



STANISŁAW BULAJEWSKI

Warmia and Mazury University
in Olsztyn, Poland

ORCID iD: orcid.org/0000-0002-7067-4153

KARINA BARANKIEWICZ

The Ministry of Justice, Poland

**GŁOSA APROBUJĄCA DO
WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W KRAKOWIE
Z DNIA 22 KWIETNIA 2024 R.
(SYGN. AKT III SA/KR 30/24)**

**APPROVING COMMENTARY
TO THE VERDICT OF THE
ADMINISTRATIVE COURT IN KRAKOW
DATED 22 APRIL 2024
(FILE NO. III SA/KR 30/24)**

ABSTRACT

The commentary asks the question: May the local government regulate in a local law act matters that go beyond the statutory authorisation? On the basis of an analysis not only of the justification of the judgment in question, the views of the doctrine, but also of other jurisprudence, the answer was negative.

A resolution of the municipal council is a non-independent legal act, issued only within the limits of statutory delegation and taking into account other statutory provisions, including the provisions of the Constitution. The non-independent nature of a resolution of the municipal council means that the local government may not presume its legislative competences, regulate matters exceeding the objective and content scope of the statutory authorisation, or repeat provisions of the act.

The above thesis was presented in the commentary to the verdict of the administrative court in Krakow dated 22 April 2024 (file no. III SA/Kr 30/24) concerning the prohibition of the presumption of legislative competence of a local and regional authority.

STRESZCZENIE

W ramach glosy postawione zostało pytanie, czy organ samorządu terytorialnego może regulować w akcie prawa lokalnego kwestie wykraczające poza upoważnienie ustawowe? Na tak zadane pytanie, na podstawie analizy nie tylko uzasadnienia glosowanego wyroku, poglądów doktryny, ale i pozostałego orzecznictwa, udzielono odpowiedzi negatywnej.

Uchwała rady gminy jest aktem prawnym o charakterze niesamoistnym, wydawanym wyłącznie w granicach delegacji ustawowej oraz z uwzględnieniem innych przepisów ustawowych, w tym przepisów ustawy zasadniczej. Niesamoistny charakter uchwały rady gminy oznacza, że organ samorządu terytorialnego nie może domniemywać swoich kompetencji prawodawczych, regulować w niej materii wykraczającej poza przedmiotowy i treściowy zakres upoważnienia ustawowego, jak również powtarzać przepisów obowiązujących na gruncie innych, hierarchicznie wyższych aktów prawnych.

Powyzsza teza została zaprezentowana w glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Kr 30/24) dotyczącej zakazu domniemania kompetencji prawodawczych organu samorządu terytorialnego wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

KEYWORDS: *act of local law, statutory authorization, local government legislation, repetition of the act, legislative competence of the local government*

SŁOWA KLUCZOWE: *akt prawa miejscowego, upoważnienie ustawowe, prawodawstwo samorządowe, powtórzenie ustawy, kompetencje prawodawcze samorządu*

SKŁAD ORZEKAJĄCY:

PRZEWODNICZĄCY: Sędzia WSA Ewa Michna (spr.)

SĘDZIOWIE: Sędzia WSA Jakub Makuch

ASESOR: WSA Marta Kisielowska

PROTOKOLANT: starszy referent Paulina Grojec

TEZA

Uchwała rady gminy jest aktem prawnym o charakterze niesamoistnym, wydawanym wyłącznie w granicach delegacji ustawowej oraz z uwzględnieniem innych przepisów ustawowych, w tym przepisów ustawy zasadniczej. Niesamoistny charakter uchwały rady gminy oznacza, że organ samorządu terytorialnego nie może domniemywać swoich kompetencji prawodawczych, regulować w niej materii wykraczającej poza przedmiotowy i treściowy zakres upoważnienia ustawowego, jak również powtarzać przepisów obowiązujących na gruncie innych, hierarchicznie wyższych aktów prawnych.

Powtórzenie w uchwale rady gminy materii zarezerwowanej dla ustawy stanowi niedopuszczalną w świetle zasad prawidłowej legislacji praktykę mającą charakter normatywnie zbędny, dezinformującą oraz naruszającą zasadę redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Sformułowana przez ustawodawcę delegacja do stanowienia aktu prawa miejscowego zawiera w sobie upoważnienie do uregulowania wyłącznie tych kwestii, które nie są objęte żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, tak żeby ukształtować zasady życia społecznego na poziomie lokalnym z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej społeczności, reagując elastycznie na wymagania danej jednostki samorządu terytorialnego. Stanowiąc istotny element organizacji i regulacji życia lokalnej społeczności, akty prawa miejscowego muszą być wydawane z poszanowaniem zasady praworządności.

- I. Glosowany wyrok WSA w Krakowie zapadł w następstwie skargi Prokuratora Rejonowego w Chrzanowie na uchwałę Rady Gminy w Babicach z dnia 23 kwietnia 2008 r. nr XX/146/2008 w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych położonych na terenie gminy Babice,

w której wniósł on o stwierdzenie nieważności niektórych przepisów zaskarżonej uchwały, zarzucając:

1. przepisowi § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, wyrażającemu nakaz zachowania spokoju i powagi ze względu na charakter miejsca, oraz przepisowi § 4 pkt 1 uchwały dotyczącemu zakazu zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca – powtórzenie materii objętej art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, który stanowił, że kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny;
2. przepisowi § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, wyrażającemu nakaz zachowania ładu i porządku wokół grobu, oraz przepisowi § 4 pkt 2 i 4 uchwały dotyczącemu zakazu niszczenia urządzeń cmentarnych i nagrobków oraz zieleni – powtórzenie materii objętej: art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, dotyczącym umyślnego niszczenia, uszkodzenia lub czynienia rzeczy niezdatną do użytku, art. 144 tej ustawy, przewidującym karalność zachowania polegającego na niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności albo deptaniu trawnika lub zieleńca na terenach przeznaczonych do użytku publicznego lub na dopuszczaniu do niszczenia ich przez zwierzęta znajdujące się pod nadzorem, lub powtórzenie przepisu art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, przewidującego karę pozbawienia wolności za niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdatną do użytku cudzej rzeczy;
3. przepisowi § 4 pkt 10 uchwały, wyrażającemu zakaz prowadzenia działalności handlowej i reklamowej – powtórzenie materii objętej art. 60⁽³⁾ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz art. 63a § 1 ww. ustawy, dotyczącym umieszczania w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenia, plakatu, afisza, apelu, ulotki, napisu lub rysunku albo wystawiania ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem;
4. przepisowi § 4 pkt 5 załącznika do uchwały, dotyczącemu zakazu spożywania napojów alkoholowych i przebywania w stanie

- nietrzeźwym – brak upoważnienia ustawowego, poprzez błędne przyjęcie za podstawę prawną ustanowienia zakazu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), dalej jako u.s.g., stanowiącego, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, podczas gdy delegację ustawową do sformułowania niniejszego zakazu mógłby stanowić art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, z późn. zm), zgodnie z którym w innych niewymienionych w ustępach poprzedzających tego artykułu miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożycia oraz wnoszenia napojów alkoholowych, a ponadto sprzeczność z art. 52 ust. 3 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), wyrażającym zasadę wolności poruszania się;
5. przepisowi § 4 pkt 3 uchwały, dotyczącemu zakazu wprowadzenia na cmentarz zwierząt –sprzeczności z przepisem ustawowym, tj. art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.) przewidującym instytucję psa asystującego osoby niepełnosprawnej. Przedmiotowy zakaz w opinii Prokuratora należało uznać za nieważny w związku z tym, iż nie uwzględniał przepisów aktu prawnego hierarchicznie wyższego. Jednocześnie Prokurator wskazał na art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399), zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące m.in. obowiązków osób utrzymujących

zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Formułując zarzuty pod adresem zaskarżonej uchwały, Prokurator powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98), który wskazał, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie. Trzeba również liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ponadto, zgodnie z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej: z.t.p., w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Tymczasem, jak wskazał Prokurator, kwestionowane przepisy określające zakazy i nakazy osób korzystających z cmentarza zostały określone już w Kodeksie wykroczeń.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Babice wniósł o jej uwzględnienie, przychylając się do zarzutów Prokuratora.

WSA w Krakowie w wydanym wyroku uznał skargę za zasadną, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, z uwagi na to, iż sprawa dotycząca działania organów samorządu terytorialnego poza zakresem upoważnienia ustawowego oraz naruszenia reguł prawidłowej legislacji, była już wcześniej przedmiotem rozważań m.in. tego sądu, sięgnął do argumentacji zawartej w jednym ze swoich poprzednich wyroków (wyrok WSA w Krakowie z 8 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 933/23). Zdaniem sądu, które autorzy glosy w pełni podzielają, wyrażając zrozumienie dla potrzeby wprowadzania gminnych przepisów porządkowych na cmentarzach komunalnych, jednocześnie jednoznacznie należy stwierdzić, iż nie może ona oznaczać domniemania upoważnienia organów samorządu terytorialnego do działalności prawodawczej wykraczającej poza normy

przepisów rangi ustawowej oraz akceptacji legislacji lokalnej naruszającej zasady techniki prawodawczej.

Sąd, dokonując analizy przepisów stanowiących o upoważnieniu do wydawania przez organy samorządu aktów prawa miejscowego, zwrócił uwagę na regulację zawartą w Konstytucji RP, wskazując, iż z art. 94 Konstytucji RP wynika *expressis verbis*, że akty prawa miejscowego ustanawia się *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie* oraz podkreślając – w stosunku do zarzutów dotyczących ustanowienia w regulaminie zagadnień, które zostały już zawarte w innych aktach prawnych rangi ustawowej – że przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, lecz także przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednocześnie, że art. 94 Konstytucji RP nie wymaga, by upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego było *szczegółowe*, a więc by zawierało, tak jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń, wytyczne dotyczące treści aktu. Poza tym powołany przepis Konstytucji RP odsyła w kwestii *zakresu i trybu* wydawania aktów prawa miejscowego do bliżej nieokreślonej ustawy. W obecnym stanie prawnym interpretować to można tylko jako zapowiedź *szczegółowego* uregulowania legislacji miejscowej w ustawie, bo jak na razie jedynie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych zawiera fragmentaryczną regulację wskazanej w tym odeśłaniu materii (Błachut, Gromski, Kaczor, 2008, s. 429–430).

Co istotne w świetle niniejszej sprawy, brak wymagań, by przepis upoważniający zawierał wszystkie te elementy, których prawodawca wymaga w stosunku do rozporządzeń, uzasadniony jest *szczególną* pozycją ustrojową samorządu terytorialnego, przede wszystkim wyrazem poszanowania jego samodzielności. Jak zauważył NSA w jednym z wyroków, *takie rozwiązanie świadczy o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania za pomocą przepisów prawa miejscowego stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu* (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1721/99). Warto zauważyć, że pogląd ten nie jest wolny od polemiki, szczególnie istotnej na gruncie glosowanej sprawy. Wskazuje się bowiem,

że przepisy Konstytucji nie wymagają, ażeby w upoważnieniach, tak jak w upoważnieniach do wydawania rozporządzeń, zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. O ile rezygnacja z zamieszczania w przepisach upoważniających wytycznych dotyczących treści aktów prawa miejscowego jest zabiegiem zrozumiałym ze względu na zamiar pozostawienia prawodawcy lokalnemu większej swobody decyzji, o tyle rezygnacja ze wskazywania w takim przepisie zakresu spraw przekazywanych do uregulowania oznaczałaby zgodę na dowolność. Nasuwa się bowiem oczywiste pytanie o zawartość takich przepisów (Błachut, Gromski, Kaczor, 2008, s. 429).

Jak zauważył sąd orzekający w niniejszej sprawie, zgodnie z art. 31 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są więc wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu, zaś regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddanie ich jakiegokolwiek modyfikacji (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07). Potwierdza tę zasadę art. 40 ust. 1 u.s.g., wprost stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Taka argumentacja, zdaniem autorów glosy, ma dla wyczerpującego i przekonującego wskazania motywów rozstrzygnięcia sądu znaczenie kluczowe, bowiem legitymuje ona działalność prawodawczą samorządu poprzez przywołanie regulacji o randze zasadniczej, stanowiących punkt wyjścia dla dalszych rozważań. Powołany przepis art. 94 Konstytucji RP wskazuje organy właściwe w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego (organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej), obszar obowiązywania tego rodzaju aktów normatywnych oraz przesłanki dopuszczalności wydawania tych aktów

(na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie). Określa tym samym minimalne wymagania, których łączne spełnienie rozstrzyga – na poziomie Konstytucji RP – o istocie aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rozwinięciem powołanego rozwiązania są przepisy zawarte w ustawach zwykłych, szczególnie o charakterze ustrojowym. Potwierdza to art. 94 zd. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (Szafrąński, 2016, s. 2; Bułajewski, 2010, s. 51–72.).

W dalszej części swoich wywodów sąd uzasadniał wydane rozstrzygnięcie poprzez przywołanie kluczowych dla omawianej materii przepisów § 143 w zw. z § 137 z.t.p. wyznaczających regułę niepowtarzania przepisów ustawowych przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, znajdującą potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. WSA w Krakowie w ślad za wyrażonym w niniejszym orzecznictwie poglądem wskazał, iż za niezgodne z zasadami legislacji należy uznać zarówno modyfikację i uzupełnienie regulacji ustawowych, jak i ich powtórzenie przez przepisy stanowione przez organy uchwałodawcze. WSA w Krakowie wskazał, iż stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na jej podstawie normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Sąd podkreślił, iż ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (wyrok NSA z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 476/21).

- II. Autorzy zdecydowali się na głosę do niniejszego orzeczenia, albowiem tą materią wielokrotnie zajmowały się zarówno organy nadzoru, jak i sądy administracyjne, których orzecznictwo w tym obszarze co do zasady nie jest rozbieżne, z wyjątkami, o których mowa w dalszej części głosy,

co jednakowoż wydaje się nie wpływać na poprawę praktyki tworzenia prawa samorządowego. Dodatkowo, w opinii autorów glosy, błąd przekroczenia zakresu delegacji ustawowej, a w szczególności powtórzenia ustawy należy uznać za szkodliwy i wciąż powszechnie popełniany, a traktowany z pobłażliwością, przy braku świadomości skutków jego popełniania po stronie samorządowych służb legislacyjnych, w tym w zakresie konsekwencji regulacji dla adresatów norm zawartych w projektowanych przepisach. W świetle powyższego glosowany wyrok należy uznać za porządkujący ww. kwestię. Dodatkowo za uzasadnioną autorzy glosy uznali również potrzebę podsumowania argumentów przytoczonych w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym odnośnie do skutków tworzenia aktu prawa z naruszeniem zakresu delegacji ustawowej.

Za kluczowy dla omawianej materii w ocenie autorów glosy należy uznać przywołany przez sąd orzekający w glosowanej sprawie pogląd NSA wyrażony w orzecznictwie dotyczącym związania organów samorządu terytorialnego zasadą praworządności przy stanowieniu aktów prawa miejscowego wynikającą z art. 7 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09), zgodnie z którym powtórzenie ustawy jest normatywnie zbyteczne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, w tym do sytuacji, w której ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Słusznie zatem NSA zanegował stanowisko jednego z organów samorządu terytorialnego, że (...) *tylko całościowe uregulowanie danej materii w akcie prawa miejscowego należy uznać za prawidłowe, ponieważ wówczas dana uchwała jest czytelna,*

spójna i kompleksowo regulująca daną materię niezależnie od tego, czy powieli ona treść ustawy. Zdaniem NSA wyrażonym w niniejszej sprawie, które autorzy glosy w pełni podzielają, taki sposób wykładni prowadziłby do uznania, że do regulacji danej treści w akcie prawa miejscowego nie byłaby potrzebna delegacja ustawowa, co jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1042/19). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 476/21).

- III. Autorzy glosy zauważają, że regulę tworzenia aktów prawa miejscowego z poszanowaniem zasady praworządności wyraża przywoływany wcześniej § 143 z.t.p., będący jedynym przepisem merytorycznym, z którego wynika obowiązek (nakaz) odpowiedniego stosowania do projektów aktów prawa miejscowego zasad wynikających z określonych przepisów z.t.p. Jak wskazuje się w doktrynie, słabością przyjętego rozwiązania jest brak sformułowania jakichkolwiek specyficznych zasad techniki prawodawczej opracowywania projektów aktów prawa miejscowego i poprzestanie jedynie na ogólnym odesłaniu do odpowiedniego stosowania zasad sformułowanych dla innych aktów normatywnych. Co więcej, także sposób, w jaki nastąpiło odesłanie i zakres tego odesłania nie wydają się w pełni poprawne i prowadzą do wielu wątpliwości (...). Pierwszy dotyczy tego, co może stanowić podstawę prawną wydania aktu prawa miejscowego. Zasady techniki prawodawczej nakazują wprowadzić odpowiednie stosowanie do aktów prawa miejscowego zasad dotyczących aktów wykonawczych (rozporządzeń), obok tego jednakże, a nawet w pierwszej kolejności, do aktów prawa nakazują stosować odpowiednie zasady dotyczące aktów wewnętrznych, dla nich zaś podstawą może być ustawa, ale także sama

Konstytucja RP (§ 133 z.t.p.). Ta regulacja nie rozstrzyga więc wyraźnie, czy istnieje możliwość stanowienia prawa miejscowego wyłącznie na podstawie Konstytucji RP. Drugi przykład dotyczy możliwości wydawania jednego aktu prawa miejscowego na podstawie kilku przepisów będących podstawą prawną. W odniesieniu do aktów wewnętrznych taka praktyka jest dopuszczalna (§ 138 ust. 1 z.t.p.), w odniesieniu natomiast do aktów wykonawczych (rozporządzeń) sformułowany został w z.t.p. wyraźny zakaz (§ 119). Także i w tym przypadku prawidłowe wydaje się odpowiednie stosowanie do aktów prawa miejscowego zasad dotyczących rozporządzeń, niemniej znów samodzielnie musimy podejmować decyzję, ponieważ twórca z.t.p. nakazuje stosować tutaj odpowiednio i jedną, i drugą zasadę.

Komentowany przepis z.t.p. stanowi, że do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w określonych przepisach z.t.p. Podejście to zakłada, że zasady wyrażone wyłącznie w tych przepisach, tj. przepisach, do których odsyła § 143 z.t.p., znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów tego rodzaju aktów normatywnych jako aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze lokalnym. Założenie to potwierdza § 143 z.t.p., który operuje formułą *odpowiedniego stosowania* oraz określa granice jej zastosowania (z zastrzeżeniem, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej). Komentatorzy tego przepisu, na poparcie wyrażonej w nim zasady, przytaczają wskazany już uprzednio argument o normatywnej zbyteczności, podając ponadto, że skoro każde unormowanie zawarte w ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej czy w rozporządzeniu znajduje zastosowanie na obszarze całego kraju, to stosuje się takie przepisy również na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej. Podobna zasada dotyczy bezpośrednio stosowanych aktów prawa Unii Europejskiej. Po drugie podnoszą, że w wyniku powtórzeń przepisów aktów wyższego rzędu w aktach prawa miejscowego mogą powstać liczne nieporozumienia, szczególnie wówczas, gdy powtórzenie takie jest fragmentaryczne lub niedokładne. Takie powtarzanie przepisów innych aktów prawnych może prowadzić do powszechnej niezrozumiałości prawa, niejasności i do dezorientacji jednostek

podlegających takiemu prawu. Po trzecie, wskazują na niebezpieczeństwo wynikające z dokonywania zmian przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu (w szczególności ustaw), które zostały powtórzone w aktach prawa miejscowego. Praktycznie niemożliwe jest dokonanie zmiany aktu prawa miejscowego uwzględniającej zmiany wprowadzone w powtórzonym w tym akcie przepisie (np. ustawy), w tym samym terminie, w którym wchodzi w życie zmiana powtórnego przepisu. Może to doprowadzić do rozbieżności między przepisem zawartym w ustawie a przepisem ustawy powtórzonym w prawie lokalnym. Analizując § 137 z.t.p., zauważa się jednocześnie, że zakaz powtarzania określony w tym przepisie nie jest bezwzględny. Dopuszcza się bowiem w doktrynie możliwość powtórzenia w akcie niższego rzędu przepisu ustanowionego w akcie wyższego rzędu w sytuacji, kiedy ma on niejako charakter przepisu zapowiadającego dalsze uregulowania. Innymi słowy, chodzi o sytuację, w której bez zastosowania tego powtórzenia dalsze przepisy aktu normatywnego nie są wystarczająco komunikatywne. W tej sytuacji konieczne jest jednak, aby powtórzenie było rzeczywiście niezbędne. Należy pamiętać również o tym, aby powtórzenie było dosłowne, aby uniknąć wszelkich wątpliwości interpretacyjnych.

Zdaniem autorów glosy wymaga podkreślenia, iż z odesłania zawartego w § 143 z.t.p. wynika, że do redagowania aktów prawa miejscowego odpowiednio mają być stosowane:

1. wszystkie przepisy dotyczące projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń), z wyjątkiem przepisu odsyłającego;
2. wszystkie przepisy dotyczące projektu aktu wykonawczego (rozporządzenia) – również z wyjątkiem przepisu odsyłającego;
3. częściowo przepisy dotyczące projektu ustawy – tj. rozdziały od 1 do 7 (przepisy ogólne, budowa ustawy, układ i postanowienia przepisów merytorycznych, przepisy epizodyczne, układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących, układ i postanowienia przepisów końcowych, oznaczanie przepisów ustawy i ich systematyzacja), a także działu II – przepisy dotyczące zmiany i nowelizacji ustawy.

Do przepisów porządkowych stosuje się ponadto zasady wyrażone w dziale I, rozdziale 9 z.t.p., dotyczące przepisów karnych. Ponadto, zgodnie z § 110 z.t.p., do aktów prawa miejscowego stosuje się przepisy działu III, który dotyczy tekstów jednolitych, jednakże w § 143 rozporządzenia nie odnajdziemy działu III *Tekst jednolity* a to przecież § 143 rozstrzyga, jakie przepisy mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego (Dąbek, 2007, s. 205–206). Już samo wyliczenie wszystkich odesłań pokazuje, jak trudno niekiedy się zorientować, jaki przepis stosować w danej sytuacji i z jaką modyfikacją. Trzeba bowiem pamiętać, że z.t.p. nakazują stosowanie *odpowiednie* przepisów, co znaczy, że przy ich stosowaniu trzeba uwzględnić specyfikę aktów prawa miejscowego. Stosowanie *odpowiednie* oznacza, że część przepisów stosuje się wprost, część z modyfikacją, a niektórych nie stosuje się wcale. Takie wielopiętrowe odesłanie – do przepisów dotyczących aktów prawa miejscowego, aktów wewnętrznych, wreszcie ustawy – powoduje, że nawet sformułowanie prostego przepisu w projekcie aktu prawa miejscowego może być problemem (Ługiewicz, 2018, s. 19–20).

W świetle powyższych rozważań, w ocenie autorów glosy na uwagę zasługują wskazania zawarte w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1373/11, dotyczącym naruszenia zasad techniki prawodawczej w uchwale rady gminy zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu, przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży tych napojów, w której to sprawie zarzut istotnego naruszenia prawa oparto na § 137 z.t.p. w związku z powtórzeniem przez radę gminy przepisów ustawy, w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Uchwała powielała regulację objętą art. 18 pkt 3a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, z późn. zm). Sąd w niniejszej sprawie uwzględnił skargę, stwierdzając istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu prawa miejscowego, zauważając, iż możliwe jest powtórzenie *in extenso* przepisów zawartych w akcie prawa miejscowego, o ile powtórzenie jest zamieszczone z jednoczesnym powołaniem się na konkretny powtórzony przepis ustawy.

W późniejszym orzeczeniu NSA stwierdził odmiennie w zakresie skutków naruszenia z.t.p., uznając, iż sama sprzeczność z zasadami legislacji określonymi w z.t.p. nie stanowi wystarczającej przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy (wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 338/14). Prokurator domagał się stwierdzenia w niniejszej sprawie rażącego naruszenia przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r., poz. 750 i 854), poprzez uregulowanie w uchwale form, w jakich udziela się stypendium, co należało uznać za niedopuszczalne powtórzenie i zmodyfikowanie przepisów przywołanej ustawy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepisy ww. ustawy oświatowej zakładają istotny zakres uczestnictwa organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu systemu oświaty w jednostce samorządowej, co znajduje swój wyraz przede wszystkim w obowiązku ustalenia sieci szkół i przedszkoli. Najwięcej kontrowersji budzą jednak kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczających tryb udzielania i rozliczania dotacji na rzecz szkół i przedszkoli publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz na rzecz szkół i przedszkoli niepublicznych, co wynika z niespełnienia przez ustawodawcę standardów legislacyjnych w zakresie treści upoważnień do wydania przepisów prawa miejscowego (Półtorak, Walewska, 2013, s. 298).

Motywuując zarzuty, Prokurator powołał się w niniejszej sprawie na brzmienie § 118 w związku z § 143 z.t.p., z którego wynika zakaz powielania regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego. Sąd I instancji uznał, iż będąca przedmiotem sporu uchwała nie narusza przepisów prawa obowiązujących na dzień jej podjęcia w stopniu uzasadniającym konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy może wszak nastąpić zdaniem sądu tylko wówczas, gdy narusza ona prawo w sposób istotny, a zatem taki, który prowadzi do skutków niedających się zaakceptować w demokratycznym państwie prawa. Naruszenie musi być oczywiste, bezpośrednie i wynikać wprost z przepisu. Sąd ten zauważył, iż w orzecznictwie i piśmiennictwie reprezentowany jest pogląd, że zakaz powtórzeń nie ma charakteru bezwzględного i przytaczanie treści aktów prawnych wyższego rzędu w akcie prawa miejscowego może być dopuszczalne,

jeżeli czyniłoby to akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06), uznając jednocześnie, iż traktowanie z.t.p. jako wzorca przy badaniu legalności aktu prawa miejscowego nie jest trafne. Nie jest to bowiem akt normatywny, ale zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego, natomiast nie służą do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania (wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1059/10), a ich naruszenie nie wywołuje z mocy prawa ujemnych skutków (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 436/11). Niestety, te poglądy nie są jednolite – np. w jednym z wielu innych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zasady techniki prawodawczej są aktem prawnie wiążącym, a ponadto mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Tym samym naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej prowadzi, zdaniem NSA, do uznania aktu prawa miejscowego za akt nielegalny (wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt. V SA 150/01, Lex nr 78960; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03, OSS 2004, nr 1, poz. 14). Natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się najczęściej do wniosku, iż naruszenie do zasad techniki prawodawczej nie powoduje zazwyczaj sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości (Wyrok TK z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96, OTK ZU z 1997 r. Nr 1, poz. 2).

Zarzuty skargi kasacyjnej NSA uznał za nietrafne w niniejszej sprawie, przyjmując, iż powtórzenie przepisów ustawy nie zawsze jest traktowane jako istotna wada danego aktu prawnego. Zabieg tego rodzaju może być różnie postrzegany w zależności od konkretnych okoliczności (może być uzasadniony potrzebą czytelności i zrozumiałości aktu prawnego przez jego adresatów), mimo iż co do zasady rzeczywiście jest niepożądanym.

W opinii autorów glosy w dyskusji nad zagadnieniem stanowiącym materię głosowanego orzeczenia argumentów również przeczących tezie postawionej w głosowanym wyroku WSA w Krakowie dostarcza bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), który wielokrotnie podkreślał, że przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku

merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Treść i cel aktu wykonawczego jest zdeterminowana przez cel ustawowy, który ma wykonać. Służy on bowiem realizacji celów wyrażonych w ustawie. Co ważniejsze, w opinii TK powtarzany w niższym akcie przepis nie wprowadza do obowiązującego systemu prawnego nowej normy, bądź regulującej zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulującej to zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego. Mamy tu do czynienia z *superfluum*, będącym uchybieniem w technice legislacyjnej. Powtórzenie normy rangi ustawowej w akcie prawnym niższego rzędu nie może być uznawane za kreację nowej normy, co stanowi dopiero aktualny problem wykroczenia poza delegację. Takie powtórzenie może być traktowane jedynie jako informacja o normach już istniejących (wyrok TK z dnia 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90; wyrok TK dnia 22 listopada 1999 r.; wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 10/00).

Autorzy glosy zauważają ponadto, że WSA w Krakowie słusznie rozpatrzył zarzuty podniesione w zaskarżonej uchwale w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ujęcie to – i to stosunkowo szerokie – systemu praw i wolności w przepisach konstytucyjnych, a więc nadanie im rangi konstytucyjnych praw podstawowych, pociąga za sobą doniosłe konsekwencje dla realizacji ochrony tych praw i wolności. Zgodnie z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji RP, wszystkie inne akty prawne (a w szczególności ustawy) muszą być ujęte w sposób zgodny z treściami zawartymi w przepisach konstytucyjnych i muszą służyć ich realizacji. Zgodnie zaś z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek – w tych wszystkich wypadkach, gdy jest to możliwe – opierać swoje działania i rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, innymi słowy stosowanie przepisów konstytucyjnych nie jest uzależnione od uprzedniego przełożenia ich na język ustaw zwykłych (Garlicki, 2023, s. 58–59). Powyższe oznacza w praktyce, że niedopuszczalne jest pozostawianie organom samorządu terytorialnego swobody normowania

ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. Akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu (Chojnacka, 2011, s. 148–149).

W ocenie TK konstytucyjna zasada wyłączości ustawy oznacza nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych należy oceniać tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niejasność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (Zubik, 2008, s. 171–172). Przedmiotowa zasada nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

PODSUMOWANIE

Konkludując, należy wyrazić pogląd, iż w przedmiotowej sprawie WSA w Krakowie w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, jak i orzecznictwa sądowego w tej materii, wydając ostatecznie rozstrzygnięcie, które autorzy glosy w pełni podzielają.

W ramach niniejszej glosy zaprezentowano glosowany wyrok sądu, konfrontując go z orzecznictwem innych sądów (w tym administracyjnych) oraz TK, które pozornie tylko wydaje się w tej materii jednolite. Celem autorów glosy było zwrócenie uwagi na ważny problem prawotwórczy sprowadzający się w istocie do uczynienia z działalności legislacyjnej samorządu *pozoru prawotwórstwa*, ilekroć przestaje mieć ona charakter niesamoistny, mieszczący się w granicach upoważnienia zawartego w ustawie.

W świetle powyższego, również dla uniknięcia ww. problemu, należy postulować podjęcie prac legislacyjnych nad ustawą regulującą tryb uchwalania prawa lokalnego, tj. aktów prawa miejscowego, aby było stanowione poprawnie i jednolicie, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii i specyfiki danego samorządu.

Jeżeli taka ustawa nie powstanie, to w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia m.in. z problemem zaliczenia uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów wewnętrznie obowiązujących lub aktów mających moc powszechnie obowiązującą. Co gorsza, z tym problemem borykają się organy nadzoru i sądy administracyjne, które w stosunku do tych samych treściowo uchwał wydają diametralnie różne rozstrzygnięcia nadzorcze czy też orzeczenia sądowe (Bułajewski, 2018, s. 118–127).

Na marginesie można tylko wspomnieć, iż polskiemu ustawodawstwu znana jest ustawa, która (co prawda lakonicznie, ale jednak) regulowała zasady i tryb stanowienia przepisów miejscowych. Mam tu oczywiście na myśli ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe. Akt ten dużo dokładniej niż obecne ustrojowe ustawy samorządowe regulował takie kwestie, jak: upoważnienie generalne i szczegółowe, inicjatywa uchwałodawcza, opiniowanie przepisów prawnych, forma przepisów prawnych, zasady ogłaszania przepisów prawnych, postanowienia szczególne dotyczące zarządzeń porządkowych.

REFERENCES

- Błachut, M., Gromski, W., Kaczor, J. (2008). *Technika prawodawcza*. Warszawa: C.H. Beck.
- Buławajewski, S. (2010). Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony? W: Bożyk S., Jamróz A. (red.), *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych*. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu. Białystok: Wydawnictwo Temida II.
- Buławajewski, S. (2018). Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych. W: Dolnicki B., (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Chojnacka, I. (współpraca w wyborze i przygotowaniu). (2011). *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Dąbek, D. (2007). *Prawo miejscowe*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Garlicki, L. (2023). *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ługiewicz, M. (2018). *Legislacja w jednostkach samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo: ODDK.
- Półtorak, M., Walewska, M. (2013). *Procedury tworzenia aktów prawnych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Bec.
- Szafański, D. (2016). *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego*. W: *Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*. Legalis – ebook.
- Zubik, M. (2008). *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*. Warszawa: C.H. Beck.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWO

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2151).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 750 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 399).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 44, z późn. zm.).

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1721/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 10/00.
- Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt. V SA 150/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2008 r., II OSK 955/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1059/10.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1373/11.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 436/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 338/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1042/19.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 476/21.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 933/23.