

# NIEZORGANIZOWANE ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Jerzy Supernat

---

XII KRAKOWSKO-WROCŁAWSKIE  
SPOTKANIE NAUKOWE ADMINISTRATYWISTÓW

# NIEZORGANIZOWANE ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Jerzy Supernat

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 1 maja 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-389-5

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: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów ..... 9

Przedmowa ..... 13

### Część pierwsza POJĘCIE

*Dorota Dąbek*  
**Niezorganizowane źródła prawa – idea, rzeczywistość,  
perspektywy** ..... 23

*Piotr Lisowski*  
**(De)zorganizowane źródła prawa administracyjnego**..... 41

*Joanna Człowiekowska*  
**Odesłania a niezorganizowane źródła prawa  
administracyjnego**..... 53

*Aleksandra Puczko*  
**Wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa  
administracyjnego**..... 69

*Renata Raszevska-Skałeczka*  
**Niezorganizowane źródła prawa oświatowego w prawie  
administracyjnym – wybrane kwestie**..... 91

<i>Mariusz Krawczyk</i> <b>„Nieorganizowane” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych .....</b>	105
--	-----

**Część druga  
POSTACI**

<i>Wojciech Jakimowicz</i> <b>Autorytetowe prawo administracyjne.....</b>	121
--	-----

<i>Jolanta Blicharz</i> <b>Rola doktryny prawniczej jako szczególnego (nieformalnego) źródła prawa. Kilka refleksji .....</b>	135
--	-----

<i>Iwona Niżnik-Dobosz</i> <b>Rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia rady gminy jako inspirujące nieorganizowane źródło prawa .....</b>	147
---	-----

<i>Maciej Błażewski</i> <b>Normy techniczne jako pozasystemowe źródła prawa .....</b>	175
--	-----

<i>Mariusz Kotulski</i> <b>Interpretacje podatkowe jako nieorganizowane źródła prawa .....</b>	187
---	-----

<i>Piotr Janiak</i> <b>Nieorganizowane źródła prawa administracyjnego a sądowy wzorzec kontroli działalności administracji publicznej .....</b>	205
--	-----

<i>Michał Sobol</i> <b>Ogólna moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego.....</b>	217
--	-----

*Dominika Cendrowicz*

**Judykatura jako niezorganizowane źródło prawa administracyjnego. Uwagi na tle pojęcia osoby bezdomnej w orzecznictwie sądów administracyjnych** ..... 243

*Przemysław Wszolek*

**Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego a praktyka administracyjna** ..... 259

*Joanna Bigos*

**Dylematy norm wiedzy – przykład normatywizacji metropolizacji** ..... 283

*Tomasz Słapczyński*

**Regulamin konkursu organizowanego przez organ administracyjny jako niezorganizowane źródło prawa** ..... 303

### Część trzecia KONTEKST

*Ewa Skorczyńska*

**Kilka uwag o „dziedziczeniu” praw nabytych z decyzji o warunkach zabudowy – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych** ..... 317

*Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus*

**Podstawa prawna, charakter prawny i kontrola sądowa czynności faktycznych administracji Unii Europejskiej. Zarys problemu** ..... 335

*Adam Bródka*

**Standardy rzeczoznawców majątkowych jako element normy dopełnienia w procesie sądownoadministracyjnej kontroli decyzji odszkodowawczych** ..... 357

---

<i>Małgorzata Kozłowska, Iwona Wrześniak</i> <b>Wpływ prawa sędziowskiego na praktykę działania kierownika urzędu stanu cywilnego w aspekcie przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia dziecka, które nie wskazuje na jego płeć .....</b>	<b>377</b>
<i>Karolina Kulińska-Jachowska</i> <b>Wykorzystanie słowników języka angielskiego w procesie wykładni i stosowania prawa administracyjnego .....</b>	<b>389</b>
<i>Karina Pilarz</i> <b>Wpływ zasad współżycia społecznego na proces planowania przestrzennego w Polsce .....</b>	<b>425</b>

## PRZEDMOWA

XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów zostało zorganizowane przez Instytut Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i odbyło się w formie hybrydowej z przewagą formy zdalnej 25.09.2021 r. Przedmiotem Spotkania były niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. Konferencyjne wystąpienia i dyskusje dotyczące tego *prima facie* peryferyjnego zagadnienia wywołały swoją wnikliwością oraz oryginalnością zaskoczenie, a nawet zdumienie uczestników, co tak podsumował w swoim tekście prof. Piotr Lisowski: „Corocznie przebieg naszych Spotkań prowokuje do intrygujących dyskusji, polemik – tym razem jednak ich intensywność i odkrywczność zrobiła na nas wyjątkowe wrażenie”.

Po otwarciu Spotkania do uczestników zgromadzonych w sali Rady Wydziału i w przestrzeni wirtualnej skierowała serdeczne pozdrowienia i życzenie owocnych obrad Pani Dziekan prof. Patrycja Zawadzka, także w imieniu uczestnika wcześniejszych konferencji Pana Dziekana Wydziału prof. Karola Kiczki, któremu inne obowiązki uniemożliwiły udział w Spotkaniu. Kolejne słowa i myśli zostały skierowane do uczestników Spotkania w listach przysłanych przez prof. Jana Zimmermanna, który z prof. Janem Bociem zainicjował te niezwykle Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów, i przez pioniera tychże Spotkań, cenionego i szanowanego we Wrocławiu i w Krakowie prof. Jana Jeżewskiego. Profesor J. Zimmermann „najcieplej i najserdeczniej” podziękował wrocławskim organizatorom za zaproszenie na Spotkanie, które stanowi – jak napisał – „dowód kontynuacji tych bezcennych więzów, które nas połączyły 11 lat temu i które powinny trwać jak najdłużej”.



Po wy tłumaczeniu przyczyn swojej nieobecności prof. J. Zimmermann w zakończeniu listu napisał: „Niewątpliwie kolejne XII spotkanie zakończy się sukcesem z uwagi na świetny temat i bardzo interesujące tytuły wystąpień. Przesyłam Wszystkim najlepsze pozdrowienia”.

Prof. Jan Jeżewski zwrócił się najpierw do wszystkich uczestników Spotkania: „Piszę do Was z wielkim żalem, że nie uczestniczę w znakomitym spotkaniu naukowym, które było wielkim dziełem Pana Profesora Jana Zimmermanna – a które było związane z bliskimi wieloletnimi kontaktami pracowników Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nie muszę pisać o moim udziale (blisko 40-letnim) w pracach Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. W Instytucie Nauk Administracyjnych byłem otoczony nie tylko zdolnymi i zaangażowanymi przyjaciółmi, ale także czynnymi pracownikami całego Wydziału – zawsze wtedy, gdy ich udział był niezbędny dla powodzenia całej tej Instytucji. Atmosferę współdziałania rozwijał z wielkim wyczuciem już nieżyjący Profesor Jan Boć. Obaj byliśmy bliskimi uczniami Profesora Franciszka Longchamps de Bérier, poliglotty, mistrza nie tylko wiedzy o podstawach humanistyki europejskiej, ale także rozległej wiedzy o administracji wielu krajów. Z Marianem Zimmermannem, ojcem Profesora Jana Zimmermanna, wynieśli nie tylko bliską znajomość z Uniwersytetu Lwowskiego, ale także wielką kulturę środowiska intelektualnego Lwowa. Dorobek naukowy Profesora Longchamps de Bérier zebrał i opracował Profesor Zbigniew Kmiecik – co stanowi wyjątkowo wartościowy wkład w polską naukę prawa”. Następnie – po wskazaniu bliskich rodzinnych związków z Krakowem i jego kulturą – krakowskim uczestnikom prof. J. Jeżewski powiedział tak: „Nie czuję się więc w Krakowie obco. Ale jest to teraz główny mój wkład w radość współpracy z zespołem krakowskim. Jestem wśród Was jak wśród swoich. I dlatego przesyłam Wam Kochani moje najserdeczniejsze pozdrowienia i obietnicę, że przeczytam wszystko, co opublikujecie po tym pięknym Spotkaniu”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych prof. Tadeusz Kocowski po zapoznaniu się z listem prof. J. Jeżewskiego powiedział: „Myślałem, że sztuka epistolarna umarła. Myliłem się”.

Problematyka niezorganizowanych źródeł prawa jest tak stara, jak stara jest problematyka źródeł prawa w ogóle. Wystarczy wskazać, że w opublikowanej 100 lat temu pracy Eugeniusza Jarra<sup>2</sup> do faktów normatywnych, czyli – w świetle teorii o psychicznej naturze prawa – „faktów, z którymi dzięki rzeczywistemu źródłu prawa – psychice prawnej istot ludzkich, łączą się wyobrażenia norm” zostały zaliczone: 1) prawo zwyczajowe, 2) prawo stanowione – ustawy i rozporządzenia, 3) praktyka sądowa – autorytatywne wyroki i 4) nauka prawa – opinie zawarte w dziełach uczonych<sup>3</sup>. Pomijając prawo stanowione, wymienione z przyczyn historycznych i ewolucyjnych na drugim miejscu, katalog niezorganizowanych źródeł prawa – chociaż E. Jarra nie posługiwał się tym terminem, który *nota bene* nie zyskał uznania ogólnego i nie jest ostatecznie usankcjonowany<sup>4</sup> – obejmował trzy podstawowe kategorie, które i dzisiaj stanowią ich jądro: zwyczaj prawny (prawo zwyczajowe), orzecznictwo sądowe (prawo sędziowskie) i doktryna (prawo akademickie). Trwanie przywołanego wyróżnienia źródeł może z jednej strony nieco zaskakiwać, ponieważ – jak zauważa prof. Jan Zimmermann – „z samego ich określenia [„nieorganizowane” – przyp. J.S.] wynika różnorodność i nieprzewidywalność ich form”<sup>5</sup>, ale z drugiej strony świadczy o tym, że nie tylko w naukach przyrodniczych, ale także w naukach społecznych możliwe jest sformułowanie praw i prawd ponadczasowych, w tym przypadku typologii źródeł prawa poza prawem stanowionym. Zaproponowane w wystąpieniu prof. Wojciecha Jakimowicza pojęcie autorytetowego prawa administracyjnego jest głęboko twórcze i wartościowe, ale wkomponowuje się w istniejącą typologię i jej nie narusza.

Jedyną *de facto* znaczącą i widoczną zmianą wczesnej typologii niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego jest jej poszerzenie

---

<sup>2</sup> E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.

<sup>3</sup> E. Jarra, *Ogólna...*, s. 231. Normy społeczne inne niż normy prawne i zwyczaj, a mianowicie normy religijne, normy moralne i normy obyczajowe, autor analizuje w odrębnym rozdziale, *Normy społeczne*, s. 117 i n.

<sup>4</sup> W literaturze na określenie niezorganizowanych źródeł prawa używa się jeszcze takich terminów, jak: „swoiste”, „szczególne”, „nieformalne”, „wtórne”, „pozanormatywne” i „pozakonstytucyjne”.

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 138–139.

o normy wiedzy (techniczne, prakseologiczne itd.) i normy polityczne. Te postaci niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego wymieniają obok innych norm pozaprawnych pionierzy krakowsko-wrocławskich spotkań naukowych administratywistów i autorzy naukowych podręczników prawa administracyjnego (dr Mariusz Kotulski wskazuje i analizuje jeszcze urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa), wskazując jednocześnie istnienie w prawie administracyjnym przepisów odsyłających do pozaprawnych norm postępowania, tzw. odesłań pozasystemowych, czyli poza system prawa<sup>6</sup>. Umieszczanie w aktach normatywnych odesłań do norm pozaprawnych (odesłania są krytyczne w przypadku norm wiedzy, z którymi w odróżnieniu od norm społecznych nie wiąże się cecha imperatywu) dokonuje się w różny sposób, różną też funkcję pełnią pozaprawne normy odniesienia. Te kwestie, ważne dla kształtowania systemu prawa administracyjnego, są przedmiotem wielu analiz w tym tomie.

Koncepcja niezorganizowanych źródeł prawa zawdzięcza wiele prof. Franciszkowi Longchampsowi, który za jeden z najważniejszych problemów źródeł prawa administracyjnego uznał potrzebę zmiany spojrzenia na system źródeł prawa, który jest określany jako „zamknięty”, czyli taki, który „zmienia się tylko w sposób w nim samym określony” z dogmatycznego („będącego wytworem pozytywizmu prawnego w jego fazie «formalno-państwowej»”) na realistyczny i uznanie „nieformalnych sposobów uzupełniania się porządku prawnego”, jako że „są całe połączenia prawa administracyjnego «otwarte»”. I to zarówno „otwarte od dołu”, jak i „otwarte od góry”<sup>7</sup>. Z kolei charakteryzując w podręczniku nauki administracji czynniki powinnościowe zjawisk administracyjnych, prof. F. Longchamps zwraca uwagę, by nie utożsamiać każdej determinacji powinnościowej z determinacją prawną: „norma prawna jest tylko szczególnym wypadkiem zdania powinnościowego. Tradycja nauki prawa administracyjnego działa tu tak sugestywnie, że wydaje się

---

<sup>6</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 138 i n. (relewantny punkt nosi tytuł: *Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*) oraz A. Błaś, J. Boć, *Źródła niezorganizowane* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 116 i n.

<sup>7</sup> Zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego* [w:] *Franciszek Longchamps de Bériet. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 292.

na pierwszy rzut oka, jakoby tylko prawo wypowiedało się o administracji. W rzeczywistości zaś występuje tu wiele innych możliwych rodzajów zdań powinnościowych<sup>8</sup>. Jako „obiektywy społeczne narzucające się działającemu z siłą nie mniejszą niż norma prawna” autor wskazuje: przepisy służbowe (okólniki, instrukcje itp.), powinności honoru, tradycji, tzw. ducha korpusu (urzędniczego, oficerskiego itp.), obowiązki moralne, zwykłej przyzwoitości towarzyskiej, normy techniczne i zwykłe zasady rozsądku<sup>9</sup>.

Do koncepcji otwartego porządku prawa autorstwa prof. F. Longchamps-a nawiązuje doktryna prawa administracyjnego, wprowadzając właśnie pojęcie niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. Na tle konstytucyjnej koncepcji prawa i jego źródeł czyni tak prof. Dorota Dąbek, konfrontując pojęcia konstytucyjnego źródła prawa i źródła prawa administracyjnego oraz wyróżniając po ich analizie trzy zasadnicze kategorie źródeł prawa administracyjnego: 1) konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązujące (ich katalog jest zamknięty), 2) konstytucyjne źródła prawa wewnętrznego (ich katalog jest otwarty) i 3) pozakonstytucyjne tzw. niezorganizowane źródła prawa<sup>10</sup>. Autorka podkreśla, że „dopuszczenie istnienia «źródeł niezorganizowanych» w polskim pozytywistycznym systemie prawnym jest możliwe dzięki tzw. funkcjonalnej koncepcji prawa, zgodnie z którą prawo nie powinno stanowić systemu całkowicie zamkniętego, stosowanego wyłącznie przy użyciu metod dedukcyjnych opartych na właściwie zinterpretowanych przepisach, lecz powinno być instrumentem realizacji przez ustawodawcę określonych wartości i celów”<sup>11</sup>. Stanowisko takie w pełni współgra ze specyfiką prawa administracyjnego, a zwłaszcza z aksjologicznym i instrumentalnym charakterem prawa administracyjnego. Do przejrzystej i ścisłej konstrukcji źródeł prawa administracyjnego prof. D. Dąbek z wyróżnieniem i charakterystyką niezorganizowanych

---

<sup>8</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 108.

<sup>9</sup> F. Longchamps, *Założenia...*, s. 108.

<sup>10</sup> Zob. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 79 i n.

<sup>11</sup> D. Dąbek, *Współczesne pojęcie...*, s. 91.

W książce poruszono teoretyczne i praktyczne aspekty niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, nawiązując przy tym do poglądów doktryny i orzecznictwa.

Autorzy dzielą się swoimi rozważaniami m.in. na takie tematy jak:

- wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa administracyjnego;
- interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa;
- ogólna moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- judykatura jako niezorganizowane źródło prawa administracyjnego;
- wpływ zasad współzycia społecznego na proces planowania przestrzennego w Polsce;
- wykorzystanie słowników języka angielskiego w procesie wykładni i stosowania prawa administracyjnego.

Publikacja prezentuje dorobek XII Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów. Wzięli w nim udział pracownicy naukowcy i doktoranci Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Opracowanie jest przeznaczone zarówno dla przedstawicieli zawodów prawniczych – adwokatów, radców prawnych, sędziów, jak i pracowników administracji rządowej i samorządowej. Zainteresuje pracowników naukowych oraz studentów wydziałów prawa i administracji.

„Utwór nie stroniąc od analiz teoretycznych, porządkujących i rozwijających dorobek doktrynalny w zakresie niezorganizowanych źródeł prawa, w dużej mierze opiera się jednak na praktycznym ujęciu odnoszącym się do znaczenia judykatury, doktryny, ale także norm wiedzy czy takich form działania organów, które pozostają na pograniczu tworzenia i stosowania prawa”.

*Z recenzji dr hab. M. Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW*

**Jerzy Supernat** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego; autor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego.



9788382863895 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8286-389-5



9 788382 863895

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

