

SKUTECZNOŚĆ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Czesław Martysz

Sylwia Barańska, Adam Bródka, Marcin Burdzik, Igor Gontarz
Jakub Krawczyk, Czesław Martysz, Krzysztof Nowak, Karolina Radosz
Beniamin Rozczyński, Agnieszka Słomczyńska, Marcin Szczypczyk



Wolters Kluwer

SKUTECZNOŚĆ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Czesław Martysz

Sylwia Barańska, Adam Bródka, Marcin Burdzik, Igor Gontarz
Jakub Krawczyk, Czesław Martysz, Krzysztof Nowak, Karolina Radosz
Beniamin Rozczyński, Agnieszka Słomczyńska, Marcin Szczypczyk

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja współfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach



Stan prawny na 1 marca 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Kledzik

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agata Czuj

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-218-8

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	11
<i>Sylvia Barańska</i>	
Wzmocnienie skuteczności administracji w prawie administracyjnym – propozycja modyfikacji przyjętych regulacji oraz postulaty <i>de lege ferenda</i>	13
1. Wstęp	13
2. Wskazanie celów w tytułach aktów normatywnych	15
3. Wskazanie celów w preambułach aktów normatywnych	17
4. Koncepcja modernizacji prawotwórstwa	19
5. Podsumowanie	20
Literatura	21
Wykaz aktów prawnych	21
<i>Adam Bródka</i>	
Nowy model wywłaszczania nieruchomości. Skuteczność realizacji inwestycji celu publicznego a ochrona interesu indywidualnego	22
1. Wstęp	22
2. Zarys ewolucji prawa wywłaszczeniowego w Polsce	24
3. Nowy model wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne	28
4. Skuteczność pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne a ochrona interesu indywidualnego	32
5. Podsumowanie	39
Literatura	40
Wykaz aktów prawnych	42
Wykaz orzeczeń	43

Marcin Burdzik

Osoba z zaburzeniami psychicznymi jako strona postępowania administracyjnego a skuteczność mechanizmów gwarancyjnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego	44
1. Wstęp	44
2. Osoba z zaburzeniami psychicznymi – zagadnienia terminologiczne	45
3. Wpływ zaburzeń psychicznych na pozycję procesową strony	47
4. Instrumenty ochrony praw osób z zaburzeniami psychicznymi w kodeksie postępowania administracyjnego – uwagi <i>de lege lata</i>	51
5. Instrumenty ochrony praw osób z zaburzeniami psychicznymi – postulaty <i>de lege ferenda</i>	57
6. Podsumowanie	58
Literatura	59
Wykaz aktów prawnych	60
Wykaz orzeczeń	61

Igor Gontarz

Automatyczny akt administracyjny – postulaty <i>de lege ferenda</i> w zakresie ogólnych ram prawnych	62
1. Wstęp	62
2. Pojęcie automatycznego aktu administracyjnego	63
3. Efektywność działań administracji, ale jakim kosztem?	65
4. Automatyczny akt administracyjny na gruncie RODO	67
5. Obowiązująca regulacja w zakresie czynności automatycznych	70
6. Automatyczny akt administracyjny we Francji oraz w Niemczech	73
7. Podsumowanie	75
Literatura	76
Wykaz aktów prawnych	77
Wykaz orzeczeń	78

Jakub Krawczyk

Stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego gminy a skuteczność organów administracji publicznej	79
Literatura	91
Wykaz aktów prawnych	92
Wykaz orzeczeń	92

Krzysztof Nowak

Skuteczność w prawie administracyjnym (uwagi na tle ustawy o kontroli w administracji rządowej)	93
Literatura	109
Wykaz aktów prawnych	109
Wykaz orzeczeń	110

Karolina Radosz

Normatywna skuteczność systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego	111
1. Wstęp	111
2. Pojęcia skuteczności normatywnej oraz systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego	112
3. System Państwowego Ratownictwa Medycznego	115
3.1. Struktura systemu	115
3.2. Poziomy działania systemu	118
3.2.1. Poziom wojewódzki	118
3.2.2. Poziom centralny	120
3.3. Podmioty realizujące zadania merytoryczne, fachowe ...	122
4. Normatywne czynniki gwarantujące skuteczność systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego	123
5. Podsumowanie	127
Literatura	128
Wykaz aktów prawnych	129

Beniamin Rozczyński

Profil zaufany jako elektroniczne narzędzie służące wzrostowi efektywności i skuteczności administracji publicznej	131
1. Wstęp	131
2. Rozwój profilu zaufanego	135

3. Wpływ pandemii COVID-19 na rozwój profilu zaufanego w Polsce i innych zbliżonych narzędzi elektronicznych w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej	140
4. Podsumowanie	146
Literatura	146
Wykaz aktów prawnych	146

Agnieszka Słomczyńska

Skuteczność audytu wewnętrznego w administracji publicznej podczas pandemii COVID-19	148
1. Wstęp	148
2. Audyt wewnętrzny – definicja i funkcje w administracji publicznej	149
3. Skuteczność w praktyce audytu wewnętrznego	152
4. Skuteczność audytu wewnętrznego na poziomie HR i IT	156
5. Podsumowanie	160
Literatura	162
Wykaz aktów prawnych	163

Marcin Szczypczyk

Skuteczność prawa administracyjnego na przykładzie nowelizacji ustaw podatkowych w latach 2016–2019	164
1. Pojęcie skuteczności prawa	164
2. Skuteczność prawa na przykładzie wprowadzanych regulacji podatkowych w latach 2016–2019	169
3. Podsumowanie	177
Literatura	178
Wykaz aktów prawnych	179

Wykaz skrótów

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1)

u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
u.o.z.p.	– ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 685)
u.PRM	– ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2053 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)
u.w.a.r.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135)

Inne

CEIDG	– Centralna Ewidencja Informacji o Działalności Gospodarczej
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KFD	– Krajowy Fundusz Drogowy
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy

Słowo wstępne

Organizowanie Letnich Warsztatów Doktoranckich, przeznaczonych dla doktorantów zajmujących się problematyką szeroko pojętego prawa administracyjnego, ma już kilkunastoletnią tradycję. Ich podstawowym celem jest umożliwienie najmłodszym badaczom z tej dziedziny prawa zaprezentowanie wyników swoich dotychczasowych badań, których zwieńczeniem będzie obrona pracy doktorskiej. Warsztaty dają więc możliwość pokazania, czym zajmują się młodzi naukowcy, jakie są ich zainteresowania i plany badawcze, wreszcie stanowią one doskonałą okazję do zaprezentowania wybranego przez siebie zagadnienia badawczego. Z tego powodu cieszą się one zrozumiałym zainteresowaniem nie tylko doktorantów, lecz także ich nieco starszych pracowników nauki ze wszystkich ośrodków naukowych w Polsce.

Warsztaty zorganizowane w 2021 r. miały nietypowy charakter. Po pierwsze dlatego, że były zorganizowane po rocznej przerwie, a po drugie, że odbywały się w formie zdalnej, z wykorzystaniem platformy MS Teams. Roczna przerwa spowodowana była pandemią COVID-19. Dlatego też, nie chcąc narażać nikogo na zakażenie się tą chorobą, postanowiliśmy w 2020 r. nie organizować tych warsztatów. Uczyniliśmy tak także dlatego, że nie mieliśmy wystarczających doświadczeń w posługiwaniu się narzędziami informatycznymi, które dawałyby gwarancję prawidłowego przebiegu tego spotkania. Po rocznej przerwie, dzięki życzliwemu wsparciu wielu Przyjaciół Administratywistów z całej Polski, w tym Profesorów z dawnych Katedr Prawa Administracyjnego, Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego oraz Prawa Samorządu Terytorialnego z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, zachęcających mnie do podjęcia tego wysiłku oraz wydatnej pomocy technicznej i naukowej dr. Dawida Gregorczyka, mojego pełnomocnika do spraw nauczania zdalnego na Wydziale, postanowiliśmy odbyć to spotkanie 20 września 2021 r. Tematem wiodącym była „Skutecz-

ność w prawie administracyjnym”, dostrzegliśmy bowiem, że w ostatnich latach praktyczna skuteczność tych norm znacznie zmalała. Wiąże się to, jak się wydaje, z coraz bardziej niechlujnym ustawodawstwem, tworzoną niejednokrotnie w pośpiechu, bez dogłębnej analizy skutków prawnych i niezbędnych konsultacji.

Uciążliwości związane z pandemią wpłynęły niewątpliwie na nieco mniejsze zainteresowanie warsztatami samych doktorantów. Wszystkie zgłoszone prace mieszczą się w tematyce warsztatów, a wśród nich są i takie, które odnoszą się do pandemii COVID-19, ratownictwa medycznego oraz nowoczesnych zjawisk w administracji, jak chociażby problematyki posługiwania się profilem zaufanym. Także pozostałe referaty poruszają żywotne problemy prawa i postępowania administracyjnego.

Jak zawsze nie zawiedli Profesorowie Administratywiści, których zaprosiłem w skład jury warsztatów, bowiem w obradach uczestniczyło ich aż 12 wraz z Prezesem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W rezultacie, uhonorowano czterech laureatów nagrodami pieniężnymi, ufundowanymi przez dziekanów uniwersyteckich wydziałów prowadzących studia prawnicze: z Wrocławia, z Krakowa oraz z Katowic. Jak co roku, jury postanowiło też skierować wszystkie referaty, po niezbędnych pracach redakcyjnych i recenzyjnych, do opublikowania w niniejszym wydawnictwie.

Zaprezentowany zbiór artykułów naukowych postanowiliśmy ułożyć wedle najprostszego kryterium: kolejności alfabetycznej Autorów wystąpień. Początkowo planowaliśmy wyodrębnić w nim części ogólnej, ustrojowej, materialnoprawnej oraz procesowej. Jednak niezbyt duża liczba zgłoszonych prac oraz ich bardzo zróżnicowany charakter spowodowały, że odstąpiliśmy od tego zamiaru. Wyrażam nadzieję, że niniejsza publikacja zachęci doktorantów do uczestnictwa w kolejnych warsztatach, które oby odbyły się już w tradycyjnej, bardziej przyjaznej formie zarówno dla samych doktorantów, jak i członków jury.

Katowice, w lutym 2022 r.

Czesław Martysz

Sylvia Barańska

WZMOCNIENIE SKUTECZNOŚCI ADMINISTRACJI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM – PROPOZYCJA MODYFIKACJI PRZYJĘTYCH REGULACJI ORAZ POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

1. Wstęp

Współczesna administracja w Polsce stoi w obliczu wielu wyzwań, wśród których istotne znaczenie ma przede wszystkim ciągle rosnący zakres jej działań, ograniczone możliwości finansowania oraz zwiększające się cały czas oczekiwania społeczne. Tak stawiane wyzwania nakazują prowadzić nieustanne poszukiwania coraz to lepszych metod regulacji prawno-administracyjnej czy też metod stosowania prawa administracyjnego, które pozwolą na skuteczne realizowanie zadań publicznych, przy jednoczesnym ponoszeniu coraz to niższych kosztów ich realizacji. Tego rodzaju obserwacje stanowiły podstawę do określenia głównego celu omówienia, którym jest zaprezentowanie propozycji rozwiązań mogących mieć wpływ na wzmocnienie skuteczności polskiej administracji. W rezultacie przeprowadzonych badań zaprezentować można kilka możliwych rozwiązań legislacyjnych oraz propozycji zmodyfikowania już przyjętych regulacji, które często nie do końca realizują cele zakładane przez ustawodawcę. Podstawą przedstawionego postulatu jest propozycja szerokiej recepcji w polskim prawie administracyjnym, która mogłaby pozwolić na podniesienie skuteczności funkcjonowania administracji, a w konsekwencji na poprawę odbioru administracji przez społeczeństwo. Stosunkowo istotnym krokiem w tym kierunku mogłyby być pewne zmiany w prawie administracyjnym. Mając na uwadze możliwe do

osiągnięcia pozytywne rezultaty społeczne, ideą przyświecającą powstaniu pracy jest nadanie jej walorów *stricte* praktycznych, zgodnie z kierunkiem pragmatyzmu i realizmu prawnego.

W doktrynie były już prowadzone badania na temat skuteczności administracji publicznej w kontekście prawa administracyjnego, jednak prezentowane omówienie przedstawia inne ujęcie badanego zagadnienia, proponując odmienne rozwiązania dla polskiego prawa administracyjnego oraz administracji publicznej¹. Nie ma wątpliwości, że można by wymienić wiele innych zagadnień w prawie administracyjnym, które warto byłoby zbadać, co w przyszłości pozwoliłoby na poprawienie się sytuacji działalności polskiej administracji. Wydaje się jednak, że konieczne jest w szczególności zwiększenie efektywności i skuteczności polskiej administracji, co mogłoby przynieść daleko idące korzyści społeczne.

W artykule zastosowano multidyscyplinarne podejście badawcze, a najistotniejsza jego część ma charakter prawny. Przeprowadzono badania z wykorzystaniem metod badawczych, które są charakterystyczne dla dziedziny nauk prawnych i innych dziedzin nauk społecznych. Na potrzeby pracy wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną interpretacji przepisów prawa administracyjnego, metodę porównawczą, analizę literatury prawa administracyjnego, badania stosowania prawa przez opis stanu faktycznego oraz rezultatów stosowania prawa administracyjnego przez jednostki administracji, a także metodę prawno-porównawczą. Spośród innych metod niż stosowane w naukach prawnych wykorzystano metody badania literatury i dorobku naukowego pozaprawnych dziedzin nauki, analizy przypadków i opisu stosowanej praktyki.

W opracowaniu posłużono się również metodą włączania wiedzy z innych dziedzin nauki do prawa administracyjnego, odwołując się w tym zakresie do dotychczasowego dorobku doktryny. Wyróżniono w tym zakresie dwa obszary integracji prawa administracyjnego z wiedzą pozaprawną: obszar stosowania prawa administracyjnego oraz obszar stanowienia prawa administracyjnego.

¹ Zob. L.J. Żukowski, *Spółeczna skuteczność prawa administracyjnego*, Rzeszów–Przemysł 2015.

Na wybór stosowanych metod istotny wpływ miały kierunki badawcze podjęte w pracy, przede wszystkim pragmatyzm prawny, pozytywizm prawniczy oraz realizm prawny.

2. Wskazanie celów w tytułach aktów normatywnych

Z punktu widzenia skuteczności każdej organizacji określenie podstawowych jej celów ma główne znaczenie. Jak wskazuje Wojciech Jakimowicz, oznacza to, że w sytuacjach, w których ustawodawca chce ukierunkować działania administracji na osiągnięcie konkretnego celu rozumianego jako pożądaný wynik działania w postaci zrealizowania interesu publicznego, powinien on *expressis verbis* określić ten cel w ustawie². Cele dla organów administracji mogą zostać wyznaczone w aktach prawnych rangi ustawowej. Przepis prawny ustanawiający cele dla jednostek administracji publicznej będzie miał zatem charakter przepisów ustrojowych.

Najczęściej cele jednostki administracyjnej będą się pokrywały w zasadniczym stopniu z celami ustawodawcy, mimo że prawnie mogą być ujęte inaczej. Powyższe rodzaje celów powinny zostać wyrażone w akcie prawnym, z tym że cele prawodawcy mogą zostać określone w tytułach i preambułach aktów prawnych³. Cele wyrażone w taki sposób powinny zostać przeniesione do praktyki stosowania prawa.

Pierwszym elementem każdego aktu prawnego, w którym można wskazać cele, jest jego tytuł. Da potrzeby zwiększenia skuteczności polskiej administracji należy postulować powszechne formułowanie tytułów aktów prawnych tak, aby zawierały one cele, dla których te akty ustanowiono. Co do zasady, będzie to możliwe, ponieważ każdy akt prawny ustanawiany jest w określonym celu. Językowe ujęcie celu będzie wówczas kwestią kluczową, gdyż to od niego będzie zależało, w jakim kierunku będą podążały interpretacja oraz stosowanie prawa⁴.

² W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 104.

³ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji w prawie administracyjnym w kierunku recepcji zarządzania publicznego w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 185.

⁴ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji...*, s. 188.

Należy przede wszystkim wskazać, że adekwatne wydaje się tutaj użycie sformułowania „w celu...” oraz unikanie pokrewnych sformułowań. Właściwie określony cel powinien w bezpośredni sposób wskazywać stan do osiągnięcia, bez odnoszenia się do stanów pośrednich. Przykładowo, zamiast formułować cel w tytule ustawy jako „w celu zapobieżenia zanieczyszczeniom zbiorników wodnych”, lepiej będzie wskazać „w celu zapewnienia czystości zbiorników wodnych”.

Cele ustaw można będzie wpisywać nie tylko do aktów pierwotnych, lecz także do tytułów aktów nowelizujących. Co prawda może to utrudnić zabiegi interpretacyjne, gdyż przy wykładni znowelizowanego przepisu trzeba będzie sięgnąć do tytułu z ustawy nowelizującej, mimo to wydaje się, że tak sformułowany tytuł znowelizowanej ustawy będzie wartością. Abstrahując od powyższego, możliwe jest również formułowanie tytułów aktów prawnych w taki sposób, aby zobowiązywały organy wykonujące ustanawiane przepisy do zwiększenia swojej efektywności i skuteczności⁵.

Do realizacji omawianego postulatu konieczna jest zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶. W obowiązującej na dzień 30.11.2021 r. wersji należy zwrócić uwagę na treści zawarte w rozdziale 3 – „Tytuł ustawy”. W myśl § 16 pkt 3 w tytule ustawy zamieszcza się ogólne określenie przedmiotu ustawy. Natomiast przepis § 19 stanowi, że określenie przedmiotu ustawy może być:

- 1) opisowe – rozpoczynające się od przyimka „o” pisanego małą literą;
- 2) rzeczowe – rozpoczynające się od wyrazów „kodeks”, „prawo” lub „ordynacja”, pisanych wielką literą w przypadku, gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw, albo rozpoczynające się od wyrazów „Przepisy wprowadzające...”, w przypadku gdy ustawa jest ustawą wprowadzającą.

Mając powyższe na uwadze, w celu zwiększenia skuteczności administracji, można by nakazać w ustawie regulującej zasady techniki prawodawczej wskazanie celu prawodawcy w tytule przyjmowanego aktu normatywnego.

⁵ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji...*, s. 186.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

3. Wskazanie celów w preambułach aktów normatywnych

Niezależnie od kształtu tytułu aktu normatywnego cele ustawodawcy mogą zostać zawarte w preambułach. By preambuła ustawy prawa administracyjnego miała wpływ na zwiększenie efektywności i skuteczności administracji, powinna zawierać wskazanie celów prawodawcy, jak też jednostek administracji⁷. Postulat powszechnego stosowania preambuły w prawodawstwie administracyjnym, określającej cele ustawodawcy lub jednostki administracji, może przybrać formę postulatu *de lege ferenda*. Warto także stosować preambuły określające cel ustawodawcy i jednostek administracji w aktach normatywnych nowelizujących. Tak przyjęta metoda legislacyjna, wykazująca wyraźnie cel interwencji normatywnej, pozwoliłaby podnieść rangę oraz ułatwiłaby dokonywanie wykładni celowościowej danego aktu normatywnego, wzmacniając siłę tej wykładni. W tytułach aktów normatywnych prawodawca może wskazać najważniejszy i najbardziej ogólny cel. Preambuła może natomiast zawierać więcej celów o charakterze szczegółowym, składających się na realizację celu głównego. Powtórzenie celów wskazanych w tytule aktu normatywnego z niewielkim rozszerzeniem w preambule może wzmocnić wyrażenie samego celu prawodawcy⁸.

Preambuła jako bardziej obszerny niż tytuł element normatywny może zawierać więcej elementów. Nie powinna jednak być zbyt długa i nie może wymieniać więcej niż trzy cele. Wynika to z faktu, że cele mogą pozostać między sobą w pewnej sprzeczności, co z kolei może doprowadzić do skomplikowania wykładni norm aktu prawnego. Wielość celów ponadto może spowodować rozproszenie sił na różne cele, co w rezultacie może zmniejszyć skuteczność celów priorytetowych. Zatem zbyt długi tekst preambuły mógłby zaburzyć priorytety ustawodawcy. W związku z powyższym w preambule należy wskazywać wyłącznie cele najważniejsze, ujęte jako potrzeby człowieka i społeczeństwa, a nie cele pośrednie. W sytuacji wskazania w preambule więcej niż jednego celu, należy zacząć od celu najważniejszego. Wydaje się, że dla określenia celów optymalne byłoby sformułowanie „w celu...” lub „celem niniejszego aktu jest...”. Pewne wątpliwości powodują inne sformu-

⁷ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji...*, s. 198.

⁸ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji...*, s. 199.

łowania wykorzystywane w preambułach aktów prawnych i niejako wskazujące pośrednio na cele ustawodawcy. Przykładem takiego sformułowania jest określenie ujęte w preambule ustawy z 11.04.2003 r. o ukształtowaniu ustroju rolnego: „w trosce o...”⁹; „dla...”¹⁰ w preambule ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; „troszcząc się o...”¹¹ w preambule ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; „mając na względzie konieczność...”¹² w preambule ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Zaproponowane rozwiązanie może się wydawać niewiele znaczące z uwagi na to, że preambuły w polskiej kulturze prawnej wciąż mają bardzo małe znaczenie praktyczne. Do niedawna były rzadko stosowane w praktyce legislacyjnej, jednak w ostatnich latach można zauważyć, że wprowadza się je do aktów normatywnych coraz częściej. W związku z tym można by się spodziewać, że w przyszłości będą wykorzystywane w argumentacji prawniczej, zajmując istotne miejsce podczas dokonywania wykładni celowościowej, zwłaszcza jeżeli zostaną ukształtowane w taki sposób, że wzmocnią wykładnię celowościową prawa administracyjnego¹³.

Do realizacji przedstawionego postulatu konieczna jest również zmiana rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W obowiązującej wersji rozporządzenia wykluczono preambułę z katalogu elementów budowy ustawy. W myśl § 14 ust. 1 i 2 ustawa zawiera: tytuł; przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe; przepisy zmieniające; przepisy epizodyczne; przepisy przejściowe i dostosowujące; przepisy uchylające; przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe). Jednak nie ma tutaj mowy o preambule. W związku z tym, aby wzmocnić skuteczność administracji, należy w cytowanych zasadach techniki prawodawczej nakazać wskazywanie celu ustawodawcy w preambule.

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1655 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 1633.

¹³ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji...*, s. 199.