

WIKTOR ZARZECZNY

<https://orcid.org/0009-0004-3242-1464>
e-mail: wiktor.zarzeczny@alumni.uj.edu.pl

O DECYZJACH I INNYCH AKTACH NA PRZYKŁADZIE (NIE)ODPOWIEDNICH ODEŚLAŃ W USTAWIE O ZAKŁADACH LECZNICZYCH DLA ZWIERZĄT

1. WSTĘP

W tekstach aktów normatywnych dominuje stosowanie techniki odesłań, których używanie uzasadnia się między innymi zapewnieniem przejrzystości regulacji. Niestety, coraz częściej zdarza się, że postulowana czytelność tekstu prawnego jest traktowana przez legislatora zbyt pobłażliwie. O ile o samych przepisach dopuszczających stosowanie odesłań oraz poglądach przedstawicieli doktryny w przedmiocie poprawności legislacyjnej techniki odesłań będzie jeszcze mowa poniżej, to w tym miejscu warto zasygnalizować, że zasadniczym celem odesłań jest osiągnięcie poprzez ich wdrożenie do tekstu prawnego skrótości tegoż. Na gruncie poszczególnych rozwiązań normatywnych wstępnie zaaprobowany postulat może budzić mieszane odczucia. Okaze się, że skrótość ta jest albo uzyskana niezgodnie ze sztuką prawodawczą, w szczególności poprzez brak precyzyjnego określenia zakresu stosowanych w ramach odesłania norm, albo dokonywana jest w taki sposób, że z pewnym trudem można ustalić, czy w ogóle, zważając na przedmiot instytucji wkomponowanych w dany akt normatywny, możliwe jest zastosowanie jakiegokolwiek z przepisów z innego aktu normatywnego. W odniesieniu do tego drugiego z dostrzeżonych problemów

ustawodawca często posługuje się terminem „odpowiedniego stosowania”, czym, moim zdaniem, przerzuca ciężar w odkrywaniu normy z niego samego na interpretatora. Taki zabieg może nasuwać spostrzeżenie, że ustawodawca od samego początku konstruowania zakresu przedmiotowego danego zagadnienia prawnego, a zatem także istoty tkwiącej u samego jego źródła, nie zbadał swoich własnych intencji. Z opisywaną sytuacją mamy do czynienia na gruncie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, gdzie ustawodawca, odsyłając w sposób odpowiedni do przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, sam nie rozważył w sposób całościowy i systemowy, czy w każdym przypadku znajdują one swoje uzasadnienie.

2. STOSOWANIE ODESŁAŃ W ŚWIETLE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ ORAZ TEORII PRAWA

Podstawowym aktem zawierającym kluczowe dyrektywy dla twórców przepisów prawa w Polsce jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”².

Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej przepisy odsyłające to takie przepisy, które zawierają odesłanie do przepisów tej samej lub innej ustawy, lub do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe, lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (§ 4 ust. 3 w zw. z § 4 ust. 2 z.t.p.). W § 4 ust. 3 *in fine* wyraźnie wyłączono możliwość odsyłania do przepisów innych aktów normatywnych niż ustawy lub umowy międzynarodowe wspomniane wyżej³.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.

³ M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, Przegląd Legislacyjny 4/2003, s. 76.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie⁴ podkreśla, że źródła zasad prawidłowej legislacji, w tym zasad stosowania techniki odesłań, należy upatrywać już w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁵

Trybunał Konstytucyjny podnosi, że: „Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”⁶. Trafnie podkreśla się, że: „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”⁷. Na gruncie omawianego zagadnienia szczególne znaczenie ma wymóg legislacyjnej poprawności, który wyartykułowany został właśnie w rozporządzeniu w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”⁸.

W kontekście przepisów odsyłających SN zauważył, że: „Cechą przepisów zawierających odesłania jest bowiem ich niesamodzielnosc treściowa – tym samym nie można z nich odkodować pełnej normy postępowania”⁹. Prawidłowe więc wydobywanie istoty pewnej instytucji, którą wyrażono w tekście prawnym za pomocą odesłań, wymaga za-

⁴ Por. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 1/2000, poz. 2; wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 3/2002, poz. 33.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

⁶ Wyrok TK z 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 9/2009, poz. 138.

⁷ Wyrok TK z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 6/1998, poz. 99.

⁸ Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 3/2001, poz. 51.

⁹ Uchwała SN z 14 września 2017 r., I KZP 9/17, OSNKW 10/2017, poz. 59.

równowocześnie wykładni przepisów odsyłających, jak i przepisów odesłania. Dopiero wówczas możliwe jest zweryfikowanie charakteru tego odesłania i ustalenie jego granic.

Paragraf 156 z.t.p. reguluje materię odnoszącą się do dopuszczalności stosowania odesłań. Wzmiankowany przepis w pierwszej jego jednostce redakcyjnej brzmi: „Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami”. Na tej podstawie wypada wskazać na zasadnicze funkcje przepisów odsyłających. Po pierwsze, § 156 z.t.p. wskazuje, że stosowanie odesłań ma na celu także zapewnienie spójności regulowanych instytucji prawnych. Po drugie, jest to wypływająca wprost z zacytowanego § 156 z.t.p. potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu prawnego. Chodzi tu o odesłania wewnątrzsystemowe, czyli takie, w których zarówno przepis odsyłający, jak i przepis odesłania należą do tego samego systemu prawnego¹⁰. W literaturze podnosi się także, że odesłania do przepisów, instytucji zamieszczonych w innych aktach normatywnych określa się mianem odesłań zewnątrztekstowych¹¹. W ostateczności takim odesłaniem jest odesłanie do całego aktu normatywnego, znajdującego się oczywiście w tym samym systemie prawnym.

W praktyce odróżnia się odesłania do stosowania danych przepisów wprost i odpowiednio. Nakaz stosowania określonych przepisów „odpowiednio” oznacza, że przy ich stosowaniu należy uwzględnić specyfikę spraw, których dotyczy takie odesłanie¹². Na kanwie omawianego poniżej problemu skupię się na odesłaniach odpowiednich. Stosowanie „odpowiednie” to stosowanie adekwatne i dostosowane do natury materii, którą określa przepis podstawowy, oraz uwzględniające treść i cel

¹⁰ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Lex 2016, komentarz do załącznika § 156, teza 3.

¹¹ M. Kokoszczński, [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, J. Stelina, J.K. Warylewski, G. Wierczyński, M. Kokoszczński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Lex 2003, komentarz do załącznika § 156, teza 5.

¹² G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, Lex 2016, komentarz do załącznika § 156, teza 8.

przepisów tę materię regulujących¹³. Odesłania tego typu wymagają od interpretatora dokonania oceny przydatności i adekwatności przepisów odniesienia do materii, do której mają być stosowane odpowiednio¹⁴.

W orzecznictwie SN podkreśla się także, że: „odpowiednie» stosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost albo z pewnymi modyfikacjami – usprawiedliwionymi odmiennością stanu «podciąganego» pod dyspozycję stosowanego przepisu, bądź na niedopuszczalności jego stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle. Ta niedopuszczalność może przy tym wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu”¹⁵.

Wprowadzenie przez ustawodawcę przepisów odsyłających odpowiednio niesie za sobą poważne konsekwencje w sferze doboru instrumentów wykładniczych służących zdekodowaniu finalnej normy. Słusznie więc zauważa się, że: „prym powinny wieść wykładnie funkcjonalna, celowościowa i aksjologiczna nad wykładnią literalną, dosłowną, która w przypadku interpretacji przepisów odsyłających z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania schodzi niejako na drugi plan”¹⁶.

Każdorazowo podkreśla się, że stosowanie przez prawodawcę odesłań, w szczególności do innych aktów normatywnych bez precyzyjnego wskazania przepisów bądź instytucji prawnych, które należałoby wykorzystywać przy wykładni przepisów odsyłającego i odsyłanego na gruncie konkretnego stanu faktycznego, nakłada na interpretatora tego tekstu obowiązek zastosowania instrumentów wykładni systemowej oraz celowościowej, aby przy ich wykorzystaniu móc ustalić, które z przepisów należy stosować.

¹³ M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, Przegląd Prawa i Administracji 65/2005, s. 155. Por. postanowienie TK z 22 października 2003 r., P 21/02, OTK ZU-A 8/2003, poz. 90.

¹⁴ M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 155. Por. wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2013 r., II SA/Wa 1810/13, Lex nr 1411182. Zob. również wyrok SN z 25 czerwca 1985 r., III ARN 6/85, OSNC 5/1986, poz. 74.

¹⁵ Uchwała SN z 6 grudnia 2000 r., III CZP 41/00, OSNC 4/2001, poz. 57.

¹⁶ M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 159.

Celnie dostrzega się, że prawodawca powinien wzbraniać się przed bezkrytycznym nadużywaniem¹⁷ technik odsyłających, w tym tych, które odsyłają do całości aktów normatywnych bez wskazywania precyzyjnie przepisów czy zbiorów przepisów mających zastosowanie. W przeciwnym wypadku ślepe dążenie do osiągnięcia skrótowości przysłoni komunikatywność i utrudni korzystanie z tego przepisu¹⁸. Nadto, taka swoboda legislacyjna będzie wyraźnie niezgodna z innymi dyrektywami stanowienia prawa. Nie należy zapominać, że zgodnie z § 6 z.t.p.: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

Skorzystanie z odesłań musi stanowić dla podmiotu stosującego dane normy wyraźne ostrzeżenie. Ostrzeżenie to w szczególności dotyczy „odpowiedniego” charakteru odesłań. Rekapitułując, podmiot stosujący normy prawne zobowiązany jest zbadać, czy w świetle pozostałych metod wykładniczych zastosowanie odesłania nie doprowadzi końcowo do sparaliżowania sensu i celów danego aktu normatywnego.

3. ZAKRES ODESLAŃ NA GRUNCIE USTAWY O ZAKŁADACH LECZNICZYCH DLA ZWIERZĄT

Artykuł 16 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt¹⁹ stanowi, że: „Prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców”. To odesłanie nie powinno budzić szczególnych zastrzeżeń, gdyż ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁰ konsekwentnie posługuje się pojęciem „działalności regulowanej”. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pr. przed.: „Jeżeli odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną,

¹⁷ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 60.

¹⁸ *Ibidem*, s. 60.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 24; dalej: u.z.l.z.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.; dalej: pr. przed.

przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej”. Z kolei ust. 2 cytowanego artykułu niejako w sukurs poprzedniej jednostki redakcyjnej przypomina, że: „Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności”. O charakterze tego wpisu będzie jeszcze mowa. Wcześniej proponuję powrócić do ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, ponieważ właśnie ta ustawa zawiera przepisy odrębne w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w formie regulowanej. Przypomnieć należy, że: „O regulowanej działalności gospodarczej przesądza przepis odrębnej ustawy, stanowiący, że dany rodzaj działalności gospodarczej jest działalnością regulowaną”²¹. Warto dodać, że z art. 16 ust. 2 u.z.l.z. wynika, że zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Wspomniana ewidencja jest rejestrem działalności regulowanej w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.z.l.z.: „Ewidencję prowadzi właściwa ze względu na siedzibę zakładu leczniczego dla zwierząt okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna”.

W tym miejscu przechodzimy do przepisu ustawy, która zawiera tytułowe odesłanie. Artykuł 22 u.z.l.z. stanowi: „Do postępowania w sprawie wpisu, odmowy wpisu, zmiany wpisu i skreślenia z ewidencji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”. Z uprzednio zaprezentowanymi uwagami dotyczącymi „odpowiedniości odesłań” oraz przedstawionymi regulacjami związane są dwa pytania. Po pierwsze, do jakich przepisów zamieszczonych w Kodeksie postępowania administracyjnego ustawa odsyła oraz, po drugie, czy w stosunku do wszystkich form działania dokonywanych przez właściwe gremia lekarsko-weterynaryjne należy stosować przepisy kodeksu

²¹ C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, Państwo i Prawo 10/2004, s. 13, cyt. za: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 260.

o procedurze administracyjnej. Mając na uwadze ograniczony charakter niniejszego opracowania, postaram się w dalszej części omówić drugie z tak postawionych pytań.

Złożoność problematyki jakości odesłań w polskiej przestrzeni normatywnej potwierdza nie wprost orzecznictwo sądowno-administracyjne. W kontekście ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt jednym z nielicznych orzeczeń sądów administracyjnych jest postanowienie WSA w Lublinie z 24 kwietnia 2024 r. (II SAB/Lu 57/24)²². W orzeczeniu tym nie odniesiono się wprost do poprawności i celowości zastosowania przepisu odsyłającego, ale skoncentrowano się, jak należałoby uznać, na efektach takiego zabiegu. Uwagę przykuwa autorytatywne stwierdzenie przez sąd formy, w jakich przejawia się dana aktywność organu (w tym przypadku okręgowych izb leczniczo-weterynaryjnych), która, jak się zdaje, ma być spowodowana właśnie z odesłania do przepisów procedury administracyjnej, a więc, jak należy domniemywać, także podstawowej formy służącej konkretyzacji uprawnień i obowiązków jednostki, czyli decyzji administracyjnej. Warto zwrócić uwagę na jeden akapit postanowienia WSA w Lublinie. Sąd, przywołując przepisy ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, w pewnym momencie stwierdza: „Z powyższego przedstawienia przepisów [przepisów, o których mowa powyżej – przyp. W.Z.] wynika, że okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna wydaje akty mające charakter decyzji administracyjnych (lub – w kwestiach procesowych – postanowień), przybierające postać uchwały, w sprawach dotyczących wpisu, odmowy wpisu, zmiany wpisu albo skreślenia z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Akty tego rodzaju, jak również bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w tego rodzaju sprawach przez okręgową radę lekarsko-weterynaryjną mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego”.

Zanim przystąpię do skomentowania orzeczenia, koniecznie trzeba ustalić, jaki jest charakter aktów wydawanych przez okręgowe rady lekarsko-weterynaryjne. Potrzebne będzie zatem ponowne pochylenie się nad problemem ustanowienia granicy między aktami będącymi

²² Postanowienie WSA w Lublinie z 24 kwietnia 2024 r., II SAB/Lu 57/24, Lex nr 3711874.

decyzjami administracyjnymi w myśl art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³ a innymi aktami z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ustalenie powyższego pozwoli na wysunięcie wniosków co do charakteru reglamentacji w prowadzeniu działalności gospodarczej skupiającej się wokół prowadzenia zakładów leczniczych dla zwierząt, także w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców. Rozważenie powyższych kwestii umożliwi ostateczną ocenę charakteru i zakresu tytułowego odesłania w ustawie o zakładach leczniczych dla zwierząt.

4. UCHWAŁA OKRĘGOWEJ RADY LEKARSKO-WETERYNARYJNEJ JAKO NIEBĘDĄCY DECYZJĄ ADMINISTRACYJNĄ ANI POSTANOWIENIEM AKT Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W MYŚL ART. 3 § 2 PKT 4 P.P.S.A.

W ustawie o zakładach leczniczych dla zwierząt spójnie z istotą działalności regulowanej przyjęto, że o fakcie znalezienia się w rejestrze tej działalności przesądza wpis. Z tym jednak zastrzeżeniem, że jak stanowi art. 21 ust. 1 u.z.l.z., wpis, odmowa wpisu, zmiana wpisu, skreślenie z ewidencji następują w drodze uchwały właściwej okręgowej rady lekarsko-weterynaryjnej.

Mając na uwadze przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców, regulujące zrzęby podejmowania działalności regulowanej, stwierdzić należy, że wpis do rejestru nie jest aktem administracyjnym, ale czynnością materialno-techniczną²⁴. Ustalenie to mogłoby zachować swoją aktualność także na gruncie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, jednakże dokonanie wpisu jest uwarunkowane wydaniem uchwały okręgowej rady lekarsko-weterynaryjnej, a zatem pewnego rodzaju aktu. Ponadto

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

²⁴ M. Strzelbicki, *Wpis do rejestru działalności regulowanej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 67.4/2005, s. 74; K. Horubski, [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, K. Horubski, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Lex 2019, komentarz do art. 43, teza 3.

stwierdzić należy, że w przypadku dokonania wpisu, a także zmiany wpisu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego się nie stosuje. W rezultacie należałoby wstępnie przyjąć, że mamy do czynienia z niebędącym decyzją administracyjną ani postanowieniem aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powyższy wniosek może być zaskakujący, jeśli tylko zestawi się uchwałę w przedmiocie wpisu do rejestru z cechami decyzji administracyjnej.

W doktrynie oraz w orzecznictwie w szczególności na gruncie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. z trudem podchodzi się do precyzyjnego zakreslenia granicy między decyzjami administracyjnymi a innymi aktami. Przypomnieć należy, że decyzja administracyjna jest aktem, z tym że w świetle art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. akt niebędący decyzją administracyjną musi odróżniać się od tej klasycznej formy działania administracji publicznej i podmiotów administrujących. Przyjmuje się, że przedmiot skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 zakreślają następujące elementy:

- akt lub czynność nie może mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3;
- – akt lub czynność muszą mieć charakter zewnętrzny, tj. muszą być skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność;
- akt lub czynność muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu;
- akt lub czynność muszą mieć charakter publicznoprawny, muszą być podejmowane na podstawie normy kompetencyjnej upoważniającej do stosowania danej formy i wpisywać się w wykonywanie przypisanego organom administracji publicznej władztwa administracyjnego;
- akt lub czynność musi „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa²⁵.

²⁵ T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2016, komentarz do art. 3, teza 47.

Powyżej wskazane cechy aktów (i czynności zarazem) potwierdzają podobne cechy, które wyróżnia się w decyzjach administracyjnych. Pytanie, do którego należałoby jeszcze raz powrócić przy omawianiu niniejszego problemu, dotyczy właśnie mniej lub bardziej czytelnej dyferencjacji aktów nazywanych decyzjami administracyjnymi a innych aktów, o których mowa w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Proponuję więc opisywać etap konstruowania danego aktu jako swoisty rodzaj procesu myślowego. Stopniowanie tego procesu prowadzi w sposób nieunikniony do wniosku, że w celu odróżnienia wspomnianych aktów należy uprzednio zweryfikować, czy dany akt został lub nie podjęty w sformalizowanej wyznaczonymi normami prawa formalnego procedurze. Taki wniosek nie może być jednak uznany za bezkrytycznie słuszny. Wyróżnik ten nie zasługuje na aprobatę, gdyż wymagałby on konsekwentnego posługiwania się takim mechanizmem przez ustawodawcę we wszystkich ustawach z zakresu prawa materialnego. Celowo odwołuję się do kategorii procesu myślowego, który powinien posłużyć w spojrzeniu na etap konstruowania decyzji lub innego aktu od niejako „zewnętrznej” perspektywy. Próby odróżniania decyzji od innych aktów proponuję skonstruować z tzw. testem warunków formalnych opracowanych na potrzeby przedstawianego w tym miejscu zagadnienia oraz będący odpowiedzią na tożsamy problem podnoszony przez doktrynę prawa administracyjnego. Test ten składa się z czterech elementów. Po pierwsze, liczebność stron postępowania. Im jest ona większa, tym postępowanie wymaga zakończenia w formie jurysdykcyjnej, ponieważ zachodzić może większa sporność między poszczególnymi stronami co do ostatecznego brzmienia rozstrzygnięcia. Po drugie, czy dane konkretyzowanie norm przez dany organ wymaga od tego organu sięgnięcia do odrębnych od postępowania jurysdykcyjnego administracyjnego mechanizmów procesowych. Jeśli tak, to wówczas należy zbadać, jakie formy przewiduje ten tryb, jakimi charakterystycznymi instytucjami się posługuje (np. postępowanie wyjaśniające) oraz jak należy ustalać krąg podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem (pomocne w tym zakresie jest sięgnięcie po pierwszy ze wskazanych elementów testu warunków formalnych). Jeśli ustawa, na której opiera swoją aktywność organ, nie zawiera takiego trybu,

zaktualizuje się trzeci element wzmiankowanego testu. Po trzecie więc, ocenie podlegać będzie skuteczność odesłań. Natomiast po czwarte, który to element jest związany z trzecim, konieczna jest ocena rezultatów wykładni. Jeśli skutkiem wykładni będzie ustalenie, że proces stosowania prawa jest ukierunkowany na dopełnienie pewnych zdarzeń stanu faktycznego, które nie wymagają dowodzenia, to będzie należało uznać, że mamy do czynienia z innym aktem, niebędącym decyzją administracyjną. Jak zdołano zaznaczyć, organ, który oceniać będzie daną aktywność podmiotu zewnętrznego względem niego, powinien ocenić, czy już na etapie wpłynięcia takiego pisma zachodzi prawdopodobne uczynienie zadość jego treści. Analiza powyższych warunków testu umożliwi ocenę *ex ante* nie tylko treści końcowego rozstrzygnięcia organu, lecz także formy, w jakiej powinno ono zostać podjęte, zwłaszcza w sytuacji, gdy norma kompetencyjna nie precyzuje tej formy.

Na pierwszy rzut oka zdawać się może, że powyższe wnioski sprowadzają się w istocie do czynnika sformalizowanego. Co prawda, odgrywa on wyjątkową rolę, jednakże jego wpływ jest podrzędny, gdy skonfrontuje się charakter danego działania organu ze splotem norm prawa materialnego i norm prawa formalnego. Często podstawowym i koniecznym zabiegiem będzie ustalenie zasięgu i mocy odesłań, które mogą pozornie sugerować formę działania organu, w szczególności, gdy jest ona niewyraźna w normie kompetencyjnej wprost.

Powracając do głównego zagadnienia, z całą pewnością należy wskazać, że omawiany wpis, który następuje na podstawie podjętej przez radę uchwały, nie może być zakwalifikowany jako czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Czynności są działaniami faktycznymi, które najczęściej określa się w doktrynie jako tzw. czynności materialno-techniczne. Zalicza się do nich między innymi czynności rejestracji. Podejmowanie czynności rejestracji przewiduje wiele ustaw – chodzi tutaj o czynności rejestracji polegające na wpisie, odmowie wpisu, jak i zmianie treści wpisu²⁶. Z racji, że to wskazywana uchwała jest nośnikiem lub inaczej

²⁶ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 60, komentarz do art. 3, teza 44.

gwarancją wpisu, należy wskazać, że niemożliwe jest zakwalifikowanie wpisu do ewidencji jako czynności w przedstawionym znaczeniu. Przedmiotem prezentowanych rozważań jest bowiem nie czynność wpisu, ale akt w postaci uchwały, która do tego wpisu prowadzi.

W ostateczności dywagacje co do charakteru danej aktywności organów stają się przedmiotem zainteresowania orzecznictwa oraz doktryny, i to właśnie te gremia mają, jak się wydaje, ostateczne słowo co do przyporządkowania danego działania do konkretnej grupy zakresu kontroli sądowoadministracyjnej. Celnie wskazano w wyroku NSA z 21 listopada 2024 r. (III OSK 1022/23), że: „Ustawodawca za pomocą różnych technik legislacyjnych wyznacza formy władczej konkretyzacji norm prawa materialnego. Stanowi na przykład wprost, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej następuje w formie decyzji administracyjnej, albo nie określa formy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, lecz wskazuje jedynie generalnie, że w danej kategorii spraw mają zastosowanie przepisy k.p.a., czy wreszcie w ogóle nie normuje tych kwestii, pozostawiając powstające wątpliwości do rozstrzygnięcia orzecznictwu i doktrynie”²⁷. Na gruncie analizowanego stanu zderzamy się właśnie z takim problemem. Wobec braku jednoznacznego opowiedzenia się ustawodawcy za daną formą działania danego organu i w konsekwencji uznaniu, że zbieżność cech omawianego aktu z cechami decyzji administracyjnej wymusza przyjęcie drugiej z tych form, uzasadnione jawi się skonfrontowanie tego stanu z argumentami natury systemowej związanymi z formami reglamentacji działalności gospodarczej.

5. CHARAKTER REGLAMENTACJI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ŚWIETLE USTAWY O ZAKŁADACH LECZNICZYCH DLA ZWIERZĄT I JEGO KONSEKWENCJE DLA AKTÓW WYDAWANYCH PRZEZ OKRĘGOWE RADY LEKARSKO-WETERYNARYJNE

Wstępnie zaznaczono, że ustawa o zakładach leczniczych dla zwierząt traktuje prowadzenie przedmiotowych zakładów jako działalność

²⁷ Wyrok NSA z 21 listopada 2024 r., III OSK 1022/23, Lex nr 3790888.

gospodarczą regulowaną, odsyłając w tym zakresie do ustawy – Prawo przedsiębiorców. W tym miejscu należy przypomnieć, że na podstawie rozwiązań przyjętych w ustawie – Prawo przedsiębiorców wyodrębnia się trzy zasadnicze rodzaje środków reglamentacyjnych. Są to: koncesje, zezwolenia oraz rejestry działalności regulowanej.

Jak wskazuje Michał Biliński w odniesieniu do rejestrów działalności regulowanej: „Instytucja ta pojawiła się w polskim prawie gospodarczym z chwilą wejścia w życie nieobowiązującej już ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej jako wyraz liberalizacji ustawowych warunków podejmowania działalności gospodarczej”²⁸. Słusznie i zarazem konsekwentnie w świetle powyższego zauważa się, że skoro prowadzenie działalności gospodarczej jest najłagodniejszą ze wskazanych w ustawie Prawo przedsiębiorców form reglamentacji działalności gospodarczej, to stąd musi wypływać zdecydowanie mniejsza surowość w spełnieniu warunków dopuszczalności jej prowadzenia, przy czym dotyczy to warunków formalnych, a nie materialnych. Celnie w tym kontekście pisze się, że: „Zasadniczo łagodniejsza istota instrumentu rejestru działalności regulowanej sprowadza się do braku konieczności uzyskania indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej) umożliwiającego legalne podjęcie konkretnej działalności”²⁹. Podobnie stwierdzono w wyroku WSA w Gdańsku z 3 lipca 2019 r. (II SA/Gd 870/18), podnosząc, że: „Konstrukcja dokonywania wpisów w rejestrze działalności regulowanej wiąże się bowiem ze stworzeniem mechanizmu, który służyć ma odformalizowaniu procedury dokonywania wpisów w rejestrze działalności regulowanej”³⁰.

Podobnie jak w przypadku koncesji, zezwolenie opiera się na instytucji decyzji administracyjnej. Na tej konstrukcji nie opiera się podjęcie działalności wymagającej wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Na podstawie powyższej konfrontacji przepisów oraz poglądów wyrażonych w literaturze oraz orzecznictwie z cytowanym na początku fragmentem orzeczenia WSA w Lublinie zgodzić się można więc częściowo.

²⁸ P. Biliński, *Rejestr działalności regulowanej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. T. Długosz, K. Oplustil, Lex 2023.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 3 lipca 2019 r., II SA/Gd 870/18, Lex nr 2698560.

W przeciwnym wypadku dokonywanie wpisu do ewidencji przybierałoby formę decyzji administracyjnej, która w konsekwencji zrównywałaby działalność regulowaną z inną formą reglamentacji swobody działalności gospodarczej, a mianowicie z zezwoleniem. Zachowując dalszą integralność takiego stanu rzeczy, organ prowadzący ewidencję zobowiązany byłby do wielu czynności poprzedzających wydanie decyzji, a uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Do takich czynności należałoby ustalenie stron, wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania, dokonanie doręczeń, które zważywszy na charakter postępowania rejestracyjnego, w ramach którego występuje jedna strona, co potwierdzają bezsprzecznie oba przywołane na początku postanowienia, byłoby odwracaniem się od wstępnie zliberalizowanej formy podjęcia działalności gospodarczej, a zatem od jej istoty.

W jednej kwestii należy się zgodzić z przedstawionym wcześniej stanowiskiem WSA w Lublinie. Prawdą jest, że sąd administracyjny jest właściwy w przedmiocie rozpoznania skarg dotyczących wpisu, odmowy wpisu, zmiany wpisu i skreślenia z ewidencji, z tą jednak różnicą, że inną podstawę skargową przybierać będą określone działania organu. W konsekwencji w sposób bardzo ostrożny należy podchodzić do bardzo szerokiego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie całego zbioru działań wykonywanych przez właściwe organy izby lekarsko-weterynaryjnej. Nie ma bowiem wątpliwości, że uchwały podejmowane w przedmiocie skreślenia z ewidencji lub odmowy wpisu wymagają formy decyzji administracyjnej. Z kolei zmianę wpisu, podobnie jak sam wpis, które następują poprzez podjęcie uchwały, ocenić należy jako akty w świetle art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Uzupełniając wypada jeszcze rozważyć, czy dokonywanie wpisu, zmiana wpisu³¹, a właściwie forma, w jakiej się to ostatecznie dokonuje, nie powinna korzystać z konstrukcji domniemania formy decyzji administracyjnej, zważywszy na fakt zamieszczenia w świetle analizowanych zapisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt odesłania

³¹ Zważywszy na powyższe ustalenia, nie kwestionuję formy, jaką powinny przybrać skreślenie oraz odmowa wpisu do ewidencji, a tym samym celowość odwołania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

do Kodeksu postępowania administracyjnego. Moim zdaniem nie. Uzasadnienia dla takiego stanowiska odszukuję nie w wykładni literalnej przepisów, ale systemowej i funkcjonalnej. Wzmiankowana konstrukcja zostaje obalona tylko wtedy, gdy przepis prawa albo wyraźnie stanowi, że organ w ramach wykonywania swojej kompetencji wydaje bądź działa w innej niż decyzja formie, albo gdy z całości regulacji, w szczególności z przepisów odsyłających wewnątrzsystemowo, możliwe jest odkodowanie właściwych intencji ustawodawcy normującego daną aktywność organu administracyjnego lub administrującego. Zważmy więc na dwie okoliczności. Po pierwsze, działalność polegająca na prowadzeniu zakładu leczniczego dla zwierząt została określona jako działalność regulowana. Dlatego ustawodawca posłużył się odesłaniem do ustawy – Prawo przedsiębiorców, aby dać interpretatorowi wyraźnie do zrozumienia, że jest to działalność inna niż koncesjonowana i inna niż wymagająca uzyskania zezwolenia. Po drugie, ustawodawca przy odesłaniu do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego korzysta ze zwrotu „stosuje się odpowiednio”. Niefortunna regulacja art. 22 u.z.l.z. pozwala zbadać, jak głęboko i czy w ogóle, zważając na inne instrumenty kontrolne i kompetencje, którymi dysponują okręgowa rada i okręgowa izba lekarsko-weterynaryjna, nadaje się stosować te przepisy.

Pamiętać należy, że przywołana koncepcja jest konstruktem doktrynalnym, a nie domniemaniem prawnym. Stąd podnosi się, że: „Termin ten – powtarzany w orzecznictwie sądu administracyjnego – może mieć najwyższe znaczenie reguły interpretacyjnej, odnoszącej się do niejasnych przepisów [...]”³². Ze szczególną ostrożnością należy do wzmiankowanej koncepcji podchodzić, jeśli w tekście prawnym ustawodawca stosuje odesłania do różnych aktów normatywnych, cechujących się określoną wewnętrzną systematyką. W ostateczności należy stwierdzić, że przyjęcie konstrukcji domniemania formy decyzji administracyjnej możliwe jest tylko wówczas, gdy brak jest przepisów szczegółowych w zakresie preferowanej formy aktywności danego organu oraz gdy nie sprzeciwiają się

³² M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Lex 2023, komentarz do art. 104, teza 7 i przywołana tam literatura.

temu rezultaty wykładni systemowej oraz funkcjonalnej. Stąd właśnie przyjmuję, że wpis, jak i zmiana wpisu do ewidencji pozostają aktem, który może zawierać pewne cechy wspólne dla decyzji administracyjnej, ale ze względu na charakter tego postępowania i istotę wpisu do rejestru działalności regulowanej takiej kwalifikowanej formy należy omawianemu aktowi odmówić. Doszukiwaniu się takich wniosków ma właśnie służyć proponowany test warunków formalnych.

6. ZAKOŃCZENIE

Budowa spójnego systemu jest najtrudniejszym wyzwaniem, przed jakim stoi każdy, kto choć raz próbował zrozumieć złożoność poszczególnych elementów wchodzących w jego skład. Rozważania o systemie, nawet niezależnie od jego składników, winny jednak przestrzegać podstawowej zasady rządzącej jego tworzeniem. Stwierdzić należy, że nie można mówić o systemie, jeśli każdy następny element opisywany w ramach tego systemu nie jest jakąś wytłumaczalną konsekwencją poprzedniego elementu. Innymi słowy, uszczknięcie choćby cząstki znajdującej się w ramach tego systemu musi potwierdzać pewną racjonalność, która skłoniła konstruktora tegoż dla jego wyodrębnienia. W konsekwencji system nie może dopuszczać elementów redundantnych.

Przenosząc powyższe nieco abstrakcyjne rozważania o systemie jako takim na grunt opisywanego zagadnienia, należy stwierdzić, że poprzez nieodpowiednie odesłania do norm, które z racji swojej przynależności do innej przestrzeni prawa i stworzonych do regulowania innych sytuacji prawnych jednostek ustawodawca zdaje się (umyślnie?) podważać swoją racjonalność. W dotychczasowym dorobku doktryny teorii prawa tkwi uznanie, że domniemanie racjonalności prawodawcy jest „wyjściowym” założeniem dla dokonywania interpretacji przepisów i norm prawnych. Zwraca się uwagę, że racjonalnie działający prawodawca: „kieruje się określonym systemem ocen, które mają uzasadniać normy prawne zakodowane w wydawanych przez niego przepisach: że każdy przepis jest przezeń wydawany celowo, a mianowicie zawiera przynajmniej jakiś fragment ustanawianej w ten sposób normy postępowania: że

w przepisach nie są ustanawiane normy radykalnie ze sobą sprzeczne, ani też normy w ogóle niemożliwe do zrealizowania albo realizowane przez jakie bądź zachowanie adresata: że wydawane przepisy nie zawierają norm radykalnie niezgodnych prakseologicznie, to znaczy takich, że skutki zrealizowania jednych niweczyłyby skutki zrealizowania innych itd.”³³.

Opisywanie więc pewnego systemu prawa administracyjnego, a do takiego zdecydowanie należy regulacja o zakładach leczniczych dla zwierząt, w tym miejscu ukazuje, że poszczególne jego elementy nie pozwalają na wyprowadzenie z treści tej ustawy czytelnego rozwiązania bez zachwiania mechanizmów reglamentacji wykonywania działalności gospodarczej. Zaprezentowane powyżej funkcje przepisów odsyłających, w tym odsyłających odpowiednio w świetle rozważanego zagadnienia, nie zostały zrealizowane. Uznać należy, że jakąkolwiek treść z analizowanych wcześniej przepisów, a precyzyjniej – norm z tych przepisów wywiedzionych, można dopiero uzyskać poprzez metody wykładnicze, w tym metody wykładni systemowej właśnie oraz funkcjonalnej. W analizowanym przypadku dobitnie wybrzmiewa stanowisko Marii Hauser, że: „«odpowiedniość» stosowania przepisów odniesienia dotyczy nie tylko etapu już zastosowania normy prawnej przepisu podstawowego, ale także poprzedzającego go etapu rekonstruowania tej normy prawnej”³⁴. Warto dodać, że opisywane rekonstruowanie normy musi uwzględniać pierwotne „środowisko”, w którym tę normę podlegającą odesłaniu zastajemy. Lapidarnie można rzec, że ustawodawca przerzuca ciężar swojego niedbalstwa na interpretatora tekstu prawnego. Wydaje się jednak, że o ile każdorazowa rola podmiotu wykładającego dany tekst prawny jest nieprzeceniona, o tyle nie powinna ona być środkiem ultymatywnym przy odkodowywaniu istoty danych regulacji. Nie można, moim zdaniem, liczyć wyłącznie na obalenie domniemania racjonalności prawodawcy. Należy działać przeciwnie, a zatem doszukiwać się w regulacjach prawnych jego merytorycznego wkładu

³³ L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawoznawstwa*, Poznań 1968, s. 72 i n., cyt. za: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978, s. 112.

³⁴ M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 152.

w tworzenie spójnego systemu prawa. Tę drugą ze wskazanych ról musi odegrać jednak sam prawodawca.

O DECYZJACH I INNYCH AKTACH NA PRZYKŁADZIE (IN)
ODPOWIEDNICH ODEŚLAŃ W USTAWIE O ZAKŁADACH LECZNICZYCH
DLA ZWIERZĄT

Streszczenie

W artykule przedstawiono niepożądane konsekwencje stosowania przez polskiego prawodawcę odesłań w tekstach aktów normatywnych. Na przykładzie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt wskazano, jak odesłanie tam zastosowane jest rozczytywane w kontekście formy reglamentacji działalności gospodarczej. Rozważania te następnie wymusiły zbadanie formy, w jakiej podejmowane jest rozstrzygnięcie przez okręgowe izby leczniczo-weterynaryjne. Na kanwie dostrzeżonego problemu prawnego zaprezentowano test, służący ustaleniu różnic między aktami administracyjnymi będącymi decyzjami a innymi aktami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

ON DECISIONS AND OTHER OPERATIONS ON THE EXAMPLE OF (IN)
APPROPRIATE REFERENCES IN THE POLISH VETERINARY FACILITIES
ACT

Summary

This article presents some unwanted consequences of the Polish legislator's use of references in the texts of normative acts. It uses *Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt* (the Veterinary Facilities Act of 18 December 2003) as an example to show how administrative court rulings interpret the system of references in this act as a restrictive measure on business activities. This in turn called for an examination of the form in which decisions are made by regional veterinary chambers. In the context of this legal problem, the article presents a test to determine the differences between administrative acts that are decisions and other acts referred to in Section 3 §2 Point 4 of *Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (the Act on Proceedings before Polish Administrative Courts).

Słowa kluczowe: odesłanie; reglamentacja; działalność regulowana; czynność materialno-techniczna; prawo przedsiębiorców.

Keywords: reference; restrictive measures; regulated activity; material act; business rights.

Data wpłynięcia artykułu: 1.10.2025

Data zaakceptowania do druku: 26.11.2025

Finansowanie badań: Niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: Nie dotyczy.

Konflikt interesów: Autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań.

Bibliografia

- Biliński M., *Rejestr działalności regulowanej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. T. Długosz, K. Oplustil, Lex 2023.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, Przegląd Prawa i Administracji 65/2005, s. 151-168.
- Hauser M., *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, Przegląd Legislacyjny 4/2003, s. 75-92.
- Horubski K., [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, K. Horubski, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Lex 2019.
- Kokoszczynski M., [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, J. Stelina, J.K. Warylewski, G. Wierczyński, M. Kokoszczynski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Lex 2003.
- Kosikowski C., *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, Państwo i Prawo 10/2004, s. 5-20, cyt. za: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Nowak L., *Próba metodologicznej charakterystyki prawoznawstwa*, Poznań 1968, cyt. za: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978.
- Romańska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Lex 2023.
- Strzelbicki M., *Wpis do rejestru działalności regulowanej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 67.4/2005, s. 67-85.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Lex 2016.
- Woś T., [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2016.