

Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa

Wprowadzenie

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny; poprawny także z punktu widzenia logicznego¹. Takie jest sedno zasady określoności prawa². Zasada ta w ostatecznym rachunku służy realizacji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Gdy chodzi o przeciętnych odbiorców, trzeba zapewnić zrozumiałość tekstu przepisów na gruncie języka powszechnego³. Precyzja tekstów prawnych polegać ma na jednoznaczności sformułowań (choć wyjątkowo uzasadnione są bardziej elastyczne formuły słowne), zwłaszcza w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Ostatecznie chodzi więc o możliwość jednoznacznych ustaleń co do normy prawnej w procesie stosowania prawa.

Celem niniejszego artykułu jest rozważenie, w jakim stopniu objaśnienia wyrażeń ustawowych mogą przyczynić się do lepszej określoności aktów normatywnych i bezpieczeństwa ich adresatów. Definicje legalne są przejawem daleko idącej władzy prawodawcy choćby przez to, że mocno ukierunkowują wykładnię przepisów. Istotne jest więc pytanie, czy w każdym wypadku definicja legalna jest bezpieczna dla adresatów prawa i rzeczywiście służy uściśleniu zakresu normowania i zrozumiałości przepisów prawa.

¹ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

² Spośród wielu pozycji literatury m.in. W. Sokolewicz, *Uwaga 38 do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Warszawa 2007; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 183–185.

³ Prawo jednostki do rozumienia dotyczącego jej prawa jest warunkiem koniecznym ochrony zaufania do prawa i państwa, M. Bartoszewicz, *Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 151.

1. Istota definicji i warunki jej poprawności

W celu uściślenia przedmiotu rozważań warto odwołać się do precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego: „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. [...] Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym⁴.”

Z punktu widzenia celu definicji rzadko zachodzi potrzeba „zarejestrowania” zastanego w języku potocznym znaczenia. W zdecydowanej większości wprowadzane są definicje projektujące, które służą dookreśleniu nieostrego lub wieloznacznego terminu języka ogólnego (definicje regulujące) lub chodzi wręcz o wprowadzenie nowego znaczenia istniejącego wyrazu lub terminu o nowym znaczeniu i nowym brzmieniu (definicje konstrukcyjne).

Budowa definicji ma znaczenie dla tego opracowania tylko w związku z różną przydatnością ich dla formułowania objaśnień w różnych dziedzinach regulacji. Najczęściej definicje legalne mają budowę równościową, tj. zawierają zwrot objaśniany (*definiendum*), łącznik definicyjny (np. „jest to”) i zwrot objaśniający (*definiens*). Przykładem definicji równościowej jest objaśnienie „szyldu” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „jest to tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica lub urządzenie reklamowe się znajdują” (art. 2 pkt 16d). Definicje równościowe nadają się szczególnie do objaśniania centralnych kategorii danego aktu prawnego, choć niektóre doniosłe instytucje prawa cywilnego (zobowiązania) nie byłyby zbyt czytelne w takim ujęciu. Definicję równościową zakresową konstruuje się przez wyliczenie podzbiorów mieszczących się w zakresie definiendum. Przykłady to definicje „osoby najbliższej”, „funkcjonariusza publicznego” z art. 115 Kodeksu karnego. Duże znaczenie praktyczne mogą mieć zwroty objaśniające przez wyliczenia elementów niebędących desygnatami danej nazwy („nie stanowi kosztów uzyskania przychodu...”), choć dyskusyjne, czy można im przypisać samodzielne znaczenie bez dopełnienia definicją pozytywną⁵.

Natomiast definicje nierównościowe na ogół w treści prawa mają znaczenie subsydiarne, choć istnieją wyjątki od tej reguły. Mają one najczęściej formułę aksjomatyczną (inaczej: przez postulatory). Tytułem przykładu: „przez umowę dostawy dostawca zobowiązuje się do wytworzenia rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku oraz do ich dostarczania częściami albo periodycznie, a odbiorca zobowiązuje się do odebrania tych rzeczy i do zapłacenia ceny” (art. 605 k.c.).

Najczęściej definiowane są nazwy lub derywaty odczasownikowe (np. „doręczenie”, „uznanie”, „licytacja”)⁶.

⁴ A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216.

⁵ *Ibidem*, s. 228.

⁶ A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 294.

Przechodząc do kwestii uzasadnienia definicji, radykalny zwrot ku definiowaniu wszystkich „nośnych” normatywnie słów tekstu prawnego nie jest z praktycznych względów możliwy.

Nadmiar definicji w systemie prawa mógłby spowodować trudności w ustaleniu relacji między niektórymi z nich i może nawet utrudniałby subsumpcję w procesie stosowania prawa. Abstrakcyjny i generalny charakter normy prawnej co do zasady przemawia przeciw bardzo szczegółowym regulacjom. Być może swoiste zamykanie zbyt wielu działań człowieka, przedmiotów jego działań czy sytuacji w formule precyzyjnych, lecz wąskich określeń definiujących byłoby ryzykowne dla skuteczności prawa. Może być jednak także inaczej, gdy otwarta znaczeniowo definicja może nadać regulowanym stanom rzeczy lub zachowaniom szersze i bardziej uniwersalne znaczenie niż w języku potocznym.

Z drugiej strony wskazać można przykłady trudnej do usunięcia niepewności prawnej spowodowanej brakiem definicji. Wydaje się, że zdroworoządkowe, choć wymagające dookreślenia przez konkretnego prawodawcę, reguły ustalają Zasady techniki prawodawczej⁷ (dalej z.t.p.) Zgodnie z § 146 z.t.p. zaleca się formułowanie definicji, jeśli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości⁸;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych nawet w prawie procesowym może służyć uelastycznieniu porządku prawnego, dostosowaniu do zmieniającej się rzeczywistości. Każda sytuacja takiej nieostrości semantycznej powinna być jednak przemyślana, a nie wynikać tylko z zamiłowania do ogólnikowego stylu osób stanowiących prawodawcę w ujęciu socjologicznym. Prawnicy są świadomi tego, że nie wszystkie wyrażenia nieostre da się zdefiniować lub też taka próba byłaby zbędna lub wręcz niewskazana. Nie definiuje się słusznie wyrażen takich jak „interes wymiaru sprawiedliwości”, „dobro publiczne”, „słuszny interes strony”. Nie ma potrzeby wywodzić, że ich definiowanie usztywniłoby nadmiernie stosowanie prawa. Temida byłaby wówczas, jeśli nie ślepa, to niedowidząca słuszności w orzekaniu. Niecelowe byłoby też ustawowe objaśnianie znaczenia zasad prawa (tych wyrażonych wprost w akcie prawnym). Wskazana jest powściągliwość prawodawcy we wprowadzaniu nowych określeń, a nawet rezygnacja z nich wtedy, gdy wszystkie cele regulacji mogą być osiągnięte przy użyciu terminologii zastanej już i jednoznacznej. W wielu wypadkach sens danej instytucji prawa wynika z kilku podstawowych przepisów odnoszących się do niej i brak definicji nie nastęrcza problemów interpretacyjnych. Taką instytucją jest na przykład rozprawa w postępowaniu administracyjnym (art. 89–96 k.p.a).

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

⁸ Zob. szerzej: S. Wronkowska, Z. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 283.

W świetle swoistego testu przydatności definicji określonego w § 146 z.t.p. trudno dostrzec uzasadnienie dla wprowadzenia w Kodeksie wyborczym definicji znaku „x” na karcie do głosowania („rozumie się przez to co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”)⁹. Nawet jeśli nie ma w tej definicji większych usterek logicznych ani językowych, to co najmniej wątpliwy jest sens definiowania owego znaku oraz idea więcej niż dwóch przecinających się linii. Prawodawca uznał widać potrzebę zaostrzenia zakresu odniesienia, z czym trudno się zgodzić, gdy sens znaku „x” znany jest nawet przez uczniów szkoły podstawowej, a nie zachodziła potrzeba modyfikacji dotychczasowej praktyki¹⁰. Dość liczne głosy nieważne spowodowane były głównie innymi przyczynami niż niezrozumienie sposobu stawiania tego znaku.

Potrzeba zdefiniowania terminu, nawet znanego już innym aktom normatywnym, wynikać może z odmiennych potrzeb w określonej sferze regulacji. Nie byłoby na przykład właściwe, gdyby ustawodawca traktował pojęcie niepełnosprawnego w prawie wyborczym według przepisów kwalifikujących człowieka do różnych grup (stopni) niepełnosprawności¹¹. W Kodeksie wyborczym do traktowania wyborcy jako niepełnosprawnego wystarczają lżejsze przeszkody zdrowotne (por. definicję w art. 5 pkt 11). Ta definicja wydaje się „samowystarczalna” w związku z bezspornym celem dostosowanego do sytuacji i nieformalizowanego podejścia do stanu zdrowia.

Dużej ostrożności, a w razie pozytywnej decyzji co objaśnienia ustawowego – precyzji, staranności redakcyjnej i pewnej wyobraźni technicznej wymagają definicje w sprawach złożonych technicznie. Wielu trudności w praktyce sądów cywilnych narstęcza wykładnia definicji przyłącza wodociągowego (art. 2 pkt 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Istniały dotąd trzy sposoby rozumienia tej definicji w zależności od identyfikacji odcinka łączącego odbiorcę usługi ze studzienką kanalizacyjną¹².

Przeważnie większa konieczność tworzenia definicji legalnych dotyczy nowych lub podlegających intensywnym przeobrażeniom sektorów prawa, zwłaszcza gdy do nowych pojęć odwołują się przepisy formułujące sankcje. Jedną z takich dziedzin jest prawo ochrony środowiska. W literaturze dostrzeżono, że brak definicji „odoru” lub „uciążliwość przez zapach” powoduje niejednoznaczność i nieokreśloność regulacji dotyczącej oddziaływania na środowisko i życie lub zdrowie ludzi oraz obowiązków

⁹ Przepis dodany ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11.01.2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

¹⁰ O niebezpieczeństwach nieprawidłowości wyborczych związanych z tą definicją pisze m.in. W. Hermeliński, *Sędziom przy wyborach już dziękujemy*, „Gazeta Prawna” 9 stycznia 2018 r.

¹¹ Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 19.

¹² To zagadnienie prawne rozpatrywał Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 czerwca 2017 r., III SZP 2/16; <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20szp%202-16.pdf>. Data dostępu 5.04.2018 r. Ostatecznie Sąd uściślił rozumienie tego pojęcia na gruncie wykładni językowej, z tym że konieczne było sięgnięcie do historii legislacyjnego ukształtowania badanej definicji. Wcześniej jednak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 września 2007 r., III CZP 79/07 odwoływał się do wykładni funkcjonalnej.

ochronnych zawarowanych sankcjami¹³. Teza o zagrożeniu dla określoności prawa jest przekonująca, choć prawnikowi niespecjalizującemu się w ochronie środowiska wydaje się trudne wprowadzenie adekwatnej treściowo definicji pojęć związanych ze zmysłem powonienia.

Ostrość zakresu definiowanego terminu nie zawsze powinna być absolutyzowana. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Nawet w dziedzinie prawa karnego nie jest *a limine* wykluczone posłużenie się pojęciami niedookreślonymi lub ocennymi¹⁴. Tytułem przykładu niedookreślone wyrażenie „znaczną ilość” w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii odnoszące się do kwalifikowanego typu czynu posiadania narkotyków lub innych środków psychotropowych z wielkim trudem mogłoby być zastąpione precyzyjnymi wielkościami fizycznymi, zważywszy liczbę i zróżnicowanie tych substancji oraz ich różne oddziaływanie w zależności od wieku, płci, masy ciała itp.¹⁵ Definicja owej „znaczącej ilości” substancji mogłaby się okazać przeciwnie skuteczna z punktu widzenia celów prawa, chyba że chodziłoby wyłącznie o granicę między zaistnieniem przestępstwa w ogóle a jego brakiem¹⁶.

Nie można jednak wozu stawiać przed koniem, a konstrukcji słownej przed sensem definicji. Zdarza się bowiem, że zwrot niemający kształtu definicji jest wystarczająco precyzyjnym wskazaniem, jak rozumieć dany wyraz/wyrażenie. Niektóre przepisy, nie mając zewnętrznej postaci definicji, wprowadzają wszystkie cechy definiujące daną nazwę. I tak przepis art. 76 § 1 k.p.a. „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone” pełni rolę definicji, łącząc ją z domniemaniem prawnym.

2. Porządek definiowania w hierarchicznej budowie systemu źródeł prawa

Właściwy porządek objaśniania pojęć ma znaczenie w kontekście hierarchicznej budowy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zachowanie porządku hierarchicznego w systemie prawa polega m.in. na tym, by nie odstępować od znaczeń danego zwrotu zdefiniowanych w akcie wyższej rangi. Zdefiniowanie jakiegoś wyrażenia w akcie nadrzędnym hierarchicznie determinuje jego rozumienie w akcie podrzędnym w tej samej materii.

Teoretycznie największy wpływ na system prawny powinny mieć definicje konstytucyjne. Takie stwierdzenie nie wyczerpuje jednak złożoności problemu. Konstytucja

¹³ M. Łyszkowski, *Odory jako prawny problem gospodarki odpadami*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2018 (w druku), s. 45-46

¹⁴ Wyrok TK z dnia 14 lutego 2012 r., P 20/10 i powołane tam orzeczenia TK.

¹⁵ Tak trafnie w wyroku P 20/10. Zob. również zdanie odrębne sędziego Adama Jamroza.

¹⁶ W niektórych wypadkach możliwe jest jednak bezwzględne rozstrzygnięcie jakichś wartości progowych. Na przykład w ustawie Prawo ochrony środowiska za „hałas” uznaje się dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz.

nie zawiera wielu objaśnień, które byłyby *par excellence* definicjami. Wziąć trzeba też pod uwagę specyfikę konstytucji, polityczne uwarunkowania niektórych postanowień, językowe właściwości konstytucji, większe nasycenie wyrażeniami ocennymi, większą ogólność przepisów. Ustrojodawca nie przestrzega też ściśle zasady, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Charakterystyczne dla ustawy zasadniczej jest istnienie zwrotów wskazujących cechy konstytutywne danej instytucji, rzadko są to definicje *sensu stricto*. Pozornie znamiona definicji ma art. 1 „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, tekst art. 3 „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Oba przepisy wskazują pewne cechy państwowości polskiej i to cechy konstytutywne, ale mają inne cele niż określoność legislacji lub ściśle ukierunkowanie wykładni. Za definicję można uznać natomiast art. 16 ust. 1 „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”, choć zarazem jest to norma wyraźnie determinująca ustawodawcę zwykłego. To samo można stwierdzić o art. 17 ust. 1 określającym pozycję samorządów zawodowych.

Bardziej dyskusyjny charakter ma art. 18. Od dawna rozpatruje się problem, czy mamy tu do czynienia z definicją małżeństwa, czy tylko z normą programową. Moim zdaniem w art. 18 zredagowano definicję, choć jest ona cząstkowa (nie ujmuje niektórych koniecznych cech małżeństwa).

Jak już wspomniałem, w konstytucji zwykle następuje wskazanie cech konstytutywnych danej nazwy, które powinny być elementem definicji ustawowej, gdyby ją wprowadzić. Dotyczy to zwłaszcza ujęcia Prezydenta RP (art. 126), posła (art. 104). Normy prawne zawierające zarazem konstytutywne cechy stanu nadzwyczajnego zawiera art. 228 (zwłaszcza ust. 1, 2, 3, 5).

W pewnych dziedzinach wykładnia pojęć definiowanych w kilku, lub nawet więcej, aktach prawnych wymaga uwzględnienia kontekstu systemowego gałęzi prawa¹⁷, a w niektórych aspektach wykładni przyjaznej konstytucji. Takim pojęciem bogatym systemowo, a związanym też z zasadami konstytucyjnymi jest np. „działalność gospodarcza”.

Najtrwalsze w systemie prawnym są niektóre definicje kodeksowe. Część z nich ma znaczenie systemowe lub nawet uniwersalne¹⁸. Wynika to z podstawowego charakteru w obrębie gałęzi prawa, ale też zapewne z prawidłowego i rzetelnego (na ogół także pod względem językowym) sposobu procedowania. Komisje kodyfikacyjne mające do niedawna wiodący wpływ na brzmienie przepisów kodeksowych dawały duże prawdopodobieństwo rzetelności i udanych wyników zabiegów definicyjnych. To jeden z powodów trwałości definicji takich terminów jak „miejsce zamieszkania”, „osoba najbliższa”, „sprzedaż”. Jeżeli wyjątkowo zachodzi potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w kodeksie, należy odpowiednim zwrotem zaznaczyć, że ma to miejsce na użytek danego aktu normatywnego.

¹⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 168–169.

¹⁸ Por. np. definicję „nieruchomości gruntowej” w art. 46 in princ. k.c. Zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24.

3. Wady definicji w świetle przykładów

Błędem w definiowaniu niemożliwym do zaakceptowania z punktu widzenia określoności prawa jest błąd typu *ignotum per ignotum*, tj. tłumaczenie w części definiującej niezrozumiałego przez podobnie niezrozumiałe lub wieloznaczne określenia. Dobrą ilustracją tego problemu jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, tłumacząca termin „instytucje pochodne” przy użyciu wyrazów „swapy”, „umowy forward”. Rada Legislacyjna w opiniach do projektów ustaw piętnuje definicje bardziej skomplikowane niż terminy objaśniane¹⁹. Szczególnym przykładem błędu *ignotum per ignotum* jest posługiwanie się w definiensie terminami nieostrymi, a w dodatku słabo związanymi z przedmiotem regulacji. Dla ilustracji podajmy, że w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym zdefiniowano kluczowy dla zakresu normowania termin „sytuacja kryzysowa” poprzez niejasne, choć używane w socjologii pojęcie „więzi społecznych”²⁰. Przepis zawierający tę definicję TK uznał za niezgodny z art. 2 ustawy zasadniczej w aspekcie zasad prawidłowej legislacji²¹.

Zdaje się, że częstszym jeszcze niż błędy logiczne są wady czysto językowe, a zwłaszcza niezrozumiałość lub bardzo ograniczona przystępność. Na przykład definicja „audycji” w ustawie o radiofonii i telewizji (art. 4 pkt 2) brzmi następująco: „audycja jest ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego (audycja audiowizualna) albo ciąg dźwięków (audycja radiowa) stanowiący, ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo, odrębną całość w stworzonym przez dostawcę usługi medialnej programie lub katalogu audycji publicznie udostępnianych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, zwanym dalej «katalogiem»”. W tym ostatnim fragmencie widać nową manierę twórców ustaw, jaką jest definiowanie przy użyciu techniki odesłań. Rzadko jest to konieczne, a na ogół utrudnia odbiór tekstu. Przykładem niepotrzebnych i rodzących dodatkowe trudności odesłań w definicjach ustawowych jest definicja obiektu budowlanego z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Objasnienie ustawowe brzmi: „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego²² niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem” (art. 1a ust. 1 pkt 2). Stosowanie

¹⁹ Zob. np. opinię Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 1, s. 151.

²⁰ Pełna definicja sytuacji kryzysowej brzmiała „należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

²¹ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A ZU nr 4 /2009, poz. 51.

²² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w wyniku pytania prawnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09 (OTK-A z 2011 r., nr 7, poz. 71). TK słusznie – ze względu na zasadę wyłączności ustawy w sprawach obowiązków podatkowych – przyjął, że definicję „przepisy budowlane” należy rozumieć jako ustawę Prawo budowlane.

odesłania wraz z metodą eliminacji z zakresu definiendum („niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury”) rodzi wiele sporów interpretacyjnych, które stały się kanwą wielu wyroków sądów administracyjnych²³. W razie posłużenia się przez prawodawcę techniką odesłań może okazać się konieczne skorzystanie poza wykładnią językową także z instrumentów wykładni systemowej lub także funkcjonalnej²⁴.

Błędy w definiowaniu typu *idem per idem* mogą być rażące dla purystów językowo-logicznych, ale jeśli oprócz powtórzenia zwrotu objaśnianego zawarte są czytelne i precyzyjne wskazówki co do zakresu objaśnianej nazwy, to nie jest to błąd mniejszej wagi. Przykładem może być definicja „współpracy” z art. 3a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów: „Współpracą w rozumieniu ustawy jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”. Z jednej strony można zarzucić, że definicja ta tłumaczy *idem per idem*, czyli „współpracę” przez „współpracę”. Z drugiej strony to, że zawiera ona odwołanie do znamion tej współpracy, czyli „świadomości” i „tajności”, lepiej chroni prawa osób dotkniętych procedurami lustracyjnymi niż całkowity brak wskazówek co do okoliczności kolaboracji ze służbami PRL. Inna sytuacja, gdy część definiowana powtarza to, co zawiera definiens bez dodania nowej treści. Wątpliwy sens ma więc definicja „zespołu ewaluacji” w rozporządzeniu dotyczącym kategoryzacji jednostek naukowych.

Trudno w oderwaniu od konkretnych przypadków oceniać ewentualne szkody wynikające z błędu nieadekwatności, tj. niewyczerpania wszystkich elementów podzbiorów odpowiadających zakresowi *definiendum*, lub odwrotnie wykroczenie poza jego zakres. W niektórych sytuacjach jednak prawodawca świadomie i celowo wprowadza definicje cząstkowe o postaci zakresowej²⁵.

4. Skutki prawne wadliwych definicji

Szansa uzyskania przewidywalności rozstrzygnięć dla osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej jest nie do przecenienia szczególnie w sferze praw i wolności obywatela, a także prawa represyjnego oraz podatkowego. Definicje legalne, właściwie skonstruowane służą bezpieczeństwu prawnemu jednostki i równości wobec prawa, nawet jeśli wiele zależy od innych czynników. Badanie konstytucyjności przepisu zawierającego definicję należy widzieć w tej perspektywie. Można zapytać, czy definicja w ogóle jest fragmentem normy prawnej i jako taka podlegać samoistnemu badaniu w ramach kontroli konstytucyjności prawa. Niektóre definicje oparte na technice enumeracji nie stanowią samodzielnej normy prawnej. Pewni autorzy odmawiają wszelkim definicjom znamion

²³ Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2016 r., II FSK 2952/14. Pojęcia „obiekty budowlanego” dotyczą też wyroki z dnia 27 maja 2014 r., II FSK 1498/12; z dnia 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10, wszystkie dostępne w centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁴ Dotyczy to niektórych definicji czynów zabronionych zawartych w Kodeksie karnym. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2017 r., I KZP 7/17.

²⁵ A. Malinowski (red.), *op. cit.*, s. 303.

normy, widząc w nich tylko środek techniki prawodawczej²⁶. Podzielam jednak pogląd M. Zielińskiego, że z definicji legalnych wynikają normy szczególnego rodzaju, które nakazują takie zachowanie komunikacyjne, by przy odtwarzaniu norm z przepisów wskazane w nich zwroty zawarte zastąpić (choćby tylko w umyśle) zwrotami definiującymi zawartymi w definiensie tej definicji²⁷. Tak rozumiane normy prawne mogą być oceniane pod kątem konstytucyjności (legalności).

Kiedy wadliwe definicje mogą wręcz utrudnić ustalenie przedmiotu unormowania czy też zakresu podmiotowego regulacji? Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Trafnie wskazuje się, że „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela”²⁸. Także w literaturze panuje zgodna opinia, że w im większym stopniu prawo dotyczy sfery wolności, praw i obowiązków jednostki, tym stopień precyzji powinien być większy²⁹. Zależność ta dotyczy także definicji.

Błędne logicznie lub niejasne (także przez wieloznaczność) definicje mogą tylko wzmacniać nieokreśloność tekstu prawnego. I odwrotnie, definicje poprawne logicznie, zrozumiałe, adekwatne do zamiaru normodawcy mogą w jakimś stopniu „uratować” przepisy, z którymi korespondują.

Naruszenie omawianych wyżej standardów może w rezultacie doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności badanego przepisu. Argumentem rozstrzygającym w ustaleniu niezgodności prawa z konstytucyjnymi wzorcami określoności powinno być to, że badane przepisy są niejasne w tak znacznym stopniu, że jak to ujął TK, „wynikających z nich rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”³⁰. Wada ta, w ocenie TK, musi mieć charakter kwalifikowany, a skutki daleko idące, takie jak „istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak występuje to w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z konstytucją określonego przepisu prawa. Stwierdzenie niekonstytucyjności jest prawdopodobne, jeśli przepis definiujący służy do określenia zakresu podmiotowego lub przedmiotowego aktu normatywnego³¹ bądź określa znamiona czynu zabronionego (por. art. 42 Konstytucji).

²⁶ Tak J. Lande i J. Gregorowicz, Zob. A. Malinowski, *op. cit.*, s. 217, przypis 12.

²⁷ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2010, s. 214–215.

²⁸ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

²⁹ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 684–685.

³⁰ Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 64.

³¹ Rozważania na tle ustawy o tzw. abolicji podatkowej, zob. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02.

Wnioski

Definicje legalne są od dawna już badany rodzajem przepisów prawnych, głównie w teorii prawa i logice. Niedostatecznie zauważany wydaje się ich potencjał w dziele nadawania aktom prawnym najlepszych walorów określoności: precyzji, jednoznaczności, zrozumiałości. Definicje mają znaczenie zarówno dla przystępności tekstu prawnego (niestety nie zawsze), jak i dla jego pragmatyczności językowej. Zamieszczenie objaśnień pojęć w akcie normatywnym służy, a w każdym razie służyć powinno jednolitej interpretacji i stosowaniu używanych w tekście prawnym określeń. Największe znaczenie pod tym względem mają definicje kodeksowe oraz te wpływające na zakres podmiotowy regulacji lub wyznaczające treść głównych instytucji prawnych.

Objaśnienia wyrażeń ustawowych są jednak narzędziem wymagającym ostrożności – począwszy od decyzji o zamieszczeniu definicji aż do nadania jej ostatecznej redakcji. Wspomniana ostrożność polegać powinna między innymi na rzetelności pracy legislacyjnej w parlamencie, podczas której każda definicja powinna być przedmiotem debaty także z udziałem ekspertów. Niecelowe czy zawierające błędy logiczne definicje legalne mogą mocniej zagrozić określoności prawa i bezpieczeństwu prawnemu niż brak zdefiniowania nawet kluczowych pojęć, jeśli nie budzą one wątpliwości w praktyce.