

GLOSZY

Dr Kamil Dąbrowski

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0003-1714-6260

e-mail: kamil.dabrowski@usz.edu.pl

Rola materiałów legislacyjnych w procesie wykładni prawa — komentarz do uchwały SN z 19.10.2017 r. (sygn. III CZP 45/17)

The role of legislative materials in law interpretation process —
comment on Supreme Court resolution from 19th October 2017
(sign. CZP 45/17)

Streszczenie

Niniejszy artykuł — przygotowany na kanwie rozważań Sądu Najwyższego — porusza sporne zagadnienie zakresu związania interpretatora wyrażoną w materiałach procesu legislacyjnego wolą faktycznego prawodawcy. Opierając się na prawno-faktycznym tle skierowanego do SN pytania prawnego, związanego z potrzebą wykładni jednej z epizodycznych ustaw z zakresu prawa rolnego, autor zmierza do twórczego rozwinięcia myśli i motywów przedstawionych w głosowanej uchwale. Celem artykułu pozostaje bowiem ustalenie, jaką rolę mogą pełnić materiały legislacyjne w procesie wykładni prawa. Dlatego rozbudowując początkowo argumentację SN związaną bezpośrednio z egzegezą spornych regulacji, autor uwypukla funkcjonalną i systemową racjonalność zajętego przez SN stanowiska interpretacyjnego. Kolejno zaś, opierając swoje rozważania na argumentach teoretycznoprawnych i konstytucyjnych, dochodzi do konkluzji, że choć materiały legislacyjne mogą być pomocne w procesie wykładni prawa, to jednak powinny one stanowić co najwyżej subsydiarny wzorzec interpretacji. Toteż powołanie się na nie nie może przełamywać jednoznacznych wyników wykładni językowej, funkcjonalnej i systemowej.

Słowa kluczowe: prawo rolne, materiały legislacyjne**JEL:** K10, K25**Abstract**

The following paper is inspired by an undergoing debate at the Supreme Court of the Republic of Poland pertaining to a controversial issue presented in the documents of legislative process, namely that of the interpreter's and the legislator's interdependency. Employing the legal and factual framework of a question addressed to the Supreme Court of the Republic of Poland, concerning an interpretation of one of the infrequent agricultural and rural laws, the author aims to expand on the question's main concept, as well as the motifs present in the voted legislation. For this reason, the main purpose of this paper is to determine how the legislative materials can impact on the legal interpretation process. Hence, the author's commentary on The Supreme Court's argument which is directly connected to the interpretation of the debated regulations, pinpoints the functional and systematic rationale of the Supreme Courts's stance. Consequently, by utilizing the theoretical and legal constitutional arguments, the author comes to a conclusion that even though the legislative process' documents may be useful in the process of law interpretation, they ought to be considered as subsidiary models of interpretation only. For this reason, referring to them ought not to transform the unequivocal linguistic, functional and systematic interpretation.

Keywords: agricultural law, legislative materials

Tezy glosowanej uchwały

1. Odwołanie się w procesie wykładni do — wynikających z materiałów legislacyjnych — zamierzeń faktycznego prawodawcy nie stanowi podstawy do przełamania jednoznacznej wykładni określonych przepisów prawa i jako takie nie może pozostawać osobliwą formą naprawiania braków legislacji.

2. Zmiana umowy dzierżawy, o której mowa w art. 4 ust. 5–9 ustawy z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 233 poz. 1382), nie może stanowić podstawy roszczenia dzierżawcy o sprzedaż nieruchomości.

Wprowadzenie

Choć materiały legislacyjne mogą stanowić ważną wskazówkę interpretacyjną, to jednak nie mogą one wyznaczać bezwzględnie wiążącego kierunku wykładni określonych przepisów prawa — zdaje się wskazywać w uchwale z 19.10.2017 r. Sąd Najwyższy. I choć można podnosić, że podjęte rozstrzygnięcie jest szerzej nieistotne, gdyż stanowi potencjalny przedmiot zainteresowania jedynie wąskiej grupy doktryny prawa rolnego, to jednak wniosek ten stanowi nieuzasadnione uproszczenie. W glosowanej uchwale Sąd Najwyższy rozwiązał bowiem nie tylko problem właściwej egzegezy niektórych przepisów ustawy zmieniającej¹, lecz przede wszystkim — choć uczynił to tylko pośrednio — wypowiedział się o zakresie związania interpretatora wolą faktycznego prawodawcy. Problematyka ta stanowi zaś niewątpliwy przedmiot badań ogółu nauk prawnych. Dlatego w kontekście wciąż podnoszonych głosów rozżalenia części zainteresowanych i ciągle trwających w tym zakresie licznych postępowań sądowych słuszne wydaje się podjęcie szerszej refleksji nad wyrażonym stanowiskiem Sądu Najwyższego. Wszak zarysowana przez Sąd Najwyższy argumentacja wciąż zdaje się nie przekonywać części sędziów poszczególnych składów orzekających².

W związku z tym niniejsza glosa, ze względu konstytucyjno-prawną perspektywę podjętej uchwały, ma stanowić nie tylko konstruktywny doń komentarz, lecz także wyraźny głos we wciąż aktualnej debacie na temat wpływu założeń faktycznego prawodawcy na apragmatyczną wykładnię przepisów prawa. W tym celu jej niezbędnym punktem wyjścia pozostanie więc zwięzłe przedstawienie motywów prawnych i faktycznych, którymi w świetle uzasadnienia kierował się SN, przyjmując omawianą uchwałę. Następnie zostaną zarysowane potencjalnie równoważne argumenty prawne składające do przyjęcia — za Sądem Najwyższym — właściwej egzegezy przepisów ustawy zmieniającej. Rozbudowanie w ten sposób glosowanej uchwały służy przy tym uwypukleniu racjonalnego uzasadnienia podjętych w jej zakresie tez i wniosków.

Zakończeniem kreślonych rozważań pozostanie refleksja nad zarysowanym we wstępie założeniem SN, które — ogra-

niczając znaczenie wypowiedzi faktycznych legislatorów³ — bezpośrednio ukształtowało ostateczną konkluzję glosowanej uchwały.

Uchwała SN z 19.10.2017 r. (sygn. III CZP 45/17) — stan prawny i faktyczny

Należy wskazać, iż w ustalonym przez sąd stanie faktycznym P. sp. z o.o. z siedzibą w S. — wieloletni dzierżawca jednej z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa — wystąpiła z powództwem o zobowiązanie ANR do złożenia oświadczenia dotyczącego sprzedaży na jej rzecz dzierżawionych nieruchomości. Uzasadniając zgłoszone roszczenie, spółka wskazała, iż w związku z dokonany ograniczeniem przedmiotu dzierżawy, o którym była mowa w art. 4 ust. 1–5 ustawy zmieniającej, Agencja zobowiązana jest do sprzedaży na jej rzecz pozostałej części dzierżawionych nieruchomości. Wszak w świetle brzmienia art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej dzierżawcy przysługuje bezpośrednie uprawnienie do zakupu pozostałej części dzierżawionych nieruchomości, które może realizować z zastosowaniem prawa pierwszeństwa niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Do stanowiska powódki przychylił się sąd I instancji, który w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia podkreślił, że ku zarysowanej interpretacji skłania zarówno uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, wcześniejsza praktyka jej stosowania, jak i oficjalne stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące właściwej egzegezy spornej regulacji. I choć, rozpoznając wniesioną przez pozwaną Agencję apelację, sąd II instancji dostrzegł także powyższe argumenty, to jednak powziął poważne wątpliwości co do prawidłowości prezentowanej wykładni.

Rozbudowując argumentację sądu I instancji, wskazał bowiem, iż prawodawca rozróżnił prawo pierwszeństwa oraz uprawnienie do zakupu z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, co zdaje się wykluczać synonimiczne traktowanie obu sformułowań. Interpretację taką, zdaniem Sądu pytającego, wzmacnia również funkcja analizowanej regulacji, która przecież „miała zachęcać dzierżawców do składania oświadczeń o przyjęciu zmian umowy, służyć rozdysponowaniu jak największej powierzchni Zasobu na powiększenie gospodarstw rodzinnych i umożliwiać nabycie dzierżawionych nieruchomości, a w wypadku dobrowolnej rezygnacji z części gruntów i związanej z tym utraty dochodu zapewnić dzierżawcy swoistą rekompensatę”. I choć powyższe skłaniać może do zaakceptowania stanowiska sądu I instancji, to jednak równoległy brak wyraźnego odwołania się w ustawie do prawa pierwokupu, zastrzeżenie zwykłej formy pisemnej dla oświadczenia dzierżawcy o chęci skorzystania z uprawnienia do zakupu czy niejasny cel uprzywilejowania tylko określonej grupy dzierżawców każą wątpić w prawidłowość przyjętej interpretacji. Toteż wobec trudności interpretacyjnych konieczne stało się skierowanie właściwego pytania prawnego do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy nie podzielił zaś stanowiska interpretacyjnego sądu I instancji. Wskazując na wyjątkowy — niejako

epizodyczny — charakter analizowanej regulacji, uznał, iż skoro „w przepisie brak sformułowań nakładających na właściciela wprost lub pośrednio obowiązki przeznaczenia nieruchomości do zbycia i kontraktowania zmierzającego do jej sprzedaży dzierżawcy”, to opisywanego w ustawie „uprawnienia do zakupu” nie można utożsamiać z roszczeniem o sprzedaż nieruchomości. Podkreślił bowiem, iż w ustawie zmieniającej nie użyto „pojęć »roszczenie« bądź »żądanie«, nie zastosowano formy stanowczej, ani nie sprecyzowano na tyle treści czynności dzierżawcy, aby mogła być ona uznana za oświadczenie woli stanowiące samodzielną czynność prawną prowadzącą do powstania stosunku cywilnoprawnego”. Równocześnie, wskazując na powszechnie przyjmowaną istotę instytucji prawa pierwszeństwa, w tym na jej relatywnie słaby charakter, SN zaznaczył niedopuszczalność rozszerzającej wykładni tej konstrukcji, w tym karygodność odstępowania od jej utrwalonego, językowego znaczenia. Zauważył przy tym, iż zarysowana interpretacja — niejako wbrew obawom sądu II instancji — nie pozbawia analizowanej regulacji jej racjonalnego uzasadnienia. Jej szczególnie charakter polega bowiem „na wprowadzeniu szerszego zakresu uprawnień, swoistych przywilejów tej grupy dzierżawców polegających na wyprzedzeniu przez nich, w wypadku gdyby ANR (KOWR) zbywała nieruchomość, innych osób korzystających dotąd z pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.rSP (reguła kolizyjna), utrzymaniu pierwszeństwa (...), którego pozbawiono dzierżawców niewyrażających zgody na ograniczenie powierzchni dzierżawionych gruntów, uniezależnieniu pierwszeństwa od dotychczasowego czasu trwania umowy, wprowadzeniu uprawnienia do nabycia także części dzierżawionych nieruchomości, możliwości bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy”. Dlatego, kierując się ogółem tak zarysowanej argumentacji, SN uznał, iż regulacja art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie może stanowić samodzielnej podstawy roszczenia dzierżawcy o sprzedaż nieruchomości.

Wykładnia art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej — rozważania własne

Zarysowane stanowisko SN, choć *prima facie* wywoływać może liczne wątpliwości, niewątpliwie zasługuje na szeroką aprobatę. Wydaje się bowiem, iż niejako wbrew relatywnie krótkiemu uzasadnieniu głosowanej uchwały można znaleźć wiele dodatkowych argumentów skłaniających ku zarysowanej interpretacji. W tym zakresie punktem wyjścia zaś powinna być krótka refleksja nad stosowanymi przez SN dyrektywami wykładni analizowanej regulacji. Wszak określone wzorce postępowania interpretacyjnego wpływają bezpośrednio na odczytywany obraz i strukturę normatywnej wypowiedzi prawodawcy. Dlatego, choć z pewnością nie stanowią one nadzwyczajnych odstępstw od powszechnych zasad egzegezy aktów prawnych, wydaje się słuszne ich wyraźne wskazanie i uzasadnienie.

Po pierwsze, należy podkreślić, że formuła art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie może być nigdy autonomicznie interpre-

towana. Jej treściowa niesamodzielność jest związana zarówno z charakterem ustawy zmieniającej — zawierającej swoiste metaprzepisy, których normatywnej istoty często nie można odczytać samodzielnie — jak również z wyraźnymi odesłaniami do „zasad określonych w ustawie, o której mowa w art. 1” oraz „prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy”. Dążąc do jasności i precyzji tworzonego komunikatu, racjonalny prawodawca nie stworzyłby cytowanych fragmentów, gdyby nie miały one podkreślać wspomnianej konieczności odniesienia się do ogólnych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. W ten sposób, uzależniając treściowo obie regulacje, prawodawca nie tylko zapewnił spójność językową nader sformalizowanego systemu obrotu prawnego, lecz także zagwarantował zachowanie w nim tożsamej hierarchii określonych wartości. W związku z tym wspomniane powiązanie zdaje się być nie tylko zależnością treściową, lecz także relacją o widocznie aksjologicznym zabarwieniu. I choć równocześnie można podnosić, że racjonalny prawodawca, chcąc niejako wprowadzić zależny charakter omawianej regulacji, dokonałby zmian wprost w ustawie zmienianej, to jednak także ten argument wydaje się chybiony. Konkretny, jednostkowy i niezwykle epizodyczny charakter opisywanej regulacji jednoznacznie wyklucza taki zabieg legislacyjny. Jak słusznie wskazuje się bowiem w doktrynie, w ustawie nowelizowanej nie powinno się pozostawiać norm, których indywidualny bądź konkretny charakter niejako wyklucza ich „trwale” obowiązywanie (Wronkowska i Zieliński, 2012).

Po drugie, wyraźnego zaznaczenia wymaga równocześnie obowiązujący zakaz rozszerzającej wykładni merytorycznych przepisów ustawy zmieniającej. Jak słusznie wskazuje SN w kontekście regulacji jej art. 4 ust. 7 „ma [on — K.D.] charakter wyjątkowy, stąd żadna z przewidzianych w nim przesłanek nie może być interpretowana rozszerzająco”. Nie można bowiem zapominać, iż niezależnie od szczegółowo przyjętej interpretacji spornej regulacji stanowi ona niewątpliwie ograniczenie szerokiego prawa własności. Toteż zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendae* zakazane pozostają wszelkie przykłady jej rozszerzającej wykładni (Wróblewski, 1965). Ograniczając w ten sposób swobodę działań interpretacyjnych, prawodawca chroni bowiem konstytucyjnie gwarantowaną istotę prawa do własności. Dlatego też stosowanie w głosowanej uchwale także zarysowanego wzorca interpretacyjnego nie powinno budzić wątpliwości.

Nie można również zapominać, iż oba postulowane wzorce egzegezy znajdują równoległe uzasadnienie w refleksji nad normatywną charakterystyką spornej regulacji. W istocie bowiem formuła jej art. 4 ust. 7 pozostaje jedynie przepisem zrębowym dla normy kompetencyjnej, w której czynność konwencjonalna dzierżawcy — działającego jako podmiot kompetentny — aktualizuje obowiązek określonego zachowania ANR jako podmiotu podległego kompetencji⁴. W przepisach ustawy zmieniającej próżno szukać wszystkich elementów syntaktycznych wspomnianej normy kompetencyjnej, w tym zwłaszcza wyraźnego określenia jej adresata. Prawodawca jednoznacznie charakteryzuje bowiem wyłącznie adresata czynności konwencjonalnej dzierżawcy

(art. 4 ust. 8), a mimo to — niejako intuicyjnie kierując się kontekstem językowym i normatywnym obrazem regulacji u.g.n.r.s.p.⁵ — zakładamy, iż adresatem normy kompetencyjnej jest również ANR. Wszak w świetle art. 5 ust. 1 u.g.n.r.s.p. to właśnie na Agencji (obecnie KOWR) ciąży obowiązek gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. I choć powszechność określonej praktyki interpretacyjnej z pewnością nie stanowi o jej bezwzględnej poprawności, to jednak niewątpliwie może ona pozostawać istotnym dopełnieniem motywów jej stosowania. Dlatego też, zarysowana perspektywa, uwypuklając normatywną zawilść podjętego przez SN sporu interpretacyjnego, jednocześnie racjonalizuje przyjmowane w głosowanej uchwale założenia wykładnicze.

Powyższa refleksja wskazuje również na rzeczywistą istotę zawisłego sporu interpretacyjnego. Wszak wbrew twierdzeniom SN zdaje się on sprowadzać nie tyle do ustalenia istnienia prawa podmiotowego dzierżawcy, ile do precyzyjnego określenia zakresu normowania opisywanej normy kompetencyjnej. Jak słusznie zauważa się bowiem w doktrynie, teoretycznoprawna konstrukcja prawa podmiotowego pozostaje wyjątkowo złożoną kategorią, której istota obejmuje nader zróżnicowane modalności normatywne (zob. Wronkowska i Ziemiński, 2001; Pyziak-Szaficka, 2007). Dlatego nazwą tą można określać zarówno uprawnienie dzierżawcy opisywane mianem prawa pierwszeństwa, jak również jego uprawnienia identyfikowane jako roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Wobec tej semantycznej różnorodności słuszne wydaje się zatem odstąpienie od definiowania zawisłego sporu interpretacyjnego jako problemu istnienia prawa podmiotowego, lecz precyzyjne jego ukazanie wyłącznie jako problemu dotyczącego istniejącego zakresu normowania wspomnianej normy kompetencyjnej, tj. opisu zachowania nakazanego ANR jako podmiotowi podległemu kompetencji. Takie ujęcie podjętego w głosowanej uchwale zagadnienia prawnego pozwoli na jego osadzenie w kategoriach czysto pozytywistycznego dyskursu naukowego, pomijającego subiektywne oceny etyczno-moralne, społeczno-polityczne czy ekonomiczne.

Konsekwentnie, kierując się zarysowanymi dyrektywami interpretacyjnymi, należy uznać, iż zakres normowania spornej regulacji sprowadza się jedynie do stworzenia osobliwej fikcji prawnej, w której Agencji nakazuje się traktować rolnika ograniczającego powierzchnię dzierżawionych nieruchomości tak jak podmiot, któremu przysługuje prawo pierwszeństwa w rozumieniu art. 29 u.g.n.r.s.p. Przy czym należy zaznaczyć, że ze względu na treść art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej nakaz ten ma niezwykle temporalny charakter, gdyż ramy jego obowiązywania wyznacza okres deklarowany w oświadczeniu o przyjęciu proponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy. Jak słusznie zauważył w głosowanej uchwale SN, ku takiej interpretacji skłania szereg argumentów, w tym zwłaszcza utrwalone znaczenie instytucji pierwszeństwa i jej niewątpliwe rozróżnianie od samodzielnego roszczenia o sprzedaż nieruchomości⁶. I choć należy przyznać, iż brzmienie spornej regulacji w istocie traktuje o „uprawnieniu do zakupu z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”, to jednak nie można zapomi-

nać o podnoszonej w doktrynie zamienności obu nazw. Jak wskazuje bowiem Blajer (2017), instytucję pierwszeństwa niekiedy określa się też prawem pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. W związku z tym także prawodawca, pamiętając o semantyce języka prawniczego, mógł zamiennie używać obu sformułowań.

Rozbudowując argumentację SN, nie można również zapominać, że zarysowana interpretacja znajduje silne oparcie w refleksji konstytucyjnej. Po pierwsze, zrównując sytuację prawną wszelkich dzierżawców nieruchomości rolnych⁷, przyjęta wykładnia sprzyja nie tylko zachowaniu konstytucyjnej zasady równości, lecz także właściwej realizacji konstytucyjnego zadania równej ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazuje bowiem Trybunał Konstytucyjny „własność” w tym kontekście pozostaje autonomicznym określeniem, które wyłamując się z cywilnoprawnej perspektywy, stanowi określenie dla całokształtu praw majątkowych⁸. Często wręcz utożsamia się ją z pojęciami mienia bądź majątku (Szponar-Seroka, 2017). Dlatego, choć pozytywny aspekt wspomnianej powinności ustrojowej z pewnością nie stanowi podstawy żądania możliwie szerokiego dostępu do prawa własności lub innych praw majątkowych (Kaliński i Krzywoń, 2015), to jednak należy się skłaniać do takiej interpretacji wszelkich przejawów działalności prawodawczej, by możliwie szeroko zapewnić równą ochronę wszelkich praw majątkowych, w tym także praw wynikających ze stosunku dzierżawy.

Po drugie, dbając o zachowanie trwałości wykonywanych przez Agencję praw podmiotowych, proponowana interpretacja sprzyja właściwemu zachowaniu konstytucyjnego standardu równej ochrony podmiotowego prawa własności. Wszak nie można zapominać, iż w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji równą ochroną objęta jest każda postać „własności bez widocznej preferencji ze względu na charakter podmiotów, którym przysługuje” (Ciapała, 2009; zob. też: Szponar-Seroka, 2017; Banaszak, 2012; Skrzydło, 2013). Jak słusznie podkreśla bowiem Trybunał Konstytucyjny, „art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu”⁹. Bezwzględnym zadaniem prawodawcy pozostaje więc tworzenie mechanizmów równej ochrony podmiotowego prawa własności, których istota pozostanie niezależna od indywidualnej charakterystyki jej konkretnych podmiotów¹⁰. Jeden z nich stanowi tzw. gwarancja trwałości podmiotowego prawa własności (Zaradkiewicz, 2016). Wszak to właśnie trwałość własności — przy rozróżnieniu jej istoty od użytkowania wieczystego — stanowi niewątpliwie o nienaruszalnej istocie wspomnianego prawa podmiotowego. Toteż, kierując się założeniem o racjonalności prawodawcy, także wspomniana potrzeba zapewnienia trwałości własności musi wpływać „nie tylko na proces tworzenia prawa, lecz także jego interpretację i stosowanie” (Zaradkiewicz 2016). Konsekwentnie należy wykluczyć wszelkie przejawy takiej działalności prawodawczej i jej interpretacji, które przeczyłyby mogąc zachowaniu właściwego standardu trwałości prawa własności. Pamiętając zaś, iż przyjęcie odmiennej niż w głosowanej uchwale egzegezy spornej regulacji w istocie uzależnia istnienie omawianego prawa podmiotowego od arbitralnych

decyzji niektórych dzierżawców, słuszne wydaje się jej jednoznaczne odrzucenie. Wszak wykluczając zachowanie istoty omawianego prawa, odmienna wykładnia bezpośrednio naruszałaby konstytucyjny standard równej ochrony podmiotu własności. Prowadziłaby bowiem do powstania sytuacji, w której to określona grupa dzierżawców w istocie decydowałaby o tym, które grunty wciąż pozostaną własnością Skarbu Państwa, a których własności zostanie on pozbawiony.

Po trzecie, słuszne wydaje się równoległe rozważenie, czy odmienna interpretacja nie będzie naruszała konstytucyjnych granic instytucji wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Wszak pojęcie to jest niejednokrotnie definiowane jako wszelkie pozbawienie własności wbrew woli jej beneficjenta (Pyziak-Szaficka, 1999)¹¹. Dlatego też — w kontekście odmiennej egzegezy spornej regulacji — konieczne byłoby odnalezienie wymaganego w tym zakresie celu publicznego, który, wyznaczając zakres dopuszczalnego wyłączenia, stanowiłby podstawowy warunek jego dokonania (Krech, 2009). Jak słusznie wskazuje zaś Trybunał Konstytucyjny, cel publiczny można identyfikować „wyłącznie jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”¹². W odniesieniu do spornej regulacji próżno szukać tak rozumianego celu publicznego, co zdaje się niewątpliwie wykluczać jej odmienną egzegezę.

W konsekwencji, przy tak zarysowanych argumentach ustrojowych, głosowana uchwała wydaje się być w pełni uzasadniona. W podjętym procesie wykładni Sąd Najwyższy słusznie bowiem uznał, iż argumenty odnoszące się do rzekomej woli faktycznego prawodawcy nie mogą przełamywać relatywnie precyzyjnych wyników egzegezy bezpośrednich przepisów prawa. Wszak w świetle obowiązujących założeń tak teoretycznoprawnych, jak i ustrojowych, próżno szukać racjonalnego uzasadnienia dla wyraźnego odniesienia się do materiałów legislacyjnych w złożonym procesie wykładni.

Dopuszczalność stosowania materiałów legislacyjnych w procesie wykładni prawa

Nie można zapominać, iż z perspektywy podstawowych założeń teoretycznoprawnych prawodawca pozostaje jedynie kontrfaktycznym ideałem, abstrakcyjnym „założeniem o charakterze idealizującym, przyjmującym w dodatku, że prawodawca jest racjonalny” (Choduń, 2007). Wszak demokratyczny charakter współczesnego prawodawstwa zmusza do oparcia jego rozstrzygnięć „na wszechstronnej wiedzy o sprawach podlegających unormowaniu, o kształtowaniu spójnego systemu prawa oraz na wiedzy o formułowaniu tekstów prawnych, tak by zapewnić prawu wysoki poziom techniczno-legislacyjny” (Wronkowska, 2007). I choć wspomniane założenia mogą się wydawać wyłącznie osobliwym postulatem legislacyjnym, to jednak nie można jednocześnie zapominać o *stricte* gwarancyjnej perspektywie ich postrzegania. Wszak, kształtując jednolity model pragmatycznej wykładni przepisów prawa, wpływają one bezpośrednio na ogólny poziom zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Toteż słusznie się podnosi, iż „ustawodawca, które-

go »wola« podlega uwzględnieniu w procesie wykładni, to nie ustawodawca realny, faktyczny, który nie może krępować dozwolonej swobody interpretacyjnej sądu, bo związek takiego ustawodawcy z przepisem prawa został z chwilą jego uchwalenia (wejścia w życie) zerwany — lecz tzw. Ustawodawca racjonalny, wykreowany”¹³. Nie można również zapominać, iż obowiązujący w polskiej kulturze prawnej model interpretacji prawniczej „to interpretacja adaptacyjna, zmierzająca nie — jak wykładnia historyczna — do odtworzenia intencji autora tekstu, ale do pokazania, że interpretowany materiał ma doniosłość dla rozstrzygania tych problemów, które są istotne dla samego interpretatora” (Bielska-Brodziak, 2017). Przy czym wyraźnego zaznaczenia wymaga, iż wspomniany interpretator nie stanowi konstruktu relatywizowanego do konkretnych osób fizycznych, lecz pozostaje osobliwą formułą odnoszącą się do kultury prawnej, charakterystycznej dla uniwersalnego kręgu interpretatorów (Nowak, 1973). Dlatego odwoływanie się do materiałów legislacyjnych należy traktować jako formę odniesienia do usystematyzowanych poglądów osób trzecich, a nie prawodawcy, którego wola kształtuje normatywny obraz przepisów prawa.

Ponadto należy podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do równego traktowania ustawy i jej legislacyjnego uzasadnienia. Wszak nie można zapominać, iż uzasadnienie ustawy nie stanowi głosowanego elementu ustawy. Pozostając jedynie wyrazem określonych wyobrażeń jej inicjatorów, może ono często nie odpowiadać realnym celom uchwalonego aktu prawnego. Poza tym należy uznać, iż związanie wykładni określonych przepisów prawa z brzmieniem ich legislacyjnego uzasadnienia naruszałoby gwarancyjny charakter art. 88 ust. 1 Konstytucji. Wobec braku konstytucyjnego obowiązku oficjalnej publikacji uzasadnień projektów ustaw jednostka mogłaby nie mieć realnej możliwości zapoznania się z obrazem normatywnym wiążących go regulacji prawnych, co w świetle wyłaniającej się z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wydaje się działaniem niedopuszczalnym. Nie można także zapominać, iż przypisanie normatywnego charakteru materiałom legislacyjnym naruszałoby również zobrazowany w art. 87 ust. 1 Konstytucji zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Próżno w nim bowiem szukać źródeł odnoszących się do materiałów legislacyjnych. Jak słusznie wskazuje się zaś w doktrynie, „zгода ustawodawcy obejmuje wyłącznie zawartość tekstu prawnego. Kompromis co do ostatecznego brzmienia tekstu ustawy wypracowany przez dwie izby parlamentu i prezydenta nie obejmuje treści materiałów legislacyjnych. Przypisanie merytorycznego efektu tym »pływającym szczątkom« procesu legislacyjnego jest więc obejściem konstytucyjnego systemu tworzenia prawa [i pojmowania jego źródeł jako zamkniętego katalogu — K.D.]” (Bielska-Brodziak, 2017). Można również wskazać, iż wolą ustrojodawcy kompetencje prawotwórcze przypisane zostały parlamentowi, składającemu się ze społecznie legitymizowanych członków. Pojmowanie materiałów legislacyjnych jako wiążącego wzorca egzegezy tekstów prawnych stanowiłoby zaś niedopuszczalne rozszerzenie kompetencji prawotwórczych o osoby trzecie,

takie jak legislatorzy, lobbyści czy inni twórcy źródeł tzw. historii legislacji. Wszak to właśnie te osoby — nieposiadające konstytucyjnej legitymizacji swojego działania — działając jako faktyczni twórcy wspomnianych materiałów, decydowaliby o ostatecznym kształcie normatywnym budowanych regulacji prawnych (Bielska-Brodziak, 2017). Konstatacja ta wydaje się zaś niedopuszczalna w świetle obowiązujących zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady demokratycznej formy rządów. Dlatego także zarysowane argumenty konstytucyjne zdają się wykluczać dopuszczalność odwoływania się do brzmienia materiałów legislacyjnych.

Na koniec trzeba też rozważyć, czy związanie sądów oficjalnym uzasadnieniem projektów ustawy nie naruszałoby konstytucyjnej legitymizacji pozycji sądów. Wszak w świetle konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy jedynie wstępne ustalenie normatywnej zawartości przepisów może być realizowane na etapie prawodawczym (Bałaban, 2007). Ostateczny kształt normatywny powinny zaś nadawać im organy władzy sędziowskiej, realizując jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim pozostaje stosowanie prawa. Opisując bowiem istotę funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości, niejednokrotnie podkreśla się, iż podstawowym i niezmiennym jego uprawnieniem jest dopuszczalność ostatecznego rozstrzygnięcia istniejących konfliktów prawnych (Banaszak, 2008). Dlatego, przypisując zarysowanemu uprawnieniu ce-

chy swoistej prerogatywy, przyjmuje się konieczność jej traktowania jako swoistego przykładu wyłącznych kompetencji władzy sędziowskiej.

Wnioski

Zaprezentowane przemyślenia nad głosowaną uchwałą obrazują niezwykle trafność podniesionych w jej zakresie tez i wniosków, które, mimo że wprost dotyczą wąskiego zagadnienia prawa rolnego, są nader uniwersalne. Sąd Najwyższy słusznie bowiem uznał, iż choć materiały legislacyjne niekiedy mogą być pomocne w zobrazowaniu potencjalnych celów racjonalnego prawodawcy, to jednak nigdy nie mogą przełamywać relatywnie jednoznacznych wyników wykładni prawa. I choć mogą pozostawać ciekawym źródłem motywów i wartości podjętych działań legislacyjnych, to jednak słuszne jest ograniczenie ich znaczenia. Wszak motywując faktycznego prawodawcę do podjęcia najwyższej staranności w podejmowanym procesie legislacyjnym, buduje się solidne fundamenty dla stabilnej i wysokiej kultury prawnej, której istnienie pozwala przezwyciężyć nawet najtrudniejsze kryzysy prawne.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 233, poz. 1382) — dalej: „ustawa zmieniająca”.

² Zob. wyrok SA w Szczecinie z 10.05.2017 r. sygn. I ACa 1010/16 (www.orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl; 10.05.2018 r.), wyrok SN z 19.09.2013 r., sygn. I CSK 700/17 (niepubl.); zwłaszcza wyrok SO w Szczecinie z 26.07.2017 r. sygn. VIII GC 410/16 (www.orzeczenia.szczecin.so.gov.pl; 10.05.2018 r.), w którym SO wyraźnie odmówił przypisania przymiotu prawidłowości konkluzji głosowanej uchwały.

³ Zob. odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 5061 (www.sejm.gov.pl; 10.05.2018 r.).

⁴ Zob. m.in. wyrok SO w Szczecinie z 3.03.2016 r. sygn. VIII GC 339/15 (niepubl.).

⁵ Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2018, poz. 91) — dalej u.g.n.r.s.p.

⁶ Zob. także wyrok SA w Gdańsku z 19.02.2014 r. sygn. V ACa 900/13 (niepubl.).

⁷ Zgodnie z regulacją art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej obligatoryjnym elementem każdej umowy dzierżawy zawieranej przez ANR stało się także postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

⁸ Zob. wyrok TK z 3.04.2008 r. sygn. K 6/05 (OTK-A 2008 r., nr 3, poz. 41), wyrok TK z 20.04.2011 r. Kp 7/09 (OTK-A 2011 r., nr 3, poz. 26).

⁹ Wyrok TK z 12.04.2000 r. sygn. K 8/98 (OTK 2000 r., nr 3, poz. 87).

¹⁰ Por. wyrok TK z 16.07.2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK-A 2009 r., nr 7, poz. 112).

¹¹ Por. wyrok TK z 8.05.1990 r. sygn. K 1/90 (OTK 1990 r., poz. 2); wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98 (OTK 2000 r., nr 3, poz. 87); inaczej m.in.: wyrok TK z 13.12.2012 r., sygn. P 12/11 (OTK-A 2012 r., nr 11, poz. 135).

¹² Wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98 (OTK 2000 r., nr 3, poz. 87); zob. też: wyrok TK z 16.06.2015 r., sygn. K 25/12 (OTK-A 2015 r., nr 6, poz. 82).

¹³ Uchwała SN 17.01.2001 r. sygn. III CZP 49/00 (OSNC 2001, nr 4, poz. 53).

Bibliografia/References

- Buera, F. J., Shin, Y. (2010). Financial Frictions and the Persistence of History: A Quantitative Exploration. *Journal of Political Economy*, 121(2), 221–272. <https://doi.org/10.3386/w16400>
- Jędrzejczak, G., Sterniczuk, H. (2019). *Innowacyjność — polski problem rozwojowy. Doganianie Zachodu w warunkach nieciągłości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Lagarde, Ch. (2019). President of the European Central Bank (ECB) addresses the 29th Frankfurt European Banking Congress in Frankfurt, Germany, Nov. 22. <https://www.ecb.europa.eu> <https://www.ecb.europa.eu> (2.12.2019).
- Lin, J. Y. (2009). *Economic Development and Transition: Thought, Strategy and Viability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, J. Y., Nowak, A. Z. (red.). (2018). *Nowa polityka strukturalna w warunkach otwartej gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW. <https://doi.org/10.7172/978-83-65402-93-6.2018.wvz.11>
- Mazzucato, M. (2016). *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*. Poznań: Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox.
- Maczyńska, E. (2019). PKB powinien być środkiem, a nie celem. *Obserwator Finansowy*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/pkb-powinien-byc-srokiem-a-nie-celem/> (18.11.2019).

Morawiecki, M. (2016). Przedmowa. W: M. Mazzucato. *Przedsiębiorcze Państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*. Poznań: Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox.

Nowak, A. Z., Zalega, T. (red.). (2019). *Makroekonomia*. Warszawa: PWE.

Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, R. Y. (1995). *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Dr Kamil Dąbrowski

Doktor nauk prawnych, radca prawny, pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Autor kilkunastu publikacji, których wspólnym celem jest promowanie wykorzystywania instrumentów teoretycznoprawnych w procesach interpretacji budzących wątpliwości przepisów prawa.

Dr Kamil Dąbrowski

Doctor of Juristic Science, legal counsel, an employee in the Law and Administration Department at the University of Szczecin. Author of several publications, which common aim was a promotion of using the theoretical-law instruments in a process of interpretation that legislation acts, which correct application can raise doubts.

PWE *poleca*



Zagadnienie wydatków publicznych jako przedmiot zainteresowania nauk ekonomicznych jest stosunkowo słabo rozpoznane, np. w porównaniu z dochodami publicznymi, a zwłaszcza podatkami. Jeśli już, to wydatki publiczne najczęściej analizowane są z punktu widzenia ich wpływu na gospodarkę w ujęciu zagregowanym, w ramach badań nad przebiegiem cyklu koniunkturalnego. Rzadziej natomiast dokonuje się prób uchwycenia wpływu wyodrębnionych kategorii wydatków na wzrost gospodarczy i rozwój społeczny kraju. Takie zdezagregowane podejście do wydatków publicznych — według funkcji i zadań państwa — jest cechą charakterystyczną dla wyników badań zaprezentowanych w książce.

Ekonomiczne i społeczne znaczenie wydatków publicznych, których wielkość i struktura wyznaczają poziom fiskalizmu, zasługuje na większą uwagę zarówno ze strony teoretyków, jak też polityków. Źródłem każdego wydatku publicznego są w ostateczności daniny publiczne. Lepiej alokowane i efektywniej wykorzystane wydatki publiczne mogą zatem skutecznie wpływać na ograniczanie ciężarów podatkowych (fiskalizmu). Nowatorskie podejście do mierzenia efektów wydatków publicznych może znacznie zwiększyć korzyści społeczeństwa. Autorzy książki wyrażają nadzieję, że przedstawione w niej wyniki będą inspiracją do dalszych pogłębionych badań teoretycznych i skłonią polityków do głębszej refleksji przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu środków publicznych.

www.pwe.com.pl