

Marek Suska¹

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Spójność terminologiczna w systemie prawa – spojrzenie na problem interpretacyjny z perspektywy praktyki legislacyjnej

1. Wprowadzenie

W teorii wykładni definicje legalne uznawane są za „niezwykle cenny środek ułatwiania adekwatnego kontaktu ustawodawcy z odbiorcami tekstów prawnych”² i „niekwestionowany dowód intencji prawodawcy”³. Powszechna zgoda co do interpretacyjnego autorytetu definicji legalnych⁴ nie oznacza jednak, że na ich tle nie rodzą się kłopotliwe pytania. Najistotniejsze są dwa: co może być uznane za definicję legalną i jaki jest zasięg jej obowiązywania⁵.

W niniejszym opracowaniu ważniejsze będzie drugie z tych zagadnień, niemniej warto zasygnalizować również pierwsze z nich. W orzecznictwie zwraca się uwagę na wielość metod za pomocą których prawodawca konstruuje definicje legalne⁶ – również bardzo odmiennych od znanych każdemu prawnikowi „słowniczków ustawowych” czy definicji nawiasowych. Spostrzeżenia sądów są jak najbardziej trafne w perspektywie tego, jak formułowanie definicji legalnych postrzegane jest w teorii legislacji. Andrzej Malinowski dzieli wszystkie rodzaje definicji legalnych na dwa zbiory: równościowe oraz nierównościowe. Do pierwszego z nich zalicza się definicję klasyczną (wyrażoną wprost lub w kontekście) oraz definicję zakresową⁷. Definicjami nierównościowymi są

¹ Numer ORCID: 0000-0002-0950-5588. Adres e-mail: marek.suska@us.edu.pl

² M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 198.

³ Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 233.

⁴ Bardzo interesujące – niemniej raczej zgodnie odrzucone przez polską teorię wykładni – stanowisko względem definicji legalnych zajmował Eugeniusz Waśkowski. Autor ten traktował je jako „normy szczególnego rodzaju: pomocnicze, wyjaśniające, drugorzędne”, które „[n]ie posiadają (...) samoistnego znaczenia, służą zaś jedynie do wyjaśnienia sensu innych norm. Toteż gdy w jakimś poszczególnym wypadku nie prowadzą do osiągnięcia tego celu, należy je ignorować” (E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936, s. 29; por. uwagi Jerzego Wróblewskiego na ten temat w: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 246–247).

⁵ Por. A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi*, w: O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 161.

⁶ Zob. A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty...*, s. 164–166.

⁷ A. Malinowski, *Definicje legalne i zakres ich stosowania*, w: A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 297–301.

m.in. definicje aksjomatyczne oraz indukcyjne⁸. Definicje aksjomatyczne występują w tekstach prawnych częściej i są charakteryzowane jako definicje „przez postulaty, rozmyte, w uwikłaniu”⁹. Sprowadzają się one do podania własności, które powinien posiadać każdy desygnat definiowanej nazwy. Z reguły takich własności jest dużo i są one określone w wielu przepisach prawnych. W tekście prawnym pojęcie definiowane umieszczane jest w jednym lub wielu przepisach prawnych, które to przepisy ujęte łącznie oddają jego znaczenie. Dotyczy to definiowania pojęć oznaczających różnego typu złożone instytucje, stosunki, czy też czynności prawne¹⁰.

Za definicję legalną można więc uznać również to, co o pojęciu daje się orzec na podstawie kontekstu, w którym prawodawca umieszcza je w poszczególnych przepisach. Nie ma zresztą podstaw, by uważać, że przepisy wysławiające definicje równościowe są w jakikolwiek sposób „ważniejsze” niż pozostałe przepisy, w których prawodawca ujawnia coś na temat swojego sposobu rozumienia pewnych pojęć.

Definicje legalne są zatem zjawiskiem powszechnym i to nie tylko ze względu na współczesną popularność słowniczków ustawowych. Tym istotniejsze staje się więc pytanie, jak daleko interpretator związany jest definicjami legalnymi¹¹. Czy określony w definicji sposób rozumienia pewnego pojęcia trzeba przyjmować: 1) tylko w obszarze ustawy, w której definicja została umieszczona; 2) w obszarze całej dziedziny prawa, do której należy dany akt prawnych, czy też 3) w ramach całego systemu prawnego?¹²

Jak sądzę, istotny wkład w poszukiwanie odpowiedzi na powyższe pytanie może przynieść spojrzenie na ten interpretacyjny problem z perspektywy praktyki legislacyjnej. Jeżeli celem interpretacji jest ustalenie intencji prawodawcy, to potrzebna – a co najmniej przydatna – jest świadomość, w jaki sposób redagowane są teksty prawne. Nie trzeba jednak akceptować tak określonego celu wykładni, aby uznać wartość jaką dla interpretacji prawa ma wiedza o zasadach legislacji. Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński w swoim opracowaniu *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego* przedstawili tezę, że między tym jak akt prawny jest redagowany a tym, jak jest interpretowany musi istnieć pewien związek: „(...) tekst prawny nie jest jedynie pozornym pośrednikiem między jego twórcą a odbiorcą. W naszej kulturze prawnej odrzuca się bowiem takie sytuacje, w których wynik interpretacji tekstu prawnego byłby całkowicie niezależny od sposobu jego zredagowania”¹³. Redaktorzy tekstów prawnych oraz ich interpretatorzy powinni więc czynić starania o wzajemne zrozumienie, dostosowywać dyrektywy redagowania do dyrektyw interpretacji, zaś dyrektywy interpretacji – do dyrektyw redagowania¹⁴.

⁸ A. Malinowski, *Definicje...*, s. 302–304.

⁹ A. Malinowski, *Definicje...*, s. 302.

¹⁰ A. Malinowski, *Definicje...*, s. 302. Innymi słowami problem ten wyjaśnia J. Wróblewski: „Często prawodawca posługuje się definicjami w uwikłaniu: używa terminu nieostrego w kontekście przepisu prawa w taki sposób, że treść tego przepisu doprecyzowuje znaczenie tego terminu. Jest to wpływ elementu kontekstu językowego na znaczenie występujących w nim terminów” (J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 38–39).

¹¹ Dla uproszczenia w dalszym toku wywodu będą powoływane tylko przykłady definicji równościowych i odesłań do definicji równościowych. Analizy te można jednak odpowiednio odnosić także do nierównościowych definicji legalnych.

¹² Przyjmując tu bardzo uproszczone rozumienie systemu prawa jako zbioru aktów prawnych powstających w drodze stanowienia – przy zwróceniu szczególnej uwagi na ustawy i zachodzące między nimi relacje.

¹³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985/3–4, s. 304. Na ten temat zob. także J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a jego wykładnia*, w: *Jerzy Wróblewski, Pisma wybrane*, wybór M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, „Państwo i Prawo” 1978/6, s. 178–191 oraz M. Suska, *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Katowice 2023 (w toku procesu wydawniczego).

¹⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 304–306.

W tym opracowaniu nie analizuję postulatu korespondencji i wynikających z niego wniosków normatywnych. Nie podejmuję próby odpowiedzi choćby na interesujące pytanie o skutki „niewierności” redaktorów tekstów prawnych wobec dyrektyw redagowania – czy powinna ona rodzić po stronie interpretatorów obowiązek analogicznego odstąpienia od dyrektyw wykładni? Czy też prawodawca powinien ponieść konsekwencje niewłaściwego sformułowania tekstu prawnego? Interpretator może przyjąć postawę wyrozumiałości wobec prawodawcy lub postawę dyscyplinowania go. W moim przekonaniu najbardziej uzasadnione jest podjęcie próby wyważenia tych postaw w zależności od przyczyn niezachowania dyrektyw redagowania. Jest to jednak złożony problem, który wymaga szerszego rozważenia¹⁵. W tym miejscu, dla uproszczenia rozważań, za pożądaną będę uznawał postawę wyrozumiałości interpretatora wobec prawodawcy.

Postulat korespondencji jest dla mnie punktem wyjścia do spojrzenia na szczegółowy problem interpretacyjny dotyczący zakresu związania definicjami legalnymi z perspektywy praktyki legislacyjnej – poprzez analizę Zasad techniki prawodawczej¹⁶ oraz wybranych ustaw uchwalonych w Sejmie VII i VIII kadencji.

W drugiej części opracowania wprowadzę pojęcia lokalnej, dziedzinowej i globalnej spójności terminologicznej systemu prawnego, aby później poszukać odpowiedzi na pytanie, do której z nich nakazują dążyć Zasady techniki prawodawczej (część trzecia). Następnie przeanalizuję, jaką rolę spełniają przepisy odsyłające do „ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw” (część 4) oraz do innych ustaw (część 5). W tych miejscach spróbuję również określić przynajmniej niektóre sytuacje, w jakich należy się posłużyć odesłaniem oraz przynajmniej niektóre sytuacje, gdy jest to niepotrzebne. Ostatecznie zmierzam do przedstawienia postulatów dotyczących wykładni prawa, a ściślej – zakresu związania interpretatora definicjami legalnymi (część 6).

Na początku warto zastrzec, że praktyka legislacyjna nie stwarza podstawy do sformułowania konkluzywnych dyrektyw interpretacyjnych; może jednak być źródłem cennych wskazówek dla osoby dokonującej wykładni prawa. Wskazówki te będą dotyczyć przede wszystkim sytuacji, w jakich interpretator może domniemywać zachowanie spójności terminologicznej pomimo braku odesłania do definicji legalnej. Moje analizy mogą być jednak przydatne również dla legislatorów – zwłaszcza do ustalenia tego, w jakich sytuacjach przy redagowaniu tekstu prawnego trzeba się posłużyć odesłaniem, aby zagwarantować odczytanie przepisów przez interpretatorów w zgodzie z pewnymi definicjami legalnymi.

2. Lokalna, dziedzinowa i globalna spójność terminologiczna systemu prawnego

W teorii wykładni nie ma kontrowersji co do tego, że definicja legalna wiąże w obszarze aktu prawnego, w jakim została sformułowana – pod warunkiem, że została ona wyrażona w przepisach ogólnych tego aktu¹⁷. Tego rodzaju spójność terminologiczną mogliśmy nazwać „lokalną”¹⁸. Interpretator może jednak czynić dwa dalej idące założenia:

¹⁵ Próbę taką podjąłem w: M. Suska, *Korespondencja...*

¹⁶ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „Zasady techniki prawodawczej” lub „ZTP”.

¹⁷ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 213.

¹⁸ Konieczność zachowywania lokalnej spójności terminologicznej w procesie tworzenia aktu prawnego została podkreślona w § 10 ZTP – „Do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

- 1) Ustawodawca zachowuje spójność terminologiczną w obrębie danej dziedziny prawa (dziedzina spójność terminologiczna) – chodzi tu o przyjęcie, że np. w ramach prawa karnego istnieje jednolita siatka terminologiczna, którą prawodawca posługuje się w każdej ustawie należącej do tej dziedziny prawa. Siatkę tę konstruuje się w najważniejszej, najbardziej ogólnej ustawie regulującej pewnego rodzaju stosunki – w dziedzinie prawa karnego będzie to oczywiście Kodeks karny¹⁹. Dziedzina spójność terminologiczna jest więc terminologiczną zgodnością innych ustaw z danej dziedziny prawa ze wskazaną tu ustawą najważniejszą, najbardziej ogólną w tej dziedzinie.
- 2) Ustawodawca zachowuje spójność terminologiczną w całym systemie prawa (globalna spójność terminologiczna). Niezależnie od podziału prawa na dziedziny, w każdej z nich prawodawca używa tej samej siatki pojęciowej, z zastrzeżeniem niewielkich i zawsze wyraźnie sygnalizowanych zmian.

Teoretycy za bardziej realistyczne uznają założenie dziedziny spójności terminologicznej i w tych granicach zalecają interpretatorom odwoływanie się do definicji legalnych z innych aktów prawnych. Założenie globalnej spójności terminologicznej jest zaś traktowane z dużo większym dystansem. Charakterystyczne są rozważania Lecha Morawskiego, który w nawiązaniu do § 9 i 148 Zasad techniki prawodawczej (treść tych dyrektyw zostanie omówiona poniżej) stwierdza, że: „interpretator powinien się kierować domniemaniem znaczenia kodeksowego wszystkich pojęć, które są zdefiniowane w kodeksach lub aktach typu kodeksowego, chyba że sam legislator od tego znaczenia wyraźnie odstąpił”²⁰.

Dalej autor ten wskazuje jednak:

(...) należy pamiętać o tym, że definicje legalne przyjęte w jednej gałęzi prawa, czy nawet w jednym akcie normatywnym niekoniecznie muszą odpowiadać potrzebom, czy też celom regulacji przyjętym w innych gałęziach prawa, czy innych aktach normatywnych i stąd reguła zezwalająca na stosowanie definicji zawartych w przepisach źródłowych w innych dziedzinach prawa nie może być stosowana mechanicznie (...) Jak się wydaje, problem zastosowania definicji z «obcych» działów prawa nie da się rozstrzygnąć za pomocą jakichkolwiek sztywnych reguł, lecz każdorazowo musi być rozważany w kontekście reguł wykładni systemowej (miejsca interpretowanych przepisów w systemie prawa) oraz wykładni funkcjonalnej (na przykład adekwatności definicji w kontekście celów regulacji²¹).

Należy więc stwierdzić, że prawodawca – przynajmniej na razie – nie zapewnia globalnej spójności terminologicznej²². Nie jest trudnym zadaniem wskazanie, jak głębokie potrafią być rozbieżności terminologiczne pomiędzy poszczególnymi dziedzinami prawa. Bardzo dobrym przykładem jest pojęcie przestępstwa, które – w ocenie Sądu Najwyższego (dalej: „SN”) – powinno być w ramach Kodeksu cywilnego rozumiane

¹⁹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138), dalej: „k.k.”. Założenie o dziedziny spójności terminologicznej w przypadku prawa karnego wzmacnia jeszcze przepis art. 116 k.k. Jego odpowiednikiem w prawie wykroczeń jest art. 48 ustawy z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2151), dalej: „k.w.”.

²⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 96.

²¹ L. Morawski, *Zasady...*, s. 98–99.

²² „Język prawny nie jest jednolity. Poszczególne dziedziny prawa obowiązującego niejednokrotnie używają równokształtnych terminów w odmiennych znaczeniach” (J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 139). „Język prawny, a nawet aktualny język prawny, okazuje się więc konglomeratem wielu języków w rozumieniu logicznej teorii języka. Jego trzon stanowią jednorodne gramatycznie przedmiotowe języki prawne” (W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 111). Por. także M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 211–213.

odmiennie niż w Kodeksie karnym²³. Inną egzemplifikacją różnic pojęciowych mogą być emancypacyjne tendencje prawa podatkowego, w którego doktrynie wciąż trwają dyskusje nad koncepcją „autonomii pojęciowej”. Sami specjaliści prawa podatkowego różnie oceniają ten postulat²⁴, niemniej każe on podać w wątpliwość, czy członkowie wspólnoty interpretacyjnej w ogóle są zainteresowani zachowywaniem przez prawo globalnej spójności terminologicznej.

3. Spójność terminologiczna w Zasadach techniki prawodawczej

Zgodnie z § 9 ZTP „[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»”. Szczególnie interesującym fragmentem tej dyrektywy jest zwrot „ustawa podstawowa dla danej dziedziny spraw”. Ocena, czy ustawa ma charakter ustawy podstawowej sama w sobie może być problematyczna – niewątpliwie jednak przydaje się tu wskazówka, by zwrócić uwagę na ustawy zawierające w tytule określenia „kodeks” lub „prawo”. Jest to jednak trudność o charakterze raczej klasyfikacyjnym niż interpretacyjnym²⁵. Ciekawsze jest pytanie o właściwy sposób rozumienia zwrotu „w danej dziedzinie spraw”. Można zaproponować jego dwa modelowe odczytania:

- 1) Pierwsze z nich można nazwać „quasi-gałęziowym”²⁶. Jeżeli stanowiona ustawa należy do pewnej dziedziny prawa, to legislator powinien się w niej posługiwać pojęciami w takim samym znaczeniu jak czyni się to w ustawie podstawowej dla tej dziedziny prawa. Przykładowo, ustawa o prawach konsumenta²⁷ powinna być terminologicznie zgodna z Kodeksem cywilnym, zaś ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych²⁸ – z Ordynacją podatkową²⁹. Można jeszcze zasygnalizować, że niektóre ustawy mogą należeć jednocześnie do dwóch dziedzin prawa i w związku z tym mieć dwie ustawy podstawowe. I tak np. ustawa o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej³⁰ prawdopodobnie powinna korespondować terminologicznie zarówno z Kodeksem pracy³¹, jak i z ustawą o żegludzie śródlądowej³².
- 2) Drugie z nich można nazwać „instytucjonalnym”³³. Dla każdego zjawiska społeczno-prawnego możliwe jest wskazanie „ustawy podstawowej”. Ustawą

²³ Uchwała SN (7) z 25.05.2018 r. (III CZP 108/17), LEX nr 2490564. Wyrok dotyczył rozumienia pojęcia „zbrodnia lub występki” użytego w art. 442 § 2 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), dalej: „k.c.”.

²⁴ Z bogatej literatury na ten temat zob. m.in.: R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, „Przegląd Podatkowy” 2003/10, s. 12–17; A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Granice autonomii prawa podatkowego*, „Głosa” 2004/1, s. 28–32; C. Kosikowski, *Autonomia prawa podatkowego – głos krytyczny*, „Przegląd Podatkowy” 2006/7, s. 5–10; A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Autonomia prawa czy autonomia sędziego?*, w: J. Głumińska-Pawlic (red.), *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, Katowice 2009; A. Marzec, *Wykładnia językowa w prawie podatkowym – prymat czy wyłączenie*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2012/1, s. 61–77; M. Koszowski, *Autonomia prawa podatkowego – argumenty za i przeciw*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/11, s. 42–56; T. Grzybowski, *Granice wykładni systemowej prawa podatkowego*, „Przegląd Sądowy” 2018/1, s. 65–76.

²⁵ O pojęciu klasyfikacji zob. Z. Tobor, *W poszukiwaniu...*, s. 213–223.

²⁶ W tym rozumieniu pojęcie „danej dziedziny spraw” ma znaczenie zbliżone do gałęzi prawa. To ostatnie pojęcie nie występuje w ZTP, co jest właściwym rozwiązaniem, ponieważ pojęcie „dziedziny spraw” jest niewątpliwie mniej uwikłane w dyskusje doktrynalne co do tego, czy jakaś część systemu prawnego zasługuje już na to miano, czy też nie.

²⁷ Ustawa z 30.05.2014 r. o prawach konsumenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 287).

²⁸ Ustawa z 15.01.2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1836), dalej: „u.p.n.i.f.”.

²⁹ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1540), dalej: „o.p.”.

³⁰ Ustawa z 7.04.2017 r. o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej (Dz. U. poz. 993).

³¹ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1510).

³² Ustawa z 21.12.2000 r. o żegludzie śródlądowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1863).

³³ O „instytucjonalnym podziale systemu prawnego” wspomina również Leszek Leszczyński, choć prawdopodobnie rozumie to pojęcie w węższy sposób: „Inną regułą jest reguła pierwszeństwa znaczeń prawnych (specjalistycznych)

podstawową dla zjawiska przestępstwa jest Kodeks karny, a dla wydobywania kopaliny – Prawo geologiczne i górnicze³⁴. Jeżeli więc ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁵ posługuje się pojęciem kary umownej, to powinno ono być rozumiane tak jak w podstawowej dla tego zagadnienia ustawie jaką jest Kodeks cywilny.

Tak wyróżnione rozumienia „danej dziedziny spraw” są zgodne z postulatami odpowiednio dziedzinowej lub globalnej spójności terminologicznej w systemie prawa. Z samej treści § 9 Zasad techniki prawodawczej trudno wywnioskować, które z nich są tymi właściwymi; wydaje się jednak, że komentatorzy rozporządzenia skłaniają się w stronę bardziej realistycznego postulatu spójności dziedzinowej. Jak bowiem wskazują S. Wronkowska i M. Zieliński:

[d]oktryna prawnicza wyróżnia pewne ustawy jako podstawowe dla regulacji w danej dziedzinie (np. ustawę o działalności gospodarczej czy prawo bankowe), z którymi powinni się liczyć autorzy innych ustaw z tej dziedziny (odpowiednio: np. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi czy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Przepis § 9 nakazuje, by priorytet tych ustaw podstawowych znalazł odzwierciedlenie w szczególności w kształcie (brzmieniu) i sensie terminów używanych w innych aktach (także ustawach) z tej dziedziny³⁶.

Z drugiej strony, autorzy wyjaśniają, że: „[p]rzepis ten [§ 9 ZTP – dop. M.S.] zmierza do możliwie największego zintegrowania siatki terminologicznej i pojęciowej w możliwie najszerszych obszarach prawa, a co najmniej w obrębie poszczególnych dziedzin spraw”³⁷. Najprawdopodobniej właśnie to, co zostało poprzedzone zwrotem „co najmniej”, należy uznać za objęte obowiązkiem narzuconym na legislatora przez Zasady techniki prawodawczej. Nie oznacza to, że legislator nie powinien dążyć do zrealizowania spójności globalnej; może to być celem godnym poparcia³⁸, niemniej trudno uznać,

przed znaczeniami języka powszechnego, jeżeli na gruncie doktryny i praktyki można stwierdzić obecność tych pierwszych oraz ich przydatną praktycznie jednolitość. W ramach tej reguły podstawową rolę odgrywają te znaczenia, które można ustalić jednolicie dla całego systemu prawnego, chociaż podział gałęziowy i subgałęziowy, a w niektórych sytuacjach także instytucjonalny (przy mocnym wyodrębnieniu danej instytucji czy jej przekrojowości międzygałęziowej) prowadzi do akceptacji relatywizacji systemowej w tym zakresie” (L. Leszczyński, *Językowe reguły wykładni prawa. Rodzaje argumentów i ich miejsce w procesie rekonstrukcji normy prawnej*, w: A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 1083).

³⁴ Ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1420).

³⁵ Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. 2021 r. poz. 1128).

³⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 49.

³⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 48. W stronę rozumienia „quasi-gałęziowego” skłania się chyba również Grzegorz Wierczyński (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 104). Z drugiej strony, w komentarzu do § 148 ZTP (o którym dalej) autor powołuje przykłady orzeczeń, w których sądy uznały, że: 1) pojęcie „pracownika” w ustawie o transporcie drogowym należy rozumieć tak jak w Kodeksie pracy, zaś 2) pojęcie „działalności gospodarczej” w ustawie o samorządzie gminnym należy rozumieć tak jak w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 759–760). Przykłady te odpowiadają raczej instytucjonalnemu rozumieniu pojęcia „dana dziedzina spraw”.

³⁸ W ostatnich latach potrzebę „poszukiwania raczej koherencji globalnej, a więc spójności między maksymalną liczbą przepisów prawnych odnoszących się do danego stanu rzeczy” silnie podkreślał Marcin Matczak – zob. M. Matczak, *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Warszawa 2019, s. 284–286. Także w teorii legislacji wyrażano nadzieję na zbliżenie się do siebie języka używanego w różnych dziedzinach prawa: „Niewątpliwie jednym z najdonioślejszych wymagań odnoszących się do słownictwa tekstów prawnych jest to, aby normując jakąś dziedzinę stosunków społecznych prawodawca posługiwał się określonymi wyrazami czy wyrażeniami w sposób konsekwentny (...). Taka właśnie konsekwentna praktyka językowa prawodawcy sprzyja wykształceniu się jednolitej siatki pojęciowej języka tekstów prawnych, spajającej daną dziedzinę czy nawet system prawa” (S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 193). Zob. także J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 140–141.

że mówimy tu o standardzie wymaganym przez ZTP. Nie jest wykluczone, że w przyszłości na skutek ewolucji poglądów zarówno w praktyce wykładni, jak i w praktyce legislacji dojdzie do wykształcenia się dyrektyw narzucających obowiązek redagowania i interpretowania prawa zgodnie z postulatem globalnej spójności terminologicznej³⁹. Obecnie nie ma jednak podstaw, by mówić o takiej sytuacji.

4. Dziedzinowa spójność terminologiczna i sposoby jej zaznaczania w tekście prawnym

Zasady techniki prawodawczej nakładają na legislatora obowiązek zrealizowania w ustawie co najmniej lokalnej, ale i dziedzinowej (quasi-gałęziowej) spójności terminologicznej. Czy legislator powinien w jakiś sposób uzewnętrznic w tekście ustawy fakt posługiwania się pojęciami przejętymi z ustawy podstawowej? Najprostszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie do ustawy definicji legalnej, której treść byłaby tożsama z definicją sformułowaną już wcześniej w ustawie podstawowej. Nie jest to jednak rozwiązanie właściwe i to nie tylko z uwagi na potencjalne naruszenie § 4 ust. 1 ZTP⁴⁰. Przede wszystkim powstaje tu ryzyko zaistnienia niezamierzonych rozbieżności terminologicznych w przypadku omyłkowego znowelizowania tylko jednej z definicji.

Dużo częściej wykorzystywanym rozwiązaniem jest wprowadzenie wyraźnego (a nie tylko dorozumianego) odesłania do definicji umieszczonych w odpowiedniej ustawie podstawowej. W przepisie odsyłającym wskazuje się wówczas, że dane określenie należy rozumieć zgodnie z definicją sformułowaną w innym akcie prawnym. Pewną wskazówkę ułatwiającą ocenę zasadności zastosowania tego środka techniki legislacyjnej daje § 148 ZTP zgodnie z którym: „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 (...)”.

Zacytowana dyrektywa ZTP nakazuje posłużenie się definicją legalną, gdy w ustawie „niepodstawowej” odstępuje się od znaczenia ustalonego w ustawie podstawowej. Jeżeli ustawa „niepodstawowa” nie zawiera definicji określenia, to można *a contrario* przyjąć, że jest ona terminologicznie zgodna z ustawą podstawową. Treść ZTP skłania zatem do uznania, że w takich sytuacjach wystarczające jest posłużenie się odesłaniem dorozumianym. Nie ma zatem konieczności wprowadzania odesłania wyraźnego. Innymi słowy, zaznaczanie za pomocą przepisu odsyłającego, że ustawa zachowuje dziedzinową spójność terminologiczną jest – co do zasady – zbędne.

Z omawianej perspektywy bardzo interesująca jest uchwalona w 2018 r. ustawa o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁴¹. W jej art. 2 zawarto słowniczek ustawowy, składający się z 48 definicji, spośród których w osiemnastu odsyła się do definicji sformułowanych w Prawie energetycznym – niewątpliwie będącego „ustawą podstawową” dla tej dziedziny spraw. Nie ma tu miejsca ani potrzeby, żeby przytaczać wszystkie te definicje; wystarczy wskazać trzy przykładowe:

³⁹ O wzajemnym kształtowaniu swoich poglądów przez wspólnoty redaktorów i interpretatorów tekstów prawnych zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*

⁴⁰ Na temat „przepisów dublerów” zob. B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” 2021/2, s. 210–213.

⁴¹ Ustawa z 14.12.2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 144), dalej: „ustawa kogeneracyjna”.

„Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 2) ciepło – ciepło w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (...);
- 5) energia elektryczna z kogeneracji – energię elektryczną z kogeneracji w rozumieniu art. 3 pkt 36 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne;
- 17) odbiorca końcowy – odbiorcę końcowego w rozumieniu art. 3 pkt 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne”.

Podczas prac ustawodawczych w Sejmie pracownicy Biura Legislacyjnego podnosili wątpliwości co do tego rodzaju techniki legislacyjnej:

Legislator J.L.: (...) Mamy uwagę do art. 2. Otóż, zasady techniki prawodawczej wskazują, że o ile zachodzi potrzeba odstąpienia od znaczenia określenia ustalonego w ustawie o podstawowym charakterze dla danej dziedziny spraw, wówczas zachodzi potrzeba definiowania. Natomiast w przypadku, gdy nie odstępujemy od znaczenia przyjętego na gruncie podstawowej ustawy dla danej dziedziny spraw, nie definiujemy pojęć. Tego rodzaju zabieg został przeprowadzony w projekcie ustawy w art. 2 w kilkunastu punktach. Prosimy wnioskodawców o odniesienie się do tej uwagi. Dla przykładu, w pkt 2 mamy «ciepło – ciepło w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne». Prawo energetyczne jest ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw i trudno nam zrozumieć zabieg odsyłający w zakresie pojęć do tego prawa. Dziękuję⁴².

W odpowiedzi przedstawiciel rządu uzasadniał zastosowanie odesłań wyraźnych dwoma argumentami. Po pierwsze, część z pojęć zdefiniowanych w Prawie energetycznym to pojęcia silnie ugruntowane w języku powszechnym. Odesłania wyraźne miały wykluczyć ewentualne wątpliwości co do tego, czy interpretator powinien wybrać znaczenie przyjęte w języku prawnym, czy też powszechnym. Po drugie wskazano, że w dziedzinie prawa energetycznego tego rodzaju odesłania do ustawy podstawowej stanowią pewien standard legislacyjny. Nagłe odstąpienie od tego standardu mogłoby – jak stwierdził przedstawiciel rządu – wywołać wątpliwości, czy pojęć języka prawnego użytych w ustawie kogeneracyjnej nie należy zastąpić pojęciami języka powszechnego⁴³.

Pomimo że odsyłanie do ustaw podstawowych zasadniczo wydaje się zbędne z perspektywy ZTP, to jednak można znaleźć pewne argumenty na rzecz stosowania tego środka techniki prawodawczej. Każde tego rodzaju odesłanie spełnia bowiem przynajmniej rolę wskazującą⁴⁴. Jak wyjaśniają S. Wronkowska i M. Zieliński:

[w] tekstach prawnych spotyka się jeszcze inne rodzaje odesłań. Ich rolą jest wskazywanie powiązań między przepisami, które wyrażają poszczególne elementy normy postępowania lub (co jest częstsze) powiązań między przepisami podstawowymi a przepisami modyfikującymi (...). Taka technika odesłań ogromnie ułatwia interpretację tekstu prawnego pod warunkiem, że w jakimś przepisie wskazuje się wszystkie inne, które mają z nim związek i są istotne dla wyinterpretowania normy, oraz że tę technikę stosuje się konsekwentnie. W innych przypadkach korzyści z jej zastosowania są wątpliwe i należałoby z niej raczej zrezygnować⁴⁵.

Nie sposób także zaprzeczyć, że tego rodzaju odesłanie silnie wiąże interpretatora tekstu prawnego i utrudnia mu odstąpienie od definicji legalnej sformułowanej w ustawie podstawowej. Mogą jednak powstać poważne problemy, gdy definicja w ustawie

⁴² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 125) z 5.12.2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/AEDCAFAA32AA639C125835F004F2145/%24File/0384308.pdf>, s. 5, dostęp: 6.04.2022 r.

⁴³ Zob. przypis 42.

⁴⁴ Określenie przejęte od Macieja Kłodawskiego. Zob. M. Kłodawski, *Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016/2, s. 18–19.

⁴⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 302.

podstawowej zostanie znowelizowana bez uwzględnienia wpływu nowelizacji na ustawę odsyłającą. Ponadto w powyższym cytacie z S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego sygnalizuje się jeszcze jedno zagrożenie. Lista takich odesłań musi być kompletna, ponieważ jeśli w poszczególnym przypadku zabraknie odesłania do którejś z definicji, interpretator może z tego wyciągnąć wniosek, że prawodawca chciał odstąpić od znaczenia z ustawy podstawowej. Interpretatorzy oczekują bowiem od prawodawcy konsekwencji przynajmniej w obszarze jednego aktu prawnego. Pojawia się tu ryzyko powstania swoistych „luk definicyjnych”.

Warta rozważenia na przyszłość byłaby technika ogólnego odesłania definicyjnego do ustawy podstawowej. Odesłanie takie umożliwiłoby wyraźne wskazanie na związki terminologiczne z ustawą podstawową, a tym samym ułatwiłoby wykładnię nieprofesjonalistom. Jednocześnie tego rodzaju odesłanie zapobiegałoby powstaniu luk definicyjnych. Istnieje bowiem możliwość odesłania polegającego na „wskazaniu określonego aktu normatywnego (...) jako właściwego w zakresie dotyczącym rozumienia nazwy występującej w redagowanym tekście prawnym”⁴⁶. Odesłanie takie mogłoby mieć formę „Użyte w... wyrażenia należy rozumieć w sposób określony w...”⁴⁷. W powyższym przypadku ustawy kogeneracyjnej można byłoby zaproponować nadanie wprowadzeniu do słowniczka ustawowego (art. 2 ustawy kogeneracyjnej) następującego brzmienia:

1. Użyte w niniejszej ustawie wyrażenia należy rozumieć w sposób określony w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne/w art. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴⁸, chyba że w ust. 2 zastrzeżono inaczej.
2. Inne użyte w ustawie określenia oznaczają (...).

W materiale ustawowym, którego przeglądu dokonano na potrzeby niniejszego opracowania (kilkadziesiąt ustaw uchwalonych w Sejmie VII i VIII kadencji) nie dostrzeżono jednak przykładu zastosowania takiej techniki legislacyjnej.

Są jednak sytuacje, gdy zastosowanie wyraźnego odesłania do definicji sformułowanej w ustawie podstawowej jest nie tylko możliwe, lecz wręcz niezbędne. Chodzi tu jednak o dość oczywiste przypadki, w których jednocześnie z odesłaniem dochodzi do rozszerzenia lub zwężenia definiensa lub zmiany definiendum. W ustawie kogeneracyjnej taki przypadek dotyczył pojęcia paliw gazowych, które zdefiniowano przez odesłanie do ustawy podstawowej, a następnie wyłączono z zakresu tej definicji niektóre desygnaty:

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 23) paliwa gazowe – paliwa gazowe w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, z wyłączeniem gazów:
 - a) powstałych w wyniku procesów zgazowania paliw stałych,
 - b) pozyskanych z odmetanowania kopalń,
 - c) koksowniczych,
 - d) innych odpadowych z procesów technologicznych.

⁴⁶ A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 71.

⁴⁷ A. Malinowski, *Polski tekst...*, s. 71.

⁴⁸ W niektórych przypadkach prawodawca odsyła precyzyjnie do pewnej definicji legalnej (podając numer artykułu, ustępu itd.), w innych zaś ogólnie do ustawy, w której taka definicja została sformułowana. Te różnice w technice legislacyjnej można by wyjaśnić następująco: w pierwszym przypadku chodzi o odesłanie wyłącznie do wskazanej definicji równościowej, zaś w drugim – również do wszelkich informacji, jakie niesie kontekst użycia tego pojęcia w dalszych przepisach ustawy podstawowej. Prawdopodobnie jednak ustawodawca nie dąży do takiego zróżnicowania, a różnice te można wyjaśnić odrębnościami stylistycznymi w formułowaniu aktów należących do poszczególnych dziedzin prawa.

Podobnie w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴⁹ przy definiowaniu pojęcia „bank” wskazano, że należy przez nie rozumieć tylko bank krajowy w znaczeniu zdefiniowanym w ustawie podstawowej (ustawa – Prawo bankowe⁵⁰): „Użyte w ustawie określenia oznaczają: 1) bank – bank krajowy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe”.

5. Globalna spójność terminologiczna i sposoby jej zaznaczania w tekście prawnym

Jak już wskazałem, osiągnięcie globalnej spójności terminologicznej w procesie tworzenia prawa może być pożądane, niemniej nie jest obowiązkiem narzucanym przez Zasady techniki prawodawczej. W tym przypadku wybór między odesłaniem wyraźnym a dorozumianym jest bardziej skomplikowany. W dalszej części opracowania przedstawię różne możliwe przypadki, w których można poprzestać na odesłaniu dorozumianym oraz takie, w których należy zastosować odesłanie wyraźne. Zastrzegam, że lista ta może być niepełna, ponieważ sporządzono ją po analizie stosunkowo niewielkiego zbioru ustaw uchwalonych przez Sejm VII oraz VIII kadencji – w tym również ustaw już cytowanych wyżej.

Co najmniej w dwóch sytuacjach wystarczające jest dorozumiane odesłanie do ustawy „spoza dziedziny”. Pierwsza z nich polega na tym, że najpierw ogólnie odsyła się do stosowania pewnej ustawy „w sprawach nieuregulowanych”, następnie zaś używa się pojęcia zdefiniowanego w tej ustawie, do której już wcześniej ogólnie odesłano „w sprawach nieuregulowanych”. W takim przypadku nie ma już potrzeby powtórnego odesłania. Sytuację taką dobrze ilustruje treść art. 64 ust. 2 ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawa autorskimi i prawami pokrewnymi⁵¹:

W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do postępowań przed Komisją, o których mowa w ust. 1 pkt 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). Organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do Komisji jest minister.

Sens drugiego odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego⁵² jest zagadkowy; wystarczyłoby przecież poprzestać na stwierdzeniu, że organem wyższego stopnia w stosunku do Komisji jest minister bez definiowania „organu wyższego stopnia” przez kolejne odesłanie wyraźne.

Druga sytuacja dotyczy pewnych instytucji publicznych oznaczanych w aktach prawnych nazwami indywidualnymi. Wyraźne odesłanie do przepisów ustawy tworzącej taką instytucję jest niepotrzebne, bowiem nie ulega wątpliwości, o jaki podmiot chodzi:

(...) sąd informuje pokrzywdzonego lub świadka o możliwości uzyskania pomocy psychologicznej świadczonej przez podmioty, które otrzymały na ten cel dotację z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy⁵³.

Z kolei można wyróżnić trzy sytuacje, w których wskazane jest posłużenie się odesłaniem wyraźnym przy próbie zrealizowania globalnej spójności terminologicznej.

⁴⁹ Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 842).

⁵⁰ Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2439).

⁵¹ Ustawa z 15.06.2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz. U. poz. 1293).

⁵² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), dalej: „k.p.a.”.

⁵³ Art. 10 ust. 1 ustawy z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).

Po pierwsze, chodzi tu o odesłania do tych terminów, które mają więcej niż jedną definicję legalną. Dotyczy to choćby „działalności gospodarczej” definiowanej w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców⁵⁴, art. 3 pkt 9 o.p. oraz przez przepisy Kodeksu cywilnego⁵⁵. W takich sytuacjach legislator powinien wskazać, które z rozumień określonego pojęcia jest właściwe, chyba że jedna z ustaw, w których pojęcie zdefiniowano, jest w tym konkretnym przypadku bez wątplenia ustawą podstawową.

Po drugie, posłużenie się odesłaniem wyraźnym może być konieczne tam, gdzie co prawda istnieje tylko jedna definicja, niemniej definiowane określenie ma charakter terminu faktycznego, a więc jest mocno zakorzenione w języku powszechnym⁵⁶. W takim przypadku mogą powstać wątpliwości, czy intencją prawodawcy było posłużenie się znaczeniem języka prawnego, czy też znaczeniem języka powszechnego. Wydaje się, że z tego właśnie względu w cytowanej już ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka zamieszczono przepis w następującym brzmieniu (art. 1 ust. 3): „Osobami najbliższymi są osoby wymienione w art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (...)”.

W powyższym przykładzie prawodawca postanowił w sposób wyraźny zasygnalizować, w jaki sposób rozumie „osobę najbliższą” – najprawdopodobniej dlatego, że pojęcie to jest wykorzystywane również w języku powszechnym i ma w nim odmienne, a przynajmniej nie tak precyzyjnie określone znaczenie jak w Kodeksie karnym⁵⁷. Jednocześnie w ustawie tej nie definiowano w żaden sposób pokrzywdzonego i świadka, uznając, że status tych osób jest precyzyjnie wyznaczony już samą ustawą podstawową, tj. Kodeksem postępowania karnego⁵⁸. Co jednak interesujące, Kodeks postępowania karnego również posługuje się pojęciem osoby najbliższej (choćaby w art. 52 § 1), nie odsyłając przy tym do Kodeksu karnego, a przecież w doktrynie nie ulega wątpliwości, że: „[z]biorcze określenie «osoby najbliższe» należy oczywiście definiować na podstawie przepisu art. 115 § 11 k.k.”⁵⁹. W ustawie o pomocy i ochronie dla pokrzywdzonego i świadka zdecydowano się jednak to odesłanie *explicite* wyrazić.

Nie ma zaś potrzeby odsyłania do ustaw innych niż podstawowe w zakresie pojęć, które nie występują w języku powszechnym, a w języku prawnym mają tylko jedną definicję⁶⁰. W takich przypadkach raczej nie powstaną wątpliwości co do znaczenia pojęcia. Zdarza się jednak, że prawodawca i w tej sytuacji decyduje się odesłać wyraźnie:

Ustawy nie stosuje się do:

- 6) umowy o odwrócony kredyt hipoteczny w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym (Dz. U. z 2016 r. poz. 786)⁶¹;

⁵⁴ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

⁵⁵ Kodeks cywilny nie definiuje działalności gospodarczej wprost, ale możemy tu mówić o definicji kontekstowej, którą tworzy m.in. przepis art. 43¹.

⁵⁶ Na temat „terminów faktycznych”, „terminów prawnych” oraz „terminów pośrednich” zob. L. Morawski, *O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980/1, s. 185–203.

⁵⁷ Choć należy zaznaczyć, że „osoba najbliższa” jest również definiowana poza Kodeksem karnym, w art. 2 pkt 2 ustawy z 7.07.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 325), co również mogło być przyczyną wprowadzenia wyraźnego odesłania właśnie do definicji z Kodeksu karnego. „Osobę najbliższą” zdefiniowano również w art. 47 § 3 k.w., aczkolwiek jest to definicja tożsama z tą znaną Kodeksowi karnemu.

⁵⁸ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1375).

⁵⁹ S. Steinborn, *Komentarz do art. 52 k.p.k.*, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016.

⁶⁰ Por. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Relacje terminologiczne ustawy podatkowej i „niepodatkowej” – kasus zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Podatkowy” 2013/5, s. 18.

⁶¹ Art. 2 pkt 6 ustawy z 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1027).

Podatnikami podatku są:

- 4) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (...) ⁶².

Widać tu pewne podobieństwo w odsyłaniu do przepisów tworzących pewne instytucje publiczne, jednak fakt, że nie mówimy tu o nazwie indywidualnej może w legislatorze rodzić obawę, iż pojęciom tym zostanie nadane znaczenie w jakiś sposób swoiste, nieznanne wcześniej ani językowi prawnemu, ani językowi powszechnemu.

Wątpliwość może być tym bardziej zasadna, jeśli już wcześniej w ustawie stosowano jakiegoś rodzaju wyraźne odesłania do definicji. Interpretator może bowiem wyciągnąć niewłaściwe wnioski z faktu, że w przypadku takiego pojęcia – znanego tylko językowi prawnemu – wyraźnego odesłania nie zastosowano. I właśnie potrzeba zachowania konsekwencji może być ostatnim, a jednocześnie najogólniejszym powodem, by wprowadzać kolejne odesłania nie tylko do ustaw spoza „danej dziedziny spraw”, ale także do ustawy podstawowej. Jak duże zamieszanie może spowodować niekonsekwentne odsyłanie dobrze ilustruje kazus art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ⁶³. W jednej ze swoich wersji miał on następujące brzmienie:

Zwalnia się od podatku od nieruchomości:

- 1) budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli:
 - a) zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępnienia licencjonowanym przewoźnikom kolejowym lub
 - b) są przeznaczone wyłącznie do przewozu osób, wykonywane przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządza tą infrastrukturą bez udostępniania jej innym przewoźnikom, lub
 - c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

W przepisie tym odesłano do „przepisów o transporcie kolejowym”, niemniej wyłącznie w odniesieniu do pojęcia „infrastruktura kolejowa”, ale już nie w zakresie innych zdefiniowanych w odnośnej ustawie pojęć takich jak „licencjonowany przewoźnik kolejowy” czy „linia kolejowa”. Wzbudziło to bardzo poważne wątpliwości co do zamierzonego przez prawodawcę znaczenia tych pojęć:

Gdyby prawodawca nie zawarł żadnego odesłania do ustawy niepodatkowej, to można byłoby hipotetycznie twierdzić, że jest to wynikiem przyjęcia przez prawodawcę założenia «dorozumianej», pełnej koherencji terminologicznej. Jeżeli jednak w stosunku do jednego pojęcia odesłanie zostało sformułowane, to koncepcja «dorozumianego» odesłania musi być odrzucona ⁶⁴.

6. Podsumowanie

Jednoznaczne rozstrzygnięcie problemu zasięgu związania definicjami legalnymi jest bardzo trudne, niemniej analiza praktyki legislacyjnej dostarcza w tym względzie pewnych wskazówek. Zasady techniki prawodawczej nakładają na legislatora obowiązek osiągania lokalnej i dziedzinowej spójności terminologicznej. Globalna spójność terminologiczna pozostaje ideałem, którego osiągnięcie może być pożądane, niemniej nie

⁶² Art. 4 pkt 4 u.p.n.i.f.

⁶³ Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1170).

⁶⁴ B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Relacje...*, s. 18.

jest wymagane. Tęgo rodzaju kształt dyrektywy ZTP odpowiada zresztą stanowi dyskusji w teorii wykładni, która z ostrożnością traktuje dyrektywę wskazującą, że przy interpretowaniu pojęć w jednej dziedzinie prawa należy sięgać do definicji sformułowanych w innych dziedzinach prawa.

Interpretator może więc domniemywać zachowanie dziedzinowej spójności terminologicznej. Nie musi być ono sygnalizowane przez legislatora za pomocą przepisów odsyłających do definicji z ustawy podstawowej. Odesłania tego rodzaju są najczęściej zbędne i z pewnością można wskazać tylko jedną sytuację, w jakiej stają się one rzeczywiście potrzebne – gdy prawodawca na potrzeby pewnej ustawy chce zmienić definiendum lub dokonać rozszerzenia albo zawężenia zakresu definiensa.

Z kolei zachowanie spójności globalnej nie powinno być domniemywane, jeśli nie istnieją dodatkowe przesłanki świadczące za tego rodzaju wnioskiem. Standardem w tym zakresie powinno być posługiwanie się przepisami odsyłającymi do definicji legalnych, zwłaszcza gdy:

- 1) pojęcie ma więcej niż jedną definicję w systemie prawnym (np. „działalność gospodarcza”);
- 2) pojęcie ma tylko jedną definicję legalną w systemie prawnym, ale jednocześnie ma charakter terminu faktycznego – tzn. jest silnie zakorzenione w języku powszechnym (np. „osoba najbliższa”). W takim przypadku odesłanie zapewnia, że pojęcie to będzie rozumiane w zgodzie z definicją legalną;

Można też jednak wskazać trzy sytuacje, w których nie ma potrzeby stosowania przepisów odsyłających dla zapewnienia spójności globalnej:

- 1) gdy prawodawca najpierw odsyła do stosowania pewnej ustawy „w sprawach nieuregulowanych”, a następnie używa terminu znanego ustawie odesłania (np. ogólne odesłania do k.p.a. wyklucza potrzebę ponownego odesłania do definicji pojęcia „organ wyższego stopnia”);
- 2) gdy prawodawca posługuje się nazwą indywidualną (np. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej);
- 3) gdy prawodawca posługuje się terminem, który przynależy jedynie do języka prawnego i ma w nim tylko jedną definicję (np. spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa).

Potrzeba stosowania odesłań – zarówno do ustaw „niepodstawowych” (spójność globalna), jak i do ustaw podstawowych – może także wynikać z konieczności zachowania konsekwencji w granicach jednego aktu prawnego. Jeśli bowiem w ustawie już wcześniej zawarto przepisy odsyłające do definicji legalnych, wówczas istnieje ryzyko, że interpretatorzy wyprowadzą niewłaściwe wnioski z faktu, iż odesłań tego rodzaju zabrakło w kolejnych przypadkach.

Interpretatorzy powinni być jednak świadomi, że konsekwencja jest wartością, której w procesie legislacyjnym – z różnych przyczyn – nie zawsze udaje się zadośćuczynić. Co więcej, można podać w wątpliwość, czy korzyści z jej osiągnięcia nie byłyby większe niż straty wynikające z bezkompromisowości w jej wprowadzaniu. W szczególności chodziłoby tu o straty związane z rezygnacją z możliwości „dostosowywania prawa do życia” właśnie w drodze proponowania odmiennej wykładni zdefiniowanego terminu, jak to się stało w sygnalizowanym już przypadku rozumienia przestępstwa w Kodeksie cywilnym. Jest to już jednak temat na odrębne rozważania.

Terminological Consistency in the Legal System. A View at the Problem of Interpretation from the Perspective of law-making Practice

Abstract: The goal of the article is to determine whether the legal interpretation should be made with the assumption of consistency of terminology at the level of a branch of law or at the global level. The question is therefore whether the interpreter should presume that the legislator 'by default' refers those who apply the law only to the legal definitions contained in a certain, most general act within one branch of law, or whether, regardless of the branch, the legislator always uses a uniform terminology. An analysis of the law-making practice may be a source of useful cues to answer this question. First, the article reconstructs the requirements imposed on the drafters by the Principles of Legislative Technique. Secondly, several dozen acts passed by the Sejm of the 7th and 8th term of office are examined in terms of the presence of 'definitional' references to acts from the same branch of law and acts from another branch of law. In this way, it is established that only the presumption of a legal act maintain terminological consistency with legal definitions set out in the basic act for a given branch of law seems to be legitimate. The basic act should not be understood in an institutional way, but as one relating to a quasi-branch. The article also identifies at least some cases where it is justified or unjustified to use 'explicit' references to point out branch-level or global terminological consistency. The results of the analyses may find application in the discussion on the meaning of the directive of legal language in the theory and practice of interpretation, as well as in the theory and practice of legislation – in determining when it is necessary to use a provision referring to a legal definition.

Keywords: terminological consistency, provisions referring to other provisions, legal language, law-making, legal interpretation, system of law

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Bartosiewicz, A., Kubacki, R. (2004). Granice autonomii prawa podatkowego. *Glosa* 1, 28-32.
- Bielska-Brodziak, A. (2008). *Kłopoty z definicjami legalnymi*. In O. Bogucki, S. Czepita (eds.), *System prawny a porządek prawny*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Bielska-Brodziak, A., Tobor, Z. (2009). Autonomia prawa czy autonomia sędziego? In J. Glumińska-Pawlic (ed.), *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*. Katowice: Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych.
- Brzeziński, B., Lasiński-Sulecki, K., Morawski, W. (2013). Relacje terminologiczne ustawy podatkowej i „niepodatkowej” – kazus zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej. *Przegląd Podatkowy* 5, 16-24.
- Grzybowski, T. (2018). Granice wykładni systemowej prawa podatkowego. *Przegląd Sądowy* 1, 65-76.
- Kłodawski, M. (2016). Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych. *Przegląd Legislacyjny* 2, 9-24.
- Kosikowski, C. (2006). Autonomia prawa podatkowego – głos krytyczny. *Przegląd Podatkowy* 7, 5-10.
- Koszowski, M. (2013). Autonomia prawa podatkowego – argumenty za i przeciw. *Przegląd Prawa Publicznego* 11, 42-56.
- Leszczyński, L. (2011). Językowe reguły wykładni prawa. Rodzaje argumentów i ich miejsce w procesie rekonstrukcji normy prawnej. In A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (eds.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

- Malinowski, A. (2009). *Definicje legalne i zakres ich stosowania*. In A. Malinowski (ed.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Malinowski, A. (2012). *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Matczak, M. (2019). *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mastalski, R. (2003). Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa. *Przeгляд Podatkowy* 10, 12-17.
- Marzec, A. (2012). Wykładnia językowa w prawie podatkowym – prymat czy wyłączość. *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 1, 61-77.
- Morawski, L. (1980). O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1, 185-203.
- Morawski, L. (2006). *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora.
- Patryas, W. (1997). *Definiowanie pojęć prawnych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Suska, M. (2023). *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Tobor, Z. (2013). *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Waśkowski, E. (1936). *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*. Warszawa: Izba Adwokacka w Warszawie.
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Wronkowska, S. (1982). *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Wronkowska, S., Zieliński, M. (1985). O korespondencji między dyrektywami redagowania i interpretowania tekstu prawnego. *Studia Prawnicze* 3-4, 301-327.
- Wronkowska, S.; Zieliński, M. (2012). *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wróblewski, B., Zajęcki, M. (2021). O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów. *Przegląd Sejmowy* 2, 181-221.
- Wróblewski, J. (1959). *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Wróblewski, J. (1989). *Zasady tworzenia prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wróblewski, J. (1990). *Rozumienie prawa i jego wykładnia*. Wrocław: Wydawnictwo Ossolineum.
- Wróblewski, J. (2015). Tworzenie prawa a jego wykładnia. In M. Zirk-Sadowski (ed.), *Jerzy Wróblewski. Pisma wybrane*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zieliński, M. (2012). *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: LexisNexis.