

UZASADNIONE OCZEKIWANIA W PERSPEKTYWIE PRAWA KRAJOWEGO I REGULACJI EUROPEJSKICH

Joanna Lemańska

MONOGRAFIE

UZASADNIONE OCZEKIWANIA W PERSPEKTYWIE PRAWA KRAJOWEGO I REGULACJI EUROPEJSKICH

Joanna Lemańska

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 czerwca 2016 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Łamanie
Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegając 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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-8979-2

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Hominem causa omne ius constitutum sit

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wstęp / 17

Rozdział 1

Geneza idei uzasadnionych oczekiwań i ich ochrony / 35

- 1.1. Niemiecka doktryna *Vertrauensschutz* i jej reminiscencje / 35
- 1.2. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie prawa Unii Europejskiej / 41
 - 1.2.1. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej / 41
 - 1.2.2. Europejski Kodeks Dobrej Administracji a uzasadnione oczekiwanie / 47
 - 1.2.3. Postępowanie administracyjne Unii Europejskiej a uzasadnione oczekiwanie / 49

Rozdział 2

Uzasadnione oczekiwania a aksjologia prawa administracyjnego / 57

- 2.1. Wartości a dobra chronione w prawie administracyjnym / 59
- 2.2. Wartości chronione przez prawo administracyjne / 61
 - 2.2.1. Interes / 63
 - 2.2.1.1. Interes faktyczny / 66
 - 2.2.1.2. Interes prawny / 66
 - 2.2.1.3. Prawo podmiotowe / 67
 - 2.2.1.4. Prawa refleksowe / 69
 - 2.2.1.5. Uzasadnione oczekiwania (kwalifikowany interes faktyczny) / 72
 - 2.2.2. Uzasadnione oczekiwania jako słuszny interes jednostki / 75

- 2.3. Wartości zewnętrzne prawa administracyjnego / **80**
 - 2.3.1. Sprawiedliwość / **81**
 - 2.3.2. Pewność / **84**
- 2.4. Wartości wewnętrzne prawa administracyjnego / **88**
 - 2.4.1. Dobra administracja / **89**
 - 2.4.1.1. Pojęcie dobrej administracji / **89**
 - 2.4.1.2. Dobra administracja w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / **93**
 - 2.4.1.3. Dobra administracja a Rada Europy / **95**
 - 2.4.1.4. Dobra administracja w Unii Europejskiej / **98**
 - 2.4.2. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jako komponent prawa do dobrej administracji / **101**

Rozdział 3

Źródła uzasadnionych oczekiwań / 106

- 3.1. Prawo stanowione jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **111**
 - 3.1.1. Prawa nabyte z ustawy a zmiana przepisów / **112**
 - 3.1.2. Przepisy przejściowe a uzasadnione oczekiwania / **121**
 - 3.1.3. Zakaz retroakcji / **127**
- 3.2. Decyzja administracyjna jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **130**
 - 3.2.1. Stosunki realne a stosunki potencjalne. Ekspektatywa jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **131**
 - 3.2.2. Zasada trwałości decyzji administracyjnych a uzasadnione oczekiwania / **138**
- 3.3. Zwyczaj (utrwalona praktyka) jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **141**
- 3.4. Akty informacji jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **146**
 - 3.4.1. Przyrzeczenie administracyjne jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **152**
 - 3.4.1.1. Promesy w działalności gospodarczej jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **155**
 - 3.4.2. Akty wykładni jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **156**
 - 3.4.2.1. Interpretacje podatkowe jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **158**

- 3.4.2.2. Interpretacje w zakresie obowiązku świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne / **161**
- 3.4.2.3. Abstrakcyjne interpretacje przepisów / **163**
- 3.4.3. Polityka administracyjna jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **164**
 - 3.4.3.1. Zmiana polityki a uzasadnione oczekiwania / **168**
- 3.5. Milczenie jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **171**
- 3.6. Orzecznictwo sądowe (prawo sędziowskie) jako źródło uzasadnionych oczekiwań / **175**
 - 3.6.1. Tak zwane prawo sędziowskie / **178**
 - 3.6.2. Problem jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego w Polsce / **179**

Rozdział 4

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań i jej przesłanki / **186**

- 4.1. Przesłanki zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań związane z organami państwa / **188**
 - 4.1.1. Pochodzenie od organów państwa / **188**
 - 4.1.2. Pochodzenie od uprawnionych i wiarygodnych podmiotów / **190**
 - 4.1.3. Uzewnętrznienie / **192**
 - 4.1.4. Zindywidualizowany charakter / **193**
 - 4.1.5. Jasny i jednoznaczny charakter / **194**
 - 4.1.6. Bezwarunkowy charakter / **197**
 - 4.1.7. Zgodność z prawem / **198**
 - 4.1.8. Niedopuszczalność dezinformacji i manipulacji / **200**
 - 4.1.9. Powtarzalny charakter / **201**
- 4.2. Przesłanki zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań związane z jednostką / **202**
 - 4.2.1. Wywołanie oczekiwań / **202**
 - 4.2.2. Uzasadniony charakter oczekiwań / **203**
- 4.3. Wyważanie interesów w procesie stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań / **209**
 - 4.3.1. Nakaz wyważenia uzasadnionych oczekiwań z interesem publicznym / **209**

- 4.3.1.1. Interes publiczny / **210**
- 4.3.1.2. Interes prywatny (indywidualny) / **213**
- 4.3.1.3. Kolidzja interesu indywidualnego z interesem publicznym w aspekcie stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań / **214**
- 4.3.2. Zakaz naruszania praw osób trzecich / **222**

Rozdział 5

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań wśród zasad ogólnych prawa administracyjnego / 224

- 5.1. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasada praworządności / **231**
- 5.2. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasada pewności / **237**
- 5.3. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasada zaufania obywateli do organów państwa / **240**
- 5.4. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasada równości wobec prawa / **249**
- 5.5. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasada proporcjonalności / **251**
- 5.6. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a moralność administracji / **254**
- 5.7. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a zasady współzycia społecznego / **255**
- 5.8. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna prawa administracyjnego – dalsze perspektywy / **256**
 - 5.8.1. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej / **256**
 - 5.8.2. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań a projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego / **262**

Rozdział 6

Ochrona jednostki wobec naruszenia uzasadnionych oczekiwań / 268

- 6.1. Odpowiedzialność w związku ze stanowieniem prawa / **276**

6.2. Odpowiedzialność w związku ze stosowaniem prawa / **280**

6.3. Ochrona w przypadku legalnych działań administracji / **284**

Zakończenie / **287**

Bibliografia / **299**

Źródła prawa / **317**

Orzecznictwo / **321**

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

Karta Praw Podstawowych	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
Konwencja	europajska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)

- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
- TUE** Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)

2. Czasopisma i publikatory

- Dz. Urz. UE/WE** Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej / Wspólnot Europejskich
- ECR** European Court Reports
- EPS** Europejski Przegląd Sądowy
- LEX** System Informacji Prawnej LEX
- ONSA WSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OTK-B** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B
- PiP** Państwo i Prawo
- POP** Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
- PPP** Przegląd Prawa Publicznego
- Zb. Orz.** Zbiór Orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu
- Zam. Pub. Dor.** Zamówienia Publiczne Doradca

3. Inne skróty

- BAS** Biuro Analiz Sejmowych
- EKDA** Europejski Kodeks Dobrej Administracji
- NSA** Naczelny Sąd Administracyjny
- SN** Sąd Najwyższy

SPI	Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: Sąd) Unii Europejskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TS	Trybunał Sprawiedliwości
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Współcześnie przyszło nam żyć w społeczeństwie, które w socjologii nazywane jest społeczeństwem ryzyka¹. To z kolei wiąże się z rosnącym znaczeniem zaufania, jako sposobu na oswojenie ryzyka i przeciwdziałanie niepewności. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie ludzkie działania są nakierowane na przyszłość. Podejmując określone aktywności, nigdy nie możemy być pewni, jaki będzie ich ostateczny rezultat. Czasami wynik może zależeć od nas samych, w zdecydowanej jednak większości przypadków ostateczny wynik stanowi rezultat działania podmiotów trzecich lub też sumę tych czynników. Wynik ten może być zgodny z naszymi oczekiwaniami lub zgoła odmienny. Choć nie sposób prognozować z pewnością ostatecznego rezultatu, to jednak naturalne jest, iż człowiek racjonalny stara się z pewnym prawdopodobieństwem przewidzieć wynik swojego działania. W obecnym świecie nasze życie, jako obywateli, jest niezwykle mocno determinowane czynnikami normatywnymi, zwłaszcza normami prawa administracyjnego. Sposób działania administracji może zachęcić nas do danej aktywności, skłonić do modyfikacji podejmowanych działań, względnie do czegoś zniechęcić. Jeżeli jednak podejmujemy określone decyzje życiowe w aspekcie zachowań administracji, to na ogół ufamy, iż to, co nas do tego skłoniło, nie zmieni się, a ewentualne przyrzeczenia czy zapewnienia pochodzące od administracji zostaną dochowane. Co istotne, pokładamy w administracji zaufanie, czego nie należy mylić z nadzieją. Nadzieja to pasywne, nieokreślone, niedające się racjonalnie wytłumaczyć przecucie, że sprawy potoczą się po naszej myśli². Zaufanie natomiast to aktywne przewidywanie i stawianie

¹ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 98.

² Tamże, s. 67.

czoła nieznannej przyszłości³. Podejmujemy zatem działania, mimo niepewności i związanego z tym ryzyka. Jeżeli aktu zaufania dokonujemy wobec administracji, oznacza to, iż w naszym przekonaniu postąpi ona tak, jak oczekujemy. Należy podkreślić, iż zaufanie to coś więcej niż tylko bierne rozważanie przyszłych możliwości. Konieczne jest jeszcze aktywne zmierzenie się z przyszłością przez podjęcie działań pociągających za sobą przynajmniej częściowo niepewne i niemożliwe do kontrolowania konsekwencje⁴. Chodzi o praktyczne zaufanie „na co dzień”, co tworzy właśnie specyficzną atmosferę zaufania pomiędzy obywatelami a administracją⁵. Relacja zaufania na linii państwo–obywatel jest dzisiaj oczywistą potrzebą społeczną. Zaufanie do państwa i jego instytucji określa się jako zaufanie publiczne albo wertykalne, w odróżnieniu do zaufania horyzontalnego, występującego pomiędzy obywatelami⁶. Określenie „wertykalne” już samo w sobie zakłada nierównorzędność pomiędzy stronami stosunku. Z samego charakteru tej relacji wynika konstatacja o znacznie słabszej pozycji jednostki. Oczywiście może być tak – w skrajnym przypadku – iż państwo narzuca i władczo egzekwuje od jednostek wszelkie ich działania. Trudno wówczas mówić o zaufaniu, skoro jednostka nie ma żadnego marginesu swobody w podejmowaniu decyzji, nie ma zatem okazji do rozważania, czy administracja spełni pokładane w niej oczekiwania czy ich nie spełni. Możliwe jest również przyjęcie innego kierunku, sprowadzającego się do twierdzenia, iż organ administracji nigdy nie kłamie wobec obywatela i zawsze dotrzymuje tego, co przyrzekł⁷. Realnie rzecz ujmując, takie podejście dalekie jest od rzeczywistości. Na ogół mamy do czynienia z pewną dozą niepewności co do przyszłych zachowań administracji. Jeżeli jednostka podejmie ryzyko zaufania (prawdopodobieństwo, że nasze oczekiwania, wyrażone w akcie zaufania, nie zostaną spełnione⁸), tym dotkliwszy może być dla niej koszt owego zaufania (czyli poniesione nakłady i utracone korzyści w przypadku zawodu zaufania⁹). Powstaje więc

³ Tamże, s. 69.

⁴ Tamże, s. 71.

⁵ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* (w:) *Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Ossolineum 1989, s. 557.

⁶ P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 337.

⁷ J. Łętowski, *Zasada zaufania...*, s. 564.

⁸ P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 100.

⁹ Tamże, s. 100.

zasadnicze pytanie, jak chronić jednostkę przed nadużyciem zaufania, w sytuacjach, gdy zaufanie pokładane w administracji zostanie zawiedzione? Zasadniczym celem pracy jest poszukiwanie mechanizmów zdolnych zapewnić tak postulowaną ochronę.

Uzasadniając temat niniejszej pracy, warto zwrócić uwagę na kolejny aspekt. Współcześnie nikogo nie przekonuje proste twierdzenie, że jakieś rozstrzygnięcie jest sprawiedliwe, słuszne czy niepodlegające krytyce, ponieważ jest zgodne z prawem. Legalizm biurokratyczny, a więc powoływanie się na czysto formalną zgodność z prawem, nie ma siły przekonywania¹⁰. Granica tego, co uważa się za arbitralność władz, znacznie się obniżyła w społeczeństwie jednostek wychowanych na prawach człowieka i w przekonaniu o „normalności” społeczeństwa obywatelskiego¹¹. Zadaniem każdej władzy jest harmonizowanie porządku prawnego z poglądami na sprawiedliwość i słuszność panującymi w danym środowisku i czasie. Dlatego stosowanie prawa jest nie tylko dedukcją, lecz stałym przystosowywaniem przepisów prawnych (ich rozumienia) do przeciwstawnych wartości podnoszonych w sporach¹². Jakie mechanizmy zdolne byłyby zaspokoić ową potrzebę słuszności i sprawiedliwości na gruncie prawa administracyjnego, które ze swej natury ma bezwzględnie obowiązujący charakter norm prawnych? Towarzyszy temu – co do zasady – zakaz korzystania z mechanizmów wypracowanych na gruncie innych gałęzi prawa, zasad współzycia społecznego, które służą do łagodzenia skutków prawa cywilnego czy niewielkiej szkodliwości społecznej czynu w prawie karnym. Ich zadaniem jest minimalizowanie mogących zaistnieć niesprawiedliwości, zwłaszcza w sytuacji jasno brzmiących przepisów skonfrontowanych z konkretną sytuacją faktyczną. Twórczy sens tych zasad polega między innymi na tym, by odnoszone do indywidualnych stosunków prawnych były instrumentami ewentualnych korektur ich treści¹³. W doktrynie prawa administracyjnego wyraźnie i zdecydowanie przeważa stanowisko opowiadające się przeciwko zastosowaniu wspomnianych zasad w stosunkach regulowanych tym prawem. Nie znajdują więc one wprost zastosowania. W efekcie brak jest w prawie administracyjnym

¹⁰ E. Łętowska, *Pozaprosowe znaczenie uzasadnienia prawnego*, PiP 1997, z. 5, s. 9.

¹¹ Tamże, s. 13.

¹² Tamże, s. 16.

¹³ J. Łętowski, *Zasada zaufania...*, s. 562.

mechanizmu, który mógłby spełniać rolę „wentylu bezpieczeństwa” w sytuacjach, gdy stosowane prawo godzi w nasze elementarne poczucie sprawiedliwości, pozostawiając wrażenie, iż obywatel został skrzywdzony.

Kolejnym zjawiskiem współczesnym, niepozostającym bez wpływu na wybór tematu pracy, jest globalizacja, mająca bezpośredni wpływ na sposób postrzegania administracji, jak również działań podejmowanych przez nią. Dotychczas nigdy w historii dziejów przeciętny adresat działań administracji nie miał możliwości porównania poziomu i sposobu świadczenia administracji w różnych krajach. Możliwość dokonania porównań, uzyskiwania informacji o innych, uznawanych czy postrzeganych jako lepsze, rozwiązaniach zwiększa oczekiwania wobec administracji. Adresaci działań administracji zaczynają aktywnie wykorzystywać tę wiedzę w swoich strategiach i planach działania¹⁴. Wszelkie dotychczasowe pojęcia zyskują w niej nierzadko inny i zmienny wymiar, a definicje starych zasad i instytucji prawnych odżywiają w nowym blasku¹⁵. Zwraca się również uwagę na proces umiędzynaradawiania administracji, związany z integracją europejską, ale wynikający również ze wzrostu znaczenia współpracy międzynarodowej. Normy administracyjnoprawne funkcjonują w systemie prawa międzynarodowego, w systemie prawa ponadnarodowego oraz w systemach prawa krajowego. Normy te przenikają się i uzupełniają¹⁶. Europeizacja prawa administracyjnego oznacza wpływ, interferencję i przekształcanie państwowo-narodowych porządków administracyjnoprawnych przez europejskie myślenie prawne i działania prawne. L. Knopp zauważa, iż oznacza ona przemianę ukierunkowaną na założenia i odniesienia do prawa europejskiego, a dotyczącą ustawodawstwa, wykładni i zastosowania prawa, opierającą się z jednej strony na poszanowaniu założeń prawa europejskiego przy transformacji bądź wprowadzeniu prawa unijnego, z drugiej na dobrowolnym wchłonięciu bodźców pochodzących z prawa europejskiego¹⁷. Ścieżki takiego wpływu są różnorakie. Prze-

¹⁴ I. Lipowicz, *Istota administracji (w:) Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 38.

¹⁵ J. Boć, E. Bojek, *Prawo w społeczeństwie nowych technologii (w:) Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 90–91.

¹⁶ J. Boć, E. Bojek, *Prawo...*, s. 90–91.

¹⁷ L. Knopp, *Niemieckie prawo administracyjne a prawo wspólnotowe czy raczej „europeizacja niemieckiego prawa administracyjnego” (w:) Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 114.

biega on poziomo pomiędzy porządkami prawnymi państw oraz pionowo pomiędzy międzynarodowymi i ponadnarodowymi europejskimi organizacjami i ich krajami członkowskimi¹⁸. Wejście Polski do Unii Europejskiej i skonfrontowanie polskiego systemu prawa z systemem Unii wymusiło i nadal wymusza zmiany, nie tylko w tworzeniu prawa, ale także jego stosowaniu oraz w leżącej u jego podstaw filozofii. Prawo Unii Europejskiej stanowi bowiem unikalną hybrydę różnych tradycji prawnych, swoiście przyjętą dla celów wspólnotowych. Harmonizacja prawa nie może się jednak zamieniać w wyrównywanie¹⁹. Nadal podstawę stanowi narodowe prawo administracyjne, będąc jak dotychczas jedyną wyczerpująco rozwiniętą warstwą prawnego porządku prawa administracyjnego²⁰. Równocześnie, narodowe porządki prawa administracyjnego nie pozostają względem siebie bez związku. Wspólne wyzwania modernizacji administracji skłaniają dzisiaj do tego, żeby się wzajemnie szanować i wzajemnie się od siebie uczyć²¹. Towarzyszy temu występujące w praktyce zjawisko ekstrapolacji. Skoro bowiem określona instytucja znalazła już swoje uznane miejsce w porządku prawa unijnego, można się spodziewać, iż podobną rolę odegra już wkrótce także na gruncie prawa krajowego. Jeżeli spojrzymy na to zjawisko przez pryzmat wspomnianej wcześniej globalizacji, może się okazać, iż oczekiwanie społeczeństwa, by mechanizmy ochrony uznane na gruncie unijnym stosować także w odniesieniu do polskiego porządku prawnego, będzie bardzo silne. Praca ta z założenia stanowić ma przyczynek, by tak właśnie się stało.

Pewną odpowiedzią na wskazane wyżej tendencje i pojawiające się współcześnie problemy na linii jednostka–państwo jest instytucja uzasadnionych oczekiwań i związana z nimi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Współcześnie rola zaufania w stosunkach społecznych jest na tyle istotna, iż rodzi się potrzeba zinstytucjonalizowania jego ochrony²². Przystępując

¹⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne Prawo Administracyjne jako idea porządku, założenia i zadania tworzenia systemu prawnego administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 41.

¹⁹ Tamże, s. 51.

²⁰ Tamże, s. 489.

²¹ Tamże, s. 489.

²² Na połączenie koncepcji ochrony zaufania i instytucji uzasadnionych oczekiwań zwraca także uwagę Z. Kmieciak. Por. Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje przepisów polskiego prawa podatkowego jako instytucjonalna gwarancja ochrony zaufania do stosowania prawa – na tle porównawczym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 3, s. 50.

do omówienia idei uzasadnionych oczekiwań, zakładam, iż mogą one stanowić pewną próbę złagodzenia przedstawionych wyżej problemów, stanowiąc podstawę mechanizmu bezpieczeństwa wszędzie tam, gdzie rezultat działania organów państwa, administracji, prowadzi do oczywistego pokrzywdzenia jednostki. Zamierzam również wykazać warunki, jakie muszą być zrealizowane, by rola taka została spełniona.

W ciągu ostatnich lat idea uzasadnionych oczekiwań zaczyna cieszyć się coraz większą popularnością, zwłaszcza na gruncie prawa Unii Europejskiej. Wciąż jest jednak słabo rozpoznana na gruncie polskiej doktryny. Do chwili obecnej zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie została *expressis verbis* wyrażona w prawie polskim. Równocześnie coraz częściej – w sposób mniej lub bardziej bezpośredni – nawiązują do niej w swych orzeczeniach sądy, zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy administracyjne. Koncepcja uzasadnionych oczekiwań, znana już prawu niemieckiemu (zasada *Vertrauensschutz*), została przyjęta i zaadaptowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W swoich orzeczeniach Trybunał odwołuje się do uzasadnionych oczekiwań, chcąc zapewnić minimalny standard ochrony dla podmiotów indywidualnych, nie naruszając równocześnie interesów publicznych, do realizacji których administracja powinna zmierzać. Nadal jednak brak jest – zarówno w literaturze polskiej, jak i zachodniej – opracowania monograficznego, w którym podjęta zostałaby próba określenia charakteru uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do istniejącej już siatki pojęciowej. Uzasadnione oczekiwania stanowią kategorię niejednorodną, różne bowiem mogą być ich źródła. Nie ulega jednak wątpliwości, iż dotyczą one relacji pomiędzy administracją a obywatelem. Stanowią wyraz pewnych oczekiwań jednostki, skierowany do administracji, że ta zachowa się w określony sposób (wcześniej zapowiedziany lub możliwy do przewidzenia), w wyniku czego jednostka nie będzie narażona na ryzyko czy wręcz wymierną stratę. Wskazuje się na uzasadnione oczekiwania rozsądnej osoby, iż w pewnych okolicznościach określony rezultat będzie miał miejsce, przy czym, dla doprecyzowania tej instytucji wymagane jest, by oczekiwania te były przez prawo uznane i chronione. W tym sensie pojęcie „uzasadnione oczekiwania” ma sens szerszy niż w języku potocznym²³. Nie sposób już w tym miejscu pominąć faktu, iż oczekiwania – z natury rzeczy

²³ Na rozróżnienie to zwraca także uwagę J.S. Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2000, s. 6.

ułatwe i trudne do zidentyfikowania – stały się przedmiotem zainteresowania prawa. Oto bowiem oczekiwania zrodzone przez samą administrację stały się podstawą żądania przez obywateli, by były one prawnie chronione. Czym zatem są one z punktu widzenia rozważań doktrynalnych? Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi jeden z zasadniczych celów niniejszego opracowania.

Równocześnie nie możemy zapominać, iż pojęcie uzasadnionych oczekiwań łączy się z uznawaną na gruncie prawa unijnego zasadą ich ochrony. I w tym przypadku brak jest na ogół opracowań, które w sposób kompleksowy określałyby charakter tej zasady i przesłanki jej stosowania. Informacje na ten temat w praktyce czerpiemy z licznych, często różniących się od siebie wypowiedzi orzecznictwa unijnego. Drugim podstawowym celem pracy jest więc dokonanie próby zidentyfikowania i uporządkowania tych przesłanek, tak aby stworzyć spójny i uniwersalny model dogmatyczny zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zasada ta nabiera niezwykle ważnego znaczenia w takich sferach jak ekonomia (głównie w aspekcie dynamicznie rozwijającego się przemysłu, inwestycji, zwłaszcza wszędzie tam, gdzie decyzje gospodarcze uzależnione są od działań administracji publicznej lub w znaczny sposób przez nie kształtowane) czy w sferze socjalnej (gdy podejmowane są – w zaufaniu do zapewnienia świadczeń ze strony państwa – decyzje, często o charakterze życiowym). Zawiedzenie przez administrację oczekiwań obywateli poprzez niedotrzymanie obietnicy lub zmianę praktyki zaczyna być uznawane za nieuczciwe na tyle, że urasta do rangi nadużycia prawa, a w związku z tym jest bezprawne. Przyjmuje się, iż prawo, jak również same działania administracji, powinny być dla obywatela wskazówką i oparciem co do konsekwencji podejmowanych działań i decyzji, a wszelkie zachwiania tej relacji powinny być odpowiednio umotywowane. Podkreśla się, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do grupy zasad, które wpływają i pozwalają na kontrolowanie sposobu prowadzenia i wdrażania polityki prowadzonej przez podmioty publiczne²⁴. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma zatem przeciwdziałać takim sytuacjom, a w razie ich zaistnienia złagodzić ewentualne skutki. Zasada ta jest ponadto ciekawa z tego powodu, iż w przypadku jej zastosowania następuje badanie nie tyle samego działania administracji, ile raczej jego rezultatu, zwłaszcza w aspekcie

²⁴ R. Thomas, *Legitimate expectations and proportionality in administrative law*, Oxford–Portland, Oregon 2000, s. XV.

uznania go za uczciwy, słuszny czy sprawiedliwy. Konieczne jest więc jej zdefiniowanie, także w relacji do innych, powszechnie dzisiaj uznanych zasad.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, stanowiąca wyraz uznania tych oczekiwań za wartość prawnie chronioną, ukształtowana została przez orzecznictwo sądów unijnych. Ma to zasadnicze znaczenie dla wyboru metod badawczych w niniejszej pracy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z natury rzeczy często spotyka się z brakiem normy prawa pisanego. Sytuacja niedoskonałości (braku) regulacji prawnej wpływa na sposób postępowania Trybunału. Zmuszony jest on poszukiwać prawa, które mogłyby zastosować, rekonstruować jego zasady, włączając je do systemu prawa unijnego. Zwraca się uwagę na zjawisko tzw. ciągów (łańcuchów) orzeczeń. Punktem wyjścia jest założenie, że orzecznictwo wzrasta i ewoluuje. Pojawienie się nowego orzeczenia może albo dodać nowy element do łańcucha, albo potwierdzić już istniejące elementy. W ten sposób z czasem formują się grupy łańcuchów orzeczniczych²⁵. Do jednej z takich grup należą orzeczenia dotyczące uzasadnionych oczekiwań, wprowadzające do systemu prawa unijnego zasadę ich ochrony. Rekonstrukcja zasady ogólnej na podstawie łańcucha orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w jej pełnej treści nie jest zadaniem łatwym. Często sędziowie pozostawiają sobie pole manewru na przyszłość, i dopiero stopniowo, w kolejnych orzeczeniach odpowiadają na pytania, które wcześniej pozostawili świadomie bez odpowiedzi. Podjęłam się tego trudnego zadania. Zamierzeniem moim jest zrekonstruowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w drodze analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stąd podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda analizy i syntezy. Zdaję sobie sprawę, iż nie jest to typowy rodzaj metody dla prac z zakresu nauk prawnych. Charakter omawianej instytucji wymusza taki sposób postępowania. Uzasadnione oczekiwania, wraz z chroniącą je zasadą ochrony tych oczekiwań, pojawiły się w unijnym systemie prawnym właśnie w drodze ewoluującego orzecznictwa, aby dopiero potem wpłynąć na normy prawa pisanego. Rekonstrukcja zasady uzasadnionych oczekiwań na podstawie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie pozwala jednak na pełną analizę tej instytucji. Konieczne jest także odniesienie tej konstrukcji do istniejącej, powszechnie uznawanej

²⁵ Szerzej na ten temat T. Koncewicz, *Unijna ścieżka precedensu. Nie „czy”, ale „jak”* (w:) *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 187–227.

siatki pojęciowej i podjęcie próby odszukania należnego jej miejsca. Z tego powodu w pracy została użyta także metoda dogmatyczna.

Przedmiotem analizy jest przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) nastąpiła zmiana nazewnictwa sądów unijnych (wcześniej określanych jako sądy wspólnotowe). Pojęciem obejmującym całokształt unijnego wymiaru sprawiedliwości jest „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, w skład którego wchodzi: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane (art. 19 TUE). Z punktu widzenia celu niniejszej pracy podstawowe znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości²⁶. Coraz częściej jednak odniesienia do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań pojawiają się w orzecznictwie Sądu, zwłaszcza gdy działa on jako sąd pierwszej instancji. W praktyce bywa i tak, że wyroki Sądu uznające występowanie w danej sprawie uzasadnionych oczekiwań są następnie zmieniane przez Trybunał Sprawiedliwości. Związane jest to z faktem, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga każdorazowego studium przypadku i rozważenia towarzyszących mu okoliczności faktycznych, co prowadzi może do odmiennej oceny dokonywanej przez różne instancje. Nie wpływa to jednak na podejmowane przez poszczególne sądy rozważania teoretyczne, dokonywane w procesie stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Odniesienia do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań coraz częściej pojawiają się też w przygotowywanych na użytek Trybunału Sprawiedliwości opiniach Rzeczników Generalnych, dlatego również i te opinie objęte zostały przeprowadzoną analizą. Ponieważ jednym z celów pracy jest poszukiwanie przejawów uznania i ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie polskim, analizie zostało poddane także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Wreszcie, z natury rzeczy zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań znajduje zastosowanie *in casu*. Ta jej cecha spowodowała konieczność przeprowadzenia analizy także wobec stanów faktycznych poszczególnych orzeczeń (metoda *case study*), w każdym jednak przypadku odniesienia te miały na celu sformułowanie pewnych zasad ogólnych, wskazówek o uniwersalnym charakterze. Choć na ogół powinno być tak, iż to praktyka prawnicza wywodzi swoje wtórne

²⁶ W pracy przyjęta została zasada, zgodnie z którą w odwołaniach do wyroków sądów unijnych, niezależnie od daty ich podjęcia, używane jest aktualnie przyjęte pojęcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaś szczegółowe oznaczenie sądu znajduje się w przypisie.

wypowiedzi i działania z pierwotnych twierdzeń wygłaszanych przez naukę prawa, mamy tu do czynienia z sytuacją dokładnie odwrotną. Wypowiedzi orzecznictwa stały się przyczynkiem do sformułowania postulowanej instytucji na gruncie doktryny prawa administracyjnego. W rezultacie metoda prawnodogmatyczna, tradycyjnie przyjmowana za dominującą w pracach naukowych z zakresu prawa, stanowi tu jedynie metodę pomocniczą.

W uchwale Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r., R (77) 31, podkreślono, iż „mimo różnic między systemami administracyjnymi i prawnymi państw członkowskich istnieje szerokie porozumienie, co do fundamentalnych zasad, które powinny rządzić procedurami administracyjnymi, a w szczególności konieczności zapewnienia sprawiedliwości w stosunkach pomiędzy jednostką a władzami administracyjnymi zważywszy, że wskazane jest, aby akty administracyjne podejmowane były sposobami właściwymi do zapewnienia realizacji tych celów (...) pożądaną rzeczą jest promować powszechny standard ochrony we wszystkich państwach członkowskich”. System prawa polskiego oraz porządek prawny Unii Europejskiej wzajemnie się uzupełniają lub przecinają, tworząc multcentryczną całość, a podmioty stosujące prawo mają obowiązek stosować równoległe prawo unijne²⁷. Z tej też przyczyny w systematyce pracy odstąpiłam od rozdzielnego omówienia rozwiązań europejskich i polskich, przyjmując podział na poszczególne zagadnienia, by tam, gdzie tylko było to możliwe, bezpośrednio zestawiać rozwiązania europejskie z polskimi. Swoje rozważania zamierzam prowadzić w ujęciu normatywnym, „jak być powinno”, umiejscawiając ujęcie deskryptywne na dalszym planie, wykorzystując je jedynie w celu egzemplifikacji.

Uznanie koncepcji uzasadnionych oczekiwań (i zasady ich ochrony), od dawna potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości, wymagało długiego i stopniowego procesu, dostosowanego do rozwoju prawa unijnego²⁸. Tym rozważaniom poświęcony został rozdział pierwszy pracy. Nauka prawa administracyjnego, badając podstawowe dla tego prawa relacje pomiędzy interesami, prawami, oczekiwaniami, zadaniami, kompetencjami itd. charakteryzującymi sytuacje prawne podmiotów administrowanych i administrują-

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 89.

²⁸ J. Schwarze, *Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe*, *European Law Review* 1991, nr 2, s. 870.

cych, stara się wypracować konstrukcje najlepiej chroniące wartości, najlepiej opisujące zjawiska lub najtrafniej charakteryzujące określony stan rzeczy. Zasadnicze znaczenie ma jednak identyfikacja tych wartości i ustalenie wzajemnych ich relacji. W rozdziale drugim dokonuję omówienia kwestii związanych z aksjologią prawa administracyjnego, w sposób uwzględniający uzasadnione oczekiwania. Poszukuję odpowiedzi na pytanie, czy oczekiwania te możemy uznać za wartość, a jeżeli tak, to czym się one charakteryzują i jaka jest ich relacja w stosunku do innych wartości, rozważanych na tej samej płaszczyźnie. Czy w przypadku uzasadnionych oczekiwań mamy do czynienia z wprowadzaniem całkowicie nowych wartości do systemu prawa, czy też raczej z redefiniowaniem dotychczasowych, tradycyjnych pojęć, prowadzącym do internacjonalizacji nowych treści? Nie bez wpływu na rozważania pozostają także inne, powszechnie dzisiaj uznane wartości związane z prawem administracyjnym, spośród których dokonałam autorskiego wyboru tych, które, moim zdaniem, są silnie związane z uzasadnionymi oczekiwaniami i wpływają na sposób stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Umiejscowienie tej instytucji w podstawowej siatce pojęciowej związanej z aksjologią pozwala w dalszej kolejności na analizę krajowych rozwiązań prawnych pod względem pokrywania się, względnie braku wspólnych elementów pomiędzy rozwiązaniami unijnymi a polskimi. W rozdziale tym zdefiniowałam zarówno pojęcie uzasadnionych oczekiwań, jak i samej zasady ich ochrony. Dalsze rozważania odniosłam do tak przyjętych założeń. Rozdział trzeci zawiera identyfikację i próbę sklasyfikowania przejawów aktywności administracji i innych organów państwa, z których oczekiwania jednostek mogą wypływać. Ma on na celu wskazanie źródeł, z których uzasadnione oczekiwania mogą być wywodzone. Samo zidentyfikowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest jeszcze wystarczające, by w pełni poznać jej istotę. Rozdział czwarty poświęcony jest analizie przesłanek umożliwiających zastosowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ze szczególnym uwzględnieniem cech, które powinny spełniać uzasadnione oczekiwania, aby mogły być objęte stosowną ochroną prawną. W jakich bowiem sytuacjach możemy przyjąć, iż subiektywne oczekiwania zasługują na obiektywną ochronę prawną, w sytuacji braku normy prawnej wyraźnie i bezpośrednio ochronę taką zapewniającej? Tak dokonana charakterystyka uzasadnionych oczekiwań i zasady ich ochrony pozwoliła na zamieszczenie w rozdziale piątym rozważań, mających na celu delimitację zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w stosunku

do innych, powszechnie uznanych, a zbliżonych do niej treściowo zasad ogólnych. W tym przypadku podstawowe pytanie dotyczy ustalenia, czy zasada ta jest swoistym *novum* na gruncie prawa polskiego, czy też da się ją odkodować z treści dotychczas przyjętych zasad, poprzez nadanie im nowego, nowoczesnego znaczenia. Rozdział szósty poświęcony jest rozważaniom dotyczącym efektywności ochrony jednostki w przypadku naruszenia jej prawnie uznanych, uzasadnionych oczekiwań.

Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań warto także poczynić pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim należy rozróżnić pojęcie uzasadnionych oczekiwań *sensu largo* i *sensu stricto*. Uzasadnione oczekiwania *sensu largo* oznaczają wszelkie oczekiwania wobec administracji, w tym także te umocowane prawnie. W szerokim rozumieniu mieści się także ochrona praw nabytych, w tym zwłaszcza przypadki wyłączenia z praw nabytych czy uchylania lub unieważniania decyzji administracyjnych, na podstawie których strona nabyła prawo. Nie podzielam tego podejścia. Uważam, iż w przypadku praw nabytych mamy do czynienia wprost z interesem prawnym, który zasługuje na ochronę i taką ochronę ma zapewnioną właśnie dlatego, że ma swe umocowanie w normie prawnej. Wszędzie zatem tam, gdzie jednostka oczekuje czegoś od administracji, a jej oczekiwania oparte są wprost na normie prawnej (lub też wręcz wzmocnione stosownym roszczeniem wobec administracji w przypadku publicznych praw podmiotowych), są one uzasadnione już z samej tej przyczyny, iż z prawa wynikają. W takiej sytuacji ich ochrona zapewniona jest stosownymi mechanizmami. Inaczej rzecz wygląda w przypadku uzasadnionych oczekiwań *sensu stricto*. Tu mamy do czynienia z prawnie kwalifikowalnym interesem faktycznym (co zamierzam wykazać w toku dalszych rozważań), który co do zasady prawem chroniony nie jest. Jednakże w określonych sytuacjach, z punktu widzenia elementarnych zasad słuszności i sprawiedliwości, subiektywny interes faktyczny obiektywnie uznany zostanie za uzasadniony i z tej właśnie przyczyny objęty stosowną ochroną. W dalszej części pracy odnosić się będę przede wszystkim do rozumienia tego pojęcia *sensu stricto*.

Na zakończenie wstępnych rozważań warto poczynić jeszcze kilka zastrzeżeń natury terminologicznej. Instytucja uzasadnionych oczekiwań wytworzona została przede wszystkim w drodze orzecznictwa sądów unijnych, stamtąd też wywodzi się ich nazwa własna. Od lat 90. w doktrynie i orzecznictwie

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej coraz wyraźniej pojawia się termin *legitimate expectation*. Pierwotnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej używał określenia *legitimate confidence*, by następnie – już konsekwentnie – używać określenia *legitimate expectation*²⁹. Pewną trudność stanowi właściwe przetłumaczenie tego terminu na język polski. W przypadku pojęcia „*legitimate*” możliwe są różne tłumaczenia – są to bowiem albo oczekiwania „usprawiedliwione”, albo też oczekiwania „uzasadnione”. W literaturze przedmiotu można również znaleźć wskazanie, jako synonimu uzasadnionych oczekiwań, pojęcia oczekiwań „relewantnych”³⁰, nie znalazło to jednak większego zastosowania. Definiowanie pojęcia „usprawiedliwiony” dokonywane jest na ogół poprzez odesłanie do czasownika. Usprawiedliwia³¹ natomiast oznacza „tłumaczyć, motywować, uzasadniać coś, wyjaśniać powód, motywy działania”, a także „wykazywać konieczność, nieodzowność czego; stanowić wytłumaczenie, dostateczny powód, motyw czego”, w tym kontekście często występuje w związkach takich jak: „usprawiedliwiony powód”, „usprawiedliwiona przyczyna”, „usprawiedliwiony gniew, niepokój” czy „usprawiedliwione żądanie”³². Określenia „usprawiedliwiać” używa się także w kontekście „potwierdzać słuszność, trafność czego”³³. Uzasadniony³⁴, w użyciu przymiotnikowym, oznacza „oparty na obiektywnych racjach, podstawach; słuszny, usprawiedliwiony”. Jak widać, są to wyrazy bliskoznaczne, w określonych kontekstach synonimiczne. Potwierdza to dodatkowo *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych* PWN, który wskazuje, iż słuszny³⁵ to zgodny z prawdą, trafny, usprawiedliwiony³⁶, inaczej – uzasadniony, a uzasadniony³⁷ to słuszny, usprawiedliwiony, zasadny, zrozumiały. By wybrać najbardziej adekwatne określenie, warto także nawiązać do analizy *de lege lata*. Termin „uzasadniony, uzasadnione” dość powszechnie pojawia

²⁹ R. Thomas, *Legitimate...*, s. 49.

³⁰ R. Stefanicki, *Znaczenie opinii prawnej kancelarii dla kwalifikacji zachowań rynkowych przedsiębiorstw. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 18 czerwca 2013 r.*, Radca Prawny. Zeszyty naukowe 2014, z. 1, s. 144.

³¹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka Polskiego. Tom IX*, Warszawa 1967, s. 691.

³² E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 1102.

³³ Tamże, s. 1102.

³⁴ W. Doroszewski (red.), *Słownik...*, s. 780.

³⁵ M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych* PWN, Warszawa 2005, s. 736.

³⁶ Tamże, s. 851.

³⁷ Tamże, s. 857.

się w tekstach prawnych z zakresu prawa administracyjnego. Wystarczy zwrócić uwagę na ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.); art. 19 p.p.s.a. wskazuje na „uzasadnione wątpliwości”, przy czym rozumiane są one jako wszelkie obiektywne okoliczności dające podstawę do podniesienia uzasadnionych zastrzeżeń co do bezstronności sędziego przy rozstrzyganiu danej sprawy³⁸. Sąd Najwyższy podkreślił konieczność powstania tych wątpliwości u obiektywnego, zewnętrznego obserwatora³⁹. Wskazuje się również, iż uzasadniony w tym wypadku to taki, który wiąże się z przedstawieniem odpowiedniej argumentacji⁴⁰. Ponadto wskazać należy art. 48 § 5 p.p.s.a. (uzasadnione okolicznościami sprawy), art. 55 § 2 p.p.s.a. (uzasadnione wątpliwości – dla ich oceny wskazuje się na konieczność dokładnego zbadania okoliczności sprawy), art. 81 (kwestia uzasadnionego żądania), art. 154 § 2 (uzasadnione wątpliwości), 195 § 2 (oczywiście uzasadnione – przyjmuje się, iż mamy do czynienia z taką sytuacją, gdy jest to zauważalne bez potrzeby dokonywania głębszej analizy⁴¹, gdy można z łatwością stwierdzić błąd⁴²), art. 206 (uzasadnione przypadki – zgodnie z orzecznictwem NSA chodzi o okoliczności korespondujące z okolicznościami rozpatrzonej sprawy administracyjnej), art. 207 (przypadki szczególnie uzasadnione – w tym wypadku wskazuje się, iż rozwiązanie to wzorowane jest na art. 102 k.p.c. i nawiązuje do zasady słuszności⁴³. Orzecznictwo do art. 102 k.p.c. podkreśla natomiast, iż „uzasadnione przypadki” nie są ustawowo definiowane i określa je każdorazowo sąd orzekający⁴⁴, a sąd dokonuje ich kwalifikacji, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności danej sprawy⁴⁵. Zakwalifikowanie konkretnego przypadku jako „szczególnie uzasadnionego” wymaga rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu

³⁸ A. Kabat, *Komentarz do art. 19 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX/el. 2013.

³⁹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2005 r., SK 53/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 134.

⁴⁰ S. Szuster, *Komentarz do zmiany art. 19 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzonej przez Dz. U. z 2006 r. Nr 208 poz. 1536*, LEX/el. 2007.

⁴¹ Postanowienie SN z dnia 20 maja 1999 r., II UZ 58/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 602.

⁴² M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 183.

⁴³ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2004, teza V.1.2.

⁴⁴ Postanowienie SN z dnia 9 lutego 2011 r., V CZ 96/10, LEX nr 1318525.

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 1973 r., II CZ 210/73, LEX nr 7366.

zasad współzycia społecznego⁴⁶. Wskazuje się także na powiązanie oceny z poczuciem sprawiedliwości oraz zasadami współzycia społecznego⁴⁷. Ocena taka nie może być jednak dowolna i powinna być przeprowadzona w każdej sprawie, której okoliczności wskazują, że wypadek taki może zachodzić⁴⁸. Również ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.) korzysta w wielu normach z określenia „uzasadniony”. W aspekcie art. 31 § 1 pkt 2 i § 2 k.p.a. żądanie jest uzasadnione, gdy występuje merytoryczne powiązanie⁴⁹, art. 37 § 2 k.p.a. (uzasadnione zażalenie), art. 61a § 1 k.p.a. (uzasadnione przyczyny – przy czym w komentarzach zwraca się uwagę, iż chodzi o bardzo ogólną, nieprecyzyjną przesłankę⁵⁰), art. 73 § 2 k.p.a. (uzasadnione ważnym interesem), art. 76a § 4 k.p.a. (uzasadnione okolicznościami), art. 88 § 1 k.p.a. (uzasadniona przyczyna), art. 90 § 3 k.p.a. (uzasadniony udział w rozprawie), art. 135 k.p.a. (uzasadnione przypadki – na tym tle podkreśla się, iż przyjęcie charakteru „uzasadnionego” zależy od uznania organu administracyjnego⁵¹), art. 143 k.p.a. (uznanie za uzasadnione wstrzymania wykonalności), art. 220 § 4 k.p.a. (uzasadnione innymi okolicznościami sprawy), art. 262 § 2 k.p.a. (uzasadnione przypadki, przy czym zwraca się uwagę, iż ustawodawca wprowadza tutaj możliwość działania organu administracyjnego opartego na kryteriach uznaniowych)⁵². Także słowo „usprawiedliwiony” pojawia się w tekstach prawnych. W praktyce występuje jednak jedynie incydentalnie. I tak, zgodnie z art. 184 p.p.s.a., norma prawna odnosi się do usprawiedliwionych podstaw, przy czym komentarze utożsamiają brak usprawiedliwionych podstaw z bezzasadnością⁵³. W kodeksie postępowania administracyjnego także tylko jeden przepis wskazuje na usprawiedliwioną nieobecność (art. 88 § 2), przy równoczesnym braku poświęcenia temu

⁴⁶ Postanowienie SN z dnia 19 września 2013 r., I CZ 183/12, LEX nr 1388472.

⁴⁷ G. Misiurek, *Komentarz do art. 102 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX/el. 2013, teza 1.

⁴⁸ Postanowienie SN z dnia 8 lipca 2011 r., IV CZ 23/11, LEX nr 897948.

⁴⁹ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el., teza 5, dostęp: 1 sierpnia 2015 r.

⁵⁰ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el., teza 3, dostęp: 1 sierpnia 2015 r.

⁵¹ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 135 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el., teza 2, dostęp: 1 sierpnia 2015 r.

⁵² C. Martysz, *Komentarz do art. 262 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2010, teza 6.

⁵³ M. Kania, *Zwyczałne...*, s. 156.

terminowi większej uwagi w komentarzach i orzecznictwie. Zgodzić się zatem należy z J. Zimmermannem, iż określenie „uzasadnione” jest sformułowaniem mocniejszym. Jednostka buduje swoje oczekiwania na trwalszym gruncie jakiejś idei lub wartości, przykładowo regule sprawiedliwości społecznej, zasadzie równości wobec prawa lub wymogach etyki urzędniczej. Określenie „usprawiedliwione” wydaje się natomiast słabsze, gdyż kojarzy się z tym, że mimo wszystko oczekiwania jednostki są subiektywne, a ich istnienie można wyjaśnić, usprawiedliwić jakimiś wartościami⁵⁴. Powyższe skłania do przyjęcia, iż znacznie bardziej adekwatnym tłumaczeniem terminu „*legitimate*” na język polski jest słowo „uzasadnione”, i ta właśnie wersja została przyjęta w niniejszej pracy.

Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia problem rozumienia pojęcia *expectations*. W niektórych orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bywa mowa o wzbudzeniu uzasadnionych nadziei⁵⁵ (w wersji angielskiej: *expectations which are justified*), ma to jednakże wymiar raczej synonimu niż wprowadzenia odrębnej nomenklatury. Zgodnie z definicjami słownikowymi, nadzieja to oczekiwanie spełnienia się czegoś pożądanego; ufność, że się to spełni, urzeczywistni⁵⁶ lub też wiara, ufność, otucha, zaufanie; oczekiwanie, przeświadczenie⁵⁷. Oczekiwanie to natomiast przypuszczenie, nadzieja, pragnienie⁵⁸, oczekiwać zaś to czekać (na kogoś, na coś); spodziewać się,

⁵⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 98. Również Z. Kmiecik utożsamia pojęcie *legitimate expectation* z uzasadnionymi oczekiwaniami (por. Z. Kmiecik, *Pisemne interpretacje...*, s. 49).

⁵⁵ Wyroki Trybunału: z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. I-5479, pkt 147; z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-167/06 P, *Kominou i in. przeciwko Komisji*, niepubl. w Zbiorze, pkt 63; zob. wyrok SPI z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie T-107/02, *GE Betz przeciwko OHMI – Atofina Chemicals (BIOMATE)*, Zb. Orz. 2004, s. II-1845, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo, wyrok Sądu (trzecia izba) z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie T-523/10, *Interkobo sp. z o.o. przeciwko Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego*, opublikowany w elektronicznym Zbiorze Orzeczeń (Zbiór Orzeczeń – część ogólna), pkt 83.

⁵⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. Tom II L-P*, Warszawa 1979, s. 255; W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego. Tom IV L-Nić*, Warszawa 1962, hasło: *nadzieja*, s. 1038–1039.

⁵⁷ M. Tomczyk (red.), *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Kraków 2009, hasło: *nadzieja*, s. 284.

⁵⁸ M. Szymczak (red.), *Słownik...*, s. 439; W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego. Tom V Nie-Ó*, Warszawa 1963, s. 623–624.

wyglądać, wyczekiwać (kogoś, czegoś)⁵⁹. Ponadto, termin *legitimate* zawiera w swym oryginalnym tłumaczeniu pojęcie „uzasadniony”, lecz w kontekście „uzasadniony prawnie”. Oczekiwania są zatem uzasadnione, ale tylko wówczas, gdy zezwala na to prawo.

⁵⁹ M. Tomczyk (red.), *Wielki...*, s. 335.

Rozdział 1

Geneza idei uzasadnionych oczekiwań i ich ochrony

1.1. Niemiecka doktryna *Vertrauensschutz* i jej reminiscencje

Identyfikacja i rozwój w przestrzeni prawnej idei uzasadnionych oczekiwań, a w ślad za tym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, odbywały się w drodze pewnej ewolucji. Powszechnie przyjmuje się, iż zasada ta wywodzi się z prawa niemieckiego. Jej treści odpowiada koncepcja *Vertrauensschutz*, oznaczająca ochronę zaufania, która wiązana jest bezpośrednio z zasadą ochrony praw nabytych. W świetle tej zasady obywatel powinien mieć zapewnioną możliwość wcześniejszego przewidywania prawnych następstw podejmowanych zachowań oraz przestrzegania kierowanych do niego nakazów i zakazów normatywnych; powinien mieć także pewność, że jego czynności, odpowiadające porządkowi prawnemu pozostaną przez ten porządek uznane wraz ze wszystkimi związanymi z nimi od samego początku następstwami prawnymi⁶⁰. W kluczowym dla tej doktryny art. 48 ust. 2 niemieckiej federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*)⁶¹ zawarta jest norma stanowiąca, iż niezgod-

⁶⁰ M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym* (w:) *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 53 i powołane tam orzeczenia sądów niemieckich.

⁶¹ Ustawa o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*) z dnia 25 maja 1976 r., Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt, Bgbl.*) z 1976 r., s. 1253; w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem z dnia 23 stycznia 2003 r., Federalny Dziennik Ustaw z 2003 r., s. 102; ostatnio zmieniona przez art. 3 ustawy wprowadzającej postępowanie elektroniczne oraz zmieniającej inne ustawy (*Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*) z dnia 25 lipca 2013 r., Federalny Dziennik Ustaw z 2013 r., s. 2749.

ny z prawem akt może zostać uchylony, przy czym możliwość uchylenia doznaje pewnych ograniczeń. I tak przede wszystkim chodzi o sytuację, w której mamy do czynienia z decyzjami o świadczeniach pieniężnych, które – mimo niezgodności z prawem – nie mogą być uchylane, jeżeli uprawniony oparł swoje zaufanie na treści aktu i to zaufanie jest godne ochrony. W tym przypadku chodzi bowiem nie tylko o zaufanie uprawnionego do trwałości aktu, lecz również o jego przekonanie o zasadności nabytych roszczeń⁶². Regulacja ta służy w pierwszej kolejności ochronie zaistniałego zaufania⁶³, przy czym rozumiane jest ono jako subiektywne, rzeczywiste i uzasadnione oczekiwanie osoby, względnie osób, w których prawa lub interesy podlegające ochronie miałyby miejsce ingerencja, jeżeli oczekiwanie to dotyczyłoby przedmiotu lub istnienia okoliczności objętej aktem administracyjnym⁶⁴. Musi ono zaistnieć, chodzi więc o sytuacje, w których obywatel na podstawie aktu administracyjnego dokonał już pewnych dyspozycji, np. spełnił świadczenie. Także inne formy zmanifestowania zaufania mogą być wystarczające. Wskazuje się, że im więcej czynności obywatel dokonał w zaufaniu do aktu administracyjnego, w tym powziął kroków z nim związanych, oraz im trudniej powzięte czynności dadzą się cofnąć, tym większy ciężar należy przypisać zaufaniu obywatela przy podejmowaniu decyzji przez organ o cofnięciu aktu⁶⁵. W każdym przypadku powinno ono jednak zostać wykazane na zewnątrz⁶⁶. W doktrynie tej zwraca się uwagę nie tylko na zidentyfikowanie zaufania godnego ochrony, lecz również wskazywane są warunki jej zastosowania. W sytuacji korzystania z mechanizmów ochrony chodzi o rozważenie kwestii, które przemawiają za utrzymaniem aktu administracyjnego, i to przeciwko publicznemu interesowi tworzenia pożądanego stanu prawnego według wiodących przepisów prawa⁶⁷. Ochrona wyłączona jest wówczas, gdy uprawniony doprowadził do wydania niezgodnego z prawem aktu za pomocą oszustwa, groźby lub łapówki, również jeżeli akt

⁶² H. Maurer, *Zasada ochrony praw nabytych w prawie państwowym i administracyjnym* (w:) *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 470.

⁶³ F. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG. Kommentar*, München 2000, s. 1040.

⁶⁴ Tamże, s. 1040–1041.

⁶⁵ Tamże, s. 1041.

⁶⁶ Tamże, s. 1043–1044.

⁶⁷ Tamże, s. 1041–1042.

został wydany skutek podania nieprawdziwych lub niepełnych danych, a wreszcie w przypadku, gdy adresatowi był znany fakt niezgodności aktu z prawem lub nie był on znany z powodu znacznego zaniedbania. Istotne także jest, czy uprawniony zużytkował przyznane świadczenie (głównie dotyczyć to będzie świadczeń okresowych) lub też podjął dyspozycję majątkową, której nie może odwołać lub której odwołanie spowodowałoby dla niego znaczne straty. Dla oceny możliwości cofnięcia wiążące są okoliczności dochodów, sytuacja majątkowa oraz życiowa zainteresowanego⁶⁸. Należy pamiętać, iż nawet spełnienie tych przesłanek nie oznacza automatycznego zakazu uchylecia aktu, służą one bowiem jako kryteria ułatwiające wyważenie argumentów. I tak, w przypadku świadczeń okresowych często dochodzi do uchylecia aktu administracyjnego, jednak ze skutkiem jedynie na przyszłość, nie zaś na przeszłość⁶⁹. W doktrynie niemieckiej zasadę tę wiąże się również z zakazem działania prawa wstecz⁷⁰. Obywatel musi mieć zaufanie, że jego działalność odpowiadająca aktualnemu porządkowi prawnemu, wraz ze wszystkimi związanymi z tym skutkami prawnymi, zostanie uznana, a nie pozbawiona sensu przez działanie prawa wstecz⁷¹. Zakaz ten nie ma jednak charakteru absolutnego. Wskazuje się między innymi, że ochrona praw nabytych ma znaczenie tylko wtedy, gdy obywatel oparł się na treści ustawy przyznającej mu prawa, a ich ochrona spełnia warunki wymagane w takim wypadku. Są one podobne jak warunki przy ochronie praw wynikających z decyzji administracyjnych, z oczywistymi modyfikacjami wynikającymi z charakteru źródła takich praw. I tak, ochrona nie obowiązuje, jeżeli dotychczasowa regulacja była niejasna lub wątpliwa z punktu widzenia konstytucji. Podobnie jest w przypadku, gdy obywatel w momencie, do którego odnosi się działanie ustawy wstecz, powinien przewidzieć nową regulację. Ochronę może wyłączyć także istotna przyczyna związana z dobrem publicznym, jak również sytuacja, w której mamy do czynienia z naruszeniem praw obywatela o charakterze nieistotnym (zastrzeżenie bagatelizujące)⁷². Zwraca uwagę bliskie powiązanie doktryny *Vertrauensschutz* z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą niedziałania prawa wstecz. Ten związek widoczny jest

⁶⁸ Tamże, s. 1046.

⁶⁹ H. Maurer, *Zasada...*, s. 470.

⁷⁰ Tamże, s. 471–474.

⁷¹ Tamże, s. 473.

⁷² Tamże, s. 473–474.

Joanna Lemańska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny; autorka kilkunastu publikacji z dziedziny prawa administracyjnego, w tym monografii *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym* (2006).

Książka, stanowiąca studium z zakresu prawa administracyjnego, jest kompleksowym opracowaniem zagadnienia uzasadnionych oczekiwań i powiązanej z nimi zasady ich ochrony. Zawiedzenie uzasadnionych oczekiwań obywateli poprzez niedotrzymanie obietnicy lub wprowadzenie zaskakujących, nieprzewidywalnych zmian przez organy państwa często prowadzi do oczywistego pokrzywdzenia jednostki. Przedstawione przez autorkę instytucje stanowią ważne narzędzia zapewniające ochronę jednostki w takich sytuacjach. Rozważania zostały przeprowadzone z uwzględnieniem bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W publikacji zaprezentowano m.in. ideę uzasadnionych oczekiwań w aspekcie aksjologii prawa administracyjnego, wyróżniono możliwe ich źródła, a także zdefiniowano zasadę ich ochrony, szczegółowo analizując przesłanki stosowania tej zasady.

Monografia jest przeznaczona dla pracowników naukowych zajmujących się omawianą tematyką. Powinna również zainteresować praktyków, w tym adwokatów, radców prawnych, sędziów oraz pracowników organów administracji publicznej.



9 788326 489792 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8979-2



9 788326 489792

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)