

Spojrzenie na zasadę określoności w kontekście jej źródeł

Wprowadzenie

Zasada określoności od czasu wpisania jej w konstytucyjne fundamenty państwa prawa stała się istotnym zagadnieniem prawnym zarówno dla ustawodawcy, zobowiązanego do formułowania przepisu wedle jej rygoru, w związku z powinnością zapewnienia realizacji gwarancyjnej funkcji prawa, jak i dla Trybunału Konstytucyjnego (TK lub Trybunał), dokonującego oceny spełnienia tego rygoru. Zasada ta jest zasadniczym kryterium przyzwoitej legislacji, bowiem bezpośrednio przyczynia się do realizacji idei sprawiedliwości. Jednak mimo jej doniosłej pozycji w prawie, mimo ponaddwudziestoletniej praktyki orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania konstytucyjności przepisów poddanych rygorowi określoności, ciągle pozostaje zagadnieniem niedostatecznie rozpoznany. Ta nieokreśloność zasady określoności w praktyce stwarza niebezpieczeństwo uchybienia sprawiedliwości. Przeciwdziałanie temu zagrożeniu wymaga wypracowania jednoznacznych kryteriów określoności oraz jednego schematu postępowania w ocenie określoności. Oparciem dla tych uzgodnień jest jednak wcześniejsze dostrzeżenie sensu i ukazanie perspektyw postrzegania zasady określoności w państwie prawa.

Ustalenie źródeł zasady określoności to zatem pierwszy etap w poszukiwaniu celu, znaczenia i praktycznego zastosowania tej zasady. Dyskusja o źródłach nie wyczerpuje problematyki określoności, jednak bez niej nie jest możliwe stworzenie praktycznych mechanizmów oceny określoności, których niezbędność dostrzegana jest nie tylko na etapie

badania konstytucyjności przepisu, ale i tworzenia prawa. W tym zakresie szczególna rola przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu, który ze względu na pełnioną rolę negatywnego ustawodawcy ma poważny wpływ na stan obowiązującego prawa, który zatem do badania określoności powinien przyjąć takie kryteria, by ocena ich spełnienia dawała pewność co do realizacji jej idei. Kryteria te są istotne także dla ustawodawcy, który tworząc przepis objęty rygorem określoności i mając do dyspozycji jednoznaczne kryteria ocenne, może podjąć próbę zweryfikowania swoich propozycji i na bieżąco oceniać spełnienie rygoru określoności, co z pewnością wpłynie na poprawę jakości prawa.

Trybunał w celu realizacji swoich obowiązków negatywnego ustawodawcy wypracował kryteria badania określoności, nie rozwiązując jednak ostatecznie problemu oceny określoności. Jak pokazuje praktyka orzecznicza Trybunału, kryteria te nie są wystarczająco jednoznaczne, a ponadto nie istnieje obecnie jeden schemat postępowania przy dokonywaniu oceny językowej określoności przepisu. Sytuacja taka wynika w pewnym stopniu z wypracowania przez TK kilku definicji określoności. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że problem ten jest dużo bardziej złożony. Z jednej strony wymagana jest bowiem jedna procedura postępowania, która byłaby gwarantem jednolitej oceny – a takową zakłada przecież idea określoności. Z drugiej strony jednak nie jest łatwym zadaniem ustalenie wyraźnego, jednego wzorca postępowania odnośnie do oceny językowej określoności przepisu, gdyż poruszanie się po obszarze językowym – właśnie z powodu pragmatycznego aspektu każdej wypowiedzi – nie poddaje się żadnym schematom. Nie oznacza to jednak akceptacji stanu niepewności w tym względzie. Mimo istniejących obiektywnych przeszkód konieczne jest podjęcie próby ustalenia takich mechanizmów oceny, by jej wynik był w miarę możliwości jednolity, przewidywalny i powszechnie akceptowalny. W innych warunkach określoność straci swoją rangę i sens.

Źródła zasady określoności, wyznaczając jej cel, ukazują ponadto szeroką perspektywę postrzegania określoności. Zasada ta funkcjonuje w prawie jako wartość, jako konstytucyjna zasada oraz jako kategoria językowa. Dlatego analizę zasady określoności należy przeprowadzić z uwzględnieniem jej aspektu aksjologicznego, normatywnego i językowego. Zasada ta wyrasta bowiem z obowiązującego systemu wartości, chronionego konstytucyjnie (normy konstytucyjne) i urzeczywistnia się na płaszczyźnie językowej poprzez określenie granic ingerencji w prawa. Z tego względu analizę oparto, po pierwsze, na Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP), w szczególności na regulacji art. 2, wprowadzającego ideę państwa prawa, a wraz z nią zasadę przyzwoitej legislacji, oraz art. 42 i 217, w których wyrażono – odpowiednio – zasadę *nullum crimen sine lege certa*¹ oraz *nullum tributum sine lege certa*. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że źródłem zasady określoności jest system wartości obowiązujący w danej społeczności i gwarantowany przez Konstytucję. To właśnie system wartości wyznacza granice dla idei określoności. Obie te kwestie tworzą prawny aspekt określoności. Po trzecie, oparciem dla rozważań w przedmiocie określoności są kwestie językowe, bowiem zasada określoności ma niewątpliwie wymiar językowy. W rozważaniach wykorzystano również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy przedstawicieli nauki. W tym drugim przypadku należy jednak zaznaczyć, że materiał badawczy jest dużo skromniejszy, a wiele przedstawionych w doktrynie stanowisk jest powtórzeniem rozważań TK. Zagadnienia określoności wymagają także odwołania się do literatury z zakresu językoznawstwa, bez której badania zasady określoności nie miałyby sensu.

1. Prawny aspekt zasady określoności – wyznaczanie granic ingerencji w prawa

1.1. Zasada określoności a prawo

Zasada określoności jest niewątpliwie zagadnieniem prawnym. Wynika z samego pojęcia prawa („teoretyczne uzasadnienie zasady określoności”²). W takim ujęciu „określoność” nie nawiązuje do „konkretnego porządku prawnego”³. Jest związana wyłącznie „z samą istotą prawa pozytywnego”⁴ i realizuje jego ideę. S. Wronkowska podkreśliła, że „[r]olą prawa jest kształtować postępowanie ludzi oraz struktury organizacyjne,

¹ „*Nullum crimen sine lege certa*, das sog. *Bestimmtheitsgebot*, d.h. das bei Strafe verbotene Verhalten und die jeweils angedrohte Strafe müssen bestimmt beschrieben werden”, zob. J.Ph. Wilhelm, *Einführung in das juristische Denken und Arbeiten*, Sonderdruck für die Deutsche Schüler Akademie 2006, s. 32, <http://www.jwillhelm.de/dsa-2006.pdf> (dostęp: 30 V 2014).

² T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „*Transformacje Prawa Prywatnego*” 2003, nr 3, s. 58.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

w jakich oni działają”⁵, a realizacja tego zadania następuje na podstawie ustanowionych norm prawnych regulujących stosunki między podmiotami danej społeczności.

„Określoność” jest immanentną cechą prawa. Istnienie prawa wymaga zatem określenia (wskazania) reguł postępowania. T. Spyra słusznie zauważył, że „[...] określoność prawa jest koniecznym warunkiem realizacji celów prawa rozumianych jako wytwarzanie porządku społecznego”⁶. W takich okolicznościach określenie reguł postępowania ma dwa aspekty: prawny, czyli określenie przez ustawodawcę normy prawnej jako wybór środka najlepiej realizującego cel prawodawczy⁷, oraz językowy, oznaczający dobór przez ustawodawcę odpowiednich znaków (środków), aby w pełni oddały one jego intencję. S. Wronkowska, mówiąc o roli prawa, zwróciła uwagę na skuteczność komunikacji pomiędzy prawodawcą a adresatem norm, które tylko wtedy wpłyną na postępowanie podmiotów, do których są kierowane, gdy będą przez nie zrozumiane⁸. Norma musi uzyskać swój językowy wymiar (stać się bytem zewnętrznym), by prawo zrealizowało swój „cel praktyczny”⁹. Tak więc zasada określoności, jako kategoria prawna, nie może istnieć poza sferą językową. Nie można zatem prowadzić rozważań na jej temat bez odwoływania się do języka. Określanie to także czynność o charakterze językowym – posługiwanie się znakiem językowym.

Zasada określoności w swoich aksjologicznych podstawach chroni godność człowieka, stanowiącą materialne źródło podstawowych praw i wolności. Ochronę tę zapewnia sfera normatywna – dogmatyka konstytucyjna. W porządku prawnym opartym na idei *lex est rex* zasada określoności wskazuje ramy działalności państwa w sferze stanowienia ograniczeń. W tym realizuje się faktyczna ochrona praw i wolności.

⁵ S. Wronkowska, *O cechach języka tekstów prawnych*, w: *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję ustawodawczą*, opr. A. Tietajew-Różańska, Warszawa 2007, s. 15, <http://ww2.senat.pl/k6/agenda/seminar/061207.pdf> (dostęp: 28 VIII 2013).

⁶ T. Spyra, op. cit., s. 54.

⁷ Por. orzeczenie TK z 20 XI 1996 r., sygn. K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50; wyrok TK z 17 V 2005 r., sygn. P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.

⁸ Por. S. Wronkowska, *O cechach języka...*, s. 15.

⁹ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006, s. 688.

M. Jackowski stwierdził, że istnieje silny związek pomiędzy prawami jednostki a państwem prawa, zaś ochronę praw i wolności człowieka zaliczył do celów państwa prawnego. W tym kontekście wskazał on, że:

[p]aństwo prawne chroni prawa jednostki. To kolejny podstawowy jego cel. Prawa i wolności człowieka stanowią nieodłączny element państwa prawnego, które winno służyć ich realizacji. Władza jest zobowiązana do takiego stanowienia norm prawnych, które stwarzają jednostce prawne formy realizowania jej praw, chronią przed ich arbitralnym objęciem i tworzą proceduralne gwarancje dochodzenia praw w wypadku ich ograniczenia¹⁰.

Zatem zasada określoności, by realizować cel państwa prawa, a więc by skutecznie chronić obywatela przed omnipotencją państwa, musiała uzyskać rangę konstytucyjnej zasady prawnej. W ten sposób stała się instytucją prawną, do realizacji której Konstytucja zobowiązała ustawodawcę.

1.2. Początki zasady określoności jako instytucji prawa

Pojęcie „zasada określoności” w tej właśnie formule pojawia się w orzecznictwie polskim dopiero po transformacji ustrojowej, a więc w czasie, gdy ochrona godności człowieka wyznaczyła ramy i podstawy porządku ustrojowego państwa polskiego. Nie można jednak mówić o początkach zasady określoności jako zasady prawnej, a co najwyżej o pojawieniu się takiej właśnie formuły językowej – „zasada określoności”. Przed 1939 r. zasada ta należała niewątpliwie do kanonu zasad prawnych obowiązujących w prawie polskim, głównie jako *nullum crimen sine lege*. Wprawdzie po II wojnie światowej pojawiła się w części normatywnej Konstytucji dopiero w 1990 r., a następnie w nowej ustawie zasadniczej w 1997 r., to jednak przez cały ten okres była wiążąca jako zasada prawna ze względu na obowiązywanie „paradygmatu bezpośredniego i wprost obowiązującego katalogu podstawowych praw i wolności”¹¹. Wynikał on ze stanowiska, że potrzeba bezpieczeństwa jako potrzeba elementarna jest przedkulturowa i dlatego jej gwarancje zgodnie z umową społeczną stwarza państwo. M. Jackowski wyraził to w następujący sposób:

¹⁰ M. Jackowski, *Zasada ochrony praw nabytych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 1(84), s. 21.

¹¹ P. Holländer, *Uzupełnianie konstytucji orzecznictwem sądu konstytucyjnego*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, nr 6(65), s. 14–15.

[b]ezsporne powinno być, iż każde państwo prawne zapewnia bezpieczeństwo prawne – jedną z najważniejszych wartości w europejskiej kulturze prawnej, bez urzeczywistnienia której państwo prawne nie może istnieć¹².

Początki zasady określoności związane są z rozwojem idei oświeconego humanizmu, który przeciwstawił się zasadzie arbitralności wymiaru sądownictwa jako podstawie sposobu wymierzania sprawiedliwości do czasów oświeconych. Od czasów krytyki ówczesnych reguł orzekania o karach dokonanej przez Christiana Thomasiusa oraz Cesarego Beccarię myślenie o prawie karnym zmieniło się¹³. Po czasach obowiązywania kodeksu *Carolina* ogłoszono potrzebę humanitaryzacji prawa¹⁴, która wymagała wyznaczenia wyraźnej granicy pomiędzy wolnością jednostki a uprawnieniami państwa. Postulowano wprowadzenie do prawa zasady *nullum crimen sine lege*, pozwalającej „ustawowo przewidzieć, jakie czyny są uznawane za przestępstwo, a jakie nie”¹⁵, by ściśle określić czynu przestępczego i rodzaju kary za konkretne przestępstwo ograniczało nadużycia wymiaru sprawiedliwości. Zasada ta miała „eliminować arbitralność karania i stanowić gwarancję praworządności”¹⁶. Postulaty kierunku humanitarnego (wprowadzenie postulatów Beccarii) jako pierwszy realizował tokański kodeks karny Leopolda II *Leopoldina*, wydany w 1786 r.¹⁷, choć to już *Instrukcja* Katarzyny II z 1767 r. wydana dla komisji kodyfikacyjnej uwzględniała humanitarne idee Monteskiusza, Beccarii i Woltera¹⁸. W 1787 r. w Austrii opublikowano *Józefinę*, a w 1794 r. *Landrecht Pruski*, likwidujący samowolę sędziów¹⁹. Granice ingerencji państwa w obszarze represji wyznaczała też *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela* uchwalona przez Konstytuantę w 1789 r., która chroniła

¹² M. Jackowski, op. cit., s. 20.

¹³ Por. S. Salmonowicz, *Cesare Beccaria na tle literatury humanitarnej XVIII wieku*, s. 9–31, oraz D. Janicka, *Komentarze K.F. Hommla do traktatu Beccarii. Przyczynek do historii literatury prawa karnego wieku Oświecenia*, s. 35–36, w: *Cesare Beccaria (1738–1794): reformator prawa karnego i jego epoka*, pod red. S. Salmonowicza, Toruń 1995.

¹⁴ Por. T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2003, s. 288.

¹⁵ T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 531, 537.

¹⁶ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. II: *Polska pod zaborami*, Kraków 2002, s. 100.

¹⁷ S. Salmonowicz, *Cesare Beccaria (1738–1794). Sylwetka i dzieło*, „Analecta” 1995, nr 4/2(8), s. 21, <http://bazhum.icm.edu.pl/bazhum/download/bwmeta1.element.dl-catalog-5a919d27-4463-4e1e-a4c7-858d650890bb/full-text/match788889049981825593.pdf> (dostęp: 29 VIII 2013).

¹⁸ Ibidem, s. 18.

¹⁹ Ibidem, s. 21.

prawa i wolności, zapobiegała nadużyciom władzy²⁰ oraz przewidywała kary za ich popełnienie²¹. Humanizm zatem wykreował gwarancyjną funkcję prawa, czego wyrazem miało być narzucenie sędziom obowiązku „wymierzania kar przewidzianych w prawie, bez możliwości ich modyfikacji”²². W takim ujęciu gwarancyjną funkcję prawa realizuje zasada określoności.

Humanitaryzacja prawa miała eliminować nadużycia poprzez wprowadzenie określoności czynu przestępczego i kary, która w szerokim zakresie miała realizować postulat zasady legalizmu sądownictwa. Zasada określoności, stanowiąc granicę wolności, zasadniczo stała na straży tej wolności, pod warunkiem jednak, że podstawą granic wolności jednostki jest dobro społeczne, zatem ograniczenia są konieczne, by realizowała się idea wspólnego dobra.

W polskim prawie nowożytnym zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* uwzględnił już Kodeks Karzący Królestwa Polskiego z 1818 r. W Kodeksie karnym z 1932 r., unifikującym polskie prawo karne, zasada humanitaryzmu oraz zasada *nullum crimen sine lege* znalazły zastosowanie²³. Reforma prawa karnego prowadziła siłą rzeczy do określoności czynu i kary, na temat której ówczesnie wypowiedział się Sąd Najwyższy (SN) w postanowieniu z 1930 r. Uznał on, że czyn stanie się przestępny, gdy w ustawie „jako przestępstwo wyraźnie jest uznany (*nullum crimen sine lege*)”²⁴. W kolejnych orzeczeniach Sąd ten potwierdzał konieczność ścisłego określania czynu i kary, twierdząc między innymi w orzeczeniu

²⁰ Art. VII *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z dnia 26 VIII 1789 r.: „Nikt nie może być oskarżony, aresztowany ani więziony bez podstaw prawnych określonych w ustawie i z zachowaniem form przez nią wskazanych. Ci, którzy oddziałują, wydają, wykonują lub zlecają wykonanie rozkazów arbitralnych, winni być ukarani; lecz każdy obywatel wezwany lub zatrzymany na podstawie ustawy winien natychmiast okazać posłuszeństwo; stawiając opór, staje się winnym”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 23 IV 2014).

²¹ Art. VIII *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z dnia 26 VIII 1789 r.: „[U]stawa może ustanawiać tylko takie kary, które są oczywiście i ściśle niezbędne, nikt nie może być karany inaczej jak tylko na podstawie ustawy uchwalonej i ogłoszonej przed popełnieniem przestępstwa i legalnie stosowanej”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 23 IV 2014).

²² T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 499.

²³ Por. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. III: *Okres międzywojenny*, Kraków 2002, s. 380–382.

²⁴ Postanowienie składu siedmiu sędziów SN – Izba Karna z 4 V 1930 r., sygn. II.3. K 686/29, OSN(K) 1930, nr 3, poz. 61.

z 8 października 1938 r., że podstawą karalności są czyny i kary wyraźnie w ustawie wskazane²⁵.

Po II wojnie światowej idea określoności w prawie polskim powraca dopiero po transformacji ustrojowej, i to jako zasada konstytucyjna. Wcześniej ustrojodawca nie zagwarantował w Konstytucji tak mocnej ochrony godności człowieka. W poprzednim ustroju utrudniona była ochrona praw i wolności, mimo że należące do porządku prawnego Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (art. 7 ust. 1)²⁶ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (art. 15)²⁷, przewidujące zasadę *nullum crimen sine lege*, były przyjęte przez państwo polskie bez zastrzeżeń oraz mimo że formalnie także obowiązujący w tym czasie Kodeks karny zawierał tę zasadę. W 1990 r. przywrócono gwarancyjną funkcję prawa, wprowadzając do Konstytucji RP klauzulę demokratycznego państwa prawnego, bowiem – jak później stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka jest związany z realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym z realizacją zasady legalności działania władzy publicznej”²⁸. Realizacja idei państwa prawnego wymagała – już na poziomie ustawy zasadniczej – ustanowienia skutecznych zabezpieczeń formalnych dla ochrony praw i wolności²⁹, wymagała zatem wypracowania reguł przyzwoitej legislacji (w innych orzeczeniach zasadę przyzwoitej legislacji nazwano „proceduralnym aspektem zasady demokratycznego państwa prawnego”³⁰). Stąd powrót do zasady *nullum crimen (tributum) sine lege* w Konstytucji w postaci art. 42 i 217, w ramach których realizuje się zasada określoności, a właściwie wyższy jej standard, gdyż na podstawie art. 2 w zw. z art. 31 Konstytucji RP realizuje się zasada określoności wszystkich innych ograniczeń praw i wolności.

Po zmianie Konstytucji w 1989 r. Sąd Najwyższy po raz pierwszy użył wyrażenia „zasada określoności” w postanowieniu z 24 stycznia 1991 r.

²⁵ Uchwała SN – Izba Karna z 8 X 1938 r., sygn. I K 2607/37, OSN(K) 1938, nr 11, poz. 256.

²⁶ Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284.

²⁷ Dz. U. 1997 Nr 38, poz. 167.

²⁸ Wyrok TK z 16 III 2011 r., sygn. K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

²⁹ Por. wyrok TK z 16 III 2011 r., sygn. K 35/08.

³⁰ Orzeczenie TK z 24 V 1994 r., sygn. K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10; orzeczenie TK z 18 X 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36; wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64; wyrok TK z 5 XI 2001 r., sygn. U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; wyrok TK z 25 IV 2001 r., sygn. K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81.

Stwierdził, że stosowanie rozszerzającej wykładni w prawie karnym prowadzi do stosowania zakazanej w prawie karnym materialnym analogii. Taki stan rzeczy kwalifikować należy jako naruszenie zasady określoności³¹. Kilka miesięcy później na temat zasady określoności wypowiedział się po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z 25 września 1991 r. wskazywał na określoność czynów zabronionych oraz na jej podstawy aksjologiczne, tj. ideę państwa prawnego oraz podstawy normatywne, czyli art. 1 ówczesnej Konstytucji RP (tzn. po zmianie w 1989 r.)³². Natomiast w sądownictwie administracyjnym pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2000 r. – zasada określoności została nazwana zasadą konstytucyjną³³.

1.3. Aksjologiczne podstawy zasady określoności – ochrona godności ludzkiej

Z aksjologicznych podstaw zasady określoności wynika ochrona godności ludzkiej jako niewzruszonej wartości i źródła podstawowych praw i wolności. Ochronę tych praw gwarantuje idea państwa prawnego, które za podstawę wszelkich działań organów państwa uznaje prawo, a postawę organów stanowiących to prawo wyznacza się według kryteriów przyzwoitości (zasada przyzwoitej legislacji należy do kanonu zasad państwa prawnego), bowiem działalność ustawodawcy przeciwko prawom człowieka należy traktować jako „delikt przeciwko moralności prawa”³⁴. Ustrojodawca wyraźnie zaznaczył w art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji RP, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Gdyby tak się jednak stało, ustawodawca nie zasługiwałby na miano przyzwoitego.

W państwie prawa zasada określoności uzyskuje walor instytucji prawa i w tej funkcji staje się narzędziem organu stanowiącego. Jest zatem skierowana do ustawodawcy, który w ramach posiadanych kompetencji stoi na straży praw i wolności w szerokim tego słowa znaczeniu, tj. ustala granice korzystania z praw i wolności z zachowaniem zasady równości

³¹ Postanowienie SN z 24 I 1991 r., sygn. V KZP 32/90, OSNKW 1991, nr 7–9, poz. 32.

³² Postanowienie TK z 25 IX 1991 r., sygn. S 6/91, OTK 1991, nr 1, poz. 34.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z 26 X 2000 r., sygn. I SA/Kr 940/99.

³⁴ M. Jackowski, op. cit., s. 20.

oraz granice ingerencji w prawa jednostki – ingerencji mającej na celu wyłącznie ochronę interesu publicznego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, zasada określoności służy „ograniczeniu, a nie umocnieniu władzy”³⁵. W tym stanie rzeczy staje się ona instrumentem oddziaływania państwa na jednostkę, lecz w granicach bezpieczeństwa prawnego, co oznacza, że zasada określoności wyznacza granicę pomiędzy wolnością jednostki a uprawnieniami państwa, stojąc na straży nadrzędności obszaru swobód obywatelskich nad obszarem władzy (imperium) państwa, na co zwrócił uwagę TK w jednym z ważniejszych swoich orzeczeń (odnoszącym się do badania legalności dekretów dotyczących stanu wojennego), stwierdzając:

prawodawca konstytucyjny uznaje [...] przedpaństwowy i ponadkonstytucyjny charakter podstawowych praw człowieka. Państwo jest strukturą polityczną służebną wobec praw człowieka. Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, które nie pochodzą z woli państwa³⁶.

Podobnie twierdzi T. Spyra, przywołując ustalenia doktryny niemieckiej na temat zasady określoności:

[z]daniem niektórych przedstawicieli doktryny [niemieckiej] jedynie prawa podstawowe są w stanie postawić praktyczne wymagania co do określoności ustaw. [...] Jedynie tworzenie przez ustawodawcę należycie określonych przepisów pozwala na pełne urzeczywistnienie i wykonywanie przez obywateli swoich praw³⁷.

Wobec powyższego dbałość państwa o ochronę praw jednostki poprzez maksymalną określoność ustanowionych ograniczeń jest aktem lojalności państwa wobec jednostki i ostatecznie gwarancją bezpieczeństwa prawnego. Zasadzie bezpieczeństwa prawnego, uznanej za nieodłączny element państwa prawnego³⁸, przypisano więc „szczególną rolę w uzasadnianiu obowiązywania zasady określoności”³⁹. To właśnie zasada bezpieczeństwa prawnego realizuje się w najwyższym stopniu, gdy przy użyciu zasady określoności ustalony podmiotowy i przedmiotowy zakres oddziaływania państwa na obywateli nie pozostawia organom

³⁵ Postanowienie TK z 25 IX 1991 r., sygn. S 6/91; wyrok TK z 9 VI 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK-A 2010, nr 5, poz. 50; wyrok TK z 5 V 2004 r., sygn. P 2/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 39; wyrok TK z 28 VI 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 67.

³⁶ Postanowienie TK z 6 XI 2008 r., sygn. P 5/2007, OTK-A 2008, nr 9, poz. 163; wyrok TK z 16 III 2011 r., sygn. K 35/08.

³⁷ T. Spyra, op. cit., s. 57.

³⁸ Por. M. Jackowski, op. cit., s. 20.

³⁹ T. Spyra, op. cit., s. 56.

władzy nadmiernej swobody w stosowaniu prawa⁴⁰, chroniąc jednostkę „przed omnipotencją państwa i jego aparatu”⁴¹.

W tym stanie rzeczy zasada określoności chroni obywateli przed arbitralnością organów stosujących prawo⁴², która – mając za podstawę decyzji organów nie prawo, lecz władzę – nie znajduje uzasadnienia w systemie opartym na zasadzie *lex est rex*. Ograniczając samowolę władz, zasada określoności realizuje gwarancyjną funkcję prawa⁴³. Wobec takiego znaczenia zasady określoności ani Trybunał Konstytucyjny, ani sądy, ani doktryna nie kwestionują jej doniosłości. TK stwierdził, że zasada ta „ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności”⁴⁴ oraz że „[o]wa określoność nabiera ogromnego znaczenia w sferze stosunków daninowych, w których obywatel ze szczególną wyrazistością narażony jest na zetknięcie się z władcym działaniem organów władzy publicznej (por. [...] wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30)”⁴⁵. Także w doktrynie uznano, iż „[u]stawowa określoność czynu zabronionego jest jednym z najbardziej doniosłych zagadnień prawa karnego materialnego. Precyzyjne odczytanie znamion tworzących typ czynu zabronionego pozwala bowiem na prawidłowe odróżnienie tego, co zakazane, od tego, co niezakazane (czyli dozwolone)”⁴⁶.

Ze względu na doniosłą rolę, jaką pełni zasada określoności w prawie, stała się ona „trwałym elementem polskiego porządku konstytucyjnego”⁴⁷, czego wyrazem jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym organ ten zajmuje się zasadą określoności jako wartością i jako metodą tworzenia prawa.

Aksjologiczne podstawy zasady określoności wymagają szczegółowej analizy tej zasady jako wartości w kontekście idei prawa (sprawiedliwości i jej fundamentu) równości⁴⁸, która jest podstawowym założeniem

⁴⁰ Por. wyrok TK z 30 III 2004 r., sygn. K 32/03, OTK-A 2004/3/22; wyrok TK z 24 II 2003 r., sygn. K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 18.

⁴¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX nr 8778, komentarz do art. 7.

⁴² Por. wyrok TK z 16 III 2011 r., sygn. K 35/08; M. Jackowski, op. cit., s. 21.

⁴³ Por. wyrok TK z 11 XII 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK 2001, nr 8, poz. 257.

⁴⁴ Wyrok TK z 13 X 2008 r., sygn. K 16/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 136.

⁴⁵ Wyrok TK z 11 V 2004 r., sygn. K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.

⁴⁶ *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, pod red. J. Giezka, N. Kłaczyńskiej, G. Łabudy, Warszawa 2012, LEX nr 8668, pkt 19.

⁴⁷ Por. T. Spyra, op. cit., s. 53.

⁴⁸ „[...] die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht”, zob. G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, w: *Die Schule im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat*, <http://ods3.schule.de/aseminar/rechtsstaat/unrecht.htm> (dostęp: 29 VIII 2013).

zasady określoności realizującym się w idei jednakowego stosowania prawa objętego tą zasadą. Podjęcie tego tematu w ramach innego opracowania wydaje się konieczne.

1.4. Normatywne podstawy zasady określoności – ochrona podstawowych praw i wolności w państwie

Zasada określoności, realizując ideę praworządności, znajduje swoje podstawy w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, która czyni ją formalnym źródłem zasady określoności. W. Wróbel stwierdził, że „[d]emokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej”⁴⁹. Zasada demokratycznego państwa prawnego wprowadza zasadę prymatu prawa w państwie, co oznacza, że „byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności”⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny traktuje klauzulę państwa prawnego jako „regulę o charakterze normatywnym”⁵¹, z czym trudno się nie zgodzić, wzięwszy pod uwagę, że klauzula ta znajduje się w części normatywnej Konstytucji RP.

Podstawę o charakterze ogólnym stanowi zatem obecnie art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵² oraz wcześniej art. 1 Konstytucji RP (po zmianie z dnia 31 grudnia 1989 r.⁵³). Klauzula ta w brzmieniu ustalonym w art. 1 Konstytucji po zmianie w 1989 r. została przeniesiona do art. 2 Konstytucji z 1997 r. tworzonej już w warunkach nowego ustroju państwa⁵⁴. Ten zabieg – zdaniem sędziów Trybunału Konstytucyjnego – był kontynuacją intencji ustrojodawcy z 1989 r. Mowa tu o „aksjologicznej bliskości”⁵⁵, która oznaczała jednakowe rozumienie treści zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej zarówno w art. 1 Konstytucji po zmianie w 1989 r., jak i w art. 2 Konstytucji

⁴⁹ Wyrok TK z 30 IX 2008 r., sygn. K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

⁵⁰ W. Skrzydło, op. cit., komentarz do art. 2.

⁵¹ W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 42.

⁵² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵³ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

⁵⁴ Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

⁵⁵ Wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97.

z 1997 r.⁵⁶ Równoznaczność obu przepisów pozwoliła utrzymać w mocy rozważania Trybunału Konstytucyjnego na temat demokratycznego państwa prawnego poczynione przed 1997 r. Zarówno pod rządami art. 1 Konstytucji po zmianie w 1989 r., jak i art. 2 Konstytucji z 1997 r. klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowiła „swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”⁵⁷. W doktrynie zasadę państwa prawnego postrzegano jako zasadę, której „nie da się sformułować jednoznacznie”⁵⁸, bowiem jest ona „konglomeratem innych, bardziej szczegółowych zasad”⁵⁹, niezapisanych w Konstytucji, ale właśnie z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywiedzionych⁶⁰.

Do tych zasad zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zaliczyły zasadę określoności, którą wyprowadzono albo bezpośrednio⁶¹ z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, albo pośrednio, tj. z zasady przyzwoitej legislacji⁶². Rozwiązanie drugie wydaje się właściwsze. Po pierwsze dlatego, że jasno wynika z niego podmiot, do którego zasada ta jest adresowana, po drugie, odnosi się do procesu tworzenia prawa i po trzecie, jej realizacja i jako wartości, i jako metody bez wątpienia mieści się w granicach przyzwoitości. Zasada określoności jest zatem kwestią legislacyjną, a jej adresatem staje się ten organ władzy, który ze względu na swoje prawodawcze kompetencje najskuteczniej może chronić prawa i wolności obywatelskie. Także wynikanie zasady określoności z zasady

⁵⁶ Por. wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97.

⁵⁷ Wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97.

⁵⁸ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji...*, s. 687.

⁵⁹ T. Spyra, *op. cit.*, s. 55.

⁶⁰ Por. D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4(57), s. 52–53.

⁶¹ Wyrok TK z 25 XI 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96; postanowienie TK z 12 XII 2006 r., sygn. Tw 6/06, OTK-B 2006, nr 6, poz. 266.

⁶² Por. L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r.*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 123–126; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji...*, s. 684; D. Salitra, *op. cit.*, s. 33; *Synteza informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. – Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. – Problematyka ochrony praw lokatorów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2003, s. 18; J. Kosonoga, *Dozór Policji jako środek zapobiegawczy w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008, s. 42; wyrok TK z 21 III 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51; wyrok TK z 17 V 2005 r., sygn. P 6/04.

przyzwoitej legislacji wskazuje na realizowanie się jej wyłącznie w warunkach przyzwoitości ustawodawcy, rozumianej jako zachowanie minimalnych reguł uczciwości, czyli stanowienia prawa bez pułapek, trwałość ustanowionych reguł, wyznaczanie granic ingerencji oraz zrozumiałość prawa⁶³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego tak rozumiana przyzwoitość ma swoje podstawy w racjonalizmie prawodawcy, czego wyrazem jest zdanie TK w uzasadnieniu do jednego z wyroków stwierdzające, że „legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby spełniała wszystkie formalne kryteria poprawności”⁶⁴. Dlatego w postrzeganiu zasady określoności nie mogą pozostawać poza uwagą Trybunału dwie jej funkcje: pierwsza, gwarancyjna, rozumiana jako prawne zabezpieczenie praw i wolności jednostki przed nadmierną ingerencją władzy, oraz druga, sprzyjająca lepszemu rozumieniu prawa, ocenianego miarą adekwatności znaczenia prawodawcy i znaczenia odbiorcy normy. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny uznał zasadę określoności za konieczny element pewności prawa. Ma ona bowiem wpływ na realizację tej „istotnej wartości konstytucyjnej”⁶⁵ wyrażającej się w stabilności prawa (trwałość) i jego przewidywalności („przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”⁶⁶). Zasada określoności ustala zatem reguły prawidłowego funkcjonowania państwa, poprzez wskazanie tego, co jest dozwolone, a co zabronione⁶⁷, tym samym zaś wyznacza granicę tego, co zgodne z prawem, a co bezprawne. W obszarach, w których ingerencja w sferę praw człowieka może być najbardziej dolegliwa, ochrona takich dóbr wymaga wyższych standardów określoności, czego świadomość miał ustrojodawca, stanowiąc art. 42 i 217 Konstytucji RP z 1997 r. W ten sposób zasada określoności wyznacza granicę pomiędzy tworzeniem a stosowaniem prawa, zatem chroniąc zasadniczy element praworządności – podział władzy, spełnia swoją gwarancyjną rolę, a tym samym stanowi podstawę do budowy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁶⁸. Zaufanie mające za podstawę bezpieczeństwo prawne staje się możliwe jedynie w warunkach

⁶³ Por. wyrok TK z 21 XII 2005 r., sygn. K 45/2005, OTK-A 2005, nr 1, poz. 140.

⁶⁴ Wyrok TK z 17 V 2005 r., sygn. P 6/2004, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.

⁶⁵ M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej. Teza 1*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9(56), s. 62.

⁶⁶ Wyrok TK z 12 III 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

⁶⁷ Postanowienie TK z 25 IX 1991 r., sygn. S 6/91; wyrok TK z 9 VI 2010 r., sygn. SK 52/08; wyrok TK z 5 V 2004 r., sygn. P 2/03; wyrok TK z 28 VI 2005 r., sygn. SK 56/04.

⁶⁸ Wyrok TK z 16 III 2011 r., sygn. K 35/08.

pewności prawa – prawa, które nie jest „pułapką dla obywatela”⁶⁹. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo pewne jest możliwe jedynie w warunkach lojalności władz, wyrażającej się w szacunku tych władz dla roli państwa i przestrzeganiu „z góry ustalonych zasad czy reguł gry”⁷⁰. Zatem pewność prawa, stanowiąc potwierdzenie przyzwoitości prawodawcy, lojalności wszystkich władz w państwie, stoi na straży ustalonego porządku ustrojowego. Jest fundamentem praworządności oraz – jak to ujął TK – „fundamentem politycznym demokracji”⁷¹.

Normatywny obszar zasady określoności wymaga jednak głębszych rozważań dotyczących głównie wzorców konstytucyjności przepisu badanego pod względem określoności, a zwłaszcza tych, dla których nie ma zastosowania podwyższony standard określoności, których jednak zakres niniejszego opracowania nie obejmuje.

2. Językowy aspekt zasady określoności – ustalanie granic rozumienia prawa i podstawa stosowania zasady *ignorantia iuris nocet*

Prawodawstwo jest sposobem komunikowania się władzy z obywatelami. Relacja państwo – obywatel wyczerpuje wszystkie znamiona skutecznej komunikacji. W doktrynie zwraca się uwagę na istnienie komunikacji pomiędzy prawodawcą a adresatem normy⁷², której skuteczność wymaga spełniania określonych dla komunikacji warunków. Należy do nich prawidłowe posługiwanie się narzędziem komunikowania, czyli językiem. Prawodawca – za pomocą znaku językowego – określa swoje zamiary i w tym kontekście określoność ma wymiar językowy. Znak jest uzewnętrznieniem myśli i jeżeli został fortunnie użyty, prowadzi odbiorcę do rozumienia. Prawodawca ma zatem obowiązek posługiwać się znakiem, po pierwsze, adekwatnym do pojęcia, by uniknąć błędu wypowiedzi nieznaczącej, po drugie, powinien właściwie tego znaku użyć, by uniknąć wieloznaczności – największej przeszkody określoności. Ma więc obowiązek dołożyć wszelkich starań, by swoją wypowiedź uczynić jednoznaczną, czyli poprzez znak wskazać na to znaczenie, które ma na myśli. Jednoznaczność zawęży pole wykładni, a tym samym ogranicza

⁶⁹ Wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

⁷⁰ Wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97,

⁷¹ Wyrok TK z 6 III 2002 r., sygn. P 7/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 13.

⁷² Por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji...*, s. 684.

możliwości dla wszelkiej dowolności w odczytaniu normy, przed którą zasada określoności chroni. Ustalając granice działania organów stosujących prawo⁷³, przeciwdziała bowiem arbitralnym decyzjom w stosowaniu prawa. Aby jednoznaczność zrealizowała się jako warunek zasady określoności, konieczna jest precyzja w formułowaniu intencji i jej wyrażaniu. To właśnie dzięki precyzji możliwe jest ściśle rozumienie intencji ustawodawcy, a raczej ściśle odczytanie normy, gdyż odwołanie się do intencji jest pewnym uproszczeniem, ponieważ trudno w ogóle mówić o wyobrażeniu konkretnej intencji przez ustawodawcę, będącego jedynie „konstruktem teoretycznym”⁷⁴.

W orzecznictwie i doktrynie zauważa się wszakże, że nie istnieje jeden poziom określoności w całym obszarze stanowienia ograniczeń praw i wolności⁷⁵. To od wagi ograniczenia uzależnia się standard określoności⁷⁶. Te ograniczenia, które najbardziej dotyczą godności, a należą do nich z pewnością wszelkie działania ograniczające wolność i własność, powinny być ustanowione z najwyższą precyzją. Dotyczy to przede wszystkim prawa represyjnego i daninowego. Ustrojodawca także uznał te obszary za newralgiczne, bowiem w art. 42 i 217 Konstytucji RP z 1997 r. ustalił dla nich wyższy standard określoności niż wynikający z ogólnej formuły państwa prawa wyrażonej w art. 2 i zasady wyłączności ustawowej ograniczeń praw wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Miernikiem stopnia określoności może się stać rodzaj i rozmiar sankcji, rozumianej jako negatywne konsekwencje stosowane w następstwie niewykonanej powinności – jeśli chodzi o zasadę określoności – określonej w prawie stanowionym. Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania i jego przynależność do prawa publicznego mowa tu głównie o sankcjach realizowanych przez organy państwowe

⁷³ „Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm dienen ferner dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen (vgl. BVerfGE 56, 1 <12>; 110, 33 <54>)”, zob. Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 2. Kammer des Zweiten Senats, *Die Verfassungsbeschwerde des G. GmbH gegen § 7, § 8, § 9, § 10 und § 11 des Gesetzes zur Umsetzung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Landespflegegesetz – LPflegeG) vom 29. Juni 2004 des Landes Brandenburg (GVBl I S. 339)*, 2 BvR 1095/05 vom 17 X 2007, Absatz-Nr. 114, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20071017_2bvr109505.html (dostęp: 3 V 2014).

⁷⁴ A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Wrocław 2002, s. 155.

⁷⁵ Por. wyrok TK z 26 IV 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; wyrok TK z 7 I 2004 r., sygn. K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1; wyrok TK z 8 XII 2009 r., sygn. K 7/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 166.

⁷⁶ Por. wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. K 27/00.

w ramach „zinstytucjonalizowanego przymusu państwowego”⁷⁷ oraz o sankcjach nieważności spełniających się *ex lege*. T. Spyra sformułował zasadę, wedle której „[...] im wyższa sankcja, tym wyższy wymagany stopień określoności”⁷⁸. Zdanie to należałoby uznać za kluczowe dla zasady określoności, a właściwie dla ustalenia jej miary. Wydaje się, że to z perspektywy sankcji należy oceniać oddziaływanie zasady określoności na różne dziedziny prawa. W istocie nie na podstawie dziedziny prawa ustala się miarę określoności (choć podwyższony standard dotyczy konkretnych dziedzin: prawa represyjnego i daninowego), ale na podstawie stopnia i rodzaju naruszenia prawa czy wolności⁷⁹. Zatem surowszym standardom określoności podlegają prawa i wolności osobiste i polityczne⁸⁰ oraz majątkowe, bowiem to w tych obszarach najłatwiej uchybić godności ludzkiej, której ochronę przypisano zasadzie określoności. W tej sytuacji można przyjąć, że dla poziomu określoności bez znaczenia jest dziedzina prawa.

Nie istnieje jednak granica pomiędzy wyższą a niższą sankcją, nie istnieje zatem granica pomiędzy niższym a wyższym standardem określoności. Tego rodzaju ustalenia mają charakter ocenny, dlatego i ocena spełnienia rygoru określoności, i ocena konstytucyjności przepisu nie mają swojej miary. Określoność nie jest osiągalna w stopniu absolutnym, ale jedynie w stopniu dostatecznym. Także niespełnienie rygoru określoności, a właściwie dostatecznej określoności, nie przekłada się wprost na ocenę niekonstytucyjności przepisu. Ocena niekonstytucyjności przepisu jest wypadkową wielu okoliczności składających się na pewność prawa, którą brak dostatecznej określoności rekompensuje jednolita wykładnia przepisu. Ten warunek konstytucyjności przepisu jest ważny, bowiem koniecznością prawa jest jego skuteczność. Jeżeli istnieje utrwalona praktyka stosowania konkretnego przepisu, to jego uchylenie (które zasadniczo jest działaniem naruszającym zupełność i spójność systemu prawa) jest bardziej szkodliwe niż pozostawienie

⁷⁷ E. Łętowska, *Sankcje w prawie cywilnym – zarys problemu*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 19, <http://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artukul/sankcje-w-prawie-cywilnym-zarys-problemu/> (dostęp: 30 V 2014).

⁷⁸ T. Spyra, *op. cit.*, s. 67.

⁷⁹ „Die Anforderungen des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes sind allerdings um so strenger, je intensiver der Grundrechtseingriff ist (vgl. BVerfGE 59, 104 [114]; vgl. auch BVerfGE 49, 89 [133] [...]), zob. BVerfG, Beschluß des 2. Senats vom 3 VI 1992, *Die Verfassungsbeschwerde 1. des Herrn P...*, BvR 1041/88, 78/89, BVerfGE 86, 288 (311), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv086288.html> (dostęp: 30 V 2014).

⁸⁰ Orzeczenie TK z 26 IV 1995 r., sygn. K 11/94.

w mocy przepisu niespełniającego językowego testu określoności, tj. np. przepisu, który mimo swojej wieloznaczności jest stosowany jednolicie.

Badanie konstytucyjności przepisów w aspekcie określoności jest działaniem dwuetapowym. W pierwszej kolejności prowadzony jest językowy test określoności wiodący do oceny jasności (jednoznaczności pragmatycznej) przepisu. Ocenie podlega zatem jego forma. Pozytywny językowy test określoności z założenia prowadzi do jednolitego stosowania przepisu, co oznacza, że przepis spełnia rygor określoności i w tym aspekcie jest on konstytucyjny. Jeżeli jednak językowy test określoności wypada negatywnie, to fakt ten wcale nie musi przesądzać o niekonstytucyjności przepisu. To w istocie dopiero praktyczny test określoności (test jednolitego stosowania przepisu) daje odpowiedź, czy w konkretnym przypadku realizuje się wartość określoności. Jednolite stosowanie przepisu gwarantuje realizację idei określoności, pozwala zatem zachować autorytet państwa i prawa. Wobec powyższego, jeżeli przepis jest nieokreślony w stopniu naruszającym wartość (ideę) określoności, czyli gdy nieokreśloność prowadzi, albo istnieje duże prawdopodobieństwo, że będzie prowadzić, do niejednolitości w stosowaniu tego przepisu, należy stwierdzić jego niekonstytucyjność.

Skoro zasada określoności jest metodą tworzenia prawa, to należy mocno akcentować jej językowy charakter. Jeśli przyjmujemy, że określoność to sposób formułowania prawa, uzewnętrzniania intencji za pośrednictwem znaków językowych, to bez wątplenia możemy uznać zasadę określoności za metodę tworzenia prawa, dzięki której realizuje się wartość zasady określoności. Uznanie zasady określoności za metodę tworzenia prawa prowadzi niniejsze rozważania do Zasad techniki prawodawczej (ZTP lub Zasady)⁸¹, które wskazują na zasadę określoności jako na jedną z metod tworzenia prawa oraz stanowią „zbiór reguł wskazujących, jak poprawnie konstruować akty normatywne”⁸².

Tworzenie prawa według metody określoności pozwala zastosować normę w określonych okolicznościach (§ 146 ust. 2 ZTP). Metoda ta polega na rodzajowym *określeniu* okoliczności, w których norma ma być zastosowana (stąd też nazwa omawianej zasady), a więc na zawężeniu zakresu ogólnego pojęcia w drodze wskazania koniecznych *differentia specifica*. W efekcie ustalony zostaje rygor owej określoności – jednoznaczne

⁸¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

⁸² S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4(44), s. 11.

i wyczerpujące wskazanie okoliczności. Podobne rozwiązanie dotyczy zawężenia kręgu adresatów przepisu (§ 144 ust. 2 ZTP). Zasady techniki prawodawczej jako katalog językowych i prawnych⁸³ środków prawidłowego tworzenia prawa zawierają istotne wskazówki dla uzyskania maksymalnej komunikatywności wypowiedzi prawnej. Ze względu na zakres rozważań (językowy aspekt zasady określoności) pominięto kwestię środków o charakterze prawnym.

Zasady techniki prawodawczej to jedynie „katalog możliwych środków techniki prawodawczej”⁸⁴, zatem wybór właściwych reguł dla uzyskania komunikatywności konkretnego legislacyjnego przypadku należy do decyzji legislatora, co potwierdza stanowisko w doktrynie:

[...] redaktor musi sam znaleźć najlepszą legislacyjnie formę wyrażenia rozstrzygnięcia prawodawcy, mając na uwadze respektowanie takich wartości, jak precyzja, komunikatywność i przejrzystość proponowanych unormowań lub wyjątkowo – nawet odstąpić od jakiegoś rozwiązania wskazanego w *Zasadach*. Technika prawodawcza to bowiem nie tylko, a nawet nie przede wszystkim zbiór *Zasad*, ale szczególna umiejętność⁸⁵.

Jednak relacja Zasad techniki prawodawczej do zasady określoności jest szczególna, można nawet powiedzieć, że ścisła. Wskazane w *Zasadach* środki językowe niemalże w pełni odpowiadają kryteriom zasady określoności, zatem w przypadku tej metody tworzenia prawa raczej nie należy ich traktować w kategoriach środków możliwych, ale obowiązkowych. Tu wybór dokonywany przez legislatora jest poważnie ograniczony, bowiem odstępstwo od zaproponowanych przez ZTP środków językowych staje się jednocześnie odstępstwem od rygoru określoności, a takie działania zasadniczo zasługuje na krytykę, ponieważ zaniedbania na płaszczyźnie językowej przenoszą negatywne skutki także na realizację wartości określoności. Dlatego wynikiem odstępstwa od zasad techniki prawodawczej w przypadku zasady określoności jest odstępstwo od kryteriów tej zasady. Taka sytuacja – ze względu na wartość określoności – kwalifikuje się już do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, mimo że zasadniczo naruszenie ZTP nie musi prowadzić do tak radykalnych wniosków.

Zarówno Zasady techniki prawodawczej, jak i zasada określoności na pierwszy plan wysuwają ideę komunikacji, szczególnie jednak akcentowaną

⁸³ Por. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 1, s. 9.

⁸⁴ Ibidem, s. 5.

⁸⁵ S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 18.

w zasadzie określoności, a zwłaszcza gdy chodzi o sankcję⁸⁶. „[R]acjonalny model tworzenia prawa oznacza więc komunikatywne posługiwanie się językiem prawnym”⁸⁷. Zasady techniki prawodawczej, realizując tę ideę, dążą do takiej redakcji przepisu, która zapewni adekwatność jego treści do komunikowanej intencji (§ 6 ZTP). Zasada określoności idzie dalej. Traktując ideę komunikacji rygorystycznie, przyczynia się do wyraźnego ograniczenia prób manipulowania prawem na etapie jego stosowania.

W celu osiągnięcia najwyższego poziomu komunikacji pomiędzy prawodawcą a adresatami norm przewidziano w ZTP posługiwanie się przez strony porozumienia w prawie znanym im już kodem języka potocznego. Wykorzystanie składni języka potocznego, jego leksyki w podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ZTP) ułatwia zatem cały proces komunikacji i stwarza realną szansę na porozumienie, w konsekwencji zaś realizację idei prawa. By jednak mogło to nastąpić, sposób komunikowania powinien być wolny od wszelkich błędów, które stanowią przeszkodę w porozumieniu. W celu formułowania poprawnej wypowiedzi w prawie Zasady technik prawodawczych zobowiązują twórcę prawa do stosowania odpowiednich środków językowych. Do katalogu tych środków ZTP zaliczają: zwięzłość i syntetyczność wypowiedzi (§ 5 ZTP), które „[...] można osiągnąć w ten sposób, że w stosunkowo krótkiej wypowiedzi należy zawrzeć możliwie dużo elementów norm prawnych”⁸⁸, dokładność (§ 6 ZTP), jednoznaczne i wyczerpujące wskazanie okoliczności (§ 145 ust. 2 ZTP) oraz uwzględnienie kontekstu (§ 146 ZTP) czy zakaz ekwiwokacji (§ 10 ZTP). Wymienione środki językowe w istocie odpowiadają obowiązkowym kryteriom rygoru określoności, do których należy precyzja (dokładność, zwięzłość i syntetyczność) prowadząca poprzez wyczerpujące wskazanie *differentia specifica* do jednoznaczności wypowiedzi, pozwalającej w dalszej kolejności uzyskać adekwatność znaczeń nadawcy i odbiorcy. Zakaz ekwiwokacji oraz obowiązek uwzględnienia kontekstu nie stanowią odrębnych kryteriów

⁸⁶ „Das Gebot der Gesetzesbestimmtheit gilt (Art. 103 Abs. 2 GG) auch für die Strafandrohung. Strafe als missbilligende hoheitliche Reaktion auf schuldhaftes kriminelles Unrecht muss in Art und Maß durch den parlamentarischen Gesetzgeber normativ bestimmt werden, die für eine Zuwiderhandlung gegen eine Strafnorm drohende Sanktion muss für den Normadressaten vorhersehbar sein”, zob. BVerfG, Urteil des 2. Senats vom 20 III 2002, *Die Verfassungsbeschwerde des Herrn H...*, 2 BvR 794/95, Leitsatz 1, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20020320_2bvr079495.html (dostęp: 30 V 2014).

⁸⁷ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX nr 8018, komentarz do § 6.

⁸⁸ *Ibidem*, komentarz do § 5.

określoności, są to bowiem warunki poprawności każdej wypowiedzi, nawet o większym stopniu ogólności.

Zatem test określoności musi opierać się w zasadniczej mierze na kwestiach językowych, co też uczynił Trybunał Konstytucyjny, tworząc definicje zasady określoności, oparte głównie na kryteriach językowych. Jak pokazuje praktyka orzecznicza TK, zdefiniowanie zasady określoności nie jest łatwe, a jeszcze trudniejsze jest zastosowanie tych standardów w konkretnych sytuacjach prawnych. Problem wynika z faktu trudności w posługiwaniu się językiem oraz z faktu, że kwestie określoności dotyczą bardzo delikatnej materii praw i wolności. Tu wymagane jest dążenie do doskonałości w posługiwaniu się językiem, bowiem ceną jest godność człowieka z jednej strony oraz autorytet państwa i prawa z drugiej. Ostatecznie językowy aspekt zasady określoności wyznacza granice obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet*, gdyż prawo niejasne i niezrozumiałe nie daje podstaw stosowania konsekwencji prawnych⁸⁹.

Wobec powyższego pełna realizacja zasady określoności wymaga podjęcia przede wszystkim szczegółowych badań określoności od jej strony językowej. W pierwszej kolejności konieczne jest wypracowanie jednego schematu postępowania w zakresie językowego badania określoności, następnie skupienie się na niej jako na metodzie tworzenia prawa w celu wskazania obowiązków ustawodawcy, których świadoma realizacja pozwoli uzyskać pożądaną efekt, tj. ściśle rozumienie przepisu i jednakowe jego stosowanie. Te dwa aspekty stanowią najistotniejszą kwestię w realizacji idei określoności.

Podsumowanie

Zasada określoności w swoim prawnym aspekcie ma aksjologiczne i normatywne podstawy. Występuje jako wartość wpisana do ustrojowych reguł państwa, z czego wynika jej konstytucyjna ranga. Jest skierowana do ustawodawcy, który do przepisów ograniczających prawa i wolności stosuje metodę określoności, i poniekąd do negatywnego ustawodawcy, który oceniając prawidłowość regulacji, podejmuje wiążącą decyzję w kwestii mocy przepisu. Zasada określoności jest bezwzględny obowiązkiem ustawodawcy i realizuje się wyłącznie w warunkach jego przyzwoitości, co wynika nie tylko z normatywnych podstaw określoności, ale i z racjonalnego punktu widzenia.

⁸⁹ T. Spyra, op. cit., s. 53.

Zasada określoności w swoich aksjologicznych podstawach chroni zarówno godność człowieka, jak i równowagę w funkcjonowaniu państwa. Niespełnienie rygoru określoności w obszarze stanowienia ograniczeń praw i wolności powoduje dezorientację i życie w obawie przed niezidentyfikowanym zagrożeniem oraz w poczuciu, że przyznane jednostce prawa są pozorne. W takich warunkach państwo i prawo są dysfunkcjonalne i w istocie pozbawione autorytetu. Prawo staje się wtedy raczej „instrumentem służącym zachowaniu władzy”⁹⁰, a nie realizacji interesu państwa jako wspólnoty. W sytuacji gdy system sprzyja prawotwórczym interpretacjom oraz arbitralnym decyzjom, wynikającym przecież z pokusy realizacji doraźnych potrzeb instytucji sprawujących władzę, bezpieczeństwo prawne staje się iluzją. Zasada określoności jako wartość jest więc gwarancją tego bezpieczeństwa, a jej realizacja – aktem lojalności organów państwa wobec obywatela. Z tego wynika założenie, że brak regulacji jest zawsze świadomym działaniem racjonalnego ustawodawcy, czyli milczenie ustawodawcy w kwestii ograniczeń praw oznacza brak tych ograniczeń.

Żeby jednak idea określoności mogła się realizować, prawo musi spełniać warunek najwyższego stopnia zrozumiałości, tak by zastosowanie sankcji w sytuacji naruszenia zakazu lub niewykonania nakazu wynikało z woli jednostki, a nie z niewiedzy spowodowanej niemożnością odczytania normy prawnej. Językowy aspekt zasady określoności ma zatem kluczowe znaczenie w realizacji idei określoności. Niezrozumiałe prawo, szczególnie w obszarze stanowienia ograniczeń praw jednostki, stwarza zagrożenie wzmocnienia onnipotencji państwa i pozbawienia prawa jego gwarancyjnej funkcji.

A LOOK AT THE PRINCIPLE OF CERTAINTY IN THE CONTEXT OF ITS SOURCES

Summary

The sources of the principle of certainty constitute the first phase of the search for answers about the purpose, understanding and practical application of the principle. The basis for the considerations in the subject matter is primarily the Polish Constitution, the case law of the Constitutional Court and the much more modest achievements of the doctrine. Because the principle of certainty does not only bear its

⁹⁰ Postanowienie TK z 25 IX 1991 r., sygn. S 6/91; wyrok TK z 5 V 2004 r., sygn. P 2/03; wyrok TK z 28 VI 2005 r., sygn. SK 56/04; wyrok TK z 9 VI 2010 r., sygn. SK 52/08.

legal aspect but also the linguistic one, the literature within the scope of linguistics has been also taken into consideration. In its legal aspect, the principle encompasses its relation to the law in general and as well as its axiological and normative foundations.

The principle of certainty is undoubtedly a legal issue. It arises from the very concept of law, as certainty is an inherent feature of the law, especially of positive law, and hence its linguistic aspect. The principle of certainty in the axiomatic foundations protects human dignity setting out the framework for the activities of the state in the sphere of the regulation of restrictions of rights and freedom, the protection of which is an integral element of the rule of law. It is the guarantor of the implementation of the idea of *lex est rex*, which is a determinant for a constitutional clause of the rule of law. To provide effective protection to the citizen against the omnipotence of the state, the principle had to obtain the rank of a constitutional one, while in order to pursue its practical objective, the rule of law must obtain a linguistic dimension. Thus, the principle of certainty being a legal category cannot exist outside the language realm. Defining is primarily a linguistic activity. The linguistic aspect of the principle of certainty allows to determine a clear boundary between what is and is not lawful, a boundary which forms the basis of the principle of *ignorantia juris non excusat*.

The principle of certainty in its axiomatic foundations protects not only the dignity of a man, but also the balance in the functioning of the state. A failure to implement the rigour of the principle of certainty in the sphere of the regulation of restrictions of rights and freedom causes confusion and fear of an unidentified threat. It suggests that the rights granted are only apparent. The principle of certainty as a value is therefore a guarantee of legal security and its implementation is an act of loyalty of the state authorities to the citizen. Conclusively, there arises an assumption that a lack of a regulation is always a conscious action of a rational legislator, therefore the silence of a legislator regarding rights restrictions means that such restrictions do not exist.

Keywords: principle of certainty – *nullum crimen sine lege certa* – legal security – legal certainty