



Tomasz Bąkowski

Uniwersytet Gdański

KILKA KRYTYCZNYCH UWAG I SPOSTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH FORMUŁOWANIA DEFINICJI LEGALNYCH WE WSPÓŁCZESNYM PRAWODAWSTWIE

Wprowadzenie

Definicja legalna jest jednym z legislacyjnych zabiegów stosowanych w procesie stanowienia prawa, służących klaryfikacji pojęcia użytego w tekście aktu normatywnego, a tym samym – ułatwiających zrozumienie normy prawnej zgodnie z intencją prawodawcy¹. Można też, odwołując się do bardziej obrazowego wyjaśnienia pióra M. Zielińskiego, uznać definicję legalną „za niezwykle cenny środek ułatwiania adekwatnego kontaktu ustawodawcy z odbiorcami tekstów prawnych”². Cytowany autor, przedstawiając istotę i charakterystykę definicji legalnej, trafnie ocenia zmianę podejścia współczesnego prawodawcy, który coraz częściej sięga po tę konstrukcję prawną celem wykorzystania jej zarówno w tekstach ustawowych, jak i w aktach o charakterze podustawowym³.

Jak niegdyś wykorzystanie definicji legalnej było czymś wyjątkowym, tak obecnie trudności może sprawiać wskazanie ustawy, w której nie znajduje się żadna definicja. Można za to coraz częściej spotkać się z aktami prawnymi, w tym zwłaszcza z ustawami, które z powodu mnogości zawartych w nich definicji, od strony struktury i proporcji „słowników pojęć ustawowych” do pozostałej treści,

¹ W niniejszym opracowaniu ograniczono rozważania do definicji legalnych, będących definicjami realnymi i nominalnymi, umieszczanymi w wydzielonym fragmencie tekstu zwanym „słowniczkiem”, „objaśnieniem określeń ustawowych” itp., w tekście merytorycznym albo w postaci tzw. definicji nawiasowych: zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 191. Poza zakresem przedstawionych uwag zostały pozostawione zagadnienia tzw. definicji częściowych i definicji przez postulat; zob. P. Saługa, *Sposoby wyodrębniania definicji legalnych*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 76 i n.

² M. Zieliński, *Wykładnia prawa*, s. 188.

³ Tamże.

przypominają regulaminy świadczenia usług audiowizualnych, umowy rachunku bankowego, czy teksty ogólnych warunków ubezpieczenia⁴.

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać między innymi w narastającej tendencji powodującej „nadregulację” życia publicznego, której postęp można zweryfikować nie tylko liczbą pozycji i stron wydawanych corocznie Dzienników Ustaw⁵ oraz innych oficjalnych publikatorów aktów prawnych, ale także obejmowaniem prawną regulacją coraz to nowych obszarów, dotychczas wolnych od takiej regulacji. Nadto, obszary objęte już prawną regulacją poddawane są kolejnym dodatkowym, szczegółowym unormowaniom, nierzadko w odrębnych ustawach, czego przykładem są szczególne akty względem takich ustaw jak: Prawo ochrony środowiska⁶, Prawo energetyczne⁷, Prawo budowlane⁸ i ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)⁹ itp.¹⁰ W dużej

⁴ Biorąc pod uwagę jedynie definicje zamieszczone w tzw. „słownikach pojęć ustawowych”, można przykładowo wskazać na takie akty jak: ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 876) – 46 definicji; ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2014, poz. 1512 z późn. zm.) – 72 definicji; ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.) – 76 definicji; ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012, poz. 1059 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.) – po 84 definicji; ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. 1137 z późn. zm.) – 100 definicji.

⁵ Do 1989 r. liczba pozycji w Dzienniku Ustaw za dany rok nie przekraczała 400, w 1997 r. przekroczyła 1000, a w 2002 r. – 2000. W ostatniej dekadzie liczby aktów publikowanych w Dzienniku Ustaw oscylowały między 1555 w 2012 r., a 2106 w 2016 r. Należy oczywiście mieć również na względzie to, że nie pod każdą pozycją został opublikowany nowy akt, będący źródłem prawa stanowionego, ponieważ na ogólny roczny „wynik” składały się również pozycje, pod którymi były publikowane z coraz większą częstotliwością teksty jednolite, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i in. Pomimo tego wzrost aktywności krajowej legislacji nie podlega dyskusji.

⁶ „Dopełnieniem” podstawowej dla przedmiotu regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.) są m.in.: ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 z późn. zm.); ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.), czy też ustawy uszczegóławiające materię ustawy wiodącej, takie jak np.: ustawa a dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.) lub ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz. U. z 2015 r., poz. 434 z późn. zm.).

⁷ Ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne „uzupełniają” m.in.: ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn.: Dz. U. Nr 94, poz. 551 z późn. zm.); ustawa z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1203 z późn. zm.); czy też ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.).

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.

¹⁰ Przepisy normujące zasady i tryb procesu inwestycyjno-budowlanego doczekały się znacznej liczby uregulowań szczególnych zwanych powszechnie specustawami, do których należy zaliczyć: ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1297 z późn.

mierze poszerzenie zakresu regulacji prawnej oraz wprowadzanie nowych rozwiązań stanowi konsekwencję podjętych zobowiązań, wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, których realizacja służy spójności krajowego porządku prawnego z prawem stanowionym na szczeblu unijnym.

Postępująca jurydyzacja życia publicznego, już przez samą liczbę obowiązujących aktów normatywnych, czyni system prawa coraz bardziej złożonym, a właściwe odczytanie wynikających z niego norm zadaniem niełatwym, nie tylko dla samych adresatów, ale także dla osób zajmujących się stosowaniem prawa, kontrolą jego przestrzegania, czy też świadczących pomoc prawną. W tym stanie definicja legalna powinna być postrzegana jako instrument ułatwiający rozumienie prawa i prowadzący do jego poprawnej wykładni, a co za tym idzie, do właściwego przestrzegania i stosowania prawa. Nie oznacza to jednak, że wykorzystywanie definicji legalnych zawsze i wszędzie przynosi wyłącznie pozytywne efekty. Wątpliwości i zastrzeżenia, odnoszące się do definicji zawartych w przepisach obowiązującego prawa, przedstawionych przykładowo w dalszej części niniejszego opracowania, wynikają zarówno z powodów, które można nazwać merytorycznymi, jak i ze względu na uchybienia redakcyjne czy też na nieuwzględnienie uwarunkowań wynikających z obowiązującego porządku prawnego.

1. Definicje legalne w świetle Zasad Techniki Prawodawczej

Pomocą dla legislatora przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wykorzystaniu konstrukcji definicji legalnej oraz przy jej opracowaniu jest bogata literatura na ten temat, orzecznictwo, w tym zwłaszcza wyroki Trybunału Konstytucyjnego, ale przede wszystkim dyrektywy zawarte w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej¹¹ (dalej: ZTP). Mimo że charakter oraz moc wiążąca tych zasad jest przedmiotem żywej dyskusji w doktrynie prawa¹², to jednak nie ulega wątpliwo-

zm.); ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2031); ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.); ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminala regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2014, poz. 1501 z późn. zm.); ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015, poz. 880 z późn. zm.); ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015, poz. 966 z późn. zm.); ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1265 z późn. zm.).

¹¹ Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.

¹² Na temat charakteru ZTP zob. m.in.: S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004 nr 4 s. 11; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 25–26; S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1 s. 44–55; M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego Zasad Techniki*

ści, że redagowanie tekstu aktu prawnego w zgodzie z ZTP daje rękojmię jego formalnej poprawności. Stąd też, w kontekście rozważań nad prawidłowością definicji legalnych i ich właściwego zastosowania, kluczową rolę powinny odgrywać przepisy § 8–10 oraz § 146–153 ZTP. Podstawowe znaczenie ma tu zwłaszcza § 8 ZTP, zawierający dyrektywę, w myśl której w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Stosownie do kolejnej dyrektywy wynikającej z tego paragrafu, w ustawie należy unikać posługiwania się: 1) określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym; 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim; 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim nie ma odpowiedniego określenia.

Równie istotne zalecenie przewiduje § 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”. Odstępstwo w tym względzie zostało przewidziane w § 148, który stanowi, że 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, używając zwrotu: „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie [...] oznacza [...]” albo zwrotu: „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o [...] należy przez to rozumieć [...]”.

Inną, ważną z punktu widzenia formułowania definicji legalnych, jest dyrektywa wynikająca z § 10 ZTP, zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Z perspektywy niniejszego opracowania należałoby zwrócić w sposób szczególny uwagę na § 146 ZTP, w którym zostały wymienione powody uzasadniające tworzenie definicji legalnej. I tak w myśl tego przepisu, definicje danego określenia formułuje się, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Te, jakby się mogło wydawać, jasne i oczywiste zasady poprawnej legislacji w zakresie formułowania definicji legalnej nie zawsze są przestrzegane, co ilustrują przedstawione poniżej przykłady.

2. Wybrane przypadki

2.1. „Rejestr publiczny”

Za przykładowy przypadek budzący wątpliwości natury semantycznej i merytorycznej może posłużyć definicja legalna rejestru publicznego zawarta w przepisie art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³. Zgodnie z tym przepisem, rejestr publiczny oznacza „rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”. Treść przytoczonej definicji uzasadnia postawienie pytania o zakresy znaczeniowe pojęć „ewidencja” i „inna forma ewidencji”. To niefortunne zestawienie wymienionych pojęć i problem z przyporządkowaniem do nich właściwych desygnatów, ma jednak – jak się wydaje – swoją głębszą przyczynę. Można bowiem przypuszczać, że jednym z powodów tak sformułowanej definicji jest posługiwanie się przez współczesnego prawodawcę pojęciami „ewidencji” i „rejestru” z pominięciem ich klasycznego znaczenia, w tym zwłaszcza nieuwzględniania istotnych różnic zachodzących pomiędzy tymi pojęciami¹⁴. Dlatego też w tym przypadku już sama kreacja „rejestru publicznego” jest wątpliwa, zaś sformułowana definicja miałaby wyjaśnić znaczenie tego pojęcia, pogłębia zamęt terminologiczny w skali całego obowiązującego systemu prawa.

2.2. „Ład przestrzenny”

Jednym z powodów formułowania definicji legalnej, w myśl cytowanego powyżej § 146 ZTP, jest nieostrość danego określenia i równoczesna potrzeba ograniczenia jego nieostrości. Określeniem, który niewątpliwie posiada przymiot nieostrości jest „ład przestrzenny” i należy sądzić, że właśnie z tej przyczyny termin ten został zdefiniowany w przepisie art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Według powołanego przepisu, przez ład przestrzenny należy rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Przytoczona definicja została krytycznie przyjęta przez doktrynę prawa. Jako podstawowy mankament wskazano jej pochodzenie „z obszaru doktryny urbanistycznej”, co z kolei sprawia, że zawarte w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. sformułowanie „nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści”¹⁵. Zatem w tym przypadku wprowadzenie

¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

¹⁴ Szerzej na temat problemu wykorzystywania pojęć „ewidencja” i „rejestr” w obowiązującym porządku prawnym zob. T. Bąkowski, *Koncepcja Krajowego Rejestru Budowlanego*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, G. Szpor (red. n.), t. 7: red. Cz. Martysz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 121–128.

¹⁵ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 10. Tak też M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 50–51.

do ustawy definicji legalnej nie spełniło założonego celu. Ocena brzmienia cytowanej definicji prowadzi bowiem do wniosku, że pojęcie ładu przestrzennego nadal jest odczytywane jako zwrot niedookreślony¹⁶. Przedstawiony przypadek uzasadnia pytanie o zasadność konstruowania definicji legalnych pojęć, których znaczenie zostało wykształcone w dyscyplinach nieprawniczych.

2.3. „Interes publiczny”

W tej samej ustawie sformułowano także legalną definicję „interesu publicznego”. W myśl art. 2 pkt 4 u.p.z.p.: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o [...] «interesie publicznym» – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Definicja ta budzi zasadnicze wątpliwości przede wszystkim ze względu na: 1) znaczenie terminu „interes publiczny” w całym porządku prawnym, a w szczególności w obszarach szeroko rozumianego prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, finansowego, gospodarczego publicznego i innych pokrewnych działów prawa; 2) status „interesu publicznego” w teorii oraz w praktyce stanowienia, stosowania i kontroli przestrzegania prawa.

I tak, w pierwszym przypadku „interes publiczny” należy uznać za podstawową rację bytu prawa publicznego, a w konsekwencji również uzasadnienie istnienia, organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, której – uogólniając – głównym celem jest właśnie działalność na rzecz interesu publicznego. Ponadto, to właśnie ze względu na interes publiczny dopuszcza się w obowiązującym porządku prawnym ograniczenia wolności jednostki.

Po drugie, „interes publiczny”, z perspektywy teoretycznoprawnej, ale także z perspektywy „prawa w działaniu” jest postrzegany jako klauzula generalna, a więc pojęcie przynależne do szerokiej grupy zwrotów niedookreślonych. Za pomocą klauzuli generalnej prawodawca odsyła pozasytemowo „do ocen, które są dostatecznie silnie obecne w społeczeństwie czy jakiejś grupie społecznej”¹⁷. Stąd też ustawowe definiowanie klauzuli generalnej przeczy jej istocie. Warto również nadmienić, że według poglądów prezentowanych w doktrynie konstruowanie obiektywnej definicji interesu publicznego jest nie tylko niecelowe, ale i niemożliwe¹⁸.

Zakreślenie granic pojęcia interesu publicznego definicją z art. 2 pkt 4 u.p.z.p. wywołuje także wątpliwości i rodzi pytania między innymi o to, czy na tle regulacji u.p.z.p. jest możliwe wykorzystywanie i odwoływanie się do interesu publicznego w rozumieniu uniwersalnym; tego interesu publicznego, który stanowi

¹⁶ *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 10–11.

¹⁷ A. Choduń, *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)*, [w:] *Zasady techniki prawodawczej – perspektywa zmian, materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2014, s. 109.

¹⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 114 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 274.

rację dla prawa publicznego, który stanowi podstawowy instrument używany w procesie wykładni prawa, będący wytyczną i zasadą, którą powinny kierować się organy administracji publicznej stosujące przepisy u.p.z.p. i kontrolujące ich przestrzeganie; czy może zawężenie znaczenia interesu publicznego definicją legalną wyłącza taką ewentualność? Wątpliwości te nie są bynajmniej jedynie potencjalne. Ich realność można zobrazować na przykładzie próby właściwego odczytania przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to **chronionego prawem interesu publicznego** [podkr.: T. B.] oraz osób trzecich”. Na tle tego przepisu powstaje dylemat, dotyczący znaczenia zwrotu „chroniony prawem interes publiczny”. Mając na względzie brzmienie art. 2 pkt 4 u.p.z.p. Ilekroć w ustawie jest mowa o interesie publicznym, należałoby pojęcie „interes publiczny”, wykorzystane w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., rozumieć zgodnie z jego ustawową definicją. Jednakże odwołanie się do „interesu publicznego” chronionego „prawem”, które przecież znajduje się także poza u.p.z.p., może czynić zasadnym rozumienie tegoż „interesu publicznego” w szerszym uniwersalnym kontekście, w którym to „prawo” ów „interes publiczny” postrzega i obejmuje swoją ochroną.

Przedstawiona definicja interesu publicznego nie jest niestety przypadkiem odosobnionym. Otóż w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ została bowiem sformułowana definicja „nadrzędnego interesu publicznego”. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, pod pojęciem nadrzędnego interesu publicznego należy rozumieć: „wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego”.

Obie definicje „wyjaśniające” znaczenia interesu publicznego i nadrzędnego interesu publicznego podważają uniwersalną rolę tego zwrotu w całym obowiązującym systemie prawa, w którym pojęcie interesu publicznego (w tym: „równorzędnego”, „ważnego”, „istotnego” i „nadrzędnego”) występuje w ponad 100 ustawach. Z tej perspektywy próba ustawowego wyjaśnienia pojęcia interesu publicznego na użytek jednego lub kilku aktów dodatkowo wzmacnia negatywną ocenę przywołanych powyżej definicji²⁰.

¹⁹ Dz. U. Nr 47, poz. 278 z późn. zm.

²⁰ Por. T. Bąkowski, *Interes publiczny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 72.

2.4. Definicje przenoszone z prawa UE do krajowego porządku prawnego

Kolejny problem, wiążący się z poprawnym sformułowaniem definicji legalnych, powstaje na tle relacji zachodzących pomiędzy prawem unijnym i prawem krajowym. Dotyczy to między innymi sytuacji, w których dostosowanie krajowych regulacji do treści rozporządzeń i dyrektyw wydawanych przez organy Unii Europejskiej sprowadza się do powtórzenia treści przepisów unijnych przez polskiego ustawodawcę. W przypadku unormowań zawartych w unijnych rozporządzeniach zabieg taki jest ewidentnym błędem z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, albowiem rozporządzenia te ze swej istoty stają się integralną częścią porządku prawnego państw członkowskich, zaś bezpośrednimi adresatami norm z nich wynikających są zarówno organy tych państw, jak i jednostki oraz ich organizacje. Dlatego też nie wymagają one w tym względzie żadnych działań o charakterze inkorporującym²¹.

Z kolei dyrektywa, odmiennie od rozporządzenia, wymaga implementacji do prawa krajowego, która polega zwykle na wprowadzeniu zmian w krajowym porządku prawnym przez ustanowienie nowego aktu i/lub zmianę dotychczasowych unormowań, niezgodnych z celem zawartym w dyrektywie.

Zarówno unijne rozporządzenia, jak i dyrektywy zawierają, często bardzo liczne katalogi definicji. Mając na względzie charakter obu źródeł prawa UE, należy – jak już wyżej wspomniano – uznać, że „kopiowanie” definicji sformułowanej w rozporządzeniu do aktu prawa krajowego jest niezasadne, a nawet z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej niedopuszczalne.

Tak kategorycznych sądów nie można już odnieść do definicji zamieszczanych w dyrektywach. Jednakże zarówno proste powtórzenie brzmienia przewidzianego w dyrektywie, jak i sformułowanie definicji na użytek krajowy, powinno być merytorycznie uzasadnione. Trzeba też mieć na względzie i to, że w niektórych przypadkach wierne odwzorowanie definicji sformułowanej w dyrektywie może prowadzić do powstania zamieszania terminologicznego, a czasem także stać się przyczyną wprowadzania do krajowego porządku prawnego neologizmów, których w myśl § 8 ZTP należy unikać.

Przykład niedoskonałego transferu definicji z dyrektywy do prawa krajowego dotyczy między innymi definicji „odnawialnych źródeł energii”, przewidzianej w art. 2 pkt 22 ustawy o odnawialnych źródłach energii (powołanej w przyp. 7), zgodnie z którym pojęcie to oznacza, „niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów”.

²¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 72.

Zastrzeżenia do tej definicji zgłosiła Rada Legislacyjna w opinii z dnia 30 stycznia 2014 r. (RL-0303-38/13)²², wskazując „wadliwe jej odwzorowanie” z dyrektywy 2009/28/WE²³, w której w art. 2 lit. a) mowa jest nie o „odnawialnych źródłach energii”, ale o „energii ze źródeł odnawialnych”. Rada Legislacyjna, wskazując, że utożsamianie źródła energii z samą energią budzi wątpliwości, zaleciła zachowanie w projektowanym akcie maksymalnej spójności definicyjnej z treścią implementowanej dyrektywy²⁴.

Korelacja zachodząca pomiędzy definicjami legalnymi formułowanymi w dyrektywach i odpowiadającymi im definicjami wprowadzanymi do ustaw krajowych nie zawsze jednak prowadzić ma do prostej tożsamości znaczeniowej. O złożoności tych relacji można przekonać się chociażby w kontekście problemu powstałego na tle projektu ustawy o obowiązkowej, automatycznej wymianie informacji w dziedzinie opodatkowania, której celem jest implementacja Dyrektywy Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniającej Dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej, automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania²⁵. Problem ten został zauważony i przedstawiony przez Radę Legislacyjną w opinii dotyczącej wspomnianego powyżej projektu ustawy²⁶. Wskazane przez Radę wątpliwości dotyczyły sposobu określenia za pomocą definicji legalnych zakresu podmiotowego i przedmiotowego nakładanych przez projektowaną ustawę obowiązków informacyjnych. Trudność we właściwej implementacji powołanej dyrektywy polega na tym, że zdefiniowane w niej pojęcia mają charakter „uniwersalny” z uwagi na to, że mają być wykorzystywane do identyfikacji podmiotów działających nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach UE. W tym przypadku sformułowanie definicji legalnych, polegające na prostym „skopiowaniu” definicji zawartych w dyrektywie, nie byłoby właściwym rozwiązaniem, ponieważ pojęcia wyjaśniane w dyrektywie, ze względu na swój uniwersalny charakter, nie są przystosowane do siatki pojęciowej występującej w krajowych regulacjach prawnych. Ponadto, Rada zwróciła uwagę na to, że definicje zawarte w tej dyrektywie mają inny cel niż definicje, które miałyby się znaleźć w projektowanej ustawie: „Mają one nadać wyrażeniom zastosowanym w Dyrektywie określone, jednolite znaczenie, po to aby ułatwić implementację Dyrektywy, aby na jej podstawie można było prawidłowo określić zakres np. podmiotów zobowiązanych i ich zobowiązań. Nie muszą one być przenoszono-

²² *Opinia o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (RL-0303-38/13)*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3, s. 120–132.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. UE L. 140 z 05.06.2009, str. 16).

²⁴ *Opinia o projekcie...*, s. 128.

²⁵ Dz. UE L. 359 z 16.12.2014, str. 1.

²⁶ Zob. <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-12-stycznia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-obowiazkowej-automatycznej-wymianie>.

ne jako definicje do ustawy, lecz raczej służyć odpowiedniemu sformułowaniu postanowienia materialnego²⁷.

2.5. Przypadek szczególny

Wśród przykładów definicji legalnych, budzących uzasadnione zastrzeżenia, na szczególne wyeksponowanie zasługuje definicja obiektu budowlanego zamieszczona w przepisie art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁸. Zgodnie z obowiązującą treścią tego przepisu, przez obiekt budowlany należy rozumieć „budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”. Większość z pojęć użytych w definicji obiektu budowlanego została następnie wyjaśniona w kolejnych definicjach ujętych w art. 3 Prawa budowlanego. Wyjątkiem w tym względzie jest pojęcie „wyrobów budowlanych”, którego znaczenia należałoby doszukiwać się w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych²⁹, a ściślej w art. 2 tej ustawy, w którym zostały zamieszczone definicje legalne. Okazuje się jednak, że w odniesieniu do pojęcia wyrobów budowlanych znajduje się tam jedynie odesłanie do definicji sformułowanej w przepisach unijnych. I tak, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 1 tej ustawy przez wyrób budowlany należy rozumieć „wyrób budowlany, o którym mowa w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Nr 305/2011³⁰. Ze wskazanego przepisu rozporządzenia wynika zaś, że „wyrób budowlany» oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu **w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach** (podkr.: T.B.), którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”.

W tym stanie, zasługującym na miano błędnego koła, pomimo sformułowania dwóch definicji legalnych: definicji pojęcia „obiekt budowlany” oraz definicji pojęcia „wyrób budowlany”, powstała sytuacja, w której nie jest w pełni możliwe określenie desygnatów ani jednego ani drugiego pojęcia.

Podsumowanie

Przedstawione uwagi, zilustrowane budzącymi zastrzeżenia rozwiązaniami legislacyjnymi, dają podstawy do zgłoszenia postulatu dotyczącego konieczności wielowątkowego podejścia do formułowania definicji legalnych. Definicje służą-

²⁷ Tamże.

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 443.

²⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 883 z późn. zm.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5).

ce przede wszystkim do eliminowania wieloznaczności tekstu prawnego³¹ wymagają szczególnie wnikliwej oceny zasadności jej formułowania. Ponadto decyzję dotyczącą merytorycznej treści, jak również i samego brzmienia projektowanej definicji, powinna poprzedzać dokładna i wszechstronna weryfikacja uwarunkowań wynikających z obowiązującego porządku prawnego. Nie bez znaczenia dla prawidłowości i jakości definicji legalnej będzie też przeprowadzenie, na etapie projektowania, krytycznej analizy prawnych konsekwencji wprowadzenia jej do systemu obowiązującego prawa.

Skrupulatność i rozwaga w sposób szczególny powinny towarzyszyć sięganiu po użycie definicji legalnej, zwłaszcza że środek ten traktowany w przeszłości jako wyjątkowy stał się obecnie standardowym zabiegiem legislacyjnym, stosowanym coraz częściej zarówno w ustawach, jak i w aktach o charakterze wykonawczym.

Tomasz Bąkowski

SOME CRITICAL REMARKS AND OBSERVATIONS REGARDING THE FORMULATION OF LEGAL DEFINITIONS IN CONTEMPORARY LEGISLATION

A legal definition is a measure that is used in order to eliminate the ambiguity of the text of a normative act. The formulation of legal definitions in statutes, as well as other legal acts has become a common practice. However, among increasing number of legal definitions introduced to the Polish legal system, there are also definitions that are imperfect for various reasons or even defective. The examples of such cases have been presented in the article. The imperfection or defectiveness of a definition incorporated into the legal system can generate (and in fact it generates) negative consequences in relation to other regulations. For these reasons, legislative proceedings concerning legal definitions should be subject to more rigorous verification. In addition, such proceedings should be preceded by a thorough and comprehensive assessment of the conditions under existing law. In this regard, the critical analysis of the results of incorporating legal definitions in the texts of normative acts seems to be necessary.

³¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 115.