowszechniło

82 A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 262.

83 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 316.

84 W pewnym stopniu już teraz takie działanie jest możliwe dzięki najnowszemu i wciąż rozbudowywanemu dziełu polskiej leksykografii – elektronicznemu *Wielkiemu słownikowi języka polskiego PAN*. Zob. A. Czelakowska, *Nieufnym okiem...*, s. 20–22.

85 P. Żmigrodzki, *Narodowy Korpus...*, s. 372. Na temat zastosowania korpusów językowych w wykładni prawa powstała bogata literatura – zob. np.: Z. Tobor, M. Zeifert, *Korpusy językowe jako narzędzie interpretacji prawa. Amerykańska teoria i praktyka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4 i cytowane tam źródła; A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 257–261.

się wśród interpretatorów, o ile nie dojdzie do rozwoju narzędzi, które takiej analizie będą dokonywać w sposób zautomatyzowany.

Oczywiste jest jednak, że język się zmienia i rozwija – trudno byłoby wymagać od interpretatorów, by rozumieli sformułowania Kodeksu cywilnego w taki sposób, jak rozumiano je pięćdziesiąt lat temu. Można przyjąć, że każda nowelizacja „aktualizuje” brzmienie całego aktu prawnego i zobowiązuje interpretatora do odczytywania go zgodnie ze stanem języka powszechnego właśnie z momentu dokonania ostatniej zmiany. To ostatnie założenie uzasadniałoby – z perspektywy dążenia do korespondencji – odczytywanie tekstów prawnych przy użyciu zawartych w słownikach, coraz to nowych danych o języku powszechnym. Co jednak jeżeli akt prawny obowiązuje kilkadziesiąt lat bez żadnych nowelizacji? Czy wciąż trzeba odczytywać go w zgodzie ze znaczeniem, jakie prawdopodobnie miał dla swoich twórców?<sup>86</sup>

Warto postawić podobne pytania na tle wspomnianego w **podrozdziale 5.2.** i **podrozdziale 6.5.** zjawiska inspiracji ustawodawczej, polegającego na celowym przenoszeniu do nowych ustaw sporych części ich poprzedniczek lub innych ustaw regulujących analogiczne zagadnienia. Skoro fragmenty te są jawnie i celowo kopiowane, to czy powinny być odczytywane w świetle znaczeń, jakie wiązane były z nimi w ich źródłowej ustawie w czasie jej powstania? Można zapytać, czy prawodawca chce w tej sytuacji, by passusy te były rozumiane tożsamo, jednak trudno zweryfikować to empirycznie.

Podobne wątpliwości mogą powstać na tle zmian redakcyjnych (wyjaśniających) dokonywanych w ustawach<sup>87</sup>. W tych przypadkach intencją ustawodawcy jest zmiana brzmienia przepisu bez naruszenia jego treści; zmieniony redakcyjnie przepis ma być prostszy interpretacyjnie, jaśniej przekazywać niezmienną

86 Oczywiście pytanie to nie jest nowe w teorii wykładni – różne stanowiska na tym tle rozpatrywano już choćby poprzez przeciwstawianie „wykładni statycznej” i „wykładni dynamicznej” bądź „interpretacji historycznej” i „interpretacji adaptacyjnej”. Na ten temat zob. chociażby: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 151–175; J. Kmita, *Z metodologicznych problemów interpretacji humanistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971, s. 81–83; M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 244–248; W.N. Eskridge, Jr., *Dynamic Statutory Interpretation*, „University of Pennsylvania Law Review” 1987, vol. 135; A. D’Amato, *The Injustice of Dynamic Statutory Interpretation*, „University of Cincinnati Law Review” 1996, vol. 64. W tym miejscu interesuje mnie jednak, czy aktualizację znaczeń można postrzegać jako zadanie, które interpretatorom przypisują sami prawodawcy faktyczni.

87 A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9, s. 20–21; T. Grzybowski, *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 4, s. 44.

intencję prawodawcy. Czy jednak powinniśmy uważać, że prawodawca przez taką zmianę redakcyjną dokonał jednoczesnej aktualizacji znaczeń języka powszechnego?

Wydaje się, że aktualizowanie znaczeń zwrotów języka powszechnego przez prawników jest działalnością, którą prawodawca w wielu sytuacjach co najmniej dopuszcza, o ile wręcz jej nie oczekuje<sup>88</sup>. Po pierwsze, pojawia się tu znany argument z milczenia prawodawcy: jeśli nie reaguje on na aktualizację dokonywaną w toku stosowania prawa, możemy przyjąć, że się na nią zgadza<sup>89</sup>. Po drugie, jeżeli prawodawca chce spetryfikować znaczenie danego zwrotu, może się posłużyć odpowiednią definicją legalną. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że tym samym wymagamy od uczestników procesu legislacyjnego, by taką potencjalną zmianę antycypowali; dodatkowo utrwalenie wiążącego w danym momencie znaczenia języka powszechnego nie jest uznawane za powód uzasadniający wykorzystanie definicji legalnej<sup>90</sup>. I wreszcie po trzecie: czy gdyby prawodawca chciał zaktualizować znaczenia użytych w tekście prawnym zwrotów języka powszechnego i nie dokonywać przy tym żadnych innych zmian, to czy

88 Chodzi tu o dosyć ogólne przewidywanie, że język może ewoluować – słusznie bowiem za uważa M. Kłodawski, że antycypowanie „w zakresie poprawności językowej jest znacznie trudniejsze, ponieważ punkt wyjścia stanowi pytanie o kierunek rozwoju języka, który to kierunek tylko w niewielkiej części zależy od możliwości sprawczych funkcjonującego w danym momencie prawodawcy faktycznego” (M. Kłodawski, *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 2, s. 28).

89 Por. rozważania na temat „reguły przyzwolenia” (*the acquiescence rule*) w artykule: W.N. Eskridge, Jr., *Interpreting Legislative Inaction*, „Michigan Law Review” 1988, vol. 87, s. 71–78. Zob. także D.A. Farber, *Statutory Interpretation and Legislative Supremacy*, „Georgetown Law Journal” 1989, vol. 78, s. 308–309. W literaturze amerykańskiej w ostatnich latach zwraca się uwagę na sytuacje, w których legislatura nie jest w stanie działać – czy to ze względu na zbyt wysoki poziom polaryzacji politycznej (*gridlock*), czy też polityczne interesy partii. Czyni to argument z „milczącej zgody” szczególnie wątpliwym i każe stawiać pytania o rolę sądów w sytuacji niezdolności prawodawcy do stanowienia prawa. Na ten temat zob.: M.J. Gerhardt, *Why Gridlock Matters*, „Notre Dame Law Review” 2013, vol. 88; A.R. Gluck, A.J. O’Connell, R. Po, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*, „Columbia Law Review”, vol. 115, s. 1828–1830; R. Dixon, *The Core Case for Weak-Forum Judicial Review*, „Cardozo Law Review” 2017, vol. 38, 2216–2220. Por. także: **podrozdział 5.2**; R. Piotrowski, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 42.

90 Zob. § 146 ust. 1 ZTP.

ustanowiłby powtórnie dokładnie ten sam akt prawny? Nie są mi znane przykłady tego rodzaju praktyki legislacyjnej w Polsce.

Trzeba pamiętać, że nowe znaczenie słowa powinno odpowiadać kontekstowi, w jakim pierwotnie umieszczono je w akcie prawnym. To rozwiązywałoby kasus przytoczony przez Waškowskiego. „Prawa osobiste” w rozumieniu współczesnym temu teoretykowi nie mogły wpasować się w kontekst Prawa Hipotecznego. Próba wykładni tego pojęcia według jego nowego znaczenia musiałaby doprowadzić do absurdalnych rezultatów. Jeżeli jednak kontekst pojęcia pozwala na dokonanie aktualizacji, stosujący prawo powinien rozważyć podjęcie takiej decyzji – o ile nie spowoduje to, że ucierpią pewne wartości związane ze stosowaniem prawa (np. ze względu na retroaktywną wykładnię<sup>91</sup>). Z pewnością zaś tego rodzaju wskazówka dotyczyć musi wyrażeń nieostrych, gdyż prawodawca posługuje się nimi wtedy, gdy stosującym prawo pozostawia rozstrzygnięcie o zakresie nazwy (zob. **podrozdział 7.4.**). Jego celem jest zapewnienie aktowi prawnemu odpowiedniej elastyczności, a zatem również odporności na wpływ czasu<sup>92</sup>.

## 8.6. Podsumowanie

Interpretacyjne dyrektywy języka powszechnego i języków specjalistycznych pozostają w wyraźnej korespondencji do odpowiadających im dyrektyw redagowania tekstów prawnych. Jednakże aby uprawdopodobnić osiągnięcie porozumienia w konkretnym przypadku, interpretator powinien zadbać o ustalenie rzeczywiście funkcjonującego w społeczeństwie, „podstawowego, powszechnie przyjętego znaczenia” lub odpowiednich znaczeń specjalistycznych. Najpierw musi więc sprawdzić, czy prawodawca nie sformułował definicji legalnej – za pomocą tego narzędzia nie tylko ogranicza się potencjalną wieloznaczność

91 Na temat retroaktywnej wykładni zob. np.: L. Morawski, *Precedens a wykładnia*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10, s. 8–9; W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003, s. 444 i n.; K. Mularski, *Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów)*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 4, s. 5–7; M. Królikowski, *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym. Przypadek tak zwanych strzelców przy Murze Berlińskim*, w: *Teoria i praktyka wykładni*, red. P. Winczorek, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005.

92 *Explicite* wyraża to § 155 ust. 1 ZTP: „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne górne lub dolne granice swobody rozstrzygnięcia”.

określenia, lecz także wskazuje, że zostało ono użyte w jednym ze swoich specjalistycznych znaczeń. Nie oznacza to, że w przypadku braku definicji legalnej nigdy nie należy odwoływać się do języków specjalistycznych, brak definicji obniża jednak prawdopodobieństwo, że prawodawca korzystał właśnie z tego zbioru znaczeń.

Jeżeli nie sformułowano definicji legalnej, a interpretator nie może polegać na własnej intuicji językowej, w typowej sytuacji odwoła się do analizy słownikowej. Badanie to powinno być przeprowadzone z wykorzystaniem co najmniej kilku źródeł, choć, jak się wydaje, można wybrać jedno wiodące, a pozostałe traktować jako pomocnicze. Interpretator powinien dobrze poznać swój słownik wiodący, w szczególności poprzez zapoznanie się ze wstępem do niego – słowniki są bowiem różnie skonstruowane, co wpływa na sposób korzystania z nich. W toku analizy słownikowej powinno się identyfikować najpierw znaczenia powszechne (w czym pomaga wiedza o kwalifikatorach), a następnie podstawowe (w czym pomaga wiedza o zasadach szeregowania znaczeń w artykułach hasłowych). Największe problemy z perspektywy postulatu korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstów prawnych rodzi jednak dynamika języka powszechnego oraz związana z nią konieczność wskazania adekwatnego momentu wyznaczającego interesujące nas znaczenie języka powszechnego (czy języków specjalistycznych). W tym miejscu pojawia się przestrzeń do najintensywniejszej dyskusji pomiędzy reprezentantami różnych normatywnych koncepcji wykładni. Jednak, jak się wydaje, obserwacja praktyki prawodawczej skłania ku zaleceniu, by interpretator „aktualizował” znaczenia języka powszechnego, o ile pozwala na to kontekst aktu prawnego i nie doprowadzi to do naruszenia innych wartości związanych ze stosowaniem prawa.



## Rozdział 9

# Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej

Dyrektywy, którym chciałbym się przyjrzeć w tym rozdziale, są tradycyjnie uznawane za część wykładni językowej<sup>1</sup>. Ich wspólnym elementem jest „zakazywanie” interpretatorowi przyjmowania w toku wykładni pewnych wniosków, dlatego mogą one zostać uznane za dyrektywy dokonywania wyboru spośród różnych możliwych rozumień tekstu. Interpretatorowi radzi się, aby odrzucił to z rozumień interpretowanego określenia, które prowadziłyby do uznania, że prawodawca jest niekonsekwentny w stosowaniu tych samych określeń (oznacza nimi różne obiekty) lub zmienia je bez istotnego powodu (oznacza te same obiekty różnymi określeniami). Dyrektywy te są zatem oparte na wyraźnych domniemaniach co do sposobu, w jaki prawodawca redaguje akty prawne, i z tego względu stanowią dobry przedmiot badań nad postulatem korespondencji dyrektyw.

### 9.1. Interpretacyjne dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej

Zakaz wykładni synonimicznej można zwięźle wyrazić słowami: „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia”<sup>2</sup>, zaś zakaz wykładni homonimicznej: „[t]ym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń”<sup>3</sup>.

- 
- 1 Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 247–248. Zdarza się jednak, że zakaz wykładni synonimicznej i zakaz wykładni homonimicznej są uznawane za narzędzia przynależne do wykładni systemowej – zob. A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 115–116.
  - 2 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 118.
  - 3 Ibidem, s. 120. Nieco innymi nazwami na oznaczenie dyrektyw zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej posługuje się B. Brzeziński, przytaczając domniemania „równoznaczności równokształtnych wyrażen tekstualnych” oraz „różnoznaczności

Reguły te polegają na odwołaniu się do kontekstu językowego wyznaczonego przez inne przepisy tego samego aktu prawnego, co zalecał już Eugeniusz Waśkowski. W przypadku gdy prawodawca nie sformułował definicji legalnej, autor radził, by „odszukać i zestawić z sobą te miejsca ustawy, w których spotyka się to samo słowo lub mówi się o tym samym przedmiocie (paralelizmy). Nieraz na pozór niejasne słowo nabiera zupełnie ścisłego znaczenia dzięki temu, że w innym miejscu zostało połączone z innymi słowami lub zastąpione bardziej ścisłym wyrazem”<sup>4</sup>. Omawiane tu dyrektywy wykładni są uwzględniane również w koncepcji klaryfikacyjnej<sup>5</sup> oraz koncepcji derywacyjnej<sup>6</sup>.

Trzeba podkreślić, że zarówno zakaz wykładni synonimicznej, jak i zakaz wykładni homonimicznej traktuje się w teorii wykładni jako ograniczony do tego aktu prawnego, który poddawany jest interpretacji. W odniesieniu do zakazu wykładni homonimicznej tak wyjaśniał to Jerzy Wróblewski:

Dyrektywa ta wynika z założenia minimalnej homogeniczności sformułowań norm prawnych w ramach jednego aktu prawnego. Zakładając większą doskonałość techniki legislacyjnej, można by ewentualnie rozszerzyć tę homogeniczność również i poza normy zawarte w danym akcie normatywnym. Wyrazem tego, że nie zakłada się w tej dyrektywie wyższego stanu techniki legislacyjnej niż stan aktualny, jest ograniczenie

---

różnokształtnych wyrażen tekstu prawnego” (B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk 2013, s. 44).

- 4 E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 30.
- 5 J. Wróblewski charakteryzuje odpowiednią dyrektywę, wskazując – za jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego – że „[j]est »rzeczą niedopuszczalną [...] nadawać identycznym sformułowaniom w ramach tej samej ustawy różne znaczenie, o ile z samej ustawy nie wynikają wskazówki, pozwalające na takie różne rozumienie tych samych sformułowań poszczególnych norm«” (J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 247). Jak zaznacza, innym założeniem płynącym z tej dyrektywy jest to, że „wśród zwrotów występujących w ramach tego samego aktu prawnego nie ma synonimów” (ibidem, s. 248).
- 6 Reguła 18 percepcyjnej fazy wykładni prawa nakazuje m.in. odrzucić te znaczenia interpretowanego zwrotu, które przypisują mu sens taki sam, jak sens innego co do kształtu terminu występującego w tym akcie. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 337.

się do ram jednego aktu prawnego, a nie do jakiejś większej części systemu prawnego<sup>7</sup>.

## 9.2. Redakcyjne dyrektywy konsekwencji terminologicznej

Zakaz wykładni synonimicznej i zakaz wykładni homonimicznej znalazły swoje związane odzwierciedlenie w § 10 ZTP, zgodnie z którym do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami<sup>8</sup>. W teorii legislacji dyrektywy te nazywa się regułami konsekwencji terminologicznej<sup>9</sup>.

Ankietowani legislatorzy zgodnie przyznawali, że dyrektywy konsekwencji terminologicznej są w ich pracy niezwykle istotne i że zawsze starają się zagwarantować ich przestrzeganie:

- Bezwzględnie staramy się przestrzegać tej zasady, jeżeli się nie udaje – to przez przeoczenie (R13-A);
- [...] zgłaszamy w tym przedmiocie wiele uwag prawno-legislacyjnych, zwracamy uwagę na różnice pojęciowe, pytamy, czy przypadkiem

- 
- 7 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 248. Wąską i szeroką wersję zakazu wykładni homonimicznej u J. Wróblewskiego charakteryzuje Z. Pulka w artykule – Z. Pulka, *Filozoficzne przesłanki pojmowania systemowości prawa w teorii wykładni Jerzego Wróblewskiego*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2016, t. CIV, s. 227–228.
- 8 W literaturze można się spotkać ze stanowiskiem, że § 10 ZTP stanowi odzwierciedlenie innej dyrektywy interpretacyjnej – *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Zob.: G. Wierczyński, *Komentarz do § 10*, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 109.
- 9 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 49–50; por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 107. Z kolei w teorii wykładni L. Morawski odnosi nazwę „dyrektywa konsekwencji terminologicznej” jedynie do zakazu wykładni homonimicznej (zob. L. Morawski, *Zasady...*, s. 119–121; zob. także A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu...*, s. 78). Podobnie A. Podgórecki – tyle że już na potrzeby stosowania prawa – pisze o „dyrektywie jednoznaczności normatywnej”, która wydaje się sprowadzać do odpowiednika interpretacyjnego zakazu wykładni homonimicznej. Por. A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 102–103. Można także odnotować określenie dyrektywy z § 10 ZTP jako „zakazu ekwiwokacji” (zob. I. Dziwulska-Gaj, *Spojrzenie na zasadę określoności w kontekście jej źródeł*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 2, s. 150).

nie chodziło o to samo. Staramy się, by nie trzeba było załatwiać tego w drodze wykładni (R14-A);

– [...] dałbym sobie za tę zasadę uciąć rękę. Jestem silnie przekonany o jej słuszności, bo zamieszanie terminologiczne mocno przekłada się na zamieszanie w praktyce stosowania prawa (R20-A)<sup>10</sup>.

Trzech respondentów sygnalizowało, że niejednokrotnie większą wagę przykładają do zapewnienia konsekwencji w stosowaniu wybranych określeń – „mających istotne znaczenie dla tekstu prawnego”<sup>11</sup> lub po prostu zebranych w tak zwanym słowniczku ustawowym<sup>12</sup>.

Nie istnieją żadne zautomatyzowane metody kontroli tekstu prawnego pod kątem niekonsekwencji terminologicznej. Można przypuszczać, że nieco łatwiejsze jest uniknięcie używania tego samego pojęcia w różnych znaczeniach, a zatem doprowadzenie projektu do zgodności z interpretacyjną dyrektywą zakazu wykładni homonimicznej. Jeden z respondentów wyjaśniał:

– [...] w zapewnieniu spójności terminologicznej pomagają proste przeszukiwanie tekstu. Oczywiście wtedy jesteśmy w stanie wyłapać miejsca, w których pojawia się to samo pojęcie (zakaz wykładni homonimicznej), a nie te, w których inne pojęcia należałoby zastąpić jakimś już przyjętym (zakaz wykładni synonimicznej), ale z tym ostatnim radzimy sobie dzięki czytaniu projektu i znajomości ustaw i stosowanej w nich siatki pojęciowej, szczególnie z tych dziedzin, którymi zajmujemy się na co dzień (R16-A).

10 Inni respondenci zauważali: „w większości przypadków – 90–95% – udaje się spójność zachować czy do niej doprowadzić” (R16-A); „Jest to podstawowa zasada, która sprzyja wywołaniu określoności, jasności i precyzji tekstu ustawy. Nie można dopuszczać, by dane pojęcie było nazywane na kilka różnych sposobów, zarówno w ramach ustawy, jak i systemu ustaw” (R18-A); „To kwestia elementarna. Może przywiązuje do niej nawet zbyt dużą wagę. Jeśli w jednym miejscu ustawy pojawia się pojęcie »publikuje«, a w innym »udostępnia«, to oczywiście proponuję ujednoczenie tej terminologii. Od tego tutaj jesteśmy” (R15-A).

11 „Reguła ta powinna być przestrzegana bezwzględnie w odniesieniu do wyrazów, pojęć mających istotne znaczenie dla tekstu prawnego” (R18-A); „Są takie kluczowe wyrazy, na które zwraca się szczególną uwagę” (R22-A).

12 „Uważam, że bardzo istotną częścią ustaw są słowniczki pojęć i na nich należy się mocno koncentrować. Słowniczek jest kluczem” (R4-A).

### 9.3. Problemy z realizacją dyrektyw konsekwencji terminologicznej

Z grupy ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania, w kontekście dyrektyw konsekwencji terminologicznej szczególną uwagę należy zwrócić na nadmierne tempo prac legislacyjnych nad obszernymi projektami ustaw:

– [...] nie jest to takie proste, gdy brakuje czasu. Czasem trudno nam utrzymać konsekwencję, bo to wymaga merytorycznego zagłębienia się w projekt – bez tego nie zrozumiemy, czy rzeczywiście zasadne jest użycie dwukrotnie tego samego pojęcia lub użycie w dwóch miejscach różnych pojęć. Oprócz wiedzy legislacyjnej trzeba tutaj znajomości projektu. Czas i objętość przedłożenia – te dwa czynniki razem wzięte wpływają na nasze możliwości w zakresie zapewnienia konsekwencji terminologicznej (R11-NA)<sup>13</sup>.

Respondenci wskazywali również, że łatwiej uniknąć niekonsekwencji terminologicznej, gdy pracuje się nad ustawami nowymi niż nad ustawami nowelizującymi:

– Spójność terminologiczna to jednak istotna kwestia i należy jej – w miarę możliwości – zawsze pilnować, przy czym, jeśli pracuje się nad projektem ustawy nowej, a nie nad nowelizacją, to łatwiej jest zachować

13 Inni respondenci podkreślali: „Tylko znaczny pośpiech może spowodować, że nie uda nam się wychwycić niekonsekwencji terminologicznej” (R22-A); „często bałagan w projekcie jest tak duży, że nie wszystko w krótkim czasie można poprawić” (R18-A); „projekty ustaw w trakcie prac legislacyjnych rosną, a czas też jest bardzo istotny dla prawidłowego zrealizowania wymogu konsekwencji terminologicznej. Zdarza się, że zwyczajnie nie ma czasu, żeby wychwycić czy naprawić wszystkie błędy. Zależy to również od tego, jak dobrze przygotowany jest projekt, ale nie można być wobec projektodawców zbyt krytycznie nastawionym – nie wiadomo przecież, jakim czasem na opracowanie projektu dysponował rządowy legislator. Zresztą większe ustawy pisze kilka osób” (R1-A); „Musimy przestrzegać tej reguły dla zapewnienia jasności tekstu. Co może w tym przeszkodzić? Brak doświadczenia legislatora (trzeba nabrać w tym pewnej wprawy), albo – częściej – brak czasu na głębszą analizę, szczególnie przy obszernym akcie prawnym” (R2-A).

spójność terminologiczną, ponieważ ustala się siatkę terminologiczną samemu, od początku, i nie trzeba się liczyć ze *status quo* (R12-A)<sup>14</sup>.

Wielokrotne nowelizacje mogą doprowadzić do utraty spójności terminologicznej<sup>15</sup>. Jeden z legislatorów szeroko wyjaśniał, co może być źródłem takich problemów:

– Przy nowelizacjach dochodzi do konfliktu kilku zasad: projekt ustawy zmieniającej może być, owszem, spójny wewnątrznie, ale ingeruje również w ustawę zmienianą („ustawę matkę”), i to często więcej niż jedną, trzeba więc pilnować, by te ustawy także zachowały swoją wewnętrzną spójność. Może być tak, że w „matce”, w przepisie, którego w danym momencie nie zmieniamy w naszym projekcie, występuje jakiś błąd. My się do tego błędnego pojęcia w nowelizacji mimo wszystko powinniśmy dostosować, powielać tę niezręczność właśnie dla zachowania spójności (R12-A)<sup>16</sup>.

Eliminacja niekonsekwencji terminologicznej może być utrudniona, gdy projekt posługuje się specjalistyczną terminologią. W takich sytuacjach ogromny wpływ na jego kształtowanie mają „merytoryści”, czyli fachowcy zajmujący się wąską dziedziną spraw, najczęściej niemający odpowiedniego przygotowania

14 Jak zaznaczała część ankietowanych: „Problemy powstają zwłaszcza przy nowelizacjach, bo nie widzi się całości ustawy i niespójności mogą umknąć. W ustawie zupełnie nowej widzimy, czy coś się rozjeżdża” (R19-A); „Niespójność może się pojawić przy nowelizacjach, a po stronie decydentów czasem może brakować woli, żeby wyczyścić akt przy okazji tej noweli” (R23-NA); „Nad nowelizacją zawsze pracuje się trudniej niż nad nową ustawą. W tej drugiej można »zrobić wszystko«, w tym również wprowadzić nowe terminy” (R1-A); „Łatwiej oczywiście zachować konsekwencję terminologiczną w nowej ustawie, ale nowe ustawy to dosyć rzadkie zjawisko w naszej pracy. Przy nowelizacjach ryzyko niekonsekwencji jest wyższe, zwłaszcza jeżeli czasu jest tak mało, że nie jesteśmy w stanie na nowo przeczytać ustawy matki” (R10-NA).

15 „Wielokrotne nowelizacje niejednokrotnie przyczyniają się do zaburzenia terminologii ustawy” (R22-A).

16 Dobrego przykładu trudności, jakie może rodzić próba terminologicznego przekształcania ustaw nowelizujących, dostarcza dyskusja nad pojęciem „zaświadczenia” użytym w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 492 Sejmu VII kadencji) – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 40) z dnia 24 lipca 2012 r., s. 6–13. Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 66) z dnia 8 marca 2017 r., s. 42 (wypowiedzi legislatora Roberta Durlika).

prawnego. Z kolei legislatorzy, choć takie przygotowanie posiadają, nie zawsze są w stanie dostrzec, że użyto różnych określeń na oznaczenie tego samego przedmiotu lub tego samego określenia na oznaczenie różnych przedmiotów. Jak wyjaśniał jeden z respondentów, „[p]rzeszkody pojawiają się na przykład wtedy, gdy projekt posługuje się bardzo technicznym językiem – wtedy możemy się nie zorientować, że dwa pojęcia w intencji twórców projektu miały właściwie oznaczać to samo” (R15-A). Istotne znaczenie dla ograniczenia tego zagrożenia ma zapewnienie odpowiedniej komunikacji między legislatorami a osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie projektu, najczęściej pracownikami właściwych ministerstw (zob. **podrozdział 3.2.**). Jeden z dialogów z posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dobrze obrazuje wymianę informacji między projektodawcami a legislatorami sejmowymi:

– Legislator T.C.: [...] Wszędzie, gdzie w ustawie mówimy, że coś się robi, tak jak jest to napisane, za pomocą systemu teleinformatycznego, to wszędzie mówimy, że jest to za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W związku z tym mam pytanie, czy jest to jakaś różnica w tym przypadku, w tym przepisie, czy jest to po prostu przeoczenie i czy nie powinno być, że te zapytania i wnioski składane są za pośrednictwem systemu teleinformatycznego?

Podsekretarz stanu w MS J.G.: To jest po prostu inne sformułowanie. Rzeczywiście trzeba konsekwentnie używać określenia „za pośrednictwem systemu teleinformatycznego”<sup>17</sup>.

Szczególną postacią naruszenia dyrektyw konsekwencji terminologicznej bywają skróty myślowe. W tego rodzaju przypadkach w przepisie używa się złożonego wyrażenia, występującego (lub nawet zdefiniowanego) już wcześniej w projekcie, lecz z pominięciem niektórych wyrazów składających się na to określenie<sup>18</sup>. Intencją projektodawcy zazwyczaj nie będzie nadanie nowemu, skróconemu określeniu innego znaczenia niż to przypisane do określenia

17 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 61) z dnia 4 grudnia 2012 r., s. 15.

18 „Jeżeli jakieś pojęcie składa się z kilku słów, to musimy uważać, żeby było używane w całości. [...] Niektórzy nie rozumieją, że po skróceniu czy innym zapisaniu zwrot nie będzie już oznaczał tego samego” (R7-A); „Zdarzają się oczywiście problemy, na przykład jakieś pojęcie jest ucięte – składa się z kilku wyrazów, a w pewnych miejscach przywołuje się je w niepełnym brzmieniu” (R9-A).

w jego pełnym brzmieniu. Zdarza się jednak, że tego rodzaju problemy nie są zawczasu dostrzegane nawet przez przedstawicieli wnioskodawców posiadających szeroką wiedzę o systemie prawnym:

– Legislator M.K.: [...] W art. 1144<sup>4</sup> § 1 wnioskodawcy posługują się zarówno pojęciem europejskiego nakazu zabezpieczenia, jak i nakazu. Pojęcie „nakaz” użyte jest dwukrotnie w § 1 bez dopełnienia, że chodzi o europejski nakaz zabezpieczenia. W naszej ocenie takiej techniki, biorąc pod uwagę to, że do projektu nie wprowadzono definicji europejskiego nakazu zabezpieczenia, a w wielu przepisach pojawia się jego pełna nazwa, pojęcie „nakaz” wymaga uzupełnienia dwukrotnie w § 1 poprzez zastąpienie wyrazu „nakaz” wyrazami „europejski nakaz zabezpieczenia” [...].

Główny specjalista w MS K.Z.: [...] nie stanowi to dla nas jakiegoś problemu, proszę państwa. Biuro Legislacyjne wskazuje, że jest to uchybienie legislacyjne. Oczywiście, wolimy nasz zapis, jeśli chodzi o ścisłość [...]. Legislator M.K.: [...] jeśli jeszcze mogę wypowiedzieć się *ad vocem* stanowiska ministerstwa do wyrazu „nakaz”. Otóż zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, jeżeli pod danym pojęciem kryje się ten sam desygnat, powinniśmy się posługiwać tym samym pojęciem w tekście aktu prawnego. Jeżeli projektodawcy od początku tego tytułu posługują się pojęciem europejskiego nakazu zabezpieczenia i nie wprowadzają skrótu, to w tekście tak ta nazwa powinna funkcjonować, jako tego rodzaju orzeczenie<sup>19</sup>.

Podobnie może być w przypadkach, gdy pojęcie uzupełnia się o kolejne wyrazy, które jedynie pozornie je uszczegóławiają<sup>20</sup>.

19 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 60) z dnia 6 grudnia 2016 r., s. 14–15. Zob. także pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 43) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 40) z dnia 21 września 2016 r., s. 9 (wypowiedź legislatora Łukasza Nykiela).

20 Jak zaznaczał jeden z respondentów: „Problemowe mogą być na przykład następujące sytuacje: projekt definiuje pojęcie »czerwony las«, a w jednym z przepisów posługuje się sformułowaniem »czerwony las na zielonych mokradłach«. Wnioskodawcom czasem umyka fakt, że to są już dwa odrębne pojęcia” (R3-NA).



Należy zaznaczyć, że w trakcie badań nie zidentyfikowano problemów odnoszących się do samej treści dyrektyw konsekwencji terminologicznej. Choć w konkretnych sytuacjach ich zrealizowanie może być utrudnione, one same, jak się wydaje, nie są przedmiotem wątpliwości czy zastrzeżeń.

#### **9.4. Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami**

##### **Podsumowanie**

Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej znalazły wyraźne odzwierciedlenie w treści ZTP jako dyrektywy konsekwencji terminologicznej. Legislatorzy sejmowi nadają im bardzo wysoką rangę – można wręcz uznać, że czuwanie nad spójnością terminologiczną projektu ustawy jest jednym z najważniejszych zasad legislatora. W świetle tych ocen można postulować, by interpretatorzy często i z przekonaniem odwoływali się do dyrektyw zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej jako środka ustalania intencji prawodawcy.

Trzeba pamiętać, że prawdopodobieństwo realizacji tych dyrektyw obniżają ogólne czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania. Warto jednak zwrócić uwagę na szczególne niebezpieczeństwa zagrażające realizacji właśnie dyrektyw konsekwencji terminologicznej. I tak z każdą kolejną nowelizacją aktu prawnego jego spójność terminologiczna może ulegać obniżeniu. Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej byłyby więc najpewniejszym środkiem służącym do wykrycia intencji prawodawcy tam, gdzie mamy do czynienia z ustawą nową, jeszcze niepoddaną nowelizacjom. Zachowanie konsekwencji terminologicznej jest trudniejsze również wtedy, gdy chodzi o projekty wysoko specjalistyczne, których zrozumienie wymaga profesjonalnej – także pozaprawnej – wiedzy. W takich przypadkach wzrasta ryzyko niedostrzeżenia niekonsekwencji terminologicznej przez samych legislatorów.

W niniejszych rozważaniach wskazałem także, że w projektach ustaw korzysta się czasem z tak zwanych skrótów myślowych i w typowych sytuacjach pominięcie niektórych wyrazów w złożonym określeniu nie wyraża intencji prawodawcy, by określenie to oznaczało inny przedmiot. Skróty myślowe wydają się dosyć powszechnym zjawiskiem, z którego zaistnienia nie powinno się w interpretacji wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków. Podobny charakter

może mieć rozszerzenie określenia o dodatkowe wyrazy, jednakże w tym względzie należałoby zachować większą ostrożność przy wykładni. Można przypuszczać, że co najmniej w niektórych sytuacjach dodawanie kolejnych wyrazów do określeń ma na celu ograniczenie ich zakresu.

## Rozdział 10

# Dyrektywa zakazu wykładni *per non est*

Zakaz wykładni *per non est* jest kolejną dyrektywą, która może pomóc interpretatorowi w dokonaniu wyboru, a właściwie w odrzuceniu niektórych możliwych rozumień tekstu prawnego. Dyrektywa ta, podobnie jak dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej, wyraźnie opiera się na domniemaniu co do sposobu redagowania aktu prawnego – a mianowicie na domniemaniu, że w aktach tych nie umieszcza się „niepotrzebnych” czy „zbędnych” elementów.

### 10.1. Interpretacyjna dyrektywa zakazu wykładni *per non est* O „zbędności” elementów tekstu prawnego

Dyrektywa zakazu wykładni *per non est* przez długi czas nie cieszyła się dużym zainteresowaniem teoretyków interpretacji. Jerzy Wróblewski lapidarnie wyraził jej treść, wskazując, że „[n]iedopuszczalne jest takie ustalenie znaczenia normy, przy którym pewne jej zwroty traktowane są jako zbędne”<sup>1</sup>. Podobnie wypowiedział się Lech Morawski: „Nie wolno jest interpretować przepisów prawnych tak, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne”<sup>2</sup>. Co jednak oznacza stwierdzenie, że któryś ze zwrotów w tekście prawnym jest „zbędny”? Według Wróblewskiego jest to zwrot, „którego umieszczenie lub brak w normie nie wpływa na wzór zachowania się, będący jej znaczeniem”<sup>3</sup>. W tym względzie w teorii prawa panuje dość duże zamieszanie terminologiczne i dopiero w ostatnich latach podejmuje się próby porządkowania tej problematyki<sup>4</sup>. Wskazuje się, że redundantne są

---

1 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 248.

2 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 122.

3 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 248.

4 W szczególności istotna jest monografia: M. Kłodawski, *Redundancja w tekście prawnym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, w której autor detalicznie analizuje zjawisko redundancji językowej i systemowej na tle osiągnięć teorii komunikacji i teorii tekstu.

te elementy tekstu prawnego, których usunięcie „nie prowadziłyby do zmiany w zbiorze obowiązujących norm prawnych”<sup>5</sup>, lecz jednocześnie obniżałyby zdolność tekstu do spełniania innych funkcji pragmatycznych, na przykład pogorszyłyby jego komunikatywność<sup>6</sup>. Z kolei usunięcie elementów zbędnych nie zmieniałoby nic w zakresie narzucanych przez prawo reguł zachowania, ani nie wpłynęłoby na możliwości wypełniania przez tekst innych funkcji pragmatycznych<sup>7</sup>. Choć nie ma tu miejsca na bardziej wnikliwą analizę tego zjawiska – podjęli się jej już zresztą inni autorzy – to warto zwrócić uwagę na fakt, że teoretycy prawa nie sprowadzają pojęcia zbędności do sytuacji, w której przepis nie wyraża żadnej reguły zachowania lub jej fragmentu. Taki element nie musi być jeszcze zbędny. Intuicje te przejawiają się również w procesie legislacyjnym.

## 10.2. Redakcyjne dyrektywy unikania powtórzeń i treści nienormatywnych

Interpretacyjna dyrektywa zakazu wykładni *per non est* została odzwierciedlona w dwóch dyrektywach ZTP. Najpierw w § 4, w którym zabrania się powtarzania w ustawach przepisów innych ustaw, a także aktów prawa międzynarodowego<sup>8</sup>. Przepisy te nie zakazują wprost powtarzania w ustawach przepisów Konstytucji,

5 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 135.

6 Ibidem, s. 135–136. Na potencjalnie korzystny wpływ redundancji na komunikatywność prawa uwagę zwracają także J.M. Golden i D. Oliver-Lalana – zob.: J.M. Golden, *Redundancy: When Law Repeats Itself*, „Texas Law Review” 2016, vol. 94, s. 660–673; D. Oliver-Lalana, *What I Tell You Three Times is True: A Pragmatic Approach to Redundancy in Legal Information*, „International Review of Law, Computers & Technology” 2001, vol. 15, s. 152–153.

7 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, s. 136–137. „Jeśli przeważają skutki pozytywne (np. zwiększenie zrozumiałości czy precyzji przekazu), mamy do czynienia z przydatną, »dobrą« [...] redundancją. Jeśli przeważają skutki utrudniające przebieg procesu porozumiewania się, to redundancja taka winna być uznana za mankament wymagający usunięcia z komunikatu. Trzeba jednak podkreślić nie tylko to, że aby w ogóle mówić o szkodliwej, »złej« redundancji, te negatywne skutki muszą przeważać nad pozytywnymi, ale przede wszystkim to, że jeśli pewnemu stanowi nadmiaru lub nadwyżki nie można przypisać przynajmniej jednego skutku pozytywnego, nie ma się wówczas do czynienia z redundancją, lecz po prostu ze zbędnością” (M. Kłodawski, *Redundancja...*, s. 115).

8 § 4 ust. 1 ZTP: „Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach”. § 4 ust. 2 ZTP: „W ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub

jednak w piśmiennictwie wskazuje się także na istnienie takiego zakazu. Powtarzanie Konstytucji RP w aktach niższego rzędu stanowiłoby naruszenie jej art. 8 ust. 2, nakazującego bezpośrednio stosowanie ustawy zasadniczej<sup>9</sup>.

Tęgo rodzaju powtórzenia określić można jako zewnętrzne – dochodzi do nich, kiedy w ustawie powtarza się przepisy innych aktów prawnych, w tym innych ustaw. W praktyce legislacyjnej występują również powtórzenia wewnętrzne, to znaczy więcej niż jednokrotne wysławianie tych samych reguł zachowania lub ich elementów w jednej ustawie. Choć przepisy § 4 ZTP nie zabraniają stosowania powtórzeń wewnętrznych, także i one – w ocenie teoretyków – powinny być uznawane za niedopuszczalne<sup>10</sup>.

Komentatorzy Zasad wyjaśniają, że „[z] powtórzeniem przepisu mamy do czynienia tylko w sytuacji, gdy powtarzamy dokładnie tę samą treść”, oraz że „nie powtarza się przepisu, jeżeli zmienia się w nim jakieś słowo, dodaje lub pomija słowo czy umieszcza jedynie znak przestankowy, jeżeli wpływa to na treść przepisu”<sup>11</sup>. Teoretycy legislacji przyznają, że takie dokładne powtórzenia mogą w niektórych sytuacjach zwiększać komunikatywność ustawy. Dzięki tej technice czytelnik nie musi sięgać do innych aktów prawnych. Niemniej „trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście ustawy, w której go powtórzono, co może prowadzić do częściowej lub nawet całkowitej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymogu adekwatności”<sup>12</sup>. Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński zastrzegają, że powtórzenia są dopuszczalne jedynie w aktach takich jak statuty czy regulaminy:

---

organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

- 9 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 69.
- 10 „Umieszczanie w ramach jednej ustawy kilku przepisów o tej samej treści naruszałoby przecież w sposób jednoznaczny strukturę takiej ustawy, w której miejsce danego przepisu w jej systematyce nie powinno być przypadkowe” (P. Bielski, *Komentarz do § 4, w: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003).
- 11 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 34–35. Także jeden z respondentów zwracał uwagę na problemy ze stwierdzeniem, czy pewien fragment rzeczywiście jest wyłącznie powtórzeniem: „przede wszystkim musimy mieć pewność, że mamy do czynienia z powtórzeniem. Musimy znać ten inny akt prawny, w którym występuje dany fragment i wiedzieć na 100%, że wynika z niego taka sama norma prawna” (R10-NA).
- 12 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 34–35.

„Akty tego rodzaju są często dla pewnego kręgu odbiorców podstawowym źródłem informacji i dlatego należy dążyć, by informacja ta była możliwie pełna, co może wymagać powtórzenia przepisów ustawy”<sup>13</sup>.

Dyrektywa z § 11 ZTP odnosi się do treści nienormatywnych i wskazuje: „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”. System prawny przewiduje różne instrumenty, w których organy państwa mogą apelować, postulować, zalecać, upominać i uzasadniać formułowane normy. Wystarczy wskazać choćby uchwały Sejmu czy uzasadnienia projektów ustaw<sup>14</sup>. Jak zaznaczają komentatorzy ZTP, treści nienormatywnych należy unikać, ponieważ w duchu zakazu wykładni *per non est* interpretator będzie starał się wyprowadzić z nich wzór postępowania, co doprowadzi do sprzeczności odczytania z intencją prawodawcy<sup>15</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że dyrektywa z § 11 ZTP nie zabrania formułowania przepisów prawnych niezabezpieczonych sankcją, ponieważ *leges imperfectae* są mimo to normami prawnymi, a nie apelami, postulatami, zaleceniami czy upomnieniami<sup>16</sup>.

W trakcie wywiadów pogłębionych respondenci pytani byli jednocześnie o usuwanie powtórzeń i treści nienormatywnych. Co interesujące, o ile w odniesieniu do dyrektyw konsekwencji terminologicznej silnie akcentowali zarówno własne dążenia do ich realizacji, jak i możliwości osiągnięcia tego celu, o tyle dyrektywy analizowane w tym rozdziale budziły większe wątpliwości w kwestii swojej zasadności oraz możliwości zrealizowania.

### 10.3. Problemy z realizacją dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych

Spośród ogólnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania w odniesieniu do dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych

---

13 Ibidem, s. 34.

14 G. Wierczyński, *Komentarz do § 11, w: Zasady techniki prawodawczej...*; Idem, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 114.

15 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 50–51.

16 *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 90–91; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 113. Na temat *leges imperfectae* zob. także: J. Jabłońska-Bonca, *Przesłanki stanowienia norm bez sankcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 4, s. 152–155; J. Niesiołowski, *Leges imperfectae w prawie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 598–600.

wypada podkreślić rolę czynnika bezwładności legislacyjnej. Wydaje się, że stwierdzenie przez legislatorów, że fragment projektu ustawy jest zbędny i w związku z tym powinien zostać usunięty, z naturalnych względów spotykać się będzie z dużą ostrożnością ze strony posłów, przedstawicieli rządu czy przedstawicieli wnioskodawców, niemających pewności co do konsekwencji takiego kroku. Problem ten ujawnia się choćby w kontekście projektów wykonujących prawo Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Przykład takiej sytuacji można odnaleźć w pracach nad projektem ustawy<sup>18</sup> służącej stosowaniu unijnego rozporządzenia ustanawiającego procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym<sup>19</sup>. W projekcie tym przewidziano również nowelizację art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji<sup>20</sup>. Do przepisu w brzmieniu: „Komornikom powierza się w szczególności następujące zadania: wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz o zabezpieczenie roszczeń” dodano sformułowanie: „w tym europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym”. Z użycia wyrażenia „w tym” można wyciągnąć wniosek, że europejskie nakazy zabezpieczenia są częścią szerszej kategorii „orzeczeń sądowych w sprawach o zabezpieczenie roszczeń”. Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości nie zgodził się ze stwierdzeniem, że fragment ten pełni rolę wyłącznie informacyjną, i zaznaczył: „Jeśli nie doprecyzujemy [...], że komornik ma *expressis verbis* obowiązek wykonywania europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym, to będzie tak, jak gdybyśmy nie dawali podstawy prawnej do realizowania tego obowiązku”<sup>21</sup>. Można jednak przypuszczać, że w tym przypadku o pozostawieniu fragmentu

17 „[...] fragmenty nienormatywne zdarzają się ostatnio bardzo często, na przykład przy implementacjach. Walczymy z tym, ale bywa to trudne. Przy implementacjach podnosi się na przykład, że to literalne przeniesienie treści dyrektywy i jeśli dokonamy zmian, to MSZ może mieć zastrzeżenia, Komisja Europejska może uznać, że przepis nie został zaimplementowany i że grozi to karami finansowymi” (R18-A).

18 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1048 Sejmu VIII kadencji).

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014 r.).

20 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.).

21 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 60) z dnia 6 grudnia 2016 r., s. 20–21.

przepisu zadecydowały raczej obawy przed dokonaniem nieprawidłowej implementacji niż rzeczywista potrzeba stworzenia podstawy prawnej do wykonywania specyficznego typu orzeczeń sądowych.

Obawy dotyczące usuwania powtórzeń i treści nienormatywnych, aczkolwiek niezwiązane już z wykonywaniem prawa UE, wyrażono *explicite* w trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu nowelizacji<sup>22</sup> ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>23</sup>. Legislators zgłosił wątpliwość wobec konieczności zamieszczenia w przepisie sformułowania: „podlegające zwrotowi przez uprawnionego do alimentacji”<sup>24</sup>. Zauważył przy tym, że jest to przeniesienie sformułowania znajdującego się w już nowelizowanym art. 135 § 3 k.r.o. Dodał jednak, że zgodnie z art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>25</sup> „środki w każdym przypadku podlegają zwrotowi razem z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Skoro ustawodawca nie rozróżnia środków podlegających zwrotowi i niepodlegających zwrotowi, te wyrazy – w naszej ocenie – są zbędne”. Przedstawiciel wnioskodawcy ze zrozumieniem odniósł się do tej uwagi, niemniej podkreślił, że to sformułowanie występuje już w ustawie. W obawie przed niezamierzonym dokonaniem zmiany merytorycznej zasugerował komisji, by ten zwrot pozostać. „Nie chcemy wziąć na siebie [...] odpowiedzialności za wprowadzenie tej zmiany, bo ona może okazać się zmianą merytoryczną, niezwiązaną *notabene* z naszą nowelizacją”<sup>26</sup>.

Warto przywołać jeszcze jeden przykład, o tyle odmienny, że w tej sytuacji udało się doprowadzić do usunięcia fragmentów nazbyt mechanicznie przeniesionych z innych regulacji<sup>27</sup>. W trakcie prac nad rządowym projektem ustawy

22 Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 448 Sejmu VIII kadencji).

23 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2086 ze zm.).

24 Był to fragment przepisu w następującym brzmieniu: „Na zakres obowiązku alimentacyjnego nie wpływają: 1) świadczenia z pomocy społecznej lub funduszu alimentacyjnego [...] podlegające zwrotowi przez zobowiązanego do alimentacji”.

25 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 670 ze zm.).

26 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 18) z dnia 18 maja 2016 r., s. 12–13.

27 Jak stwierdził jeden z respondentów: „My dążymy do zachowania tej zasady [unikania powtórzeń oraz treści nienormatywnych – M.S.], ale posłom zdarza się niepotrzebnie przepisywać całe regulacje z innych ustaw” (R9-A).



o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>28</sup> legislator zwrócił uwagę komisji na zbędny fragment projektu. Przepis ten przewidywał, że członka nowo tworzonej Rady Służby Zagranicznej można odwołać w przypadku naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego wskazał, że jest to skutek nieostrożnego kopiowania rozwiązań odnoszących się do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i przepis ten – z uwagi na konstytucyjne kompetencje Trybunału Stanu – nie mógłby mieć zastosowania do Rady Służby Zagranicznej<sup>29</sup>. Propozycja wykreślenia tego fragmentu została przyjęta przez komisję.

Zbliżony problem ze zrealizowaniem dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych może rodzić się w związku z koniecznością zapewnienia innym uczestnikom procesu legislacyjnego, że ich interesy czy żądania zostały uwzględnione. W takich sytuacjach w ustawie umieszcza się szczegółowe przepisy wyrażające reguły zachowania wynikające już z jej ogólniejszych przepisów. Dla przykładu w trakcie opiniowania poprawek zaproponowanych przez Senat RP do jednej z ustaw wiceminister sprawiedliwości stwierdził: „minister sprawiedliwości od samego początku stał na stanowisku, że w dotychczasowej ustawie jest dokładnie tak, jak życzą sobie senatorowie. Natomiast dopisanie tego nie stanowi dla nas problemu. W naszej ocenie – i to podtrzymujemy – tak do tej pory było. Dlatego popieramy tę poprawkę”<sup>30</sup>.

Sprzeciw wobec usunięcia z projektu treści nienormatywnych nie zawsze jest jednak motywowany wyłącznie obawą o możliwe konsekwencje takiej decyzji. Niektóre fragmenty ustaw, choć nie wyrażają reguł zachowania, mają istotne znaczenie polityczno-propagandowe<sup>31</sup>. Treści o tym charakterze często umieszczane są w preambułach<sup>32</sup>. W ocenie niektórych respondentów zamieszczanie

28 Druk nr 1385 Sejmu VIII kadencji.

29 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych (nr 87) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 60) z dnia 9 listopada 2017 r., s. 9.

30 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 75) z dnia 22 marca 2017 r., s. 3–4.

31 Określenie to przejmuję za jednym z ankietowanych legislatorów.

32 Na temat preambuł i ich roli w aktach prawnych zob. np.: M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 39–80; Eadem, *Preambuła aktu normatywnego a formalizm i antyformalizm w procesie stosowania prawa*, w: *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa*, red. A. Dębiński et al., Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.

preambuł w ustawach jest niedopuszczalne z perspektywy ZTP<sup>33</sup>; takie stanowisko prezentuje też Grzegorz Wierczyński<sup>34</sup>. Treści polityczno-propagandowe bywają również przenoszone do części artykułowanej (zasadniczej). Może o tym świadczyć przykład z prac legislacyjnych<sup>35</sup> nad ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>36</sup>. W trakcie jednego z posiedzeń komisji legislator zgłosił wątpliwości względem przepisu art. 1 pkt 1 lit. b projektu tej ustawy. Chodziło o przepis w brzmieniu: „Sąd Najwyższy sprawuje kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”<sup>37</sup>. Legislators wskazał: „Mamy tutaj pewną wątpliwość, czy te wyrazy »w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej« nie są w istocie swoistym *superfluum*, gdyż istotą wymiaru sprawiedliwości jest zapewnienie praworządności i sprawiedliwości społecznej, ponadto istnieje naszym zdaniem ryzyko takiej interpretacji tych przepisów, iż rozpatrywanie innych środków odwoławczych

- 
- 33 „Inny problem jest z preambułami – ja się z nimi raczej nie spotykam w swojej pracy [...], ale regułą jest walka z nimi i raczej nie ma podstaw, by je w ustawach zamieszczać. Moim zdaniem ZTP nie pozwalają na zamieszczanie preambuł w ustawach czy aktach prawnych niższych rangą” (R18-A); „Coraz częściej w ustawach zdarzają się preambuły, a do tych fragmentów wnioskodawcy są akurat bardzo przywiązani. Są to jednak preambuły, które w znakomitej większości nie mają znaczenia normatywnego” (R10-NA); „Trudniej jest z treściami nienormatywnymi, takimi jak preambuły, których w ustawach być nie powinno. Niektórzy twierdzą jednak, że z preambuł można wyprowadzić coś normatywnego” (R5-A). Zob. także dyskusję na temat roli preambuły w ustawie, zarejestrowaną w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 49) z dnia 8 listopada 2016 r., s. 14–16.
- 34 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 113. W innym duchu wypowiada się M.E. Stefaniuk: „należy stwierdzić, iż polskie zasady odwołujące się do techniki prawodawczej wprawdzie nie zachęcają do zamieszczania wstępów, ale też ich nie zakazują. Gdyby prawodawca miał intencję całkowitej likwidacji wstępów, powinien ją jasno wyrazić. Nie ma też wątpliwości, iż parlamentarzyści formalnie nie są związani jakimikolwiek zakazami zawartymi w rozporządzeniu z 2002 roku, nawet gdyby był w nim zawarty zakaz zaopatrywania ustaw we wstępy. W przypadku preambuły należy również pamiętać, iż zagadnienie jej obecności w akcie normatywnym wykracza poza samą technikę prawodawczą, ale niesie ze sobą ważne kwestie merytoryczne” (M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie...*, s. 91).
- 35 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 108) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 107–112.
- 36 Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.
- 37 Po nowelizacji, która weszła w życie 16 czerwca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1045), w przepisie tym stanowi się o „zapewnianiu zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”.

[...] nie musiałyby zapewniać praworządności i sprawiedliwości społecznej, co wydaje się oczywiście niewłaściwe, tak to nazwijmy, natomiast literalnie można byłoby ten przepis tak wyłożyć”. Jednakże, jak wyjaśnił przedstawiciel wnioskodawcy – Prezydenta RP – sformułowanie to dodano w celu „podkreślenia roli, jaką ma spełniać skarga nadzwyczajna”.

Wątpliwości legislatorów w głosowaniu nie podzieliła Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w związku z czym w ustawie pozostawiono kwestionowane sformułowanie.

Sytuacja ta dobrze obrazuje trudności, na jakie może natrafić próba usunięcia z ustawy treści polityczno-propagandowych. Są to deklaracje polityczne akcentujące rozwiązania wprowadzane przez aktualną większość parlamentarną. Określenie „zapewnienie praworządności i sprawiedliwości społecznej” niewątpliwie podkreśla rolę skargi nadzwyczajnej, silnie promowanej przez Prezydenta RP w 2018 roku. Trudno byłoby jednak zaakceptować wnioskowanie *a contrario* prowadzące do stwierdzenia, że przy rozpatrywaniu innych środków odwoławczych Sąd Najwyższy nie zmierza do zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej.

Zarówno powtórzenia, jak i treści nienormatywne mogą posłużyć do zasygnalizowania, że politycy odpowiadają na palące problemy społeczne. Wydanie nowej ustawy, choćby powtarzającej treść innych przepisów lub w ogóle niewyrażającej normatywnych wzorców zachowań, ma przekonać opinię publiczną o działaniu w słusznym celu. Byłyby to więc przepisy, które w socjologii prawa postrzega się jako przejawy „symbolicznego prawodawstwa”. Przepisy takie, co prawda, wyrażają nakazy lub zakazy pewnych zachowań, niemniej obowiązkom tym nie towarzyszą żadne mechanizmy egzekucji<sup>38</sup>. To prawo, które „tworzone jest nie dlatego, aby je stosować, ale po to, aby być”<sup>39</sup>, a prawodawca z góry godzi się na jego nieefektywność<sup>40</sup>. Przepisy symboliczne ustanawia się między innymi w celu zwiększenia poparcia politycznego czy opanowania kryzysu społecznego poprzez stworzenie wrażenia, że rządzący działają i kontrolują

38 A. Siehr, *Symbolic Legislation under Judicial Control*, in: *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*, eds. K. Meßerschmidt, A.D. Oliver-Lalana, Springer Cham, Cham 2016, s. 316–317.

39 U. Moś, *Ustawodawstwo symboliczne, czyli o możliwości działań pozornych w prawie*, „Colloquia Communia” 1988–1989, nr 6–1, s. 47.

40 O.W. Lembcke, *Symbolic Legislation and Authority*, in: *Symbolic Legislation Theory and Development in Biolaw*, eds. B. van Klink, B. van Beers, L. Poort, Springer Cham, Cham 2016, s. 87.

sytuację<sup>41</sup>. W ostatnich latach zwraca się uwagę również na możliwości wykorzystania tego instrumentu dla osiągnięcia celów społeczno-wychowawczych (edukacyjnych)<sup>42</sup>.

Problem ten dobrze ilustruje interesująca dyskusja na forum Komisji Ustawodawczej, która w 2013 roku opiniowała dla Marszałka Sejmu<sup>43</sup> poselski projekt ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>44</sup>. Miała to być reakcja na działania tzw. czyścicieli kamienic, odcinających lokatorom dopływ wody. Wątpliwości opiniującego ten projekt Biura Analiz Sejmowych wywołała zasadność propozycji nałożenia obowiązku zawiadomienia prokuratora lub policji o czynie, który nie stanowi przestępstwa<sup>45</sup>. W myśl propozycji organy nadzoru budowlanego miały bowiem zawiadamiać nie o powstaniu zagrożenia życia lub zdrowia, lecz o tym, że zagrożenie to powstało na skutek „zamierzonego działania”. Przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych argumentował, że już w ówczesnym stanie prawnym organy nadzoru budowlanego były zobowiązane do zawiadamiania o powstaniu zagrożenia życia lub zdrowia, i to nie tylko wtedy, gdy było to spowodowane „zamierzonym działaniem”. Stanowisko to poparł obecny na posiedzeniu legislator, zwracając uwagę, że proponowany przepis stanowi powtórzenie regulacji z art. 304 § 2 k.p.k.<sup>46</sup>. Sceptyczna ocena projektu spotkała się z emocjonalną reakcją jednego z posłów:

41 B. van Klink, *Symbolic Legislation. An Essentially Political Concept*, in: *Symbolic Legislation...*, s. 23. Por. także R. Piotrowski, *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 384–386. Zob. także J. Gudowski, K. Sobczak, *Państwo prawa to niezależne sądy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 94 i n.

42 B. van Klink, *Symbolic Legislation...*, s. 27.

43 W trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu.

44 Druk nr 1959 Sejmu VII kadencji.

45 W projekcie proponowano dodanie do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane art. 66 ust. 3 w następującym brzmieniu: „W sprawach dotyczących obiektów budowlanych, gdy właściwy organ poweźmie podejrzenie, że zagrożenie zdrowia lub życia [...] spowodowane jest zamierzonym działaniem, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuraturę lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw”.

46 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.).

– Specjalista z BAS P.K.: Panie pośle, wyjaśniam. Nie chodzi o to, żeby zawiadomić, że miało miejsce zagrożenie zdrowia lub życia, tylko o to, że ono jest skutkiem zamierzonego działania.

Poseł E.K.: Oczywiście, że to jest zamierzone działanie. Chyba to jest jasne.

Przewodniczący poseł W.S.: Panie pośle, dajmy panu skończyć. Potem będziemy dyskutować.

Poseł E.K.: Jak są takie opinie prawników, to należy podziękować prawnikom.

Specjalista z BAS P.K.: Pytanie: po co różnicować te sytuacje? Po co różnicować sytuacje na te, w których zagrożenie życia lub zdrowia jest wynikiem zamierzonego działania i niezamierzonego działania. Obecnie system prawny nie różnicuje tych sytuacji. To znaczy, kiedy dojdzie do zagrożenia życia lub zdrowia, organy nadzoru budowlanego są już dzisiaj zobowiązane do powiadomienia prokuratora lub Policji.

Poseł E.K.: Żeby nie było wątpliwości, niech to będzie dopisane.

Specjalista z BAS P.K.: Ale to nic nie zmieni w dzisiejszym systemie prawnym i to jest główna wątpliwość. Po co wprowadzać regulacje, żeby organy nadzoru budowlanego były zobowiązane do zawiadamiania o czymś, co nie jest przestępstwem, chociaż dzisiaj są już zobowiązane w szerszym zakresie?

Poseł E.K.: To jest przestępstwo.

Specjalista z BAS P.K.: Projekt wprowadza pewne *superfluum*, tylko o to mi chodzi. Ja nie dyskutuję, że to nie jest przestępstwo. To może być przestępstwo. Tylko, że dzisiaj to już jest uwzględnione w systemie prawnym. [...] W samym sformułowaniu projektowanego ust. 3 w art. 66 jest pewna sprzeczność, bo jest mowa o tym, że odcięcie dostaw wody powoduje zagrożenie zdrowia lub życia. Osobiście się z tym nie zgódzę, bo to nie ma takiego przełożenia.

Poseł E.K.: Tak? Jak panu odetną wodę, to pan się przekona, czy pan się z tym zgodzi, czy nie<sup>47</sup>.

47 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 76) z dnia 10 października 2013 r., s. 17. Projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Ustawodawczej i został skierowany do dalszych prac, jednak nie doczekał się uchwalenia przez Sejm VII kadencji.

Za inny przykład tego problemu można uznać nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej ze stycznia 2018 roku<sup>48</sup>, w której do ustawowego katalogu zadań Instytutu dodano działania związane z prowadzeniem badań nad „zbrodniami ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”<sup>49</sup>. W trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy jeden z posłów zadawał celne pytania na temat konieczności wprowadzania tego przepisu do ustawy:

– Poseł M.Ś.: [...] czy nie jest tak, że te zbrodnie ukraińskie jednak mieszczą się w tych innych przestępstwach? Czy my coś tutaj, że tak powiem, merytorycznie na tym zyskujemy? Czy to ma być tylko jakiś efekt, nie wiem, jak go nazwać, propagandowy czy inny? Czy jakakolwiek różnica merytoryczna zachodzi w zakresie pracy IPN? Czy to jest niezbędne, żeby IPN mógł badać zbrodnie ukraińskich nacjonalistów? Chciałem powiedzieć, że w tej kwestii nie bardzo się zgadzam z panem posłem, że IPN tego nie robi, bo jest wiele opracowań IPN na temat właśnie ludobójstwa na Wołyniu, na temat tych zbrodni i tego, co się tam działo. IPN prowadzi dość szerokie prace, są i publikacje, i konferencje naukowe, więc ten argument do mnie nie przemawia. Rozumiem, że IPN to robił w sposób prawny i zgodny ze swoimi uprawnieniami<sup>50</sup>.

Pytanie posła sprowokowało dyskusję, którą następnie podsumował przewodniczący komisji, wskazując, że konieczność rozszerzenia katalogu wynika z rozmiaru tych zbrodni, zbliżonego do rozmiaru zbrodni nazistowskich i komunistycznych<sup>51</sup>. Uchwalenie nowelizacji w tym zakresie miało więc raczej wymiar

---

48 Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2018 r. poz. 369).

49 Art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2032 ze zm.). Przepis ten w części zawierającej słowa „ukraińskich nacjonalistów” został uznany za niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem TK z dnia 17 stycznia 2019 r., K 1/18, LEX nr 2607802.

50 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 49) z dnia 8 listopada 2016 r., s. 6–7.

51 Ibidem, s. 9.

symboliczny niż normatywny. Jednakże takie działanie niekoniecznie musi być kwalifikowane jako naruszenie § 11 ZTP, gdyż tego rodzaju deklaracje aksjologiczne mogą potencjalnie znaleźć zastosowanie w wykładni prawa – a zatem byłyby to treści normatywne, tyle że nie w ścisłym znaczeniu tego słowa<sup>52</sup>.

#### 10.4. Wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące treści dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych

Niektóre odstępstwa od dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych spotykały się z większym zrozumieniem ze strony respondentów. Wśród ankietowanych nie brakowało przy tym osób krytykujących wszelkie powtórzenia czy treści nienormatywne, dlatego też nie można uznać, że analizowane dyrektywy w jakimkolwiek zakresie są powszechnie, zgodnie kwestionowane. Wydaje się jednak, że przynajmniej w niektórych sytuacjach dyrektywy nakazujące unikania tego rodzaju fragmentów są podawane w wątpliwość. Warto zauważyć, że ograniczająco na zakres dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych mogą oddziaływać dyrektywy z § 2 i § 6 ZTP<sup>53</sup>, a zatem wytyczne dotyczące kompleksowości ustawy oraz jej zrozumiałości<sup>54</sup>.

Argumentem na rzecz powtórzeń, w szczególności zewnętrznych, bywa dążenie do stworzenia ustawy „kompleksowej”, zawierającej możliwie pełną informację o obowiązujących normach prawnych. Część respondentów odnosiła się do tego problemu ze zrozumieniem, wskazując na konieczność nadania regulacji „logicznego sensu” czy „poprawienia komunikatywności aktu prawnego”<sup>55</sup>. Jeden

52 Na temat normatywności *sensu largo* i *sensu stricto* zob. B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, s. 127–128.

53 „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny” (§ 2 ZTP); „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy” (§ 6 ZTP).

54 M. Kłodawski, *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 2, s. 41.

55 „Co innego jednak z powtórzeniami, tego nie da się ocenić tak zero-jedynkowo. Rzeczywiście przy ustawach ustrojowych dla lepszego złożenia aktu prawnego, poprawienia jego komunikatywności, zdarza się powtarzać przepisy Konstytucji” (R23-NA); „Generalnie nie wolno powtarzać przepisów, ale czasami warto to zrobić, żeby regulacja miała logiczny sens. Takie zachowanie ma racjonalne uzasadnienie. Oczywiście, Zasady techniki prawodawczej nawet tego zabraniają, ale ZTP to odpowiedź na typowe sytuacje, z którymi styka się legislator” (R8-A); „Przy powtórzeniach treści z innych aktów prawnych sytuacja jest pewnie bardziej

z ankietowanych wyjaśniał, że czasem warto coś powtórzyć, gdy „trudno byłoby się domyślić, że trzeba sięgnąć do jeszcze innego aktu prawnego”<sup>56</sup>. Nie oznacza to, że wśród legislatorów nie ma zdecydowanych przeciwników powtórzeń:

– Kłopot sprawiają też powtórzenia – decydenci podnoszą czasem, że lepiej powtórzyć, żeby było wyraźniej, że dla czytelnika będzie wygodniej, gdy wszystko znajdzie się w jednym miejscu etc. Nie jest łatwo z tym polemizować, ale legislator musi zwracać uwagę również na takie sytuacje. Ustawa po uchwaleniu żyje własnym życiem i nie wiadomo, jakie wnioski z takiego powtórzenia wywiodą interpretatorzy (R5-A)<sup>57</sup>.

Zbliżone postawy ankietowanych legislatorów można dostrzec w stosunku do fragmentów, które nie powtarzają istniejących norm prawnych, ale też nie wyrażają nowych, przekazując adresatom jedynie pewne informacje na temat właściwego postępowania. Ich umieszczanie w tekstach prawnych projektodawcy wyjaśniają dążeniem do edukowania adresatów<sup>58</sup>. W istocie jest to sytuacja bardzo podobna do powtarzania przepisów, które uzasadniane jest w analogiczny sposób. Z tego względu obie te sytuacje można rozpatrywać łącznie<sup>59</sup>. Choć ze

---

złożona; dla osiągnięcia kompletności regulacji można by takie fragmenty zostawić” (R15-A). Zob. dyskusję na temat powtarzania przepisów Konstytucji RP w ustawach o Trybunale Konstytucyjnym – pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 44) z dnia 17 października 2016 r., s. 5, 27–29.

- 56 „Myślę, że nie powinno się powtarzać przepisów, chyba że w żaden sposób nie da się powiązać ze sobą dwóch ustaw – to znaczy, kiedy trudno byłoby się domyślić, że trzeba sięgnąć do jeszcze innego aktu prawnego” (R20-A).
- 57 Inni dodawali: „Często na przykład spotykam się z sytuacją, gdy ustawa powtarza jakiś przepis Konstytucji, na co się oczywiście nie zgadzamy, ale decyzja decydentów jest różna” (R14-A); „Nie przemawia do mnie argument, że czasem powtórzenia są usprawiedliwione walorem informacyjnym lub dążeniem do stworzenia kompleksowego aktu prawnego dla odbiorcy. Każdy akt prawny ma swój zakres przedmiotowy i podmiotowy. W tych ramach należy regulować określone kwestie – bez odnoszenia się do innych” (R22-A).
- 58 „[...] w procesie legislacyjnym padają również argumenty tego rodzaju, że pewne fragmenty przepisów mają pełnić funkcję informacyjną lub edukacyjną, że ustawa ma stanowić swego rodzaju »kompedium wiedzy« na dany temat” (R17-A).
- 59 Aczkolwiek niektórzy legislatorzy stawiali wyraźną granicę między powtórzeniami a treściami nienormatywnymi: „o ile o powtarzaniu można jeszcze dyskutować, o tyle odrzucam zamieszczanie w aktach normatywnych treści nienormatywnych. Miejsce na tego typu rzeczy jest w uzasadnieniu projektu, ewentualnie preambule ustawy” (R8-A); „Powtórzenia są nawet gorsze niż treści nienormatywne. Jeżeli w ustawie powtarzamy postanowienia Konstytucji



strony respondentów nie brakowało głosów krytycznych wobec tego rodzaju przypadków<sup>60</sup>, to niektórzy ostrożnie sygnalizowali otwartość na umieszczenie w przepisach zarówno powtórzeń, jak i elementów informacyjnych:

– Legislator powinien zwracać uwagę na treści nienormatywne i powtórzenia, ale posłom często zależy, by tego rodzaju sformułowania pozostawiać bez zmian. Często o to wnioskuje strona rządowa, mając wiedzę, jak normy danej ustawy są „czytane” przez adresatów. W ustawodawstwie będą pojawiać się tego rodzaju sformułowania i trudno tego uniknąć. Nie jestem fundamentalistą w tej kwestii. Akty prawne kierowane są do bardzo różnych podmiotów. Jeśli są nimi profesjonaliści, to jak najbardziej eliminowałbym powtórzenia i treści nienormatywne. Ale jeśli są nimi obywatele? Albo organy administracji, nazwijmy to, niskiego szczebla, jak pracownicy urzędów gmin? [...] Głównym zadaniem legislatora jest sprawienie, żeby akt prawny „zadziałał”, został odpowiednio zdekodowany. Jeśli trzeba do tego takich fragmentów, zostawmy je. Oczywiście zwracałbym uwagę na to, że jest to błąd legislacyjny, ale nie podchodziłbym do zagadnienia dogmatycznie (R2-A)<sup>61</sup>.

---

lub prawa unijnego, to adresat może mieć wątpliwości co do źródła swojego uprawnienia. Powtórzenia to nie tylko problem legislacyjno-redakcyjny, to wprowadzanie adresata w błąd” (R11-NA).

60 „Coraz częściej zdarzają się w ustawach fragmenty instruktażowe, pewnego rodzaju publicystyka, zbędna łopatologia [...]. Pod tym względem, niestety, jest gorzej; panuje przekonanie, że czasem lepiej zostawić coś zbędnego, żeby ludzie nie pytali” (R9-A); „Osiągnięcie maksymalnej ścisłości jest trudne i zmierzanie w tę stronę nie zawsze przynosi dobre skutki. Obawiam się, że żyjemy w czasach »legislacji dla bezrozumnych«, gdzie w ustawie w kilkunastu ustępach trzeba opisać kolejną czynność do wykonania. Dawniej prawo było bardziej zdroworozsądkowe, dzisiaj piszemy instrukcję obsługi materaca – rozwinąć materac, odkręcić korek, wsunąć dyszę pompki w otwór i tak dalej” (R19-A). Zob. także J. Gudowski, K. Sobczak, *Państwo prawa...*, s. 93 i n. oraz uwagi na temat „przegadania prawodawcy” w czasach II RP – K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2019, s. 150–172.

61 Ciekawa, lecz jednocześnie nie całkiem zrozumiała wypowiedź jednego z posłów na ten temat padła w toku prac nad obywatelskim projektem ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych (druk nr 804 Sejmu VII kadencji): „Legislator M.B.-O.: Zdaniem Biura Legislacyjnego ten przepis jest tylko przepisem informacyjnym, niemającym żadnej wartości normatywnej i prosimy o rozważenie skreślenia go. Przewodniczący poseł R.K.: [...] Faktycznie, informacyjny, to prawda, ale w ustawie może być przepis informacyjny. Jest pytanie, czy może być przepis biały, niezawierający normy, tylko informację? Może być? Legislator M.B.-O.:

Niektórzy ankietowani wyrażali przypuszczenie, że natężenie tego zjawiska jest różne w różnych dziedzinach prawa. Warto również odnotować pojedynczy głos respondenta wskazującego, że jego stosunek do treści informacyjnych mógłby być różny w zależności od wagi ustawy dla systemu prawa: „niejednokrotnie się podnosi, że »to jest dla ludzi« i trzeba ten fragment zostawić. Jeśli pracowalibyśmy nad kodeksem, to nie podzieliłbym takiej argumentacji, ale przy jakiejś bardziej szczegółowej ustawie miałbym już mniejsze opory” (R15-A).

W pracach nad projektem jednej z nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>62</sup> propozycja dodania przepisu informacyjnego została wręcz zgłoszona przez Biuro Legislacyjne:

– Legislator W.M.: [...] pod państwa rozważę poddałobyśmy konieczność wprowadzenia przepisu, który odnosiłby się do odesłania do regulaminu Sejmu w zakresie szczegółowego trybu. Oczywiście jest, że ten szczegółowy tryb dotyczący rozpatrywania przedmiotowego wniosku w Sejmie powinien być uregulowany w regulaminie Sejmu. Dlatego taki przepis, który z jednej strony pełniłby funkcję informacyjną, natomiast z drugiej strony odsyłałby do regulaminu [...]. Uważamy, że zawarcie w ustawie takiego przepisu byłoby wskazane, a innym argumentem jest również fakt, że analogiczny przepis znajduje się w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora [...]<sup>63</sup>.

W innej sytuacji legislatorzy zgłosili wątpliwości wobec umieszczenia w projekcie ustawy fragmentu pełniącego głównie zadania informacyjne. Przedstawiciel Rady Ministrów zdecydowanie sprzeciwił się wykreśleniu tej części przepisu, ponieważ miała ona zwracać uwagę na zagadnienia umykające uwadze stosujących prawo:

---

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej takich przepisów nie powinno być w ustawie. Każdy przepis powinien mieć zawartość merytoryczną” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 79) z dnia 20 lutego 2013 r., s. 18–19).

62 Poselski projekt nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk nr 77 Sejmu VIII kadencji).

63 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (nr 11) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 10) z dnia 25 lutego 2016 r., s. 4.

– Legislador M.B.-O.: [...] zdaniem Biura Legislacyjnego zmiana nie ma charakteru normatywnego, ponieważ ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Jest to art. 91 Konstytucji. Taki zapis ma charakter informacyjny. W związku z brzmieniem § 11 Zasad techniki prawodawczej uważamy, że zmiana nie jest potrzebna [...].

Dyrektor departamentu MS T.D.: [...] dla nas jest to bardzo istotna zmiana. Wiem, że dla każdego hierarchia aktów prawnych powinna być jasna i czytelna, przynajmniej dla każdego, kto studiował prawo. Natomiast w praktyce okazuje się, że stosowanie norm tak ogólnych, jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, czasami umyka, jeżeli stosujemy konkretne przepisy k.p.c., k.p.k. [...] To nie jest typowa wiedza prawnicza. Z tego względu zawarto tam odniesienia i informację, czyli w k.p.c. lub k.p.k., jak i rozporządzeniach określających obrót za granicą, że należy się w pierwszej kolejności kierować umowami, mimo że wynika to z konstytucji [...] <sup>64</sup>.

## 10.5. Dyrektywa zakazu wykładni *per non est* - o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami

### Podsumowanie

Dyrektywa zakazu wykładni *per non est* znalazła swoje odzwierciedlenie w ZTP w przepisach zakazujących posługiwania się w ustawach powtórzeniami zewnętrznymi (jak również – zdaniem komentatorów – wewnętrznymi) oraz umieszczania w nich treści nienormatywnych. Realizacja tych dyrektyw natrafia jednak na dużo poważniejsze przeszkody niż te, które dotyczą dyrektyw konsekwencji terminologicznej. Nie chodzi tylko o trudności powodowane przez czynniki ogólne, choć oczywiście i one negatywnie oddziałują w tej sytuacji.

64 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 47) z dnia 27 października 2016 r., s. 14. Warto zauważyć, że niektóre zwroty w tekście prawnym, z założenia mające pełnić rolę „informacyjną”, w rzeczywistości jedynie obniżają komunikatywność aktu prawnego – jak choćby odesłania do „odrębnych ustaw”. Zob.: pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 3 kwietnia 2013 r. (nr 91), s. 10 (wypowiedź legislatora Sławomira Osucha); M. Kłodawski, *Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 2. Na temat przepisów informacyjnych związanych ze stosowaniem umów międzynarodowych, zob. także G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 172.

Pierwszoplanową rolę odgrywa tu bezwładność legislacyjna, ponieważ dokonanie oceny, czy usunięcie z projektu ustawy pewnego fragmentu nie spowoduje nieprzewidzianych konsekwencji, może być trudne dla osób nieznających dobrze samego projektu i jego systemowego otoczenia. Powtórzenia i treści nienormatywne mogą jednak stanowić także narzędzie komunikacji politycznej. Służą wtedy choćby podkreśleniu wagi nowo wprowadzanej regulacji, pozornemu rozwiązaniu istotnego problemu społecznego czy wyrażeniu aksjologicznych preferencji prawodawcy. Jest jasne, że w tego rodzaju sytuacjach legislatorom trudno byłoby skłonić decydentów politycznych do rezygnacji z powtórzeń czy treści nienormatywnych – stają się one bowiem narzędziem realizacji celów pozaprawnych, ważniejszych z perspektywy polityków.

Wymogi narzucane przez dyrektywy unikania powtórzeń i treści nienormatywnych czasem są traktowane z ostrożnością nawet przez samych legislatorów (oczywiście nie wszystkich). Nie chodzi tu o jawne poparcie odrzucania tych dyrektyw, lecz raczej o okazywanie zrozumienia wobec pewnych sytuacji, gdy dyrektywy te nie są realizowane w projekcie ustawy. To sytuacje, kiedy powtórzenia i treści nienormatywne czynią akt prawny kompleksowym, wpływają na poprawę jego komunikatywności, sprawiają, że staje się łatwiejszy w stosowaniu, czy zapewniają adresatom jak najwięcej wiedzy o tym, jak zachować się w określonych sytuacjach. Zdaniem Macieja Kłodawskiego „dominująca dotychczas ujemna ocena wszelkich przejawów redundancji w prawie powinna ustąpić miejsca pogładowi, w którym pojedyncze powtórzenia czy nawet wielokrotnienia zapisów i ich znaczeń mogą służyć osiągnięciu pewnych ważnych celów wyznaczanych przez dyrektywy redagowania tekstów prawnych i reguły przeprowadzania wykładni”<sup>65</sup>.

Powtórzenia i treści nienormatywne niejednokrotnie wprowadza się do ustaw z rozmysłem, nawet wbrew wyraźnie zgłaszanym i utrwalonym w treści materiałów legislacyjnych sprzeciwom legislatorów. W innych sytuacjach udaje się usunąć powtórzenia czy treści nienormatywne, a czasem, co prawda, nie udaje się do tego doprowadzić, lecz jedynie z powodu oddziaływania takich ogólnych czynników, jak nadmierne tempo prac prawodawczych czy bezwładność legislacyjna. Wszystkie te okoliczności prowadzą do wniosku, że dyrektywy zakazu wykładni *per non est* – z perspektywy dążenia do korespondencji dyrektyw – nie można po prostu przyjąć lub odrzucić. Jej stosowanie wymaga uważnego przeanalizowania procesu legislacyjnego, gdyż powtórzenia czy treści

---

65 M. Kłodawski, *Superfluum i nadwyżki...*, s. 50.

nienormatywne często są umieszczane w ustawach celowo i wtedy nie należałoby – wbrew prawodawcy – interpretować ich w zgodzie z zakazem wykładni *per non est*. Nazbyt pośpieszne uznawanie pewnych sformułowań w przepisach za powtórzenia czy treści nienormatywne również może jednak prowadzić do niezrozumienia intencji ustawodawcy.

Przykład zakazu wykładni *per non est* jest o tyle interesujący, że chodzi o ustabilizowaną dyrektywę interpretacyjną, która przez lata nie budziła kontrowersji. Płynące z niej wnioski zostały także dostrzeżone i jasno ujęte w ZTP. Mimo to nawet groźba zinterpretowania ustawy wbrew intencji ustawodawcy nie powstrzymuje decydentów przed rozmyślnym niewypełnianiem obowiązków określonych w § 4 i § 11 Zasad techniki prawodawczej. Cele, jakie próbuje się realizować przy wykorzystaniu powtórzeń oraz treści nienormatywnych, są w ocenie niektórych uczestników procesu legislacyjnego istotniejsze niż ustrzeżenie się przed ewentualnymi błędami w odczytaniu aktu prawnego. Można więc przypuszczać, że nawet konsekwentne wymuszanie przez interpretatorów realizacji dyrektyw § 4 i § 11 ZTP, przybierające formę bezwzględnego egzekwowania zakazu wykładni *per non est*, nie zmieniłoby sposobu działania prawodawcy (zob. **podrozdział 12.2.**).



# Rozdział 11

## Dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy

W teorii prawa pojęcie systematyki aktu prawnego występuje w dwóch różnych znaczeniach. Po pierwsze, jako **systematyka wewnętrzna**, czyli sposób uporządkowania przepisów w obrębie jednego aktu prawnego<sup>1</sup>. Po drugie – jako **systematyka zewnętrzna**, czyli osadzenie aktu prawnego w ramach systemu prawa albo inaczej: związku, jakie łączą dany akt prawny z pozostałymi aktami prawnymi<sup>2</sup>. Systematyka wewnętrzna polega na podziale tekstu prawnego na części i nadaniu im właściwych nazw<sup>3</sup>. Przejawem systematyki zewnętrznej jest przede wszystkim wyznaczenie odpowiedniego zakresu przedmiotowego i podmiotowego aktu prawnego oraz nadanie mu związłego i adekwatnego tytułu<sup>4</sup>.

Prowadzone w tym rozdziale rozważania będą dotyczyć zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej systematyki ustawy. Zarysowana zostanie problematyka tytułowania ustaw oraz wyznaczania ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego, a także podziału artykułów na mniejsze jednostki, ustalania kolejności artykułów i dzielenia ustawy na części opatrzone pewnymi tytułami.

### 11.1. Systematyka ustawy: ustalenia wstępne

Pojęcie systematyki wewnętrznej obejmuje mikro- i makrokompozycję ustawy. Mikrokompozycja to wewnętrzna organizacja artykułów – podstawowych jednostek redakcyjnych ustawy<sup>5</sup>. Artykuł może być wewnętrznie niezróżnicowany, można go także dzielić na ustępy (paragrafy), punkty, litery, tiret czy podwójne

---

1 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959, s. 325.

2 Ibidem, s. 330.

3 A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 13.

4 Ibidem, s. 12–13.

5 Ibidem, s. 14.

tiret. Makrokompozycja dotyczy całych artykułów – określenia ich kolejności oraz ewentualnego pogrupowania w większe zespoły, takie jak księgi, działy czy rozdziały<sup>6</sup>. Właściwe ukształtowanie systematyki wewnętrznej odgrywa szczególną rolę w tekstach prawnych, ponieważ

[...] mają [one – M.S.] – inaczej niż teksty przeznaczone do odczytywania ich w całości czy przynajmniej w większych porcjach – strukturę, którą nazwać by można mozaikową. W szczególności składają się one z występujących obok siebie, lecz powiązanych ze sobą luźniej niż w innych tekstach, fragmentów, z których każdy rozwija odrębny, w pewnym stopniu, wątek treściowy<sup>7</sup>.

Niezwykle istotny element makrokompozycji stanowią tytuły (nagłówki), którymi opatrywane są poszczególne zespoły artykułów. Tytuły mają oddawać „zarówno treść przepisów ujętych w zespole, jak i miejsce tego zespołu w całości aktu normatywnego”<sup>8</sup>. Tytuł (lub „napis hasłowy”<sup>9</sup>) może wskazywać między innymi nazwę stosunków lub czynności, których dotyczy regulacja, bądź też stopień ogólności przepisów (przepisy ogólne, przepisy szczegółowe). Jak stwierdza Andrzej Malinowski, „[n]apis jest wyrażeniem metajęzykowym, gdyż jego przedmiotem jest inna wypowiedź prawodawcy, wyrażona w formie przepisów ujętych łącznie w określonej jednostce systematyzacyjnej aktu”<sup>10</sup>.

Tytułom przypisuje się wielorakie funkcje. Zdaniem tekstologów tytuł „po pierwsze – **nazywa** tekst, czyli indywidualizuje go, nadaje mu pewną autonomię i pozwala identyfikować w procesach komunikacji społecznej i w procesach przetwarzania tekstów; pełni więc taką rolę, jak nazwa własna. Po drugie, tytuł zwykle (choć nie zawsze) – **informuje** o treści tekstu”<sup>11</sup>. W tym drugim

6 Ibidem, s. 15–16.

7 F. Studnicki, *System tytułów w aktach normatywnych*, w: *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1990, s. 195.

8 A. Malinowski, *Systematyka...*, s. 13.

9 Ibidem, s. 63.

10 A. Malinowski, *Nagłówki w tekście aktu normatywnego*, „*Studia Iuridica*” 2016, t. LXVI, s. 200.

11 J. Bartmiński, S. Niebrzegowska-Bartmińska, *Tekstologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 212–213.



sensie można mówić o „funkcji wprowadzenia do utworu, funkcji metawypowiedzi”<sup>12</sup>. Z kolei Franciszek Studnicki wyróżnił następujące funkcje tytułów w tekstach już *stricte* prawnych:

1. desygnacyjną – tytuł oznacza jakąś część aktu prawnego, jest jej nazwą;
2. delimitacyjną – tytuł odgranicza jakąś część aktu prawnego od pozostałych jego części;
3. deskrypcyjną – tytuł charakteryzuje, przedstawia tę część aktu prawnego, którą obejmuje swoim zasięgiem. Funkcja ta jest na tyle istotna, że napisy, które jej nie pełnią, Studnicki nazywa „quasi-tytułami”<sup>13</sup>.

Niektóre tytuły pełnią ponadto funkcję autosemantyczną, to znaczy wyrażają treści niezawarte w samych przepisach, w części artykułowanej aktu prawnego. Omawiając tę funkcję, autor podaje przykład nagłówka tytułu VI księgi III Kodeksu cywilnego – „Czyny niedozwolone”.

Brzmienie tytułu stanowi frazę, która nie występuje ani w tej części linii głównej, która jest jego zasięgiem, ani w innych tytułach, których zasięgi są częściami właściwymi owego zasięgu. [...] O zaliczeniu takiej odpowiedzialności do klasy przypadków odpowiedzialności za czyny niedozwolone informuje nas dopiero brzmienie tytułu, którego zasięg rozciąga się na poszczególne artykuły. Należy jeszcze dodać, że zakwalifikowanie takie nie jest bynajmniej obojętne, gdyż od tego, czy ono nastąpi, uzależnione jest to, czy wejdą w zastosowanie pewne inne, doniosłe dla rozstrzygnięcia sprawy, przepisy<sup>14</sup>.

12 D. Danek, *Dwie funkcje tytułu: identyfikacyjna i wprowadzająca*, w: *Tekstologia. Część druga*, red. J. Bartmiński, S. Niebrzegowska-Bartmińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 81.

13 F. Studnicki, *System tytułów...*, s. 197–199. Także W. Pisarek – w odniesieniu do tekstów jako takich – zwraca uwagę, że „informowanie o samym desygnacie, czyli o danym utworze” to podstawowa funkcja tytułów (zob. W. Pisarek, *Tytuł utworu swoją nazwą własną*, w: *Tekstologia. Część druga...*, s. 68).

14 F. Studnicki, *System tytułów...*, s. 199. Inny katalog funkcji tytułów w aktach prawnych przedstawił A. Malinowski, wymieniając: 1. funkcję identyfikacyjną („wskazując[ą] jednoznacznie miejsce jednostki systematyzacyjnej w ustawie”); 2. funkcję wyszukiwawczą („nagłówki tworzą zbiór usystematyzowanej metainformacji niezbędnej do wyszukiwania informacji o normach ujętych w przepisach danej ustawy”); 3. funkcję semantyczną („polegając[ą] na wskazaniu zawartości tematycznej przepisów ujętych w jednym członie jednostki systematyki”); 4. funkcję systemową („polegając[ą] na wskazaniu relacji pomiędzy oznaczoną nagłówkiem

Wydaje się, że tytuły pełniące funkcję autosemantyczną można byłoby również traktować jako szczególnego rodzaju definicje legalne<sup>15</sup> – w tym przypadku byłaby to definicja legalna określenia „czyn niedozwolony”.

Zaprezentowany katalog funkcji tytułów można odnieść także do tytułów aktów prawnych – nie tylko do ich poszczególnych części. Tytuł ustawy będzie pełnił więc funkcję desygnacyjną (po nim wyszukuje się ustawę), delimitacyjną (odróżnia ustawę od innych ustaw), deskrypcyjną i ewentualnie autosemantyczną. Powinien on zawierać między innymi

[...] informacje o treści norm postępowania zawartych w danym akcie (w szczególności o tym, jakie sprawy dany akt reguluje). Tytuł aktu normatywnego powinien zatem ułatwić odbiorcy wyszukanie w ogromnym zbiorze aktów normatywnych aktu żądanego, a ponadto przekazać informację o pozycji tego aktu w systemie prawa oraz o ewentualnych jego związkach z innymi aktami (o jego związkach treściowych lub kompetencyjnych, np. o tym, że jest to akt zmieniający inny akt normatywny)<sup>16</sup>.

Ponadto „[t]ytuł aktu normatywnego może mieć [...] doniosłe znaczenie dla procesu wykładni prawa, w szczególności może być pomocny przy dokonywaniu wykładni systemowej lub funkcjonalnej (celowościowej)”<sup>17</sup>.

---

daną jednostką systematyzacyjną a innymi jednostkami systematyzacyjnymi zawartymi w tej samej ustawie”). Zob. A. Malinowski, *Systematyka...*, s. 67.

15 Nieco ogólniej funkcję autosemantyczną charakteryzuje G. Wierczyński: „polega [ona – M.S.] na tym, że w niektórych przypadkach tytuły uprawniają do określonej interpretacji przepisów danego aktu” (G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 50). Wydaje się, że uznawanie „autosemantycznych tytułów” za szczególnego rodzaju definicje legalne nie stoi w sprzeczności z zacytowanym poglądem G. Wierczyńskiego.

16 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 59.

17 Ibidem.

## 11.2. Interpretacyjne dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy

Teoretycy wykładni więcej uwagi poświęcają możliwości wykorzystania informacji, jakie przynosi wewnętrzna systematyka aktu prawnego. Znaczenie systematyki wewnętrznej dla wykładni prawa podkreślał już Eugeniusz Waśkowski:

Najbliższa więź systematyczna istnieje między normami jednego i tego samego aktu ustawodawczego. Podział norm według grup, rozmieszczenie tych grup, nagłówki i wreszcie miejsce, zajmowane przez normę w obrębie każdej grupy, wszystko to jest uwarunkowane przez logiczne ustosunkowanie się norm i dlatego z reguły może być pomocne przy wyjaśnianiu więzi logicznej między nimi<sup>18</sup>.

Z kolei Jerzy Wróblewski wyjaśniał:

Umieszczenie paru paragrafów w jednym artykule czy grupy norm w jednym rozdziale kodeksu nie jest rzeczą przypadku i musi być brane pod uwagę przy wykładni prawa. [...] Systematyczne zaszeregowanie normy do określonej części, działu czy tytułu w ramach danego aktu niejednokrotnie decyduje o tym, a nie innym kierunku wykładni<sup>19</sup>.

Dużo uwagi systematyce aktu prawnego poświęcił Maciej Zieliński, który zaznaczał, że w ramach wykładni, przy ustalaniu znaczenia zwrotów użytych w tekście prawnym, należy uwzględnić następujące konteksty:

1) kontekst najbliższy obejmujący sąsiednie wyrazy, całe zdanie, sąsiednie zdania powiązane z danym przepisem, 2) kontekst dalszy uwzględniający

18 E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 86.

19 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 325. Podobnie B. Brzeziński: „Treścią tej dyrektywy jest czerpanie argumentacji z układu (struktury) aktu prawnego. Gdy rozpatruje się kwestię znaczenia przepisów, rozumianych jako jednostki redakcyjne tekstu prawnego, umiejscowienie przepisu w strukturze złożonej jednostki organizacji tekstu [...] dostarcza istotnych wskazówek co do treści, a w szczególności zakresu podmiotowo-przedmiotowego normy prawnej, którą ten przepis wyraża. To samo dotyczy umiejscowienia przepisu w treści całego aktu normatywnego” (B. Brzeziński, *Wykładnia podatkowego*, ODDK Gdańsk 2013, s. 97).

osadzenie danego przepisu w danej jednostce systematyzacyjnej (wraz z tytułem tej jednostki), 3) kontekst najszerszy obejmujący cały akt (wraz z jego tytułem)<sup>20</sup>.

Narzędzie, o którym tu mowa, określa się w różny sposób – jako wykładnię systematyczną, argumentację *a rubrica*, stosowanie reguł systematyki<sup>21</sup>, dyrektywę uwzględniania struktury aktu prawnego<sup>22</sup>. Badanie struktury tekstu prawnego traktuje się jako część wykładni językowej<sup>23</sup> bądź wykładni systemowej<sup>24</sup>, jednak trudno uznać, że granice między tymi dwiema metodami wykładni są ostro zarysowane. Agnieszka Bielska-Brodziak na podstawie szerokich badań orzecznictwa sądowego stwierdziła, że „[k]walifikowanie poszczególnych działań interpretacyjnych do wykładni językowej bądź systemowej wydaje się [...] być wyłącznie rezultatem przyjmowanej konwencji”<sup>25</sup>. W intencjonalistycznej

20 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 152–153, 338.

21 A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 94.

22 B. Brzeziński, *Wykładnia...*, s. 97.

23 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 237, 338; M. Zieliński et al., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 29. Również P. Sarnecki na gruncie konstytucjonalistyki zauważył, że tzw. wykładnia systematyczna (czyli odwoływanie się do systematyki wewnętrznej konstytucji) jest „co najmniej równie ważnym rodzajem wykładni co wykładnia historyczna – jeżeli nawet nie bardziej uprawnionym. Wykładnia systematyczna może być bowiem postrzegana jako pewien aspekt wykładni formalno-językowej, ściśle prawniczej” (P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 26). Nie wiadomo jednak, dlaczego „wykładnia formalno-językowa” miałyby być „ściśle prawnicza” i które rodzaje wykładni nie są ściśle prawnicze.

24 Tak choćby J. Wróblewski czy L. Morawski: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 332; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010, s. 152–153. Pośrednie stanowisko w tej kwestii zajął L. Leszczyński, wyróżniający „reguły systematyczne (*a rubrica*)” jako jeden ze zbiorów reguł służących do weryfikacji wyniku „wykładni językowo-systemowej” (zob. L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 19).

25 A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu...*, s. 117; Eadem, *O rodzajach argumentów interpretacyjnych*, w: *Dyskrejonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 328–329; zob. także A. Bielska-Brodziak, *Pułapka jednoznaczności*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2008, s. 28. Na marginesie warto dodać, że dla E. Waśkowskiego „element systematyczny” stanowił środek wykładni

koncepcji wykładni, odrzucającej tradycyjny podział metod interpretacyjnych, argument *a rubrica* należy do grupy tekstowych śladów intencji prawodawcy<sup>26</sup>.

W opracowaniach naukowych formułowano interesujące z perspektywy postulatu korespondencji pytanie, czy „nagłówki i rubryki” obowiązują na równi z artykułowaną częścią tekstu prawnego. „Bezwzględnej mocy obowiązującej” odmawiał im Waśkowski, i to „nawet w tym wypadku, gdy były specjalnie rozważane i zatwierdzone przez ustawodawcę”. Jak wyjaśniał autor, systematyka wewnętrzna służy tylko temu, by, po pierwsze, ułatwić odnalezienie norm, a po drugie – wskazać, jakiego rodzaju sprawy są regulowane przez daną grupę norm. „Odpowiednio do pierwszego celu rubryki mają czysto faktyczne znaczenie wskazówek informacyjnych, o ile zaś służą drugiemu celowi, zbliżają się do t. zw. pomocniczych, wyjaśniających norm [...], a więc w obu wypadkach mają znaczenie podrzędne”<sup>27</sup>. Podobny sceptycyzm wyrażał Wróblewski: „Wydaje się, że systematykę tę można wprawdzie traktować jako integralną część aktu normatywnego, lecz jednak nie wszystkie części aktu normatywnego mają charakter norm i dlatego nie wszystkie obowiązują w tym znaczeniu, w jakim używamy tego terminu co do norm. Należy do nich również systematyka wewnętrzna”<sup>28</sup>.

Zaprezentowane ustalenia prowadzą do powtarzanej w polskiej literaturze konstatacji, że argument *a rubrica* nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego i może być przełamany innymi argumentami interpretacyjnymi. Wróblewski już w treści odpowiedniej dyrektywy zwraca uwagę na niekonkluzywność wniosków płynących z analizy tekstu prawnego:

Ustalając znaczenie normy, interpretator powinien brać pod uwagę systematykę wewnętrzną aktu, w którym dana norma się mieści, ale może od niej odstąpić w tych wypadkach, gdy ustalenia uzyskane na podstawie innych dyrektyw interpretacyjnych zgodnie prowadzą do takiego ustalenia znaczenia normy, przy którym jej położenie w systematyce wewnętrznej aktu jest wadliwe<sup>29</sup>.

---

realnej, czyli tej, która ma wyjaśniać „rzeczywistą myśl autora normy” (w przeciwieństwie do wykładni słownej). Zob. E. Waśkowski, *Teoria wykładni...*, s. 46, 86–88.

26 Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 229–230, 235–236.

27 E. Waśkowski, *Teoria wykładni...*, s. 87.

28 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 326.

29 Ibidem, s. 329.

W dyrektywie tej „wyraża się dość problematyczna rola systematyki wewnętrznej w normatywnych teoriach wykładni”<sup>30</sup>. Jednak dyrektywy I stopnia w ogóle nie są konkluzywne, to znaczy nie ma wśród nich takich, od których wyników zastosowania nie można odstąpić – chyba że za taką dyrektywę uznać nakaz rozumienia pojęć zdefiniowanych w danym akcie prawnym zgodnie ze znaczeniami wskazanymi w definicjach legalnych.

Jest oczywiste, że tekst prawny może być błędnie ustrukturyzowany, podobnie jak w wyniku błędu prawodawcy może posłużyć się niewłaściwym pojęciem, nie zachować konsekwencji terminologicznej czy umieścić w tekście prawnym powtórzenia lub treści nienormatywne. W teorii wykładni nie stwierdza się jednak, że „kształt językowy”, „redakcja” czy „brzmienie” przepisów wprowadzają charakter obowiązujący, lecz w innym znaczeniu niż wyrażone w tych przepisach reguły zachowania<sup>31</sup>. Z pewnością zaś racji dla takiego zróżnicowania nie stwarza przebieg procesu ustawodawczego, w ramach którego systematyka podlega takiemu samemu opracowaniu i zatwierdzeniu, jak inne elementy ustawy.

Szczególnie ważną rolę argumentacja *a rubrica* odgrywa w dwóch dyscyplinach prawa: konstytucjonalistyce oraz karnistyce. W pierwszej z tych dziedzin wykorzystuje się analizę struktury konstytucji nawet w tym celu, by odtworzyć przyjmowaną przez ustrojodawcę aksjologię. Zdaniem Pawła Sarneckiego:

Bardziej liberalnie i egalitarystycznie nastawieni twórcy konstytucji wysuwają na plan pierwszy regulację praw i wolności [...]. Twórcy o tendencjach bardziej konserwatywnych czy autorytarnych zagadnienie praw

30 Ibidem, s. 330. Podobne zastrzeżenia formułuje A. Malinowski: „Nie budzi wątpliwości, że systematyka wewnętrzna jest częścią składową aktu normatywnego i jest ustanawiana łącznie z innymi częściami tego aktu (przepisami, tytułem, preambułą, załącznikami etc.). Tym niemniej nie obowiązuje ona w takim stopniu, jak zawarte w akcie przepisy prawne. Dlatego też prowadząc wykładnię **można** na podstawie wykładni logiczno-językowej przepisów zawartych w akcie normatywnym dojść do wniosku, że systematyka wewnętrzna tego aktu jest niepoprawna i w rezultacie odstąpić od tych ustaleń, do których prowadziłyby wykładnia przeprowadzona na zasadzie *argumentum a rubrica*” (A. Malinowski, *Systematyka...*, s. 132).

31 Istnieją teoretyczne argumenty za odróżnieniem normatywności *sensu stricto* i normatywności *sensu largo* oraz za uznaniem, że systematyka jest normatywna tylko w drugim z tych znaczeń (zob. B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 127–128). Nie oznacza to jednak, że elementy cechujące się zróżnicowaną normatywnością obowiązują w różny sposób. Por. ibidem, s. 131–132.

obywatelskich albo pomijają całkowicie [...], albo umieszczają na miejscu ostatnim, co zapewne było świadomą reakcją na wcześniejszą sytuację. [Systematyka wewnętrzna – M.S.] jako rzecz czysto formalna [...] manifestuje owe założenia w sposób może mniej pełny od merytorycznej treści konstytucji, ale z pewnością w sposób bardziej widoczny i przemawiający do adresatów<sup>32</sup>.

Podobnie, choć w odniesieniu do prawa karnego i w duchu marksistowsko-leninowskim, twierdził Igor Andrejew:

Uszeregowanie przepisów części szczególnej według przedmiotów ochrony jest dla ustawodawcy okazją do podkreślenia szczególnej doniosłości niektórych dóbr w świetle porządku prawnego obowiązującego w danym państwie<sup>33</sup>.

W nauce prawa karnego dużą wagę przywiązuje się zwłaszcza do tytułów poszczególnych rozdziałów części szczególnej Kodeksu karnego:

Wedle powszechnie przyjętej techniki ustawodawczej kryterium pogrupowania typów przestępstw jest przedmiot ochrony, czyli dobro, które zdaniem ustawodawcy jest naruszone czynem kwalifikowanym jako przestępstwo danego typu. Jeżeli dobro to jest określone w intyulacji rozdziału części szczególnej (albo ustawy nie włączonej do kodeksu), to takie określenie nie tylko ułatwia orientację w kodeksie i znajdывanie odpowiednie przepisów, lecz służy również jako wiążąca dyrektywa w interpretacji przepisów części szczególnej<sup>34</sup>.

Elementy systematyki zewnętrznej, czyli tytuł ustawy oraz przepisy określające jej zakres przedmiotowy i podmiotowy, nie są przedmiotem szczególnego zainteresowania teoretyków wykładni<sup>35</sup>. Zagadnienie to rozpatrywał Zieliński,

32 P. Sarnecki, *Systematyka...*, s. 23.

33 I. Andrejew, *Systematyka projektu kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 11, s. 741.

34 Ibidem.

35 L. Morawski wspomina o interpretacyjnej roli systematyki zewnętrznej, choć nie odnosi się wyraźnie akurat do tych jej przejawów: „W wykładni należy brać pod uwagę miejsce przepisu prawnego w systemie prawa. Mówiąc o miejscu przepisu w systemie prawa mamy na myśli

wskazując na tytuł ustawy jako element najszerszego kontekstu (makrokontekstu) mogącego wpływać na znaczenie użytych w akcie prawnym określeń. Twórca koncepcji derywacyjnej zaznaczył, że „[g]eneralnie [...] najszerszą moc kontekstową w ostateczności ma tytuł ustawy”<sup>36</sup>. Pewne uwagi – na tle analizy orzecznictwa sądowego – sformułował również Zygmunt Tobor, który uznał tytuł za jeden ze śladów intencji prawodawcy, związany z większościovym modelem pojmowania intencji; stwierdził także, że argument z tytułu ustawy może służyć wyborowi jednej z hipotez interpretacyjnych bądź ustaleniu celu regulacji prawnej<sup>37</sup>.

### 11.3. Redakcyjne dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy

Zasady techniki prawodawczej obejmują wiele przepisów odnoszących się do właściwego kształtowania wewnętrznej i zewnętrznej systematyki ustawy, spośród których w niniejszym rozdziale chciałbym omówić tylko najważniejsze. I tak każdą „samodzielną myśl” ujmuje się w odrębny artykuł, będący podstawową jednostką redakcyjną ustawy<sup>38</sup>. Artykuł dzieli się na ustępy w przypadku, gdy „samodzielną myśl wyraża zespół zdań” lub gdy „między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł”<sup>39</sup>. W artykułach lub ustępach można także zamieszczać wyliczenia na czterech kolejnych poziomach podziału: punktów, liter, tiret i podwójnych tiret<sup>40</sup>.

Przepisy ustawy dzieli się – stosownie do potrzeb – na merytoryczne, zmieniające, epizodyczne, przejściowe i dostosowujące oraz końcowe<sup>41</sup>. Przepisy merytoryczne mogą być podzielone na ogólne i szczegółowe<sup>42</sup>. Te pierwsze obejmują przepisy określające zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, definicje legalne i objaśnienia skrótów używanych w ustawie, a także inne „postanowienia

---

zarówno miejsce przepisu w systematyce zewnętrznej (do jakiej gałęzi prawa należy dany przepis), jak i wewnętrznej aktu prawnego” (L. Morawski, *Zasady...*, s. 152).

36 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 153.

37 Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 237–241.

38 § 55 ust. 1 oraz § 54 ZTP.

39 § 55 ust. 3 i 4 ZTP.

40 § 56 ZTP.

41 § 15 ZTP.

42 § 20 ust. 1 ZTP.



wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie”<sup>43</sup>. Przepisy merytoryczne powinny być układane „od najbardziej ogólnych do najbardziej szczegółowych”, co pozwala unikać powtórzeń i redagować akt „w sposób zwięzły i syntetyczny”, a także czyni go czytelniejszym<sup>44</sup>.

Przepisy każdej z grup mogą być dzielone na zespoły artykułów – jednostki systematyzacyjne<sup>45</sup>. Ich nazwy składają się z oznaczenia (wyrazu „część”, „księga”, „tytuł”, „dział”, „rozdział”, „oddział” z odpowiednią liczbą porządkową) oraz tytułu. Ten ostatni powinien być zwięzłym określeniem treści lub zakresu regulowanych spraw<sup>46</sup>. Przytoczona dyrektywa nie ustanawia *explicite* wymogu adekwatności tytułu jednostki systematyzacyjnej<sup>47</sup>, niemniej trudno byłoby przyjąć, że tytuł ten może być nieadekwatny. Obowiązek zapewnienia adekwatności wynika już z samych funkcji, które mają być zrealizowane za pomocą tytułu.

W Zasadach techniki prawodawczej zawarte są także precyzyjne dyrektywy dotyczące formułowania tytułu ustawy. Nie ma konieczności, by przytaczać je tutaj *in extenso*; wystarczy wskazać, że w tytule ustawy zamieszcza się oznaczenie rodzaju aktu, datę ustawy<sup>48</sup> i ogólne określenie jej przedmiotu (§ 16 ZTP). Przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści (§ 18 ust. 1 ZTP).

Dyrektywa z § 18 ust. 1 ZTP, jak się wydaje, służy przede wszystkim realizacji funkcji delimitacyjnej i deskrypcyjnej. Ustanowiono tu dwa wymogi dla legislatorów konstruujących tytuł: po pierwsze, ma on być zwięzły, po drugie – adekwatny. Pierwszy z tych warunków nie wymaga szerszych wyjaśnień. Drugi zaś oznacza, że

[...] w tytule należy podać informacje jedynie o sprawach w tym akcie normowanych, ale zarazem o wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Z punktu widzenia wymagania adekwatności tytułu jest niedopuszczalne, by pominąć w nim informacje

43 § 21 ZTP.

44 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 163.

45 § 60 ust. 1 ZTP.

46 § 62 ust. 2 ZTP.

47 Zob. dalsze uwagi dotyczące tytułu ustawy.

48 Pogłębione rozważania na temat tego elementu przeprowadza M. Gubała w tekście: M. Gubała, *Data ustawy*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 1.

o jakichś istotnych sprawach uregulowanych w ustawie i dowolnie sygnalizować jedynie niektóre z nich<sup>49</sup>.

Zasady techniki prawodawczej określają także specyficzne wymogi dotyczące tytułowania nowelizacji, pomieszczone w przepisie § 96. Można wyróżnić dwa style tytułowania ustaw nowelizujących. W stylu tradycyjnym najpierw wskazuje się główną ustawę nowelizowaną, a potem, w razie potrzeby, kolejne ustawy. W tym zakresie, jak wyjaśnił jeden z legislatorów, istnieje praktyka biurowa, zgodnie z którą w tytule wymienia się „tytuły maksymalnie trzech nowelizowanych ustaw; jeśli jest ich więcej, to wskazujemy tylko podstawową ustawę nowelizowaną i dopisujemy »oraz niektórych innych ustaw«” (R15-A). Drugi styl polega na tym, że w tytule podaje się wspólny przedmiot przepisów nowelizujących poszczególne ustawy. Będzie to więc „zbiorczy cel” ustawy nowelizującej.

Z perspektywy interpretacyjnej większą użyteczność mogą mieć tytuły sformułowane w drugim stylu. Jednak sejmowi legislatorzy niejednokrotnie deklarowali przywiązanie do metody tradycyjnej:

– Przy ustawach nowelizujących lepsza jest tradycyjna technika z wymienieniem zmienianych aktów prawnych niż próba wyrażenia w tytule zbiorczego celu nowelizacji (R8-A);

– Co do sposobu tytułowania nowelizacji, jestem tradycjonalistą – nie wydają mi się dobre tytuły, w których jakoś zbiorczo określa się cel nowelizacji. Od wskazania celu nowelizacji jest uzasadnienie projektu ustawy i to do niego trzeba sięgać (R20-A)<sup>50</sup>.

Inni wskazywali zalety opisowych tytułów nowelizacji:

– [...] tytuły nawiązujące do celu nowelizacji zapewniają lepszą komunikatywność (R23-NA);

49 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 62. Zob. także G. Wierczyński, *Udoskonalanie informacji...*, s. 55–56.

50 Natomiast w wypadku nowelizowania ustaw nowelizujących – co zasadniczo jest niezalecaną techniką legislacyjną (por. § 91 ZTP) – ukształtowanie tytułu w ten tradycyjny sposób może się okazać szczególnie utrudnione. Zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 11) z dnia 15 marca 2016 r., s. 10–16.

– [...] warto w tytule zamieścić jakąś informację, czego dotyczyła nowelizacja. To po prostu ułatwia, także nam, orientację w systemie prawa. Zwłaszcza że czasem terminy wejścia nowelizacji w życie są bardzo długie i kiedy widzimy taki tytuł, to łatwiej nam przypomnieć sobie, że oczekujemy jeszcze na wejście w życie jakiejś instytucji (R1-A).

Zdaniem legislatorów tytuły opisowe powinny być stosowane szczególnie tam, gdzie trudno wskazać główną ustawę nowelizowaną:

– [...] jeśli trudno jest wskazać jakąś główną nowelizowaną ustawę, to tytuł powinien informować o zbiorczym celu tych wszystkich ingerencji w system prawny (R4-A);

– Zazwyczaj staramy się jednak wyodrębnić ustawę główną i ustawy nowelizowane wycinkowo, w związku z tą główną, i wtedy korzystamy z „klasycznego” sposobu. Jeżeli nie jesteśmy w stanie wyodrębnić ustawy głównej, to kształtujemy tytuł opisowo (R10-NA).

Tytuł ustawy nie jest jedynym elementem jej systematyki zewnętrznej, toteż nie należy w nim „zawierać wszystkiego, to znaczy streszczenia lub wyciszczenia regulowanej materii. Lepiej w przepisach ogólnych aktu sprecyzować jego treść i zakres, niż obciążać tytuł”<sup>51</sup>. Swoistym uzupełnieniem tytułu są przepisy wskazujące zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Zgodnie z dyrektywą § 21 ust. 1 pkt 1 ZTP, w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji.

Przepisy takie pełnią ważną funkcję normatywną – wyrażają one normy kolizyjne, a więc normy, które pozwalają rozwiązywać w procesie stosowania problemy wynikające ze zbiegu przepisów. Dzięki prawidłowemu posługiwaniu się takimi normami udaje się realizować postulat niesprzeczności systemu prawnego. Przepisy wyrażające normy kolizyjne zawierają jednocześnie informacje o tych normach, pełnią więc zarazem

51 A. Szmyt, *Kilka uwag w związku z tytułem „Małej konstytucji”*, w: *Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 74.

ważną funkcję informacyjną. Są one swoistymi drogowskazami dla osób szukających określonych informacji prawnych<sup>52</sup>.

Przepisy określające przedmiotowy i podmiotowy zakres ustawy powinny być precyzyjniejsze od tytułu<sup>53</sup>. Tego rodzaju przepisy występują jednak tylko w ustawach nowych, nie formułuje się ich w ustawach nowelizujących.

Elementy systematyki wewnętrznej i zewnętrznej są przedmiotem prac sejmowych podobnie jak kształt językowy poszczególnych przepisów. Legislatorzy w trakcie szczegółowego rozpatrzenia projektu zgłaszają wiele uwag dotyczących choćby właściwego umiejscowienia artykułu w ustawie<sup>54</sup> czy „rozbitcia” artykułu na dwie lub więcej jednostek redakcyjnych<sup>55</sup>. Wreszcie uwagę poświęca się także tytułom poszczególnych jednostek systematyzacyjnych i tytułowi ustawy. W drugim przypadku zwyczajem jest, że przewodniczący komisji rozpoczyna szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy od pytania o uwagi w kwestii tytułu. Można jednak mieć wątpliwości, czy właśnie początek prac jest najlepszym momentem na ustalanie brzmienia tytułu całego aktu prawnego. Jak zauważył jeden z legislatorów:

– Tytuł ma odzwierciedlać treść ustawy. Posłowie często rozpatrują go na początku, z czym próbujemy walczyć, bo co jeśli później pojawi się jakaś uwaga – albo my mamy jakąś w stosunku do jednego z kolejnych przepisów – która wymusi zmianę tytułu? Czy będziemy do niego

52 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 167. Na marginesie warto zauważyć, że tytuł ustawy, przepisy określające jej zakres podmiotowy i przedmiotowy czy tytuły poszczególnych jednostek makrokompozycji ze względu na swoją deskrypcyjną funkcję są nieuchronnie redundantnymi częściami ustawy. Por. N. Horn, *Legislative Section Headings: Drafting Techniques, Plain Language, and Redundancy*, „The Loophole” 2012, no. 3, s. 27.

53 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 168. A. Malinowski wskazuje: „W żadnym wypadku pierwszy artykuł nie może być zwykłą parafrazą tytułu aktu, a powinien być jego rozszerzeniem. Artykuł ten powinien dostarczyć adresatowi aktu dodatkową informację, która nie została zawarta w tytule ze względu na dążenie do jego zwięzłości, gdyż tytuł ma za zadanie wyłącznie poinformować czytelnika, czy dany akt go dotyczy, czy też nie dotyczy” (A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 174).

54 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 70) z dnia 8 lutego 2017 r., s. 38 (wypowiedź legislator Moniki Bies-Olak).

55 Zob. np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 44) z dnia 17 października 2016 r., s. 37 (wypowiedź legislatora Wojciecha Millera).

wracać, przeprowadzać jakąś reasumpcję głosowania na komisji, kiedy nawet nie ma takiego formalnego trybu? (R7-A).

W Sejmie nie wykształciła się jednak jednolita praktyka rozpatrywania tytułów części ustawy. O ile nie ma wątpliwości co do tego, że w ramach szczegółowego rozpatrzenia należy poddać pod dyskusję tytuł ustawy, o tyle praktyka w zakresie tytułów jej części jest już rozbieżna. Nie oznacza to, że komisje nie przyjmują uwag dotyczących tytułów jednostek systematyzacyjnych, przewodniczący komisji nie zawsze jednak będzie sam zadawał uczestnikom posiedzenia pytanie o to, czy do takiego tytułu są jakieś uwagi. Rozbieżność praktyki w tym względzie ilustrują następujące przykłady:

– Legislator M.K.: Panie przewodniczący, mam drobną uwagę dotyczącą procedowania. Komisje powinny przyjmować również tytuły rozdziałów. Członkowie Komisji mają możliwość zgłaszania wniosków dotyczących tytułu rozdziału.

Przewodniczący poseł M.S.: Rozumiem, w takim razie zapytam, czy są uwagi do tytułu rozdziału? Nie słyszę, zatem przyjęliśmy tytuł rozdziału<sup>56</sup>.

– Przewodniczący poseł B.A.: [...] Mam pytanie do Biura Legislacyjnego. Czy tytuły rozdziałów muszą poddawać pod głosowanie, czy nie muszą?

Legislator R.D.: Nie.

Przewodniczący poseł B.A.: Nie muszą. „Jadę” artykułami<sup>57</sup>.

#### 11.4. Problemy z realizacją dyrektyw odnoszących się do systematyki wewnętrznej ustawy

Ukształtowanie systematyki wewnętrznej – w tym również tytułów poszczególnych części makrokompozycji projektu – zgodnie z dyrektywami redagowania pomieszczonymi w ZTP może być zagrożone przez ogólne czynniki utrudniające

56 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 45) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 61) z dnia 6 grudnia 2016 r., s. 9.

57 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 93) z dnia 11 października 2017 r., s. 23–24.

realizację dyrektyw redagowania<sup>58</sup>. Stwierdzenie to można odnieść do każdej z omówionych tu dyrektyw, niemniej na systematykę wewnętrzną szczególnie wpływ może mieć bezwładność legislacyjna. Propozycje zmian w systematyce wewnętrznej – nieograniczające się do prostego poprawienia nagłówka którejś części ustawy – mogą mieć postać dosyć głębokich ingerencji w makrokompozycję aktu prawnego. Dlatego posłowie, rząd i wnioskodawcy traktują takie zmiany z ostrożnością. Zdarza się jednak, że na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu skutecznie zgłaszane są uwagi dotyczące zasadniczej przebudowy ustawy:

– Legislator W.M.: [...] W odniesieniu do oznaczenia rozdziału 1 oraz jego nazwy, a także innych rozdziałów, chcielibyśmy poddać pod państwa ocenę możliwość usunięcia w całej ustawie oznaczenia rozdziałów i nazw. W naszej ocenie tytuł rozdziału 1 nie oddaje treści tego rozdziału. [...] Trudno uznać te przepisy za mające charakter ogólny. One mają bardzo szczegółowy charakter, wynikający z tego, jak skonstruowana jest ustawa – przepisy wprowadzające. [...] Oczywiście systematyzowanie przepisów ustawy – przepisy wprowadzające jest możliwe. Zasady techniki prawodawczej nie przewidują wyłączenia możliwości systematyzowania przepisów ustawy w jednostki wyższego rzędu – w rozdziały. Zwracamy jednak uwagę, że nazwa rozdziału 1 jest nie do końca zgodna z zawartością tego rozdziału. [...] Konkludując, poddajemy pod państwa rozważę sugestię, aby zrezygnować z oznaczania rozdziałów w projekcie.

[...] Przewodniczący poseł S.P.: [...] Wrócimy jeszcze do tej sprawy. Dziękuję bardzo za tę uwagę. Jawi się ona jako zasadna. Pewnie skorzystamy z niej podczas procedowania na forum plenarnym.

[...] Przewodniczący poseł S.P.: Po pewnym zastanowieniu i przemyśleniu myślę, że trzeba wyrazić akceptację dla propozycji Biura Legislacyjnego, aby zlikwidować rozdziały i ich nazewnictwo<sup>59</sup>.

Drugie warte zaakcentowania zagrożenie dla ukształtowania odpowiedniej systematyki wewnętrznej dotyczy zbudowania właściwej sekwencji przepisów.

58 Jak stwierdza A. Malinowski: „[n]ieczysta systematyka powstaje często w wyniku licznych nowelizacji” (A. Malinowski, *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 130).

59 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 62) z dnia 7 grudnia 2016 r., s. 18–21.

Może się bowiem zdarzyć, że wnioskodawcy lub posłowie będą dążyć do większego wyeksponowania któregoś z elementów wprowadzanej regulacji, by wykorzystać go jako narzędzie marketingu politycznego. Doprowadzi to do osadzenia przepisu w miejscu, które niekoniecznie będzie najwłaściwsze w wewnętrznej systematyce ustawy. Problem ten dobrze obrazują prace nad nowelizacją ustawy – Ordynacja podatkowa z 2015 roku<sup>60</sup>, które zakończyły się wprowadzeniem do tego aktu prawnego art. 2a wyrażającego zasadę *in dubio pro tributario*. W trakcie sejmowego procesu legislacyjnego podejmowano próby przeniesienia projektowanego przepisu na dalsze miejsce w ustawie (miał się on stać art. 120a), co uzasadniano oceną, że najważniejszą zasadą Ordynacji podatkowej jest zasada legalizmu (art. 120), a dyrektywa *in dubio pro tributario* nie powinna znajdować się przed nią<sup>61</sup>. Umieszczenie przepisu było jednym z głównych pól sporu w pracach nad omawianą nowelizacją – ostatecznie zwyciężyła koncepcja art. 2a<sup>62</sup>.

### 11.5. Problemy z realizacją dyrektyw odnoszących się do systematyki zewnętrznej ustawy

Ankietowani legislatorzy różnili się w ocenach tego, czy tytułowi ustawy trzeba poświęcać szczególną uwagę w toku procesu ustawodawczego. Jeden z nich sceptycznie zaznaczył, że „[t]ytuł analizuje się chyba najmniej. [...] ingerujemy, gdy są ewidentne usterki”. Z kolei inny stwierdził: „Tytuł to bardzo ważny element ustawy i jest przedmiotem analizy chyba dla każdego legislatora”.

Spośród dwóch najważniejszych cech tytułu, a więc jego adekwatności i związku<sup>63</sup>, trudniejsze wydaje się spełnienie tej pierwszej. Tytuł ustawy pełni funkcję identyfikującą, przez co staje się jej najbardziej eksponowanym elementem.

60 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3018 Sejmu VII kadencji).

61 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 503) z dnia 9 lipca 2015 r., s. 14.

62 Zaskakujący przebieg prac nad nowelizacją ustawy – Ordynacja podatkowa z 2015 r. został opisany w artykule: A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Jak powstają symboliczne ustawy? Studium dwóch przypadków*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2.

63 Można wskazać ciekawy przykład poselskiego projektu ustawy „o dotacji przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Kulturowego, dochody z inwestowania którego przeznaczone są na konserwację Cmentarza Żydowskiego przy ul. Okopowej 49/51 w Warszawie” (druk nr 2084 Sejmu VIII kadencji). Ostatecznie uchwaloną ustawę

Kilkadziesiąt lat temu podnoszono, że – oprócz omówionych funkcji – „[z]grabny, zwarty tytuł odgrywa rolę popularyzatorską i wychowawczą”<sup>64</sup>. Choć można wątpić w możliwość wychowania kogoś za pomocą tytułu ustawy, to jednak w zdaniu tym ujawnia się bardzo ważna intuicja odnosząca się do znaczenia tytułu ustawy jako narzędzia komunikacji politycznej. Legislatorzy w swych wypowiedziach wielokrotnie dawali dowód świadomości tego faktu:

– Tytuł musi odzwierciedlać treść aktu prawnego. Trudniej jest oczywiście, gdy tytuł ma nieść jakąś informację dla wyborców – wtedy niełatwo nam dokonywać w nim zmian (R1-A).

Jeden z respondentów opisał sytuację, kiedy przy okazji prac nad pewnym projektem ustawy miał wątpliwości odnośnie do poprawności językowej tytułu. Jednak „[p]rojekt był polityczny i rozpatrywany w szybkim tempie, więc nie zgłaszaliśmy uwag co do proponowanej zmiany tytułu” (R9-A). Inny ankietowany, omawiając podobny przypadek, stwierdził, że rozpatrywany projekt ustawy miał „tytuł marketingowy; można tu zgłosić uwagi, ale raczej stoi się na straconej pozycji” (R18-A).

Tytuł może być nieadekwatny również wtedy, gdy nadmiernie eksponuje jeden z elementów nowo wprowadzonej ustawy. Innymi słowy, jest zbyt wąski. W przypadku ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem e-recepty<sup>65</sup> legislatorzy wyrażali wątpliwości związane z użyciem w tytule samego pojęcia e-recepty oraz ograniczeniem się wyłącznie do tego elementu:

– Legislator R.D.: My podzieliśmy uwagi Biura Analiz Sejmowych odnośnie do tytułu projektu ustawy. Tutaj użyto sformułowania „e-recepty”. To nie jest termin normatywny, ponieważ w treści projektu ustawy takie sformułowanie nie pojawia się. Ono jest raczej kolokwializmem, pewnym hasłem. [...] Biuro Analiz Sejmowych podnosi też drugą

---

zatytułowano dużo zwęższej – „o dotacji dla Fundacji Dziedzictwa Kulturowego przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego”.

64 A. Gajowniczek, J. Pacho, *Technika legislacyjna. Poradnik dla praktyków*, Urząd Wojewódzki. Ośrodek Szkolenia Kadr, Warszawa 1976, s. 23; cyt. za J. Mazur, *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988, nr 3, s. 14.

65 Dz. U. z 2018 r. poz. 697.



wątpliwość odnośnie do adekwatności tytułu, ponieważ sformułowanie „e-recepty” dotyczy tylko części przepisów, bo część przepisów dotyczy też tych zapotrzebowań, o których była mowa. Dlatego, być może, ten tytuł nie do końca jest adekwatny.

Przewodniczący poseł B.A.: Czy ktoś przejmuje uwagi Biura Legislacyjnego? Nie widzę zgłoszeń<sup>66</sup>.

Zdarzają się też przypadki odwrotne – tytułów zbyt szerokich, sugerujących, że ustawa reguluje znacznie większy zakres spraw, niż ma to miejsce w rzeczywistości. Można tu przywołać ciekawy przykład z prac nad ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych:

– Legislator W.B.: „[...] tytuł ustawy jest rażąco sprzeczny z art. 18 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przedmiot ustawy określa się w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Jedynym przedmiotem regulacji tej ustawy jest wprowadzenie zryczałtowanego podatku. Tu nie ma żadnych form aktywizacji przemysłu okrętowego poza zryczałtowanym podatkiem. Stąd w opinii Biura Legislacyjnego tytuł ustawy powinien odzwierciedlać przedmiot regulacji tej ustawy.

[...] Poseł K.Z.: [...] sensem tej ustawy jest aktywizacja przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych, czyli tych, które współpracują z przemysłem stoczniowym (firm). Jednym z mechanizmów, które są wyrażone w tej ustawie, są regulacje finansowe, dotyczące między innymi kwestii podatkowych. [...] tytuł tej ustawy musi się odnosić do tego, co nazywamy duchem prawa i co jest intencją ustawodawcy, w tym przypadku Sejmu, czyli odbudowa przemysłu stoczniowego. Koniec, kropka. Jeśli chodzi zaś o to, że ten projekt zawiera takie czy inne rozwiązania, w tym przypadku większość rozwiązań finansowych, to już jest intencja tych, którzy ten projekt przygotowali. I tyle. Jestem przeciwny tej zmianie, tej propozycji zmiany tytułu ustawy<sup>67</sup>.

66 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 117) z dnia 28 lutego 2018 r., s. 14.

67 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 67) oraz Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 20) z dnia 21 czerwca 2016 r., s. 4–5.

Nieadekwatność tytułu może wtórnie ujawnić się również w nieadekwatności przepisów określających zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, jak stało się to w analizowanym przypadku:

– Legislator W.B.: [...] podobnie jak do tytułu Biuro Legislacyjne proponuje zmianę art. 1 i niejako dopasowanie... To znaczy art. 1 jest przepisem ogólnym w ustawie, określającym jej zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy. Po analizie treści projektu ustawy w opinii Biura Legislacyjnego jedynym przedmiotem regulacji tej ustawy jest zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji. Stąd art. 1 powinien mieć następujące brzmienie: „ustawa reguluje opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem”, ponieważ tu nie ma żadnych innych form aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych regulowanych w tej ustawie.

[...] Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ P.B.: [...] ta ustawa jest o aktywizacji przemysłu stoczniowego i przemysłów komplementarnych. Jeżeli dotyczy jakiegoś innego przemysłu albo jakiejś innej branży, to ja się tego nie doszukuję, więc z przykrością albo z przyjemnością potwierdzam, że o tym właśnie jest ta ustawa. Poza tym nie obejmuje ona tylko podatku zryczałtowanego. Dotyczy również podatku VAT oraz stref ekonomicznych<sup>68</sup>.

Może również wystąpić sprzeczność między tytułem a przepisami określającymi zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy. Na takie przypadki zwracał uwagę jeden z ankietowanych legislatorów:

– Analizujemy tytuł i czasem problemem jest jego niezgodność z zakresem ustawy wskazanym w artykule pierwszym. Zdarza się jednak sytuacja bardziej skrajna, że ani tytuł, ani zakres nie mają związku z treścią ustawy (R4-A).

W atmosferze ostrego sporu politycznego mogą być zgłaszane niecodzienne poprawki (czy quasi-poprawki) do tytułów ustaw. Poprawki te oczywiście zostaną odrzucone przez większość parlamentarną, niemniej ich zgłaszanie dowodzi istotnej roli identyfikacyjnej tytułu ustawy i jego dużego znaczenia politycznego.

---

<sup>68</sup> Ibidem, s. 6-7.

Dla przykładu podczas prac nad projektami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (trzema poselskimi i jednym obywatelskim) jeden z posłów zasugerował, że projekt w wersji sprawozdania podkomisji powinien otrzymać nazwę „ustawa o niszczeniu Trybunału Konstytucyjnego i wstrzymywaniu jego prac”<sup>69</sup>.

Tytuły zbyt wąskie mogą się pojawiać również wtedy, gdy istnieje potrzeba umieszczenia w systemie prawnym jednego, szczególnego przepisu, dla którego trudno byłoby stworzyć odrębną ustawę. Z kolei przekształcenie tytułu tak, by obejmował on również tę jedną, szczególną instytucję, mogłoby sprawić, że tytuł stanie się wręcz za szeroki. I tak w trakcie prac nad nowelizacją ustawy – Prawo restrukturyzacyjne<sup>70</sup> sejmowy legislator zgłosił wątpliwości odnośnie do tego, czy ta ustawa jest odpowiednim miejscem dla projektowanego przepisu:

– Legislator Ł.N.: [...] Ustawa – Prawo restrukturyzacyjne, jest co do zasady dedykowana tym przedsiębiorcom, wobec których jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne, gdyż określa zasady tego postępowania. Czy rzeczywiście najlepszym miejscem na przepisy wykonawcze w stosunku do pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy, wobec którego nie jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne, jest właśnie ustawa – Prawo restrukturyzacyjne? Oczywiście czytaliśmy uzasadnienie do projektu ustawy, z którego wynika, że potrzeba dodania tego przepisu wynika z uchylecia ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Natomiast wskazujemy, że ustawą, która w systemie prawa zastąpiła uchyloną ustawę, jest ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym [...].

Zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjnego MS A.R.: Jeżeli chodzi o uwagi Biura Legislacyjnego w sprawie umieszczenia części przepisów w ustawie – Prawo restrukturyzacyjne, to oczywiście nie są one zupełnie bezzasadne. Również rozważaliśmy kwestię, czy ustawa –

69 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 25) z dnia 29 czerwca 2016 r., s. 33–34. Podczas prac nad poselskim projektem przepisów wprowadzających do dwóch ustaw o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1059 Sejmu VIII kadencji) zgłoszono i poddano pod głosowanie poprawkę, by ustawie nadać tytuł „Przepisy wprowadzające ustawy o zniszczeniu Trybunału Konstytucyjnego” – zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 62) z dnia 7 grudnia 2016 r., s. 16.

70 Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 243 ze zm.).

Prawo restrukturyzacyjne jest rzeczywiście najlepszym miejscem do ich umiejscowienia. Doszliśmy do wniosku, że jednak tak. Systematyka ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym nie daje możliwości, żeby wpasować tam te przepisy. Ponadto przepisy o pomocy w ratowaniu i tymczasowym wsparciu restrukturyzacyjnym są ściśle związane z pomocą związaną z restrukturyzacją i często stanowią etap bezpośrednio poprzedzający ubieganie się o pomoc na restrukturyzację<sup>71</sup>.

Jeden z respondentów zwrócił uwagę, że część projektów ustaw narusza dyrektywę wyrażoną w § 92 ust. 1 i 2 ZTP<sup>72</sup>, co może powodować szczególne problemy z właściwym ukształtowaniem tytułu: „Niestety zdarza się tak, że nowelizacja nie ma żadnej wspólnej idei przewodniej, a jest raczej zlepkiem kilku pomysłów, co nie tylko rodzi problemy przy konstruowaniu tytułu, ale w ogóle jest niezgodne z Zasadami” (R15-A). Kwestia niejednorodności materii ustawy stwarza trudności przy tytułowaniu nie tylko nowelizacji, lecz i nowych ustaw, naruszających wymogi płynące z § 2 i § 3 ust. 2 i 3 ZTP<sup>73</sup>. Także komentatorzy Zasad techniki prawodawczej zaznaczali, że

[p]ogodzenie dwóch wymagań: zwięzłości tytułu oraz jego adekwatności do treści ustawy nie jest łatwe. Trudności pojawiają się zwłaszcza wtedy,

71 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 93) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 106) z dnia 23 listopada 2017 r., s. 4–5. Zob. także uwagi dotyczące tytułu rządowego projektu ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych – zbyt wąskiego, ponieważ w projekcie znalazł się również przepis odnoszący się do pracowników niemedycznych (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 78) z dnia 7 czerwca 2017 r., s. 35).

72 „Jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę” (§ 92 ust. 1 ZTP); „Odstąpienie od zasady wyrażonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmieniającymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach” (§ 92 ust. 2 ZTP).

73 Zgodnie z § 2 ZTP ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie zostawiając poza zakresem unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Ponadto w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi) – § 3 ust. 2 ZTP. I wreszcie ustawa nie może zmieniać ani uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą (§ 3 ust. 3 ZTP).

gdy ustawa jest niejednorodna, niekonsekwentna tematycznie, ponieważ normuje sprawy z wielu różnych dziedzin, a zatem gdy jest zbudowana z naruszeniem wymagań poprawnej legislacji<sup>74</sup>.

## 11.6. Dyrektywy odnoszące się do systematyki ustawy – o zakresie korespondencji między interpretatorami a redaktorami

### Podsumowanie

Omówione elementy wewnętrznej i zewnętrznej systematyki ustawy stanowią przedmiot dosyć drobiazgowej regulacji w Zasadach techniki prawodawczej. Co więcej, w praktyce elementy te podlegają weryfikacji w procesie legislacyjnym, a w zebranych materiale z posiedzeń komisji sejmowych daje się zauważyć wprowadzanie udoskonaleń dotyczących obu stron systematyki ustawy. Jak się wydaje, wskazane dyrektywy redagowania są co do zasady realizowane w procesie ustawodawczym. Trzeba jednak mieć świadomość występowania pewnych okoliczności, które zagrażają ich wypełnieniu. Po pierwsze, będą to ogólne czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania. Szczególnie podkreślić należy negatywne oddziaływanie zjawiska bezwładności legislacyjnej w sytuacji, w której zmiany wymagałby zaproponowany w projekcie podział na jednostki makrokompozycji. Po drugie, nadanie adekwatnego tytułu oraz sformułowanie adekwatnych przepisów określających zakres przedmiotowy i podmiotowy może być niemożliwe, gdy mamy do czynienia z regulacją niejednorodną, naruszającą dyrektywy wyrażone w § 2 i 3 ZTP. Po trzecie, trzeba zaznaczyć, że zarówno tytuł ustawy, jak i sekwencja przepisów mogą zostać niewłaściwie ukształtowane, gdy zostaną wykorzystane jako narzędzie komunikacji politycznej. Zwłaszcza w tym przypadku przekonanie posłów, przedstawicieli rządu czy przedstawicieli wnioskodawców do uzgodnienia tych elementów z relewantnymi dyrektywami

74 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, s. 62. G. Wierczyński podkreśla, że wymóg adekwatności będzie spełniony nie tylko wtedy, gdy w tytule uda się „lakonicznie streścić akt”, lecz również gdy użyje się w nim „zwrotu o charakterze symbolicznym, niestanowiącym streszczenia danego aktu, ale charakterystycznym i jednoznacznie odmiennym od innych tytułów ustaw”. Tego rodzaju tytuł „daje gwarancję, że zostanie łatwo zapamiętany i kojarzony wyłącznie z danym aktem prawnym” (G. Wierczyński, *Komentarz do § 18*, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 143). Zob. także: J. Mazur, *Tytuł normatywnego aktu...*, s. 15–16; A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257, s. 112–113.

redakcyjnymi może być bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Analogicznie jak w odniesieniu do dyrektyw unikania powtórzeń i treści nienormatywnych cele polityczne będą w takich sytuacjach ważniejsze niż wymogi techniki prawodawczej (zob. **podrozdział 10.3.** i **podrozdział 10.5.**).

Przy świadomości istnienia tych zagrożeń elementy wewnętrznej i zewnętrznej systematyki ustawy mogą zostać wykorzystane jako cenne narzędzia interpretacyjne, z zachowaniem korespondencji między dyrektywami redagowania a dyrektywami interpretacji. Wydaje się jednak, że na gruncie teorii wykładni niedostatecznie dostrzega się potencjał tkwiący w systematyce ustawy. W analizach teoretyków interpretacji pomijane są zwłaszcza kwestie tytułu ustawy oraz przepisów określających jej zakres przedmiotowy i podmiotowy. Tymczasem mogą być one użytecznym narzędziem pozwalającym choćby na eliminację hipotez interpretacyjnych wykraczających poza zakres wyznaczony właśnie tymi elementami systematyki zewnętrznej. Więcej uwagi poświęca się systematyce wewnętrznej, lecz i w tym względzie widać wyraźną nieufność, wyrażającą się w refleksjach na temat obowiązywania makro- i mikrokompozycji. Rezerwa wobec systematyki wewnętrznej z pewnością nie znajduje uzasadnienia w sposobie zorganizowania prac ustawodawczych; wydaje się wręcz, że są to zagadnienia traktowane z większą starannością niż wybór każdego z pojedynczych zwrotów użytych w przepisie prawa. W świetle niniejszych rozważań jest oczywiste, że tak systematyka wewnętrzna, jak i zewnętrzna mogą zostać niewłaściwie ukształtowane w wyniku oporu decydentów bądź zwykłego błędu. Nie są to jednak zagrożenia większe niż podczas realizacji innych dyrektyw redagowania.

## Podsumowanie części szczegółowej

Dyrektywy języka prawnego, dyrektywy języka prawniczego oraz dyrektywy języka powszechnego i języków specjalistycznych wskazują, z jakich „zbiorów znaczeń” korzysta prawodawca przy kształtowaniu tekstów prawnych. Z zastrzeżeniem pewnych wątpliwości co do dyrektywy języka prawniczego trzeba uznać, że jest to założenie słuszne – w trakcie prac nad redagowaniem tekstu prawnego rzeczywiście sięga się do znaczeń wynikających z innych aktów prawnych przyjętych w orzecznictwie lub doktrynie bądź do znaczeń wiązanych z pewnymi określeniami przez ogół użytkowników polszczyzny czy specjalistów z danej dziedziny spraw. Oczywiście prawodawca faktyczny może także skonstruować nową definicję legalną, niemniej stosowanie tego środka techniki prawodawczej, jako niekontrowersyjne z perspektywy postulatu korespondencji dyrektyw, nie było objęte zakresem badań.

W teorii wykładni nie ma jasności odnośnie do tego, jakie okoliczności powinny przesądzać o wyborze jednej z wymienionych dyrektyw w konkretnym przypadku stosowania prawa. Jak wskazywałem, teoretycy, tacy jak Maciej Zieliński czy Lech Morawski, skłaniali się raczej ku przyjęciu domniemania języka prawnego. Jednakże nie wyznaczyli temu domniemaniu jasnych granic, co oczywiście nie znaczy, że nie sformułowali pewnych wskazówek. Zieliński akcentował problem podziału prawa na dziedziny oraz znaczenie kodeksów i innych ustaw podstawowych dla terminologicznego uspoźniania systemu prawa. Nie wykluczał przy tym przekraczania granic dziedzin prawa przy stosowaniu dyrektywy języka prawnego. Z kolei Morawski zwracał uwagę, że domniemanie języka prawnego jest tym silniejsze, im bliższy jest związek aktów prawnych, pomiędzy którymi poszukuje się spójności terminologicznej. Wskazywał na potrzebę uwzględnienia, kto jest adresatem aktu prawnego – czy są nim ogólnie pojęci obywatele, czy też podmioty profesjonalnie zajmujące się pewną dziedziną aktywności ludzkiej. Wydaje się, że analiza procesu ustawodawczego może wzbogacać dotychczasową wiedzę na ten temat – poprzez ograniczenie domniemania języka prawnego jedynie do granic danej dziedziny prawa

i zachowania w tym obszarze spójności z ustawą podstawową (na co wskazywał już Zieliński). Należy podkreślić, że perspektywa procesu legislacyjnego tworzy tylko domniemanie takiej spójności i wiele czynników może sprawić, że prawodawcy faktycznemu nie uda się jej zachować czy do niej doprowadzić. Jednocześnie analiza procesu ustawodawczego ujawnia różnorodne sytuacje, w których prawdopodobne staje się zachowanie nawet dalej idącej spójności terminologicznej – w obrębie danej dziedziny spraw z ustawami innymi niż podstawowa bądź z przekroczeniem danej dziedziny spraw.

Poważne trudności wiążą się z odwoływaniem się do języka prawniczego, przynajmniej z perspektywy dążenia do korespondencji dyrektyw. Po pierwsze, dosyć trudno zidentyfikować taką dyrektywę tak w ZTP, jak i w pozaprawnych źródłach techniki prawodawczej. Nawet jeśli przyjąć, że uczestnicy procesu legislacyjnego są zainteresowani wiedzą o orzecznictwie i doktrynie, trzeba przyznać, że nie istnieją mechanizmy umożliwiające adekwatne i skuteczne pozyskiwanie wiadomości w tym zakresie. Gromadzenie wiedzy o orzeczeniach i piśmiennictwie wydaje się w procesie legislacyjnym działalnością o charakterze przygodnym. W praktyce może być tak, że na przykład projekt ustawy będzie stanowił odpowiedź na problemy dostrzeżone w judykaturze lub że powołany do sporządzenia opinii ekspert zwróci uwagę na pewien problem orzeczniczy. W innych przypadkach trudno zakładać, że taka wiedza była dostępna uczestnikom procesu legislacyjnego, ponieważ w trakcie sejmowej fazy postępowania ustawodawczego nie działają żadne instytucje, które gwarantowałyby dopływ tego rodzaju informacji. Po drugie, źródłem kłopotów jest też fakt, że dyrektywa języka prawniczego jest stosunkowo mało dopracowana przez samą teorię wykładni. Przede wszystkim niejasne jest, jak szeroki musi być zakres porozumienia co do znaczenia pewnych określeń, by można było uznać, że doszło do ustalenia „znaczenia języka prawniczego”. Z perspektywy prawodawcy faktycznego istotniejsze wydaje się uprawdopodobnienie, że w pracach legislacyjnych brano pod uwagę konkretne rozumienia zaproponowane w orzecznictwie lub doktrynie i nawiązywano do nich, niż badanie, czy rozumienia te były objęte konsensusem, czy stanowiły przedmiot sporu we wspólnocie interpretacyjnej. I po trzecie, na wspomniane problemy nakłada się perspektywa temporalna: znaczenia języka prawniczego daje się połączyć z prawodawcą faktycznym jedynie w nawiązaniu do koncepcji pojęć zastanych lub ewentualnie – patrząc wprzód – tam, gdzie prawodawca posługuje się terminami nieostrymi.



Te ostatnie można bowiem traktować jako miejsca, w których prawodawca udziela organom stosującym prawo delegacji do jego współtworzenia.

Dyrektywy języka powszechnego oraz języków specjalistycznych można uznawać za uzupełniające w tym znaczeniu, że w sytuacjach, w których zastosowanie omówionych wcześniej dyrektyw będzie niezasadne, pozostaje odwołanie się do zbioru powszechnego lub zbiorów specjalistycznych. W przypadku konkurencji znaczenia powszechnego i specjalistycznego (gdy jakieś określenie odnotowywane jest w obu tych zbiorach), na intencję posłużenia się znaczeniem specjalistycznym może jednoznacznie wskazywać stosowna definicja legalna. Najważniejszym narzędziem służącym do ustalania znaczenia pewnych określeń w języku powszechnym są słowniki językowe. Ponieważ jednak tekstów prawnych nie redaguje się ze słownikiem w ręku, wykorzystanie słowników można z perspektywy postulatu korespondencji najlepiej uzasadnić, przyjmując, że przybliżają one sposób, w jaki uczestnicy procesu legislacyjnego mogli rozumieć wyrażenia zawarte w ustawie. Skoro tak, to po pierwsze, ogromną rolę odgrywa dokonanie wyboru odpowiedniego słownika, a ściślej rzecz biorąc – słowników, tak by udało się odtworzyć te wyrażenia. Po drugie zaś, w duchu dążenia do korespondencji dyrektyw trzeba spróbować znaleźć rozwiązanie problemu związanego także tutaj z perspektywą temporalną, ponieważ język powszechny – podobnie jak języki specjalistyczne – podlega ewolucji, której nie można zignorować przy dokonywaniu wykładni.

Dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej, a właściwie odpowiadające im dyrektywy konsekwencji terminologicznej, cieszyły się szczególnym uznaniem ze strony ankietowanych legislatorów. Jednakże nawet tak niebudzące wątpliwości dyrektywy nie mogą być i nie są realizowane w każdym procesie legislacyjnym, ze względu na oddziaływanie ogólnych i szczególnych czynników utrudniających realizację dyrektyw redagowania. Zastrzeżenia dotyczące treści budzi za to dyrektywa unikania powtórzeń i treści nienormatywnych, która prawdopodobnie nie powinna być odczytywana jako bezwzględny zakaz umieszczania w ustawach treści o charakterze przede wszystkim informacyjnym. Ponadto realizację tej dyrektywy może utrudniać próba wykorzystania ustaw jako narzędzi komunikacji politycznej poprzez umieszczanie w nich treści polityczno-propagandowych. Względy polityczno-propagandowe mogą także utrudniać właściwe ukształtowanie systematyki ustawy – zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej.



## Rozdział 12

# Dążenie do korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego Zakończenie

Proces ustawodawczy jest złożoną, wielopodmiotową aktywnością, w ramach której zaznacza się podział ról. Można powiedzieć, że o ile większość uczestników procesu legislacyjnego koncentruje się na rozstrzygnięciach merytorycznych, o tyle rolą legislatorów jest kontrola i rozwiązywanie problemów niemerytorycznych<sup>1</sup>. Innymi słowy, legislatorzy skupiają się na tym, jaki jest i jaki powinien być tekst prawny, zaś pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego na tym, jaka jest i jaka powinna być intencja prawodawcy. Język to tylko narzędzie, którego kształtowanie często powierza się pracownikom niepodlegającym formalnej decyzji co do ostatecznego kształtu aktu prawnego. Pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego operują zasadniczo na poziomie celów aktu prawnego i celów przepisu; ich dziełem jest raczej pewien „plan”<sup>2</sup>, a tekst stanowi środek do zakomunikowania tego planu zewnętrznemu otoczeniu.

Oczywiście jest to wizja upraszczająca rzeczywistość, ponieważ legislatorzy niejednokrotnie proponują także rozwiązania mogące ingerować w intencję prawodawcy<sup>3</sup>. Pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego mogą również z wy-

---

1 „[...] podmioty uczestniczące w procesie tworzenia prawa mają nierówny wpływ na postać tekstu prawnego. Językowa postać tekstu w przeważającej mierze kształtowana jest przez podmiot przygotowujący projekt tego tekstu. Podmiot podejmujący decyzję prawotwórczą często nie wywiera żadnego faktycznego wpływu na postać tekstu (choć ma zagwarantowaną prawnie możliwość wywarcia takiego wpływu)” (T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Kraków 1986, s. 51–52).

2 Por. A.R. Gluck, *Imperfect Statutes, Imperfect Courts: Understanding Congress’s Plan in the Era of Unorthodox Lawmaking*, “Harvard Law Review” 2015, vol. 62, s. 89 i n.

3 Warto raz jeszcze zacytować *passus* przytoczony we wprowadzeniu: „prawodawcę traktujemy tu jako podmiot zbiorowy [...]. W tym zespole zarysowuje się zazwyczaj określony podział zadań. Do zadań redaktora tekstu należy znalezienie odpowiednich środków językowych adekwatnych do decyzji merytorycznych. Nie oznacza to wszakże, że redaktor nie współkształtuje

tężoną uwagą analizować tekst prawny, a właściwie sposób jego zredagowania. Ponadto wielokrotnie trudno oddzielić dyskusję o intencji prawodawcy od dyskusji odnośnie do sposobu jej wyrażenia w tekście prawnym – nawet na gruncie takiego podejścia do interpretacji, w ramach którego intencję traktuje się jako zjawisko poprzedzające tekst i oddzielne od niego. I wreszcie należy zważyć, że w procesie legislacyjnym działa „czynnik wiodący” – w chwili obecnej najczęściej są to przedstawiciele rządu – który co do zasady, *de facto* jako najważniejsza instancja, podejmuje decyzje dotyczące zarówno intencji, jak i tekstu prawnego. Wydaje się jednak, że – przy całej świadomości uproszczeń i powstających sytuacji problemowych – przedstawione ujęcie dobrze ilustruje podział pracy legislacyjnej<sup>4</sup>.

Tekst nawet w intencjonalistycznej koncepcji wykładni prawa zajmuje miejsce centralne – jako pierwszoplanowy, najważniejszy dowód intencji prawodawcy. Jeśli jednak z tekstu można wyprowadzać różne wnioski lub jeśli pozostaje on w sprzeczności z pozatekstowymi dowodami intencji, wiedza o uwarunkowaniach procesu legislacyjnego może pomagać interpretatorowi w rozwiązywaniu tych konfliktów. Nie ulega to wątpliwości, gdy interpretator świadomie stara się docierać do woli prawodawcy faktycznego, kierując się przekonaniem, że tylko on jest realnie istniejącym bytem. Jednakże, jak wykazywałem w **rozdziale 2**, także interpretatorzy poszukujący woli prawodawcy racjonalnego mogą, a wręcz powinni uwzględniać wolę prawodawcy faktycznego, co najmniej jako punkt wyjścia do dalszych działań interpretacyjnych (lub działań w ramach szerszego procesu stosowania prawa). Nie twierdzę, że intencja faktycznego prawodawcy powinna zawsze określać rozstrzygnięcie konkretnego przypadku stosowania prawa. Na ostateczny wynik wpływa więcej czynników niż tylko tak rozumiana wola prawodawcy faktycznego. Stosujący prawo muszą nie tylko dokonywać wykładni, lecz także usprawniać cały system. Intencja faktycznego prawodawcy jest jednak czymś, czego w podejściach deklarujących zainteresowanie wolą prawodawcy jako takiego nie można z góry ignorować.

---

owych decyzji. A w każdym razie do jego roli należy, naszym zdaniem, żmudna pomoc w wypracowywaniu takich decyzji w dialogu z tymi, którzy podejmują decyzje polityczne” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Wydawnictwo Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 6). Zob. także S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 209–210.

4 Por. J.M. Cross, *The Staffer’s Error Doctrine*, “Harvard Journal on Legislation” 2009, vol. 56, s. 121–123.

Wiedza o pozanormatywnych uwarunkowaniach procesu legislacyjnego może być dla interpretatora użyteczna co najmniej w dwojaki sposób. Po pierwsze – *in abstracto*, to jest w ramach dążenia do takiego kształtowania dyrektyw interpretacyjnych i jednocześnie takiego wpływu na dyrektywy redagowania, by osiągnąć potencjalnie największą możliwą zgodność między nimi. Po drugie – *in concreto*, to znaczy przy określaniu, czy podczas redagowania tekstu prawnego nie doszło do niezamierzonego odejścia od dyrektyw redagowania, co skłaniałoby do odrzucenia korespondujących z nimi dyrektyw interpretacji. Dopóki w koncepcjach wykładni prawa deklaruje się zainteresowanie prawodawcą – czy to racjonalnym, czy faktycznym – dopóty problematyka korespondencji dyrektyw oraz błędów legislacyjnych musi być przedmiotem głębokiej refleksji w tych koncepcjach.

W dalszej części tego rozdziału raz jeszcze podsumuję – tym razem w formie tabelarycznej – niektóre z dotychczasowych ustaleń i odniosę je do dwóch zagadnień, które pozostają z nimi w bezpośrednim związku. Będą to trudności w osiągnięciu korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego oraz postawy interpretatorów (sądów) wobec błędów legislacyjnych, mogące oddziaływać na kształtowanie korespondencji dyrektyw.

### 12.1. Trudności w osiągnięciu korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego

Zadanie wypracowania jak najlepszego tekstu prawnego w procesie ustawodawczym powierza się przede wszystkim legislatorom, którzy w swoich działaniach kierują się wskazaniem płynącymi z przyjętych dyrektyw redagowania tekstów prawnych. Dyrektywy te mogą jednak kolidować ze sobą, mieć niewystarczająco jasną treść lub nie rozstrzygać pewnych istotnych problemów. Tego typu przypadki starałem się klasyfikować jako zastrzeżenia i wątpliwości wobec treści dyrektyw redagowania (zob. tabela 5).

Powszechnie przyjmowane dyrektywy interpretacyjne I stopnia w dużej mierze są odzwierciedlone w dyrektywach redagowania zebranych w Zasadach techniki prawodawczej, co należy uznać za znaczące osiągnięcie polskiej kultury prawnej. Można wręcz stwierdzić, że co do zasady korespondencja dyrektyw jest nie tylko postulowana, lecz po prostu istnieje. Jednakże odzwierciedlenie dyrektyw interpretacji w dyrektywach redagowania natrafiało i wciąż natrafia na poważne trudności, które uniemożliwiają osiągnięcie pełnej zgodności między tymi zbiorami.

Tabela 5. Zastrzeżenia do treści dyrektywy redagowania

Ogólne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dyrektywy wskazują rozwiązania jedynie typowych problemów legislacyjnych;</li> <li>- zastosowanie dyrektyw w niektórych przypadkach prowadzi do obniżenia komunikatywności przepisu;</li> <li>- w pewnych sytuacjach powstają konflikty, których rozwiązanie może wymagać porzucenia dyrektyw redagowania, by zachować techniczno-legislacyjną spójność ustawy;</li> <li>- wymagania określone w wybranych dyrektywach generalnie spotykają się z negatywną oceną ze strony poszczególnych legislatorów</li> </ul>
Język prawny	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dyrektywa nie wyjaśnia, w jaki sposób prawodawca może i powinien antycypować przyszłe zmiany języka prawnego;</li> <li>- dyrektywa nie wyjaśnia, w jakim zakresie prawodawca może i powinien odsyłać do definicji legalnych zawartych w innych aktach prawnych oraz jakie konsekwencje wiążą się z istnieniem odesłania lub jego brakiem</li> </ul>
Język prawniczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nie jest jasne, czy przy redagowaniu tekstu prawnego rzeczywiście przyjmuje się ogólną dyrektywę języka prawniczego; wydaje się, że nawiązywanie do ustaleń orzecznictwa i doktryny w procesie ustawodawczym ma raczej przygodny charakter;</li> <li>- dyrektywa nie wyjaśnia, w jaki sposób prawodawca może i powinien antycypować przyszłe zmiany języka prawniczego</li> </ul>
Język powszechny oraz języki specjalistyczne	dyrektywy nie wyjaśniają, w jaki sposób prawodawca może i powinien antycypować przyszłe zmiany języka powszechnego oraz języków specjalistycznych
Konsekwencja terminologiczna	nie zidentyfikowano szczególnych zastrzeżeń lub wątpliwości
Unikanie powtórzeń i treści nienormatywnych	dyrektywa nie dopuszcza wprowadzania powtórzeń i treści nienormatywnych w celu zapewnienia większej komunikatywności ustaw
Systematyka ustawy	nie zidentyfikowano szczególnych zastrzeżeń lub wątpliwości

Źródło: Opracowanie własne.

1. Treść dyrektywy interpretacji nie zawsze jest jasno określona, co w badanym zbiorze dotyczyło przede wszystkim dyrektywy języka prawniczego. W tym przypadku przede wszystkim trudno ustalić, co może być nazwane „znaczeniem języka prawniczego”. Wymóg „pełnej zgodności poglądów” nie jest doprecyzowany choćby w podmiotowym (czyje poglądy bierzemy pod uwagę?) i temporalnym zakresie (kiedy powstaje stan zgodności poglądów i czy zgodność może się destabilizować?). Wreszcie niejasny jest stosunek między dyrektywą języka prawniczego a powszechnym w praktyce stosowaniem prawa działaniem, jakim jest powoływanie się nawet na pojedyncze orzeczenia sądowe czy poglądy doktryny.
2. Dyrektywy interpretacji mogą prowadzić do różnych rezultatów w zależności od tego, do którego punktu w czasie zostaną „przyłożone”. Do innych wniosków doprowadzą choćby dyrektywy języka prawniczego, powszechnego czy języków specjalistycznych, jeśli punktem odniesienia będzie moment powstania aktu prawnego, a do innych – jeśli będzie to moment zastosowania przepisu. Wskazane dyrektywy nie przesądzają w swojej treści, jak należy dokonywać tego osadzenia w czasie – powstaje tu sytuacja, w której dyrektywy multiplikują się. Interpretator staje przed wyborem na przykład „dyrektywy języka powszechnego w wersji na moment powstania aktu prawnego” lub „dyrektywy języka powszechnego w wersji na moment zastosowania przepisu”. W celu rozwiązania tego konfliktu musiałby się posłużyć wybraną dyrektywą II stopnia, lecz w tym zakresie teoria wykładni nie wypracowała konsensusu – by przypomnieć choćby wyróżnienie wykładni statycznej i dynamicznej czy interpretacji historycznej i adaptacyjnej.
3. Dyrektywy interpretacji nie tworzą wyczerpującego i spójnego systemu i właśnie rozstrzyganie potencjalnych konfliktów między nimi różnicuje poszczególne koncepcje wykładni. Jest to dostrzegalne nie tylko na poziomie rozstrzygnięć najbardziej ogólnych, wiążących się na przykład z przyjęciem strategii pierwszeństwa wykładni językowej czy strategii wykładni kompleksowej. W niniejszej pracy problem ten ujawnił się najwyraźniej w dyrektywach „znaczeniowych”, czyli tych, w przypadku których nie da się oddzielić elementów dyrektyw I stopnia od elementów dyrektyw II stopnia. Skoro w teorii wykładni nie znaleziono jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o zasięg definicji legalnych, nie sposób mówić o istnieniu precyzyjnej dyrektywy języka prawniczego. Za jeszcze bardziej niedookreślony uznać należy zakres stosowania znaczeń języka prawniczego – zwłaszcza wobec

faktu, że nie jest jasne, co takim znaczeniem jest. Ten stan rzeczy wpływa również na dyrektywy języka powszechnego i języków specjalistycznych, które wobec braku jednoznacznych wskazań co do zakresu stosowania języka prawnego i języka prawniczego także nie mogą mieć precyzyjnie wyznaczonego zakresu zastosowania.

Wykształcenie się dyrektyw redagowania – nie tylko w polskiej kulturze prawnej – było wtórne względem ustalenia się treści dyrektyw interpretacyjnych. Nie oznacza to, że kształtowanie korespondencji dyrektyw może przybierać formę tylko jednostronnego dostosowywania się. Wręcz przeciwnie, wiedza o uwarunkowaniach procesu legislacyjnego może prowadzić do wniosków umożliwiających choćby częściowe doprecyzowanie istniejących dyrektyw interpretacji. To z kolei może wpływać na przekształcenie dyrektyw redagowania i tak dalej.

Warto przypomnieć, że odniesienie się do perspektywy procesu legislacyjnego pozwala choćby częściowo dookreślić dyrektywę języka prawniczego poprzez rezygnację z wymogu pełnej zgodności poglądów na rzecz ustalenia, że w pracach legislacyjnych odwoływano się do pewnego znaczenia zaproponowanego w orzecznictwie i doktrynie, nawet jeśli ówczasie nie było ono bezsporne. Rezygnacja z tego wymogu jest możliwa przynajmniej w odniesieniu do tak zwanych pojęć zastanych. Ponadto w ramy języka prawniczego można włączać znaczenia terminów nieostrych proponowane przez organy stosowania prawa, ponieważ to im właśnie część swojej władzy stanowienia prawa wydaje się przekazywać ustawodawca. Przyjęcie perspektywy procesu legislacyjnego skłania także do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy prawodawca faktyczny zakłada możliwość ewolucji znaczeń języka powszechnego i języków specjalistycznych w czasie obowiązywania ustawy. I wreszcie przyjrzenie się uwarunkowaniom procesu legislacyjnego pozwala na wskazanie, jaki zakres spójności terminologicznej w systemie prawa jest możliwy do przyjęcia jako zasada, a także kiedy można się spodziewać, że prawodawca zachował dalej idącą spójność terminologiczną.

Jednakże zastrzeżenia i wątpliwości wobec treści dyrektyw redagowania nie zawsze wynikają z analogicznych problemów, z jakimi borykają się teoretycy interpretacji prawniczej. Można powiedzieć, że czasami są to własne problemy prawodawcy. W tym miejscu warto przypomnieć niedookreślone granice, w których istnieje potrzeba odsyłania do definicji legalnych oraz celowe dopuszczanie – w pewnym zakresie – powtórzeń i treści nienormatywnych w ustawach. Prawdopodobnie oba te zjawiska mają wspólną przyczynę, a jest nią dążenie do zwiększania komunikatywności ustaw poprzez:



1. wskazywanie na powiązania z innymi elementami systemu prawnego;
2. przytaczanie tych elementów *in extenso* bez odsyłania;
3. ukazywanie związków aktu prawnego z rzeczywistością pozaprawną.

Wspólnym powodem stosowania takich środków techniki prawodawczej, jak można przypuszczać, jest wzrastający poziom skomplikowania zarówno systemu prawnego, jak i świata zewnętrznego jako przestrzeni obowiązywania tych norm. Elementy te mają zwiększać prawdopodobieństwo, że adresat ustawy otrzyma informację na tyle kompletną, by dokonać właściwego zastosowania tego aktu prawnego.

Identyfikowanie zastrzeżeń i wątpliwości dotyczących treści dyrektyw redagowania może zatem przyczyniać się do rozwoju dyrektyw wykładni, o ile w ramach danej koncepcji interpretacji postuluje się dążenie do korespondencji dyrektyw – co, jak już wskazywano, w polskiej kulturze prawnej wciąż wydaje się pewnym standardem. Oczywiście nie oznacza to, że interpretatorzy mają dokonywać jednostronnego odwzorowywania; dialog między prawodawcą a interpretatorami prawdopodobnie nigdy nie będzie mógł być uznany za zamknięty i raz to jedna, a raz druga strona będzie weryfikować w nim swoje założenia.

## 12.2. Postawy interpretatorów wobec błędów legislacyjnych\*

Legislatorzy nie zawsze są w stanie właściwie wykonać swoje zadanie, zwłaszcza gdy na przebieg postępowania ustawodawczego oddziałują czynniki takie jak pośpiech legislacyjny czy legislacyjna bezwładność. Powstaje wtedy szczególnie zagrożenie związane z możliwością odczytania tekstu za pomocą ustalonych dyrektyw wykładni, mimo że odpowiadające im dyrektywy redagowania nie zostały zrealizowane. W ten sposób tekst prawny może zostać odczytany niezgodnie z intencją prawodawcy. Na przykład gdy dojdzie do naruszenia dyrektyw konsekwencji terminologicznej poprzez posłużenie się skrótem myślowym (co omawiałem w **podrozdziale 9.3.**), a interpretator nie odstąpi od dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej i spróbuje nadać skróconemu pojęciu inne znaczenie, najprawdopodobniej dokona odczytania sprzecznego z wolą prawodawcy.

W tabeli 6 zebrano wyróżnione w toku badań ogólne i szczególne czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania:

---

\* Niektóre wnioski prezentowane w tym podrozdziale zostały ogłoszone w artykule: M. Suska, *Czy sąd powinien być wyrozumiały dla prawodawcy? O błędzie legislacyjnym z perspektywy teorii wykładni*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1.

Tabela 6. Czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania

Ogólne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pośpiech legislacyjny;</li> <li>– bezwładność legislacyjna;</li> <li>– wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez posłów;</li> <li>– nadmierny zakres zmian w projekcie ustawy oraz łączenie projektów do wspólnego rozpoznania;</li> <li>– duża objętość projektu ustawy i jego przekrojowość</li> </ul>
Język prawny	nie zidentyfikowano czynników szczególnych
Język prawniczy	brak dostatecznie wydajnych mechanizmów zapewniających uczestnikom procesu legislacyjnego wiadomości o poglądach orzecznictwa i doktryny <sup>5</sup>
Język powszechny oraz języki specjalistyczne	nie zidentyfikowano czynników szczególnych
Konsekwencja terminologiczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– praca nad projektami ustaw nowelizujących oraz wielokrotne nowelizowanie aktu prawnego;</li> <li>– wykorzystywanie terminologii specjalistycznej w projekcie ustawy;</li> <li>– używanie przez projektodawców „skrótów myślowych”</li> </ul>
Unikanie powtórzeń i treści nienormatywnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– trudności w określeniu, czy element przepisu jest rzeczywiście zbędny (szczególna postać bezwładności legislacyjnej);</li> <li>– konieczność przekonania innych uczestników procesu legislacyjnego, że ich interesy i żądania zostały uwzględnione;</li> <li>– wykorzystywanie ustawy jako narzędzia komunikacji politycznej;</li> <li>– ustanawianie symbolicznych przepisów prawnych</li> </ul>
Systematyka ustawy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wykorzystywanie ustawy jako narzędzia komunikacji politycznej;</li> <li>– stanowienie ustaw o niejednorodnym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym (w odniesieniu do elementów systematyki zewnętrznej)</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

W przedstawionych sytuacjach zmniejsza się prawdopodobieństwo, że tekst prawny zostanie ukształtowany zgodnie z wymogami dyrektyw redagowania.

5 Co należy powtórzyć wobec braku jasności odnośnie do tego, czy redakcyjna dyrektywa języka prawniczego istnieje i jakie wymagania stawia przed uczestnikami procesu legislacyjnego.

Nie dochodzi tu do odrzucenia tych standardów ze względu na trudności, jakie rodzi ich treść – niejasność wymagań, nierozwiązanie pewnych problemów czy sprzeczność z innymi dyrektywami. Jak wskazałem w **podrozdziale 2.6.**, błąd legislacyjny pojmuję jako **nieuzasadnione niezrealizowanie jednej dyrektywy lub wielu dyrektyw redagowania tekstu prawnego**. W tego rodzaju sytuacjach legislatorzy zasadniczo chcą doprowadzić do zrealizowania dyrektyw redagowania, jednak ze względu na oddziaływanie wymienionych czynników maleją ich możliwości działania, natomiast zwiększa się ryzyko popełnienia błędu.

Stwierdzenie w toku stosowania prawa, że w procesie prawodawczym doszło do popełnienia błędu legislacyjnego, stawia sąd przed koniecznością wyboru dalszego postępowania. Sąd może naprawić błąd legislacyjny, to znaczy orzec w taki sposób, jak gdyby przepis nie był obciążony tym błędem; może też odmówić dokonania naprawy, kierując się przekonaniem, że wprowadzanie zmian do tekstu prawnego leży w gestii prawodawcy. W moim przekonaniu wybór każdego z tych rozwiązań niesie ze sobą poważne konsekwencje dotyczące postulatu korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego.

Rozpocznę od naprawiania błędów legislacyjnych. Trzeba zaznaczyć, że często sama lektura tekstu prawnego nie wystarczy do stwierdzenia, czy dyrektywy redagowania zostały zastosowane. Zbadanie okoliczności procesu legislacyjnego z wykorzystaniem zebranej tu wiedzy mogłoby jednak przeważać szalę za odrzuceniem standardowych dyrektyw wykładni, odzwierciedlających niezrealizowane dyrektywy redagowania. Wcześniej jednak interpretator musiałby powziąć wątpliwości co do znaczenia tekstu, na przykład na skutek stwierdzenia, że odczytanie przepisu w świetle dyrektywy języka prawnego daje inne wyniki niż jego odczytanie z perspektywy celu instytucji prawnej, na którą składa się ten przepis.

Opisana tu propozycja postępowania wiąże się z przyjęciem ogólnej postawy **wyrozumiałości wobec prawodawcy**<sup>6</sup>. Proces legislacyjny to przedsięwzięcie angażujące wiele podmiotów o różnym poziomie kompetencji i różnych możliwościach wpływu na ostateczny kształt tekstu prawnego; dodatkowo

6 Nie chodzi tu oczywiście o wyrozumiałość werbalną, niemniej sądy niejednokrotnie dosyć łagodnie określają błędy legislacyjne (Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 140–141). W dyskursie spotyka się jednak również takie wyrażenia, jak „niechlujstwo” czy „bubel ustawowy” – zob. np.: A.J. Szereda, *W sprawie niechlujności ustawodawcy*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2005, nr 3; M. Sala-Szczyński, *Racjonalność prawodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, w: *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały*, red. T. Biernat, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2009.

w przypadku zaistnienia pewnych okoliczności możliwości właściwego zrealizowania dyrektyw redagowania znacząco maleją. Ale nawet bez oddziaływania tych czynników błędy legislacyjne mogą po prostu się przydarzyć pomimo braku wyraźnej przyczyny. Zrozumienie tych faktów skłaniałoby do naprawiania błędów legislacyjnych w procesie stosowania prawa, tak aby zastosowanie znalazła raczej rzeczywista intencja prawodawcy niż przypadkowe, niezamierzone przez nikogo rozstrzygnięcie, które *prima facie* daje się odczytać z tekstu ustawy.

Można przypuszczać, że rozpowszechnienie się wśród sądów postawy wyrozumiałości dla prawodawcy mogłoby wręcz nasilić występowanie problemów z realizowaniem dyrektyw redagowania. Jeżeli nawet w przypadku wyjątkowo niestarannie zredagowanego tekstu będzie istniało wysokie prawdopodobieństwo, że zostanie on zastosowany w zgodzie z intencją faktycznego prawodawcy, swoją moc straci najpoważniejsza sankcja za naruszanie dyrektyw redagowania (zob. **podrozdział 4.2.**). Konsekwentna wyrozumiałość dla prawodawcy może więc zachęcać do niekonsekwencji, a więc umożliwiać osiągnięcie wzajemnego zrozumienia w konkretnych przypadkach, ale jednocześnie destabilizować osiągnięty już poziom korespondencji dyrektyw.

Przyjęcie przeciwnej postawy, którą można by nazwać **dyscyplinowaniem prawodawcy**, nasuwa jeszcze większe wątpliwości. Trzeba się zgodzić, że gdy powstanie błąd legislacyjny, najlepszym z możliwych rozwiązań jest odpowiednio wczesne dostrzeżenie go i naprawienie przez samego prawodawcę<sup>7</sup>, jednak nie zawsze jest to możliwe. Nie chodzi tu jedynie o trudności związane z niewiedzą o istnieniu błędu, lecz także o trudności polityczne. Błędy legislacyjne mogą utrzymywać się w ustawach przez długi czas, a to ze względu na mechanizm, który celnie charakteryzowała Sławomira Wronkowska:

Twierdzi się, zapewne nie bez racji, że grupa mająca większość w parlamencie nie rozpocznie ponownej debaty nad ustawą, którą uchwaliła, jeżeli nie zmuszą jej do tego okoliczności. Podobnie rząd, bez zewnętrznej presji, nie będzie na ogół skłonny przyznać się do politycznego błędu i wystąpić z wnioskiem o uchylenie chybionej ustawy. Proces prawodawczy jest przecież, jak się argumentuje, procesem politycznym, a sukcesy polityków są oceniane według innych kryteriów niż sukcesy inicjowanych i uchwalanych przez nich ustaw<sup>8</sup>.

7 Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 147.

8 S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 9.

W innym miejscu dodała jeszcze:

[...] sukces polityka mierzy się inną miarą niż sukces prawa. Dobre prawo tworzy się z mozolem i niespiesznie, a bywa, że najtrafniejszym rozwiązaniem jest zrezygnować z wydania nowej ustawy. Politykowi natomiast potrzebne jest szybkie, a niekiedy spektakularne wywiązanie się z obietnic wyborczych. Jego perspektywa rozwiązywania problemów prawodawczych jest krótka. [...] Polityk występujący w roli prawotwórcy powinien nie mieć wyboru: polityka czy dobre prawo. Nie wybierając dobrego prawa, nie spełnia przecież roli prawotwórcy. A jednak w opozycji: poszanowanie autonomicznych wartości prawa czy instrumentalizacja prawa, autonomia prawa nadal zdaje się przegrywać<sup>9</sup>.

Nie wiadomo dlaczego wobec stron jakiegokolwiek postępowania sądowego należałoby stosować przepis w znaczeniu, które nie było zamierzone przez prawodawcę, a jedynie na skutek przypadkowych okoliczności „wynika z tekstu”<sup>10</sup>. Nie do pomyślenia wydaje się to zwłaszcza w sytuacjach normowanych prawem prywatnym, gdzie spory toczą się między podmiotami niepublicznymi. Z kolei takie podejście wydaje się dobrze dopasowane do specyfiki prawa karnego, o ile oczywiście brak staranności w redakcji tekstu prawnego działałby na korzyść oskarżonego<sup>11</sup>. Jednakże i w tych przypadkach trudno o bezwarunkową

9 S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy...*, s. 211.

10 Inną ideę „dyscyplinującą” prawodawcę zaproponował M. Sala-Szczypiński, zgłaszając potrzebę wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji „odpowiedzialności prawodawcy za akty normatywne naruszające wymóg racjonalności prawodawcy” (M. Sala-Szczypiński, *Racjonalność prawodawcy...*, s. 35–36).

11 „W egzekwowaniu rzetelnego prawa jednostka pozyskała bowiem sprzymierzeńca w postaci sądów, które coraz częściej stają na stanowisku, że skoro prawo jest niezrozumiałe, trudno dostępne, zaskakujące, to konsekwencji tych błędów nie może ponosić obywatel. Tego rodzaju odpowiedzialność za wady prawodawstwa okazuje się jednak dla państwa bardzo kosztowna. A prawodawca, który nie jest tego świadomy, popełnia błąd polityczny” (S. Wronkowska: *Polski proces prawotwórczy...*, s. 210). W przypadku prawa karnego rolę instytucji ochronnej może spełniać przede wszystkim konstrukcja błędu co do prawa, zwłaszcza niejasnego statusu „interpretacyjnej” postaci dyrektywy *in dubio pro reo*. Zob.: K. Szczucki, *Wykładnia sądowa jako źródło błędu co do prawa*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 294–295; S. Tkacz, Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść oskarżonego”*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2008.

akceptację, przede wszystkim z uwagi na interesy pokrzywdzonego i względy sprawiedliwościowe. Uniknięcie przez oskarżonego odpowiedzialności karnej wyłącznie na skutek błędu w redakcji przepisu może budzić poważne zastrzeżenia organów stosujących prawo. I wreszcie w polskiej kulturze prawnej co najmniej z pewną rezerwą, jeśli nie wręcz niechęcią, traktuje się zjawisko określane mianem „aktywizmu sędziowskiego”<sup>12</sup>. Oczywiście stwierdzenie, co jest działaniem aktywistycznym, a co pasywistycznym, zależy również od przyjętej koncepcji wykładni. Skoro jednak polskie koncepcje wykładni są zasadniczo zgodne co do konieczności poszukiwania przez interpretatora woli prawodawcy, a także – na co wskazywałem wcześniej – przychylnie naprawianiu błędów legislacyjnych<sup>13</sup>, za aktywizm należałoby uznać raczej odmowę naprawy motywowaną wyłącznie dążeniem do dyscyplinowania prawodawcy. Na marginesie można zgłosić wątpliwość, czy sądy byłyby w stanie wypracować i konsekwentnie stosować pewną strategię działania wobec prawodawcy<sup>14</sup> – a wydaje się to niezbędne lub przynajmniej pożądane dla osiągnięcia efektu „zdyscyplinowania”. Na sędziowskie decyzje w procesie stosowania prawa wpływa przecież szereg

12 Na ten temat zob. np.: L. Morawski, *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu*, w: *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 93–99; P. Skuczynski, *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, w: *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.

13 W literaturze, zwłaszcza z zakresu dogmatyk prawnych, bardzo często krytykuje się niską jakość ustawodawstwa, zmuszającą sądy do podejmowania działań naprawczych – zob. chociażby: H. Litwińczuk, *Rola orzecznictwa sądów administracyjnych w procesie stosowania prawa podatkowego*, w: *Rola orzecznictwa...*, s. 245; Z. Czarnik, *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 808; R. Dębski, *O wykładni sądowej w prawie karnym – uwag kilka*, w: *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 36; A. Bielska-Brodziak, *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny” 2006, nr 2, s. 79.

14 A.R. Gluck wskazuje, że formalistyczny projekt w interpretacji prawniczej jest trudny do zrealizowania co najmniej z kilku powodów, związanych z samymi dyrektywami interpretacyjnymi i preferencjami sędziów – zob.: A.R. Gluck, *Congress, Statutory Interpretation, and the Failure of Formalism: The CBO Canon and Other Ways That Courts Can Improve on What They Are Already Trying to Do*, „The University of Chicago Law Review” 2017, vol. 84, s. 179; Eadem, *Justice Scalia’s Unfinished Business in Statutory Interpretation. Where Textualism’s Formalism Gave Up*, „Notre Dame Law Review” 2017, vol. 92.

czynników, a akceptowane pryncypia wykładni czy wizja relacji władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą to jedynie niektóre z nich<sup>15</sup>.

Warto dostrzec możliwość wyboru pomiędzy jedną a drugą postawą według stopnia naganności przyczyn powstania błędu. Wystarczy rozważyć to zagadnienie na przykładzie prawdopodobnie najczęstszego powodu problemów z realizacją dyrektyw redagowania, jakim jest nadmierne tempo prac legislacyjnych. Może ono przecież wynikać z konieczności zareagowania na gwałtowną, trudną do przewidzenia sytuację społeczną, może też być efektem tradycyjnego w polskich warunkach ustrojowych przewlekania prac nad projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. I wreszcie pośpiech ustawodawczy może być wywołany próbą ograniczenia debaty publicznej nad pewnym rozwiązaniem i uniemożliwienia zawiązania się szerszego oporu społecznego przeciwko propozycji. Można bezpiecznie założyć, że o ile w pierwszej sytuacji większość prawników okazałaby wiele wyrozumiałości dla prawodawcy, o tyle w ostatniej zdecydowanie przeważałyby tendencje do dyscyplinowania i karania za niestaranność. Takie różnicowanie postaw względem błędów legislacyjnych, zwłaszcza przy jawnym powoływaniu się na te okoliczności, wikałoby jednak organy stosowania prawa w spory o charakterze politycznym.

Przedstawione uwagi wskazują na możliwość wyróżnienia trzech postaw sądowych w stosunku do błędów legislacyjnych:

1. wyrozumiałości wobec prawodawcy;
2. dyscyplinowania prawodawcy;
3. ograniczonej wyrozumiałości wobec prawodawcy.

Na zakończenie trzeba postawić pytania dotyczące możliwości zdyscyplinowania prawodawcy, również w ramach trzeciej z postaw. Czy surowe i konsekwentne postępowanie sądów mogłoby sprawić, że z procesu legislacyjnego znikną niektóre czynniki utrudniające realizację dyrektyw redagowania? Jaką skuteczność może mieć dyscyplinowanie prawodawcy, nawet ograniczone do konkretnych „przewinień”? Być może udałoby się w ten sposób zapobiec pewnym sytuacjom negatywnie wpływającym na możliwości prowadzenia sprawnych prac legislacyjnych. Znacznie łatwiej wskazać jednak te zachowania,

15 Por.: A. Bielska-Brodziak, *Podmioty w dyskursie interpretacyjnym – motywacja, interes a wybór rezultatu*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. Eadem, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 49–50; Z. Tobor, *To do a great right, do a little wrong – rzecz o sędziowskich kłamstewkach*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 6, s. 16–17. Na temat pojęcia „celu rozstrzygnięcia” zob. A. Sulikowski, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 8, s. 28–29.

które – w moim przekonaniu – mogłyby być trudne do wyeliminowania nawet przy konsekwentnym dyscyplinowaniu prawodawcy przez sądy. Mam tu na myśli na przykład nieadekwatne tytuły ustaw czy niewłaściwe sytuowanie przepisów w strukturze ustawy – które to działania podejmuje się w celach odpowiedniego „zareklamowania” nowego aktu prawnego przed opinią publiczną. Podobnie trudne do wyeliminowania mogą być „propagandowe”, nienormatywne treści, zamieszczane w ustawie w celu podkreślenia jej znaczenia i zrealizowania przez nią funkcji symbolicznych.

Proces legislacyjny służy osiągnięciu nie tylko celów prawnych, rozumianych jako stanowienie przepisów prawa z zamiarem wywołania określonych zmian w zachowaniu adresatów przepisów – zmian, które są jawnymi, oficjalnie deklarowanymi celami projektowanych aktów prawnych. Może on być także instrumentalizowany dla osiągnięcia niejawnych celów o charakterze politycznym. Choć można stwierdzić, że rolą prawników jest ogólnie pojęta troska o jak najlepsze funkcjonowanie systemu prawnego, to jednak nie mogą oni pomijać faktu, że stanowienie prawa odbywa się w ramach zespołu działań politycznych. Proceduralne i technicznoprawne wartości wiązane z tworzeniem prawa w praktyce schodzą więc na plan dalszy, a walka o to, by miały one priorytet nad celami politycznymi, może być z góry skazana na porażkę<sup>16</sup>.

---

16 Trafną krytykę przekonania, że kiedykolwiek możliwe będzie „zdyscyplinowanie” prawodawcy, wyraziła V.F. Nourse: „academic textualists criticize Congress hoping to induce legislators to write clearer statutes. Visions of an expert scrivener dance in textualists’s heads. But remember the electoral connection. Can one really imagine citizens protesting on the steps of the Capitol with signs reading, »Vote ‘No’ on lack of precision!« or »He forgot the dictionary!«? We can with little worry of exaggerating assert that no congressman ever lost a single vote because of a failure of semantic precision” (V.F. Nourse, *Misunderstanding Congress: Statutory Interpretation, the Supermajoritarian Difficulty, and the Separation of Powers*, “Georgetown Law Journal” 2011, vol. 99, s. 1141).



## Literatura

- Aleinikoff T.A., 1988, *Updating Statutory Interpretation*, "Michigan Law Review", vol. 87.
- Alexander L., Prakash S., 2004, "Is That English You're Speaking?" *Why Intention Free Interpretation is an Impossibility*, "San Diego Law Review", vol. 41.
- Allan T.R.S., 2004, *Legislative Supremacy and Legislative Intent: Interpretation, Meaning, and Authority*, "Cambridge Law Journal", vol. 63.
- Andrejew I., 1968, *Systematyka projektu kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo”, z. 11.
- Andruszkiewicz M., 2012, *Jasność prawa a język prawny*, w: *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Andrzejewski P., 2007, *Głos w dyskusji*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Bator A., 2020, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXX/1.
- Bałaban A., 2009, *Prawna regulacja procesu legislacyjnego*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Bałaban A., 2016, *Zasady legislacji a zasady techniki legislacyjnej*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Bańko M., 2001, *Z pogranicza leksykografii i językoznawstwa. Studia o słowniku jednojęzycznym*, Nakładem Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Barnes J., 2008, *Sources of Doubt and the Quest for Legal Certainty*, "Legisprudence", vol. 2.

- Bartmiński J., Niebrzegowska-Bartmińska S., 2009, *Tekstologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., 2004, *Granice autonomii prawa podatkowego*, „Glosa”, nr 1.
- Bartoszewicz M., 2014, *Zakres znajomości języka polskiego przez osoby publiczne i obywateli. Rozważania na tle polskiego prawa*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Baude W., Sachs S.E., 2017, *The Law of Interpretation*, “Harvard Law Review”, vol. 130.
- Bąkowski T., 2012, *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Bekrycht T., 2014, *Communication Models in Law*, “Masaryk University Journal of Law and Technology”, vol. 8.
- Berek M., 2014, *„Zasady techniki prawodawczej” – perspektywa zmian*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Berek M., 2016, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Berek M., 2017, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Bielska-Brodziak A., Osuch S., Podczaski P., Suska M., 2018, *Co interpretator powinien wiedzieć o poprawkach?*, „Państwo i Prawo”, nr 6.
- Bielska-Brodziak A., 2006, *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny”, nr 2.
- Bielska-Brodziak A., 2006, *Zarzut „błędnej wykładni”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.
- Bielska-Brodziak A., 2007, *O „specyfice” wykładni prawa podatkowego*, w: *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, red. T. Pietrzykowski, Wydawnictwo Humanitas, Sosnowiec.
- Bielska-Brodziak A., 2008, *Kłopoty z definicjami legalnymi*, w: *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bielska-Brodziak A., 2008, *Pułapka jednoznaczności*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz.
- Bielska-Brodziak A., 2009, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Bielska-Brodziak A., 2010, *O rodzajach argumentów interpretacyjnych*, w: *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.

- Bielska-Brodziak A., 2012, *Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej*, w: *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Bielska-Brodziak A., 2015, *Podmioty w dyskursie interpretacyjnym – motywacja, interes a wybór rezultatu*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Bielska-Brodziak A., 2017, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Bielska-Brodziak A., 2017, *Using a provision's legislative history as an instrument for interpretation – several observations based on judgments of Polish administrative courts*, „Silesian Journal of Legal Studies”, vol. 9.
- Bielska-Brodziak A., Suska M., 2020, *Jak powstają symboliczne ustawy? Studium dwóch przypadków*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 2.
- Bielska-Brodziak A., Suska M., 2020, *Węzeł gordyjski, czyli o in dubio pro tributario na tle klasyfikacji dyrektyw wykładni oraz pojęcia momentu interpretacyjnego*, „Państwo i Prawo”, nr 8.
- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., 2007, *Słowniki a interpretacja tekstów prawnych*, „Państwo i Prawo”, z. 5.
- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., 2009, *Autonomia prawa czy autonomia sędziego?*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice.
- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., 2009, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, „Państwo i Prawo”, z. 9.
- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., 2014, *O sposobach używania słowników*, „Biuletyn Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach”, nr 4.
- Bielska-Brodziak A., Zeifert M., 2018, *Legislative materials as a tool for solving grammatical problems in interpretation of the law*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 2.
- Biernat T., 2016, *Legislacja. Analiza procesu*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.
- Błachut M., 2014, *Zasady techniki prawodawczej w kontroli stanowienia prawa miejscowego. Uwagi na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. W. Jedlecka, J. Helios, A. Bator, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Błachut M., Kaczor J., 2012, *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, nr 2.

- Bogucki O., 2013, *O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 1.
- Bogucki O., Choduń A., 2014, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego*, w: *Demokratyczne państwo prawne. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Bogusz M., 2010, *Problem charakteru prawnego Zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXIV.
- Bojanowski E., 2009, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Borowicz A., 2009, *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LXXIX.
- Borski M., Przywora B., 2016, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.
- Bowman G., 2006, *The art of legislative drafting*, „Amicus Curiae”, issue 64.
- Bressman L.S., Gluck A.R., 2014, *Statutory Interpretation from the Inside – an Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II*, „Stanford Law Review”, vol. 66.
- Breyer S., 1992, *On the Uses of Legislative History in Interpreting Statutes*, „Southern California Law Review”, vol. 65.
- Brudney J.J., 2007, *Intentionalism’s Revival*, „San Diego Law Review” 2007, vol. 44.
- Brzeziński B., 2005, *Intencjonalizm jako koncepcja wykładni prawa i jego krytyka w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, w: *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, red. H. Dzwonkowski et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Brzeziński B., 2005, *O potrzebie sformułowania sądowej strategii interpretacji ustaw podatkowych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcinski, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa.
- Brzeziński B., 2006, *Współczesne amerykańskie teorie wykładni prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 7.
- Brzeziński B., 2008, *Kilka refleksji o związkach oraz instytucjach prawa cywilnego z prawem podatkowym*, „Studia Iuridica Toruniensia”, t. IV.

- Brzeziński B., 2008, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk.
- Brzeziński B., 2011, *Zagadnienie domniemania pierwszeństwa języka prawniczego wobec języka powszechnego przy wykładni prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, nr 2.
- Brzeziński B., 2013, *Perypetie podatku dochodowego z sądownictwem administracyjnym*, w: *Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy*, red. B. Brzeziński, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Brzeziński B., 2013, *Wykładnia prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk.
- Brzeziński B., Lasiński-Sulecki K., Morawski W., 2013, *Relacje terminologiczne ustawy podatkowej i „niepodatkowej” – kazus zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Podatkowy”, nr 5.
- Brzeziński B., Nykiel W., 2002, *Zasady ogólne prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy”, nr 3.
- Brzeziński J., 2006, *Zakres stosowania załącznika do uchwał organów samorządu terytorialnego na tle Zasad techniki prawodawczej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Buławewski S., 2015, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 29.
- Buttler D., Markowski A., 1988, *Słownictwo współnoodmianowe, książkowe i potoczne współczesnej polszczyzny*, „Język a Kultura”, nr 1.
- Centrum Informacyjne Sejmu prostuje nieprecyzyjne i nieścisłe informacje zawarte w publikacji „Dziennika Gazety Prawnej”, Sejm.gov.pl, 23.07.2017, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=A4E1E5DC258E7801C125816600754CC6>.
- Choduń A., 2004, *Język prawny a język potoczny*, w: *Język – prawo – społeczeństwo*, red. E. Malinowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Choduń A., 2006, *Leksyka tekstów aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Choduń A., 2006, *Norma językowa a dyrektywy redagowania tekstów aktów prawnych*, w: *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Choduń A., 2007, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2.
- Choduń A., 2007, *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa.
- Choduń A., 2013, *Uwagi na temat sposobów wzbogacania leksyki tekstów aktów prawnych*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Choduń A., 2016, *Definicje legalne – uwagi de lege ferenda*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Choduń A., 2018, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Choduń A., Zieliński M., 2008, *W sprawie słowników w procesie interpretacji tekstów prawnych raz jeszcze*, „Państwo i Prawo”, z. 7.
- Chruściak R., 2009, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3-4.
- Chybalski P., 2010, *Możliwość rozłącznego głosowania poszczególnych „części” poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy*, w: *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. T. I. Wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Chybalski P., 2014, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Chybalski P., 2017, *W sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej” w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Ciapała J., 2013, *Stanowienie tak zwanych specustaw w świetle polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa.
- Cohen J., 1983, *Legisprudence: Problems and Agenda*, “Hofstra Law Review”, vol. 11.
- Cormacain R., 2013, *An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals*, “Theory & Practice of Legislation”, vol. 1.
- Cross J.M., 2019, *The Staffer’s Error Doctrine*, “Harvard Journal on Legislation”, vol. 56.
- Cyrul W., 2012, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Czaja J., 2001, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”*, w: *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Czapla W., 2008, *Drugie czytanie projektu ustawy w Regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II-V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.
- Czarnik Z., 2009, *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław.
- Czelakowska A., 2016, *Nieufnym okiem prawnika, czyli najnowszy (elektroniczny) słownik języka polskiego Polskiej Akademii Nauk z punktu widzenia wykładni językowej*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskie”, nr 2.

- Czelakowska A., Kubicka E., Klubińska M., 2016, *Słowniki przed sądem. Wykorzystanie dzieł leksykograficznych w orzeczeniach sądowych*, „LingVaria”, nr 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., 1997, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2.
- D'Amato A., 1996, *The Injustice of Dynamic Statutory Interpretation*, „University of Cincinnati Law Review”, vol. 64.
- Danek D., 2004, *Dwie funkcje tytułu: identyfikacyjna i wprowadzająca*, w: *Tekstologia. Część druga*, red. J. Bartmiński, S. Niebrzegowska-Bartmińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Dębski R., 2013, *Kilka uwag o kryminalizacji i o ustawowej określoności czynów zabronionych*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dębski R., 2016, *O wykładni sądowej w prawie karnym – uwag kilka*, w: *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Dickerson R., 1983, *Statutory Interpretation: Dipping into Legislative History*, „Hofstra Law Review”, vol. 11.
- Dixon R., 2017, *The Core Case for Weak-Forum Judicial Review*, „Cardozo Law Review”, vol. 38.
- Dobrowolski M., 2003, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2.
- Doerfler R.D., 2016, *The Scrivener's Error*, „Northwestern University Law Review”, vol. 110.
- Doerfler R.D., 2017, *Who Cares How Congress Really Works?*, „Duke Law Journal”, vol. 66.
- Dudek M., 2014, *Ile „dużo” to „za dużo” i dlaczego? Uwagi o wybranych problemach nadmiaru prawa*, w: *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Pałeckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Dudzińska A., 2015, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dukiet-Nagórska T., 2010, *Zasada określoności czynu zabronionego w obowiązującym w Polsce prawie karnym na tle jej europejskich korzeni i common law*, w: *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Prof. Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, ks. 2, red. M. Mikołajczyk et al., Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok-Katowice.
- Dziewulska-Gaj I., 2014, *Spojrzenie na zasadę określoności w kontekście jej źródeł*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 2.

- Entrikin J.L., Neumann R.K. Jr., 2017, *Teaching the Art and Craft of Drafting Public Law: Statutes, Rules, and More*, "Duquesne Law Review", vol. 55.
- Eskridge W.N. Jr., 1987, *Dynamic Statutory Interpretation*, "University of Pennsylvania Law Review", vol. 135.
- Eskridge W.N. Jr., 1988, *Interpreting Legislative Inaction*, "Michigan Law Review", vol. 87.
- Eskridge W.N. Jr., 1994, *Post-Enactment Legislative Signals*, "Law and Contemporary Problems", vol. 57.
- Eskridge W.N. Jr., Frickey Ph.P., 1990, *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*, "Stanford Law Review", vol. 42.
- Farber D.A., 1989, *Statutory Interpretation and Legislative Supremacy*, "Georgetown Law Journal", vol. 78.
- Fish S., 2002, *Praca w łańcuchu: interpretacja w prawie i literaturze*, w: S. Fish, *Interpretacja, retoryka, polityka. Eseje wybrane*, przeł. M. Kilanowski, Wydawnictwo Universitas, Kraków.
- Fish S., 2006, *Stanowisko tekstualne nie istnieje*, „ER(R)GO. Teoria, Literatura, Kultura”, nr 12.
- Fish S., 2008, *Intention Is All There Is: A Critical Analysis of Aharon Barak's Purposive Interpretation in Law*, "Cardozo Law Review", vol. 29.
- Florijn N., 2010, *The Instructions for Legislation in the Netherlands: a Critical Appraisal*, "Legisprudence", vol. 4.
- Fried M.S., 2000, *A Theory of Scrivener's Error*, "Rutgers Law Review", vol. 52.
- Gardocki L., 1999, *Technika legislacyjna nowego kodeksu karnego*, w: *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. A.J. Szwarz, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Gerhardt M.J., 2013, *Why Gridlock Matters*, "Notre Dame Law Review", vol. 88.
- Gizbert-Studnicki T., 1972, *Język prawny a język prawniczy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, z. 55.
- Gizbert-Studnicki T., 1979, *Czy istnieje język prawny?*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Gizbert-Studnicki T., 1986, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Kraków.
- Gluck A.R., 2015, *Imperfect Statutes, Imperfect Courts: Understanding Congress's Plan in the Era of Unorthodox Lawmaking*, "Harvard Law Review", vol. 62.
- Gluck A.R., 2017, *Congress, Statutory Interpretation, and the Failure of Formalism: The CBO Canon and Other Ways That Courts Can Improve on What They Are Already Trying to Do*, "The University of Chicago Law Review", vol. 84.



- Gluck A.R., 2017, *Justice Scalia's Unfinished Business in Statutory Interpretation. Where Textualism's Formalism Gave Up*, "Notre Dame Law Review", vol. 92.
- Gluck A.R., Bressman L.S., 2013, *Statutory Interpretation from the Inside – an Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I*, "Stanford Law Review", vol. 65.
- Gluck A.R., O'Connell A.J., Po R., 2015, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*, "Columbia Law Review", vol. 115.
- Gluck A.R., Posner R.A., 2018, *Statutory Interpretation on the Bench: A Survey of Forty-Two Judges on the Federal Courts of Appeals*, "Harvard Law Review", vol. 131.
- Goetz K.H., Zubek R., 2005, *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, „Ius et Lex”, nr 1.
- Gold A.S., 2006, *Absurd Results, Scrivener's Errors, and Statutory Interpretation*, "University of Cincinnati Law Review", vol. 75.
- Golden J.M., 2016, *Redundancy: When Law Repeats Itself*, "Texas Law Review", vol. 94.
- Grochala B., Łabieniec P., 2010, *Charakterystyka języka prawnego na tle polszczyzny ogólnej*, w: *Język w prawie, administracji i gospodarce*, red. K. Michalewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Grotkowska K., 2015, *Problematyka argumentu z linii orzeczniczej*, w: *Refleksyjność w prawie. Inspiracje*, red. J. Karczewski, M. Żuralska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Grzybowski T., 2010, *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, „Państwo i Prawo”, z. 4.
- Grzybowski T., 2018, *Granice wykładni systemowej prawa podatkowego*, „Przegląd Sądowy”, nr 1.
- Gubała M., 2015, *Opiniodawcza rola Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Gubała M., 2017, *Data ustawy*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Gudowski J., Sobczak K., 2018, *Państwo prawa to niezależne sądy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Gwiżdż A., 1997, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 257.
- Hasen R.L., 2013, *End of the Dialogue? Political Polarization, the Supreme Court, and Congress*, "Southern California Law Review", vol. 86.
- Horn N., 2012, *Legislative Section Headings: Drafting Techniques, Plain Language, and Redundancy*, "The Loophole", no. 3.

- Hłowiecki R., 2010, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6.
- Inny słownik języka polskiego PWN. Tom I: a-ó*, 2000, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Izdebski H., 2013, „Publikacja” i „dzieło opublikowane” w przepisach dotyczących stopni naukowych i tytułu naukowego. *Przyczynek do praktyki wykładni przepisów prawa w warunkach braku poprawności legislacyjnej*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Jabłońska-Bonca J., 1984, *Przesłanki stanowienia norm bez sankcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Jadacka H., 1990, *Z problemów opisu leksykograficznego haseł wieloznacznych*, „Poradnik Językowy”, nr 6.
- Janiszewska B., 2016, *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Janiszewska B., 2018, *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przegląd Sądowy”, nr 11–12.
- Jaroszyński T., 2013, *Zasady techniki prawodawczej a akty prawa miejscowego. Wybrane problemy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1.
- Jellum L.D., 2011, *But That Is Absurd! Why specific absurdity undermines textualism*, „Brooklyn Law Review”, vol. 76.
- Kaczor J., 2014, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Kahneman D., Knetsch J.L., Thaler R.H., 1991, *The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 5.
- Kamiński M.A., 2018, *Status prawny i praktyka funkcjonowania podkomisji w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.
- Karp J., Szymanek J., 2009, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Karpus K., 2005, *Wykładnia w prawie podatkowym – przekrój problematyki*, w: *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, red. L. Morawski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Katz M.F., 1986, *After the Deconstruction: Law in the Age of Post-Structuralism*, „University of Western Ontario Law Review”, vol. 24.

- Kędziora P., 2009, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Kędziora P., 2019, *Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim*, Lublin. Rozprawa doktorska napisana pod kierownictwem dr. hab. Wojciecha Orłowskiego, prof. nadzw., dostępna na stronie [http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/32678/Kędziora%20P.LBN\\_rozprawa\\_wersja\\_III\\_art.pdf](http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/32678/Kędziora%20P.LBN_rozprawa_wersja_III_art.pdf).
- Klink B. van, 2016, *Symbolic Legislation. An Essentially Political Concept*, in: *Symbolic Legislation Theory and Development in Biolaw*, eds. B. van Klink, B. van Beers, L. Poort, Springer Cham, Cham.
- Kłodawski M., 2013, *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 2.
- Kłodawski M., 2016, *Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2.
- Kłodawski M., 2017, *Redundancja w tekście prawnym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Kłodawski M., 2018, *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2.
- Kłodawski M., 2020, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXXII.
- Kłodawski M., Berek M., 2017, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródła techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Kmita J., 1971, *Z metodologicznych problemów interpretacji humanistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Kmita J., Nowak L., 1969, *O racjonalizującym charakterze badań humanistycznych*, „Studia Filozoficzne”, nr 5.
- Koksanowicz G., 2014, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 22.
- Konca P., 2019, *Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 1.
- Konieczniak P., 2016, *O znaczeniu orzecznictwa sądów lekarskich dla interpretacji prawa medycznego*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Korobkin R., 1998, *The Status Quo Bias and Contract Default Rules*, „Cornell Law Review”, vol. 83.

- Korybski A., 2019, *Koncepcja operatywnej wykładni prawa a badanie procesów stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo”, nr 11.
- Koszowski M., 2013, *Autonomia prawa podatkowego – argumenty za i przeciw*, „Przeгляд Prawa Publicznego”, nr 11.
- Kotowski A., 2016, *Pojęcie jednoznaczności wykładni prawa w świetle badań orzecznictwa Izby Karnej Sądu Najwyższego*, „Prokuratura i Prawo”, nr 7–8.
- Kozak A., 1997, *Charakterystyka kategorii „racjonalny prawodawca” w sądowym stosowaniu prawa*, w: *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa. XII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Łódź 8–10 listopada 1996 r.*, red. M. Zirk-Sadowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kozak A., 2001, *Autonomia praktyki prawniczej a tezy interpretacjonizmu*, w: *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kozak A., 2002, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław.
- Koźmiński K., 2019, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Krawczyk P., 2006, *Uchwały konkretne Naczelnego Sądu Administracyjnego jako instytucja ujednocniająca stosowanie prawa w sprawach sądownoadministracyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 7.
- Krell M.R., 2018, *Judging as Soccer: Jurisprudence, Legisprudence, and Metaphor*, “Elon Law Review”, vol. 125.
- Królikowski M., 2005, *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym. Przypadek tak zwanych strzelców przy Murze Berlińskim*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Królikowski M., 2009, *Rola doradztwa eksperckiego w procesie legislacyjnym*, w: *Praworządność i jej gwarancje*, red. D. Kała, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Królikowski M., 2012, *Okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną legislatora w procesie tworzenia prawa*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. T. II*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kruk M., 2016, *O relacjach języka prawnego, prawniczego i ogólnego. Kilka uwag na tle historii doktryny i aktualności praktyki*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

- Kruk M., 2017, *Język polski jako narzędzie komunikacji prawodawcy i prawnika*, „Państwo i Prawo”, nr 6.
- Kubicka E., Czelakowska A., 2015, *O definiowaniu i definicjach słownikowych z punktu widzenia wykładni językowej*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej”, nr 4.
- Kubicka E., Grec K., Leszczak W., Mitew M., 2015, *Wykorzystanie słowników w interpretacji prawniczej – implikacje praktyczne*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej”, nr 1.
- Kubuj K., Laskowska M., 2015, *Instytucja poprawki legislacyjnej a kontrola legalności ustawy*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kubuj K., Laskowska M., 2015, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kuczyński T., 2007, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy”, nr 10.
- Kudej M., 2002, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kunert J., 2008, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kustra E., 1980, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Kustra E., 1994, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Lang W., Morawski L., Gawrysiak T., 1976, *Koncepcja „prawodawcy doskonałego” i jej zastosowanie w prawoznawstwie. (Próba krytycznej analizy książki Leszka Nowaka „Interpretacja prawnicza”)*, „Państwo i Prawo”, z 2.
- Lembcke O.W., 2016, *Symbolic Legislation and Authority*, in: *Symbolic Legislation Theory and Development in Biolaw*, eds. B. van Klink, B. van Beers, L. Poort, Springer Cham, Cham.
- Leszczyński J., 2007, *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Leszczyński L., 2001, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków.
- Leszczyński L., 2009, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo”, z. 6.
- Leszczyński L., 2011, *Językowe reguły wykładni prawa. Rodzaje argumentów i ich miejsce w procesie rekonstrukcji normy prawnej*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi*

- Bojarskiemu, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Leszczyński L., 2019, *Ratio decidendi w procesie sądowej wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 11.
- Litwińczuk H., 2016, *Rola orzecznictwa sądów administracyjnych w procesie stosowania prawa podatkowego*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Liżewski B., 2015, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (studium teoretycznoprawne)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Liżewski B., 2019, *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicytryzmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G”, vol. LXVI.
- Łętowska E., 2005, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo”, z. 4.
- Łętowska E., 2011, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo”, z. 7-8.
- Łętowska E., Sobczak K., 2012, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Maciołek W., 2017, *Leksykograf w roli eksperta. Wyrażenia kwalifikowane w słownikach języka polskiego jako prawne lub prawnicze a ich adekwatność wobec rozumienia prawniczego*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej”, nr 2.
- Malinowski A., 2007, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
- Malinowski A., 2008, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Malinowski A., 2012, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Malinowski A., 2016, *Nagłówki w tekście aktu normatywnego*, „Studia Iuridica”, t. LXVI.
- Malinowski A., 2019, *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Manning J.F., 1997, *Textualism as a Nondelegation Doctrine*, “Columbia Law Review”, vol. 97.
- Manning J.F., 2005, *Textualism and Legislative Intent*, “Virginia Law Review”, vol. 91.
- Manning J.F., 2006, *What Divides Textualists from Purposivists*, “Columbia Law Review”, vol. 70.
- Manning J.F., 2015, *Inside Congress’s Mind*, “Columbia Law Review”, vol. 115.

- Mastalski R., 1999, *Wykładnia językowa w interpretacji prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy”, nr 8.
- Mastalski R., 2002, *Definicja legalna podatku*, „Przegląd Podatkowy”, nr 11.
- Mastalski R., 2003, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, „Przegląd Podatkowy”, nr 10.
- Maśnicki J., 2017, *Ustawy wykonujące prawo Unii Europejskiej przyjęte przez Sejm VII kadencji*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Matczak M., 2015, *Argumentum ad absurdum w uzasadnieniu decyzji stosowania prawa a założenia o racjonalności prawodawcy – analiza krytyczna*, w: *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Matczak M., 2019, *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur J., 1988, *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika”, nr 3.
- McGowan M.O., 2005, *Against Interpretation*, „San Diego Law Review”, vol. 42.
- Mendelson N.A., 2018, *Change, Creation, and Unpredictability in Statutory Interpretation: Interpretive Canon Use in the Roberts Court’s First Decade*, „Michigan Law Review”, vol. 117.
- Metzger G.E., 2015, *Appointments, Innovation, and the Judicial-Political Divide*, „Duke Law Journal”, vol. 64.
- Michalak A., 2010, *Słowniki językowe w interpretacjach prawa podatkowego*, w: *Język w prawie, administracji i gospodarce*, red. K. Michalewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Michalska A., Wronkowska S., 1983, *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Mikuli P., 2012, *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Morawski L., 1980, *O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.
- Morawski L., 1996, *Precedens a wykładnia*, „Państwo i Prawo”, z. 10.
- Morawski L., 1999, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Morawski L., 2000, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, „Państwo i Prawo”, z. 11.

- Morawski L., 2010, *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu*, w: *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawicki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Morawski L., 2010, *Zasady wykładni prawa*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- Moś U., 1988–1989, *Ustawodawstwo symboliczne, czyli o możliwości działań pozornych w prawie*, „Colloquia Communia”, nr 6–1.
- Mularski K., 2017, *Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów)*, „Forum Prawnicze”, nr 4.
- Myszogład M., 2007, *Zasady techniki prawodawczej i ich rola w procesie tworzenia i interpretowania przepisów prawa*, w: *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, red. T. Pietrzykowski, Wydawnictwo Humanitas, Sosnowiec.
- Nagle J.C., 2002, *Textualism's Exceptions*, „Issues Legal Scholarship”, vol. 2.
- Nelson C., 2005, *What is Textualism?*, „Virginia Law Review”, vol. 91.
- Niesiołowski J., 2017, *Leges imperfectae w prawie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXVIII.
- Nourse V.F., 2011, *Misunderstanding Congress: Statutory Interpretation, the Supermajoritarian Difficulty, and the Separation of Powers*, „Georgetown Law Journal”, vol. 99.
- Nourse V.F., 2014, *Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History*, „Boston College Law Review”, vol. 55.
- Nourse V.F., Schacter J.S., 2002, *The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study*, „New York University Law Review”, vol. 77.
- Nowak L., 1968, *Analiza metodologiczna pojęcia ustawodawcy*, „Ruch Filozoficzny”, nr 4.
- Nowak L., 1969, *Spór o definicje legalne a sposób pojmowania „prawodawcy”*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Nowak L., 1973, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, 1999, red. A. Markowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Oliver-Lalana D., 2001, *What I Tell You Three Times is True: A Pragmatic Approach to Redundancy in Legal Information*, „International Review of Law, Computers & Technology”, vol. 15.
- Orłowski W., 2014, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 22.
- Osajda K., 2005, *Domniemanie języka potocznego*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.



- Patryas W., 1997, *Definiowanie pojęć prawnych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Patyra S., 2011, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- Patyra S., 2015, *Tryb pilny w sejmowym postępowaniu ustawodawczym – reguła czy wyjątek?*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Pełka M., 2015, *Debata Fish-Dworkin jako przykład sporu o praktykę interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 2.
- Petrażycki L., 1968, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Piekarczyk S., 2016, *Wielokierunkowa nieostrość w sądowym stosowaniu prawa. Intencja prawodawcy a dyskrecjonalność sędziowska – antynomia czy kongruencja?*, w: *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, red. L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Piotrowski R., 2015, *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Piotrowski R., 2016, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Piotrowski T., 2001, *Zrozumieć leksykografię*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pisarek W., 2004, *Tytuł utworu swoistą nazwą własną*, w: *Tekstologia. Część druga*, red. J. Bartmiński, S. Niebrzegowska-Bartmińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Piszko R., 2002, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Piszko R., 2003, *Rola urzędowych zbiorów techniki prawodawczej w kształtowaniu dyrektyw wykładni prawa*, w: *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Płoski Ł., 2019, *Interpretacja a przepisywanie. Intencjonalizm prawniczy Stanleya Fisha*, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Podgórecki A., 1957, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Posner R.A., 2012, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, „California Law Review”, vol. 100.

- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, 2015, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
- Pruszyński M., 2007, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Przybylski-Lewandowski F., 2005, *Uwagi o pojęciu „linia orzecznicza”*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV.
- Pulka Z., 2016, *Filozoficzne przesłanki pojmowania systemowości prawa w teorii wykładni Jerzego Wróblewskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CIV.
- Purdy R., 1987, *Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role Problems*, “Seton Hall Legislative Journal”, no. 1.
- Radwański Z., 1994, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Radziewicz P., 2006, *Status podkomisji w świetle regulaminu Sejmu i praktyki*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, s. 57.
- Radziewicz P., 2013, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Raz J., 2009, *Between Authority and Interpretation*, Oxford University Press, Oxford.
- Rączka M., 2005, *Wykładnia prawa konstytucyjnego*, w: *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, red. L. Morawski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Rickless S.C., 2005, *A Synthetic Approach to Legal Adjudication*, “San Diego Law Review”, vol. 42.
- Riedl K., 2015, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Robertson M., 2009, *The Impossibility of Textualism and the Pervasiveness of Rewriting in Law*, “Canadian Journal of Law and Jurisprudence”, vol. 22.
- Romanowicz M., 2016, *Utrwalona linia orzecznicza jako argument z (własnego) autorytetu sądowego*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ryle G., 2009, *The Concept of Mind*, Routledge, New York.
- Sadowski M., 2001, *„Language Is Not Life”: The Chain Enterprise, Interpretive Communities, and the Dworkin/Fish Debate*, “Connecticut Law Review”, vol. 33.
- Sala-Szczypiński M., 2009, *Racjonalność prawodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, w: *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały*, red. T. Biernat, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

- Saloni Z., 1997, *Perspektywy polskiej leksykografii jednojęzycznej*, „Poradnik Językowy”, nr 7.
- Sarnecki P., 1996, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygnięcia o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2.
- Sarnecki P., 1997, *Systematyka konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Sawczuk M., Konarski M., 2011, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „Teki Komisji Prawniczej”.
- Seidman A.W., Seidman R.B., Matsiborchuk V., 2013, *Legislative Deliberation and the Drafting Process: The Drafter’s Role*, “Theory & Practice of Legislation”, vol. 1.
- Shobe J., 2014, *Intertemporal Statutory Interpretation and the Evolution of Legislative Drafting*, “Columbia Law Review”, vol. 114.
- Siehr A., 2016, *Symbolic Legislation under Judicial Control*, in: *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*, eds. K. Meßerschmidt, A.D. Oliver-Lalana, Springer Cham, Cham.
- Siwek K., 2014, *Dyrektywa języka prawniczego w wykładni prawa (uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 2012 r., I KZP 12/12, oraz artykułu Ł. Pohla i S. Czepity, Strona podmiotowa przestępstwa obrazy uczuć religijnych i jego formalny charakter)*, „Przegląd Sądowy”, nr 11–12.
- Siwek K., 2016, *Komunikatywność tekstu prawnego a derywacyjna koncepcja wykładni prawa (aspekt rozumienia normy sankcjonowanej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Siwek K., 2018, *Błąd co do prawa a dyrektywa języka prawniczego*, „Przegląd Sądowy”, nr 3.
- Skoczylas A., 2001, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Skuczyński P., 2015, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Skuczyński P., 2019, *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, w: *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Słowik P., 2018, *Dwie nowelizacje jednej ustawy. Efekt? Różne treści tego samego przepisu*, Dziennik.pl, 2.04.2018, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1114830,dwie-nowelizacje-jednej-ustawy-efekt-rozne-tresci-tego-samego-przepisu.html>.

- Słownik współczesnego języka polskiego. Tom 1: a-ówdzie, 2001, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Reader's Digest, Warszawa.
- Sokołowski J.K., Stolicki D., 2017, *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Solan L.M., 1998, *Law, Language, and Lenity*. “William & Mary Law Review”, vol. 57.
- Solan L.M., 2005, *Private Language, Public Laws: The Central Role of Legislative Intent in Statutory Interpretation*, “The Georgetown Law Journal”, vol. 93.
- Sollors D.M., 2009, *The Scrivener's Error Doctrine and Textual Criticism: Confronting Errors and Literary Texts*, “Santa Clara Law Review”, vol. 49.
- Staśkiewicz W., 2010, *Stare i nowe modele legislacji*, w: *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Staśkiewicz W., 2013, *Niejednostajność prawa*, „Studia Socjologiczne”, nr 1.
- Staśkiewicz W., 2016, *Společne role legislatora*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Stawecki T., 2013, *Prawo w książkach i prawo na dyskach – konsekwencje dla praktyki wykładowej prawa*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Stec R., 2014, *Język prawny i prawniczy w legislacji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 5.
- Stefaniuk M.E., 2009, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Stefaniuk M.E., 2013, *Preambuła aktu normatywnego a formalizm i antyformalizm w procesie stosowania prawa*, w: *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa*, red. A. Dębiński et al., Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Stępnia K., 2016, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr 105.
- Stępnia K., 2017, *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- Studnicki F., 1971, *O decyzjach kolektywnych*, „Państwo i Prawo”, z. 2.

- Studnicki F., 1990, *System tytułów w aktach normatywnych*, w: *Szkiecy z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Sulikowski A., 2005, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, „Państwo i Prawo”, z. 8.
- Sulikowski A., Otręba K., 2018, *O „obiektywnych” interpretacjach przepisów Konstytucji (polemika z artykułem prof. Marka Zubika)*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Sunstein C.R., Vermeule A., 2003, *Interpretation and Institutions*, “Michigan Law Review”, vol. 101.
- Suska M., 2019, *Internetowe słowniki polszczyzny w procesie wykładni prawa*, w: *Prawo a nowe technologie*, red. S. Tkacz, Z. Tobor, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Suska M., 2019, *Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 1.
- Suska M., 2020, *Czy sąd powinien być wyrozumiały dla prawodawcy? O błędzie legislacyjnym z perspektywy teorii wykładni*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 1.
- Syryt A., 2014, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Szczucki K., 2016, *Wykładnia sądowa jako źródło błędu co do prawa*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Szereda A.J., 2005, *W sprawie niechlujności ustawodawcy*, „Nowy Przegląd Notarialny”, nr 3.
- Szmyt A., 1993, *Kilka uwag w związku z tytułem „Małej konstytucji”*, w: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Szmyt A., 2007, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, w: *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Serock, 1–3.06.2006 r.*, red. M. Granat, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Szmyt A., 2012, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Szpunar M., 2017, *Wykładnia autonomiczna europejskiego prawa prywatnego międzynarodowego*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Pazdan, M. Jagielska, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Szymanek J., 2012, *Modus operandi decydowania parlamentarnego*, w: *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Szymanek J., 2015, *Udział czynnika eksperckiego w procesie ustawodawczym*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Szymanek J., 2017, *W sprawie zakresu obowiązywania „Zasad techniki prawodawczej” oraz procedury prostowania błędów w ustawie przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Szymaniak P., Słowik P., 2017, *Szok i niedowierzanie: Senat przegłosował nie tę ustawę o Sądzie Najwyższym, co trzeba*, Dziennik.pl, 24.07.2017, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/554707,ustawa-o-sadzie-najwyzszym-senat-blad-konstytucja.html>.
- Świć R., 2010, *Powolywanie się na zwyczaje w pracach komisji sejmowych (1993–2007)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2.
- Thagard P., Nisbett R.E., 1983, *Rationality and Charity*, „Philosophy of Science”, vol. 50.
- Tiersma P.M., 2001, *A Message in a Bottle: Text, Autonomy, and Statutory Interpretation*, „Tulane Law Review”, vol. 76.
- Tkacz S., 2014, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. Od dogmatyki do teorii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Tkacz S., Tobor Z., 2008, *Interpretacja „na korzyść oskarżonego”*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz.
- Tobor Z., 2010, *Iluzja wykładni językowej*, w: *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Tobor Z., 2011, *Krótką opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: *Prawo, język, media*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris, Warszawa.
- Tobor Z., 2013, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Tobor Z., 2015, *To do a great right, do a little wrong – rzecz o sędziowskich kłamstewkach*, „Przegląd Podatkowy”, nr 6.
- Tobor Z., 2019, *Strategia interpretacyjna jako środek komunikacji prawodawcy i sądów*, „Państwo i Prawo”, nr 11.

- Tobor Z., Kobyliński K., 2020, *Dialogiczna koncepcja interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 2.
- Tobor Z., Zeifert M., 2018, *How Polish Courts Use Previous Judicial Decisions?*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXVII.
- Tobor Z., Zeifert M., 2020, *Korpusy językowe jako narzędzie interpretacji prawa. Amerykańska teoria i praktyka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, nr 4.
- Tobor Z., Żmigrodzki P., Bielska-Brodziak A., 2008, *Co każdy prawnik o słownikach wiedzy powinien*, „Przegląd Sądowy”, nr 7–8.
- Trzciniński J., 2016, *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, WK (wersja dostępna w SIP LEX).
- Turska-Kawa A., 2015, *Determinanty chwiejności wyborczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Uniwersalny słownik języka polskiego PWN. Tom I: A–J*, 2006, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Waldron J., 2007, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wang A.A., 2016, *Googling for Meaning: Statutory Interpretation in the Digital Age*, „The Yale Law Journal Forum”, vol. 125.
- Wąskowski E., 1936, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa.
- Wawrzyniak J., 2004, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Wawrzyniak J., 2005, *Parlamentarny model tworzenia prawa i proponowane kierunki jego rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Wiącek M., 2007, *Odstąpienie przez Trybunał Konstytucyjny od swojego wcześniejszego poglądu prawnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Wierczyński G., 2005, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV.
- Wierczyński G., 2005, *Zasady techniki prawodawczej (uwagi polemiczne)*, „Państwo i Prawo”, z. 4.
- Wierczyński G., 2008, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Wierczyński G., 2011, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „Państwo i Prawo”, z. 4.

- Wierczyński G., 2015, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Wierczyński G., 2016, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Wintgens L.J., 2006, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, "Ratio Juris" 2006, vol. 19.
- Wintgens L.J., 2013, *The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence*, in: *The Rationality and Justification of Legislation*, eds. L.J. Wintgens, D. Oliver-Lalana, Springer Cham, Cham.
- Wiszwaty M.M., 2004, *Zwyczaj parlamentarny w Sejmie IV kadencji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII.
- Wojtczak S., 2005, *Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych*, „Państwo i Prawo”, z. 10.
- Wojtczak S., 2005, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo”, z. 1.
- Wojtczak S., 2014, *Wpływ konceptu „racjonalnego prawodawcy” na polską kulturę prawną*, w: *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Pałeckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Woś K., 2010, *Kancelaria Sejmu. Zadania, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Wróbel W., 2003, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków.
- Wróblewska I., 2007, *Zasady techniki prawodawczej – uwagi na tle orzecznictwa TK*, „Jurysta”, nr 2.
- Wróblewski B., 1948, *Język prawny i prawniczy*, Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków.
- Wróblewski B., Zajęcki M., 2017, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Wróblewski J., 1959, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Wróblewski J., 1978, *Tworzenie prawa a jego wykładnia*, „Państwo i Prawo”, nr 6.
- Wróblewski J., 1985, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław.
- Wróblewski J., 1989, *Zasady tworzenia prawa*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa.



- Wronkowska S., 1982, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Wronkowska S., 1990, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, w: *Szkice z teorii prawa i szczególnych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Wronkowska S., 1990, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.
- Wronkowska S., 1995, *O Zasadach techniki prawodawczej w trzecim roku ich obowiązywania*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 5.
- Wronkowska S., 2000, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 9.
- Wronkowska S., 2000, *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Wronkowska S., 2004, *O meandrach skuteczności nowych Zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4.
- Wronkowska S., 2005, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex”, nr 1.
- Wronkowska S., 2005, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo”, z. 2.
- Wronkowska S., 2006, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
- Wronkowska S., 2007, *O cechach języka tekstów prawnych*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Wronkowska S., 2009, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Wronkowska S., 2013, *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, w: *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa.
- Wronkowska S., 2015, *Aplikacja legislacyjna*, w: *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Wronkowska S., 2016, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, w: *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, WK (wersja dostępna w SIP LEX).

- Wronkowska S., 2016, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Wronkowska S., 2017, *Kilka uwag o językowym aspekcie wykładni konstytucji*, w: *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wronkowska S., Zieliński M., 1985, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „*Studia Prawnicze*”, nr 3-4.
- Wronkowska S., Zieliński M., 1993, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Wydawnictwo Urzędu Rady Ministrów, Warszawa.
- Wronkowska S., Zieliński M., 2012, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Xanthaki H., 2010, *Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution Towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?*, „*Legisprudence*”, vol. 4.
- Xanthaki H., 2013, *Legislative drafting: a new sub-discipline is born*, „*IALS Student Law Review*”, vol. 1.
- Zajac W., 2015, *Legislacja administracyjna jako przedmiot nauczania i pojęcie prawne – uwagi krytyczne*, „*Przegląd Legislacyjny*”, nr 3.
- Zalasiński T., 2005, *Uwagi w sprawie Zasad techniki prawodawczej (w związku z artykułem S. Wojtczak)*, „*Państwo i Prawo*”, z. 6.
- Zalasiński T., 2008, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zalesny J., 2011, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*”, nr 1.
- Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, 2003, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Zeifert M., 2019, *Gramatyka przepisu jako przesłanka decyzji interpretacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Zembrzusi T., 2016, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zieliński M., 2004, *Język prawny, język administracyjny, język urzędowy*, w: *Język – prawo – społeczeństwo*, red. E. Malinowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

- Zieliński M., 2007, *Wiedza o tekstach prawnych jako warunek ich rozumienia*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Zieliński M., 2011, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra”, nr 3-4.
- Zieliński M., 2012, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zieliński M., 2013, *Iura novit curia a wykładni prawa*, w: *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Municzewski A., 2009, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Ziemiński Z., 1967, *Kilka uwag metodologicznych o koncepcjach źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Ziółkowski M., 2015, *Standard legalności stanowienia ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zirk-Sadowski M., 1990, *Konstrukcja racjonalnego prawodawcy a kompetencja komunikacyjna*, w: *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Zubik M., 2014, *Ustawa a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa*, „Przeгляд Legislacyjny”, nr 2.
- Zwierzchowski E., Borski M., 2015, *Udział Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w postępowaniu ustawodawczym*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XV.
- Żmigrodzki P., 2009, *Najważniejsze zasady opisu znaczenia w „Wielkim słowniku języka polskiego”*, „Linguistica Copernicana”, nr 1.
- Żmigrodzki P., 2009, *Wprowadzenie do leksykografii polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Żmigrodzki P., 2015, *Narodowy Korpus Języka Polskiego z punktu widzenia leksykografa. Uwagi i postulaty w związku z pracą nad „Wielkim słownikiem języka polskiego PAN”*, „Prace Filologiczne”, nr 67.
- Żmigrodzki P., Bielska-Brodziak A., Tobor Z., 2008, *Opis semantyczny leksemów w słowniku ogólnym i jego doniosłość prawna*, „Język Polski”, z. 1.

- Żółtek S., 2016, *Przeobrażenia semantyczne jako wynik orzecznictwa Sądu Najwyższego – na przykładzie spraw karnych*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Żurowski S., 2014, *Leksykografia w pracy prawnika*, w: *Kultura języka polskiego w praktyce prawniczej*, red. D. Kala, E. Kubicka, Zrzeszenie Prawników Polskich, Oddział w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Żurowski S., 2015, *Leksykografia w pracy prawnika – suplement*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej”, nr 2.
- Żurowski S., 2017, *O potrzebie pisania głos językoznawczych (na przykładzie sporu o to, czy szpital uzdrowiskowy jest szpitalem)*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej”, nr 1.

## Pełne zapisy przebiegu posiedzeń komisji sejmowych

### Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie VII kadencji:

- nr 22 z dnia 10 maja 2012 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej),
- nr 26 z dnia 23 maja 2012 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych),
- nr 40 z dnia 24 lipca 2012 r.,
- nr 61 z dnia 4 grudnia 2012 r.,
- nr 65 z dnia 7 grudnia 2012 r.,
- nr 82 z dnia 21 lutego 2013 r.,
- nr 79 z dnia 20 lutego 2013 r.,
- nr 83 z dnia 5 marca 2013 r.,
- nr 88 z dnia 20 marca 2014 r.,
- nr 91 z dnia 3 kwietnia 2013 r.,
- nr 92 z dnia 3 kwietnia 2013 r.,
- nr 102 z dnia 21 maja 2013 r.,
- nr 133 z dnia 22 października 2013 r.,
- nr 145 z dnia 10 grudnia 2013 r.

### Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie VIII kadencji:

- nr 9 z dnia 9 lutego 2016 r.,
- nr 10 z dnia 25 lutego 2016 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich),

- nr 11 z dnia 15 marca 2016 r.,  
nr 25 z dnia 29 czerwca 2016 r.,  
nr 26 z dnia 5 lipca 2016 r.,  
nr 29 z dnia 19 lipca 2016 r.,  
nr 40 z dnia 21 września 2016 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Gospodarki i Rozwoju),  
nr 43 z dnia 5 października 2016 r.,  
nr 44 z dnia 17 października 2016 r.,  
nr 47 z dnia 27 października 2016 r.,  
nr 48 z dnia 3 listopada 2016 r.,  
nr 49 z dnia 8 listopada 2016 r.,  
nr 60 z dnia 6 grudnia 2016 r.,  
nr 61 z dnia 6 grudnia 2016 r. (posiedzenie wspólne z Komisją do Spraw Energii i Skarbu Państwa),  
nr 62 z dnia 7 grudnia 2016 r.,  
nr 68 z dnia 11 stycznia 2017 r.,  
nr 70 z dnia 8 lutego 2017 r.,  
nr 71 z dnia 21 lutego 2017 r.,  
nr 75 z dnia 22 marca 2017 r.,  
nr 79 z dnia 9 maja 2017 r.,  
nr 80 z dnia 10 maja 2017 r.,  
nr 81 z dnia 11 maja 2017 r.,  
nr 82 z dnia 23 maja 2017 r.,  
nr 86 z dnia 8 czerwca 2017 r.,  
nr 93 z dnia 19 lipca 2017 r.,  
nr 94 z dnia 19 lipca 2017 r.,  
nr 106 z dnia 23 listopada 2017 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Gospodarki i Rozwoju),  
nr 107 z dnia 23 listopada 2017 r.,  
nr 108 z dnia 28 listopada 2017 r.,  
nr 109 z dnia 29 listopada 2017 r.,  
nr 113 z dnia 13 grudnia 2017 r.

**Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Zdrowia w Sejmie VII kadencji:**

- nr 9 z dnia 11 stycznia 2012 r.,  
nr 11 z dnia 12 stycznia 2012 r.,

- nr 23 z dnia 22 maja 2012 r.,
- nr 27 z dnia 5 czerwca 2012 r.,
- nr 28 z dnia 6 czerwca 2012 r.,
- nr 30 z dnia 13 czerwca 2012 r.,
- nr 36 z dnia 24 lipca 2012 r.,
- nr 50 z dnia 23 października 2012 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Polityki Społecznej i Rodziny),
- nr 61 z dnia 3 stycznia 2013 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej),
- nr 85 z dnia 27 sierpnia 2013 r.,
- nr 92 z dnia 25 września 2013 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej),
- nr 103 z dnia 20 listopada 2013 r.

**Pełne zapisy przebiegu posiedzeń Komisji Zdrowia w Sejmie VIII kadencji:**

- nr 9 z dnia 9 marca 2016 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Polityki Senioralnej),
- nr 12 z dnia 17 marca 2016 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Polityki Senioralnej),
- nr 14 z dnia 31 marca 2016 r.,
- nr 22 z dnia 17 maja 2016 r.,
- nr 28 z dnia 10 czerwca 2016 r.,
- nr 34 z dnia 19 lipca 2016 r.,
- nr 42 z dnia 4 października 2016 r.,
- nr 57 z dnia 17 stycznia 2017 r.,
- nr 66 z dnia 8 marca 2017 r.,
- nr 73 z dnia 19 kwietnia 2017 r.,
- nr 75 z dnia 11 maja 2017 r.,
- nr 78 z dnia 7 czerwca 2017 r.,
- nr 84 z dnia 12 września 2017 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Obrony Narodowej),
- nr 89 z dnia 26 września 2017 r. (posiedzenie wspólne z Komisją Finansów Publicznych),
- nr 93 z dnia 11 października 2017 r.,
- nr 100 z dnia 21 listopada 2017 r.,
- nr 117 z dnia 28 lutego 2018 r.

**Inne:**

- pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 28) z dnia 7 marca 2013 r.,

pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 76) z dnia 10 października 2013 r.,  
pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 18) z dnia 18 maja 2016 r.,  
pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 67) oraz Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 20) z dnia 21 czerwca 2016 r.,  
pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 30) z dnia 12 stycznia 2017 r.,  
pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych (nr 87) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 60) z dnia 9 listopada 2017 r.





# Indeks osób

- Aleinikoff Thomas Alexander 45  
Alexander Larry 30  
Allan Trevor Robert Seaward 21  
Andrejew Igor 277  
Andruszkiewicz Marta 14  
Andrzejewski Piotr 142
- Bałaban Andrzej 18, 20, 106  
Bańko Mirosław 221, 225, 230  
Barnes Jeffrey 123  
Bartmiński Jerzy 270, 271  
Bartosiewicz Adam 166  
Bartoszewicz Michał 215  
Bator Andrzej 48, 56, 61, 105  
Baude William 25  
Bąkowski Tomasz 105  
Bekrycht Tomasz 14  
Berek Maciej 98, 99, 113, 116, 117, 119,  
120, 124, 145, 146, 147, 173  
Bielska-Brodziak Agnieszka 11, 19, 20, 30,  
31, 32, 34, 45, 54, 55, 57, 66, 72, 77,  
82, 86, 131, 145, 149, 161, 162, 166,  
167, 187, 192, 194, 200, 211, 212,  
213, 219, 221, 233, 235, 239, 241,  
274, 285, 308, 309  
Bielski Piotr 251  
Biernat Tadeusz 47, 69, 108, 305  
Bies-Olak Monika 282  
Błachut Michał 104, 105, 106, 108, 109  
Bogucki Olgierd 60, 108, 161  
Bogusz Mariusz 100, 104, 108  
Bojanowski Eugeniusz 191  
Borowicz Adam 55, 57  
Borski Maciej 72, 124  
Bowman Geoffrey 113  
Brejza Krzysztof 228  
Bressman Lisa Schultz 26, 27, 28
- Breyer Stephen 55  
Brudney James J. 42  
Brzeziński Bogumił 41, 42, 163, 166, 180,  
183, 188, 189, 190, 193, 194, 211,  
212, 239, 240, 273, 274  
Brzeziński Jacek 105  
Bułajewski Stanisław 105  
Buttler Danuta 216
- Choduń Agnieszka 101, 108, 160, 209,  
210, 212, 214, 215, 216, 217, 218,  
220, 221, 232, 233, 234  
Chruściak Ryszard 98  
Chybalski Piotr 82, 86, 90, 93, 111  
Ciapała Jerzy 151  
Cichy Bogdan 85  
Cohen Julius 13  
Cormacain Ronan 105, 106, 114  
Cross Jesse M. 65, 298  
Cyrul Wojciech 14  
Czaja Jacek 47  
Czapla Wiesław 86  
Czarnik Zbigniew 192, 193, 308  
Czelakowska Anna 221, 230, 233, 234  
Czepita Stanisław 161, 214  
Czeszejko-Sochacki Zdzisław 99, 103
- D'Amato Anthony 235  
Danek Danuta 271  
Darkowski Tomasz 196  
Dębski Ryszard 66, 308  
Dickerson Reed 45  
Dixon Rosalind 236  
Dobrowolski Marek 34  
Doerfler Ryan D. 44, 64, 149  
Doroszewski Witold 219, 224, 230  
Dubisz Stanisław 219, 225, 230, 231

- Dudek Michał 29, 60  
 Dudzińska Agnieszka 76, 138, 147  
 Dukiet-Nagórska Teresa 162, 180  
 Dunaj Bogusław 220, 230  
 Dziewulska-Gaj Izabela 108, 241
- Entrikin J. Lyn 53  
 Eskridge William N. Jr. 42, 45, 235, 236
- Farber Daniel A. 236  
 Fish Stanley 18, 54, 58  
 Florijn Nico 111  
 Frickey Philip P. 42  
 Fried Michael S. 64
- Gajowniczek Alina 286  
 Gardocki Lech 164  
 Gawrysiak Tadeusz 47, 48  
 Gerhardt Michael J. 236  
 Gizbert-Studnicki Tomasz 14, 160, 171, 187, 297  
 Gluck Abbe R. 26, 27, 28, 58, 236, 297, 308  
 Goetz Klaus H. 138, 149  
 Gold Andrew S. 62, 64  
 Golden John M. 250  
 Grochala Beata 159, 160  
 Grotkowska Katarzyna 192  
 Grzybowski Tomasz 180, 235  
 Gubała Marcin 34, 131, 279  
 Gudowski Jacek 61, 146, 258, 263  
 Gwiżdż Andrzej 168, 291
- Hasen Richard L. 143  
 Horn Nick 282
- Howiecki Radosław 20  
 Izdebski Hubert 183
- Jabłońska-Bonca Jolanta 252  
 Jadacka Hanna 220, 224  
 Janiszewska Beata 183, 193  
 Jaroszyński Tomasz 99, 105  
 Jellum Linda D. 62
- Kaczor Jacek 16, 104, 105, 106, 108, 109
- Kahneman Daniel 137  
 Kamiński Mariusz Antoni 77  
 Karp Janusz 45  
 Karpus Karolina 165  
 Katulski Jarosław 81  
 Katz Martin F. 18  
 Kędziora Piotr 11, 71, 72  
 Klink Bart van 257, 258  
 Klorek Magdalena 82  
 Klubińska Maja 233  
 Kłodawski Maciej 19, 29, 99, 101, 116, 117, 119, 120, 144, 191, 236, 249, 250, 261, 265, 266  
 Kmita Jerzy 46, 235  
 Knetsch Jack L. 137  
 Kobylński Konrad 43, 54  
 Kokoszczyński Marcin 160  
 Koksanowicz Grzegorz 53  
 Konarski Marcin 168  
 Konca Paulina 227  
 Konieczniak Przemysław 190  
 Korobkin Russell 137  
 Korybski Andrzej 13  
 Koszowski Maciej 166  
 Kotowski Artur 189  
 Kozak Artur 14, 15, 45, 46, 52, 53, 56, 59, 60  
 Koźmiński Krzysztof 97, 263  
 Krawczyk Przemysław 193  
 Krell Matthew Reid 13  
 Królikowski Michał 45, 96, 237  
 Kruk Maria 187, 191, 281  
 Kubacki Ryszard 166  
 Kubicka Emilia 212, 221, 230, 233  
 Kubuj Katarzyna 71, 72, 94  
 Kuczyński Tadeusz 162  
 Kudej Marcin 72  
 Kunert Jolanta 105  
 Kurcman Paweł 172  
 Kustra Ewa 53, 108
- Lang Wiesław 47, 48  
 Lasiński-Sulecki Krzysztof 183  
 Laskowska Marzena 71, 72, 94  
 Latos Tomasz 97  
 Lembcke Oliver W. 257

- Leszczyński Jerzy 31  
 Leszczyński Leszek 31, 170, 191, 192, 274  
 Litwińczuk Hanna 199, 205, 308  
 Łżewski Bartosz 11, 52, 165
- Łabieniec Paweł 159, 160  
 Łętowska Ewa 52, 143, 196, 205, 206
- Maciołek Wojciech 219, 221, 230  
 Malinowska Ewa 187, 209  
 Malinowski Andrzej 18, 72, 99, 100, 269,  
 270, 271, 272, 276, 282, 284  
 Manning John F. 26, 42, 44, 46  
 Markowski Andrzej 214, 216  
 Mastalski Ryszard 165, 166, 169  
 Maśnicki Jędrzej 136  
 Matczak Marcin 42, 43, 44, 51, 58, 59, 63  
 Matsiborchuk Valeriy 95  
 McGowan Miranda Oshige 58  
 Mendelson Nina A. 25  
 Metzger Gillian E. 143  
 Michalak Anna 212  
 Michalska Anna 14  
 Michalska-Warias Aneta 170  
 Mikuli Piotr 36  
 Miller Wojciech 87, 282  
 Morawski Lech 14, 47, 48, 50, 51, 62, 63,  
 67, 162, 163, 165, 176, 177, 188,  
 189, 193, 210, 211, 226, 237, 239,  
 241, 249, 274, 277, 278, 293, 308  
 Morawski Wojciech 183  
 Moś Urszula 257  
 Mularski Krzysztof 237  
 Myszogład Marcin 107, 111
- Nagle John C. 63  
 Nelson Caleb 30  
 Neumann Richard K. Jr. 53  
 Niebrzegowska-Bartmińska Stanisława  
 270, 271  
 Niesiołowski Jerzy 252  
 Nisbett Richard E. 50  
 Nourse Victoria Frances 25, 26, 54, 310  
 Nowak Leszek 46, 47, 48, 56, 57, 61  
 Nowikowski Ireneusz 170  
 Nykiel Łukasz 84, 119, 134, 182, 246
- Nykiel Włodzimierz 166
- O'Connell Anne Joseph 27, 236  
 Oliver-Lalana Daniel 250, 257  
 Orłowski Wojciech 71, 147  
 Osajda Konrad 202  
 Osuch Sławomir 182, 265  
 Otręba Krzysztof 61
- Pacho Jerzy 286  
 Patryas Wojciech 184  
 Patyra Sławomir 124, 125  
 Pawłowicz Krystyna 81  
 Pełka Michał 18  
 Petrażycki Leon 13  
 Piecha Bolesław 84, 87  
 Piekarczyk Sławomir 205  
 Piotrowski Ryszard 236, 258  
 Piotrowski Tadeusz 221, 229  
 Piórkowska-Flieger Joanna 170  
 Pisarek Walery 271  
 Piszko Robert 23, 107  
 Płoski Łukasz 58  
 Po Rosa 27, 236  
 Podgórecki Adam 13, 241, 327  
 Posner Richard Allen 41, 58  
 Prakash Saikrishna 30  
 Pruszyński Michał 159  
 Przybylski-Lewandowski Filip 191  
 Przywora Bogusław 124  
 Pulka Zbigniew 241  
 Purdy Roger 95
- Radwański Zbigniew 137  
 Radzewicz Piotr 69, 77, 145  
 Raz Joseph 58  
 Rączka Magdalena 165  
 Rickless Samuel C. 63  
 Riedl Krzysztof 201  
 Robertson Michael 58  
 Romanowicz Marcin 192, 194  
 Ryle Gilbert 54
- Sachs Stephen E. 25  
 Sadłoń Przemysław 90, 196  
 Sadowski Marianne 18

- Sala-Szczypiński Marcin 47, 305, 307  
 Saloni Zygmunt 230  
 Sarnecki Paweł 168, 169, 274, 276, 277  
 Sawczuk Mieczysław 168  
 Schacter Jane S. 25, 26  
 Seidman Ann W. 95  
 Seidman Robert B. 95  
 Shobe Jarrod 25  
 Siehr Angelika 257  
 Siwek Kamil 189, 190, 193, 194, 195  
 Skoczylas Andrzej 175  
 Skuczyński Paweł 20, 197, 308  
 Słowik Patryk 92, 134  
 Sobczak Krzysztof 61, 143, 146, 196, 258, 263  
 Sokołowski Jacek K. 136  
 Solan Lawrence M. 42, 53  
 Sollors David M. 64  
 Sprawka Lech 228  
 Staśkiewicz Wiesław 19, 29, 51, 274, 308  
 Stawecki Tomasz 52, 171, 192, 274, 308  
 Stec Roman 187  
 Stefaniuk Małgorzata 255, 256  
 Stępiak Kamil 105, 108  
 Stolicki Dariusz 136  
 Studnicki Franciszek 55, 270, 271  
 Sulikowski Adam 61, 309  
 Sunstein Cass Robert 30  
 Suska Marek 41, 61, 173, 194, 229, 231, 285, 303  
 Syryt Aleksandra 69, 94  
 Szczucki Krzysztof 307  
 Szereda Andrzej Jan 305  
 Szmyt Andrzej 71, 72, 281  
 Szpunar Maciej 165  
 Szulc Jakub 147  
 Szymanek Jarosław 45, 93, 96, 121  
 Szymaniak Piotr 92  
 Szymczak Mieczysław 230
- Święć Rafał 121
- Thagard Paul 50  
 Thaler Richard H. 137  
 Tiersma Peter M. 42  
 Tkacz Sławomir 101, 229, 307
- Tobor Zygmunt 11, 22, 31, 41, 42, 43, 44, 45, 54, 58, 62, 64, 167, 189, 192, 193, 205, 211, 212, 213, 219, 221, 229, 233, 234, 235, 274, 275, 278, 305, 306, 307, 309
- Trzciński Janusz 41, 165, 274  
 Turska-Kawa Agnieszka 135
- Urbanowicz Waldemar 146
- Vermeule Adrian 30
- Waldron Jeremy 13  
 Wang Alice A. 229  
 Warylewski Jarosław 160, 216, 241, 251, 291  
 Waśkowski Eugeniusz 44, 46, 160, 212, 232, 234, 237, 240, 273, 274, 275  
 Wawrzyniak Jan 72, 141  
 Wiącek Marcin 203  
 Wierczyński Grzegorz 11, 22, 24, 100, 101, 102, 110, 115, 168, 214, 216, 217, 218, 223, 224, 241, 251, 252, 256, 265, 272, 279, 280, 282, 291  
 Wintgens Luc J. 13, 50, 67  
 Wiszowaty Marcin Michał 86, 121  
 Wojtczak Sylwia 60, 101, 102, 105, 107, 110  
 Woś Krzysztof 93  
 Wróbel Włodzimierz 96, 237  
 Wróblewska Iwona 108  
 Wróblewski Bartłomiej 250, 261, 276  
 Wróblewski Bronisław 187, 209  
 Wróblewski Jerzy 14, 15, 30, 46, 48, 102, 162, 163, 184, 210, 235, 239, 240, 241, 249, 269, 273, 274, 275  
 Wronkowska Sławomira 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 29, 36, 46, 53, 54, 87, 92, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 125, 146, 148, 160, 162, 165, 168, 169, 175, 202, 209, 214, 216, 217, 218, 223, 241, 251, 252, 270, 272, 280, 291, 298, 306, 307, 347
- Xanthaki Helen 22, 23, 103, 113

- Zajac Włodzimierz 13  
Zajęcki Maurycy 250, 261, 276  
Zalasiński Tomasz 69, 105, 110  
Zaleśny Jacek 115  
Zeifert Mateusz 32, 192, 193, 205, 215,  
234  
Zembrzusi Tadeusz 203  
Zieliński Maciej 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22,  
23, 46, 49, 51, 55, 56, 65, 66, 103,  
107, 110, 161, 162, 163, 168, 169,  
175, 183, 187, 188, 189, 190, 200,  
201, 203, 204, 211, 212, 213, 214,  
215, 216, 217, 218, 219, 222, 223,  
234, 235, 240, 241, 251, 252, 270,  
272, 273, 274, 277, 278, 280, 291,  
293, 294, 298, 308, 347  
Ziemiński Zygmunt 107  
Ziółkowski Michał 69  
Zirk-Sadowski Marek 46, 57, 59, 60  
Zubek Radosław 138, 149  
Zubik Marek 36, 61  
Zwierzchowski Eugeniusz 72  
  
Żmigrodzki Piotr 213, 219, 220, 221, 224,  
230, 231, 233, 234  
Żółtek Sławomir 206  
Żurowski Sebastian 221, 230, 231, 233



**Marek Suska**

**Correspondence of directives  
for editing and interpretation of legal text**

**Summary**

In the 1980s, Sławomira Wronkowska and Maciej Zieliński formulated the postulate of correspondence between the directives of drafting legal texts and the directives of interpreting them. They stressed that there should be some kind of relationship between the way a legal act is drafted and the way it is interpreted. Drafters of legal texts must, therefore, take into account the way legal acts are read, and interpreters must take into account the way legal acts are drafted. Both sides of this specific dialogue – drafters and interpreters – should consistently and constantly observe each other's actions and adjust to each other.

The purpose of the monograph was to empirically explore the aforementioned postulate by comparing selected interpretive directives with corresponding drafting directives and the circumstances of their application within the framework of Polish legal culture, which is an example of a system of statute law. In the opinion of the author of this study, the mere identification of the corresponding directives is insufficient – even if any interpretive directive is reflected in a drafting directive, this does not mean that the latter is implemented in practice. It is therefore necessary to examine the extra-normative, non-directive factors determining the legislative process. The combination of normative and non-normative perspectives made it possible to determine more precisely to what extent established interpretive directives can help the interpreter discover the intent of the legislator.

The paper focuses on first-level interpretive directives, i.e. those that enable interpreters to read the meaning of expressions used in the legal text. The author seeks to verify whether commonly accepted interpretive directives reflect the actual way legal texts are drafted. The scope of the research includes: (1) the directive of the legal language, (2) the directive of the language of lawyers, (3)

the directive of the common language (reference to dictionaries), (4) the directives of the prohibition of synonymous interpretation, the prohibition of homonymic interpretation and the prohibition of *per non est* interpretation, (5) the directives relating to the systematics of the law (the so-called *argumentum a rubrica*).

First, the author briefly reconstructs how the above-mentioned directives are understood in the theory of legal interpretation. Then the author attempts to determine whether the interpretive directives are reflected in the adopted drafting directives. However, as already noted, even if the drafting directives require, for example, the achievement of terminological consistency between different legal acts or the elimination of non-normative content from legal acts, this does not mean that these directives are actually and fully implemented in lawmaking practice. Therefore, an attempt has been made to determine how drafting directives function in the legislative process – how they are understood, whether they are fully implemented, and when they are implemented and when they are not. The assistance of parliamentary legislators, i.e., professional, politically unaffiliated officials employed in the Chancellery of the Sejm of the Republic of Poland, whose role is to assist MPs in their work on laws, was essential here.

As part of the research, the author first observed the work of the parliamentary legislators. Secondly, the legislators were then interviewed in detail about their lawmaking practices. The research material consisted of 23 in-depth interviews, abundantly cited in the monograph itself. In addition, the author analyzed the full minutes of the meetings of two parliamentary committees, that is, the Justice and Human Rights Committee and the Health Committee in selected years of the seventh and eighth terms of the Polish Parliament. On this basis, the conclusion was drawn that legislators are indeed striving to implement drafting directives in draft legislation, and, more importantly, these efforts meet with the acceptance of the politicians. Representatives of the government or MPs are not opposed to amending draft laws in such a way that, without modifying the intention behind them, they arrive at the most precise phrasing in the legal act. At this point, however, two very important observations should be made.

The legislative process is often – and perhaps increasingly often – affected by significant circumstances that make it difficult to formulate legislation in accordance with drafting directives. The most common and also the most



dangerous phenomenon is the excessive pace of the legislative process. In addition to haste, it is worth noting the phenomenon of legislative inertia or the so-called by-passing of bills. Such circumstances promote the appearance of legislative errors (author's errors), i.e. places in legal acts whose reading will be difficult for interpreters due to the lack of implementation of drafting directives in them. Legislative errors result from poor organization of the legislative process or from the recognition of the prevalence of political values, such as building political support, over legal values, such as the unambiguity of a legal act.

The research also identified situations in which drafting directives were not applied in the legislative process not so much because of unfavorable circumstances, but rather as a result of a conscious decision by legislators. These situations were identified as "doubts and reservations" about the content of these directives, related either to disagreement with the resulting requirements or to a lack of clarity in the directives. For example, with regard to a drafting directive reflecting reference to legal language, it can be questioned whether it provides only implicit or explicit reference to legal definitions contained in other legislation. In the author's view, these identified concerns and objections can help interpreters refine their interpretive directives, but also provide material for interpreters and drafters to increase the scope of the correspondence that exists between interpretive directives and drafting directives.

Redakcja  
Joanna Szewczyk

Projekt okładki  
Łukasz Kliś

Korekta  
Marzena Marczyk

Łamanie  
Tomasz Kiełkowski

Redaktor inicjujący  
Przemysław Pieniążek


Nota copyrightowa obowiązująca do 30.06.2024  
Copyright © 2023 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzymyamy otwartej nauce. Od 1.07.2024 publikacja dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Wersja elektroniczna monografii zostanie opublikowana w formule wolnego dostępu w Repozytorium Uniwersytetu Śląskiego [www.rebus.us.edu.pl](http://www.rebus.us.edu.pl)

 <https://orcid.org/0000-0002-0950-5588>  
Suska, Marek  
Korespondencja dyrektów redagowania  
i interpretowania tekstu prawnego / Marek  
Suska. Wydanie I. - Katowice : Wydawnictwo  
Uniwersytetu Śląskiego, 2023

<https://doi.org/10.31261/PN.4160>  
**ISBN 978-83-226-4283-2**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-4284-9**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@us.edu.pl](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)

Druk i oprawa  
volumina.pl Sp. z o.o.  
ul. Księcia Witolda 7-9  
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 22. Ark. wyd. 235. Papier offset 90g. PN 4160. Cena 69,90 zł (w tym VAT)



Interpretatorzy prawa zakładają m.in., że prawodawca konsekwentnie stosuje pojęcia na przestrzeni całego aktu prawnego (zakaz wykładni synonimicznej/homonimicznej) czy że nie wprowadza do tekstu żadnych zbędnych fragmentów (zakaz wykładni *per non est*). Czy tego rodzaju założenia interpretatorów trafnie odzwierciedlają sposób pracy prawodawcy? I czy osoby obsługujące proces legislacyjny uwzględniają w swojej pracy narzędzia, za pomocą których prawo to następnie będzie odczytywane? Aby odnaleźć odpowiedź na to pytanie, autor przeprowadził analizę obowiązującego prawodawstwa i podjął badania o charakterze socjologiczno-prawnym, z wykorzystaniem metod analizy tekstu, obserwacji uczestniczącej oraz wywiadów pogłębionych z legislatorami pracującymi w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu RP. Wyniki badań oraz płynące z nich wnioski zaprezentował w monografii *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*.

Patronat honorowy



Cena 69,90 zł (w tym VAT)

ISBN 978-83-226-4284-9



9 788322 642849

Więcej o książce

