



Uniwersytet
Wrocławski

OCHRONA UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ JEDNOSTKI
JAKO ZASADA OGÓLNA
EUROPEJSKIEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Łukasz Prus

Wrocław 2018

**Ochrona uzasadnionych oczekiwań
jednostki jako zasada ogólna
europejskiego prawa administracyjnego**

Łukasz Prus

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Zakład Porównawczej Administracji Publicznej

**Ochrona uzasadnionych oczekiwań
jednostki jako zasada ogólna
europejskiego prawa administracyjnego**

Wrocław 2018

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ; prof. dr hab. Karol Kiczka, UW*

© Copyright by Łukasz Prus

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-90-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-91-2 (online)

Spis treści

ROZDZIAŁ I. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE	11
1. Problematyka i cel badań	11
2. Metoda badań i narzędzia badawcze	17
2.1. Metoda badań	17
2.2. Narzędzia badawcze	24
3. Przedmiot badań	28
3.1. Europejskie prawo administracyjne	29
3.2. Wpływy krajowych tradycji prawnych na europejskie prawo administracyjne..	30
3.3. Sposoby badań europejskiego prawa administracyjnego	34
3.4. Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego	42
3.4.1. Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych europejskiego prawa admini- stracyjnego	42
3.4.2. Typologia zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego	47
3.4.3. Zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich i ich funkcje	53
3.5. Uzasadnione oczekiwania jednostki	56
ROZDZIAŁ II. AKSJOLOGICZNE PODSTAWY OCHRONY PRAWNEJ UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ	59
1. Uwagi wstępne	59
2. <i>Rechtsstaat</i>	63
3. <i>Rule of law</i>	74
4. <i>État de droit</i>	82
5. Wartość państwa prawnego w Polsce	87
6. Wartość państwa prawnego w Unii Europejskiej	94
7. Uwagi końcowe	100
ROZDZIAŁ III. PEWNOŚĆ PRAWA I OCHRONA UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ JED- NOSTKI W EUROPEJSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM	103
1. Uwagi wstępne	103
2. Pewność prawa w europejskim prawie administracyjnym – zasady szczegółowe ..	104
2.1. Zasada jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego..	105
2.1.1. Zasada publikacji aktów prawnych w językach urzędowych Unii Euro- pejskiej	110
2.1.2. Pewność prawa a problematyka aktów nieistniejących	116
2.1.3. Pewność prawa jako przesłanka pozostawienia w mocy skutków praw- nych unieważnionego aktu prawnego	117

2.2. Zasada skuteczności i efektywności europejskiego prawa administracyjnego ...	118
2.3. Zasada jedności i spójności europejskiego prawa administracyjnego	121
2.4. Zasada odrębności procesowej	122
2.5. Zakaz podwójnego karania w europejskim prawie administracyjnym	124
3. Ochrona uzasadnionych oczekiwań w europejskim prawie administracyjnym – zasady szczegółowe	126
3.1. Zasada niedziałania prawa wstecz	127
3.1.1. Rzeczywiste i pozorne działanie prawa wstecz	128
3.1.2. Retroakcja przepisów materialnych i proceduralnych	130
3.1.3. Zakaz retroakcji środków karnych i administracyjnych	130
3.2. Zasada nieodwoalności aktów administracyjnych	134
3.2.1. Zgodne z prawem korzystne dla strony akty administracyjne	136
3.2.2. Niezgodne z prawem korzystne dla strony akty administracyjne	139
3.2.3. Akty administracyjne nakładające obowiązki lub inne obciążenia na stronę	143
4. Samozwiązanie przepisami administracyjnymi <i>sensu stricto</i> i działaniem w formach niewładczych	145
5. Uwagi końcowe	149
ROZDZIAŁ IV. PRZESŁANKI OCHRONY UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ JEDNOSTKI W EUROPEJSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM	151
1. Uwagi wstępne	151
2. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających ze zmiany prawodawstwa	152
3. Akty administracyjne jako podstawa uzasadnionych oczekiwań	170
3.1. Przesłanki odwołania zgodnych z prawem aktów administracyjnych	171
3.2. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z niezgodnych z prawem aktów administracyjnych	177
4. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z przepisów administracyjnych <i>sensu stricto</i> oraz działań w formach niewładczych	186
5. Uwagi końcowe	200
ROZDZIAŁ V. KONSEKWENCJE PRAWNE NARUSZENIA ZASADY OGÓLNEJ OCHRONY UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ JEDNOSTKI W EUROPEJSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM ...	203
1. Uwagi wstępne	203
2. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z prawodawstwa	205
3. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z aktów administracyjnych	211

4. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z przepisów administracyjnych <i>sensu stricto</i> i działań w formach niewładczych	214
5. Uwagi końcowe	217
ROZDZIAŁ VI. ZAKOŃCZENIE	219
WYKAZ LITERATURY	233
WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA	253
WYKAZ ORZECZNICTWA	255

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

1. Problematyka i cel badań

Przedmiotem pracy jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, będąca przejawem fenomenu europejskiego prawa administracyjnego¹. Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki stanowi zasadę ogólną europejskiego prawa administracyjnego wywodzącą się z wartości państwa prawnego i jest zasadą wspólną dla tradycji prawnych państw członkowskich. Pomimo wspólnotowego charakteru zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest kategorią niejednorodną, niewyrażoną *expressis verbis* w przepisach prawa².

Trzeba też zauważyć, że zagadnienie ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi fragment znaczeniowo szerszej konstrukcji państwa prawnego (niem. *Rechtsstaat*, ang. *the Rule of law*, fr. *État de droit*)³. Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki wynika bowiem z pewnej tradycji prawnej, a nawet (czy też raczej) z rozwoju teorii państwa prawnego. Dlatego też przyjęcie tej zasady w europejskiej przestrzeni prawnej oznacza wprowadzenie wyższego standardu ochrony sytuacji prawnej jednostki. Jest to podstawowa teza pracy, z którą łączą się pozostałe, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

Badana zasada została przyjęta przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) akceptujące opinie niemieckich rzeczników generalnych, którzy powoływali się na wypracowaną w krajowej doktrynie i judykaturze zasadę

¹ W dalszych rozważaniach pojęcie europejskie prawo administracyjne używam w znaczeniu węższym jako prawo administracji Unii Europejskiej, zob. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI, s. 71.

² Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 247.

³ Tak P. Craig, S. Schonberg, *Substantive Legitimate Expectations after Coughlan*, „Public Law” 2000, s. 697; J. Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC law*, Dordrecht-Boston-London 2003, s. 214; F. Hubeau, *Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, „Cahier de Droit Européen” 1983, Nr 2-3, s. 194; Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 15-17 i s. 65; J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. J. Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 725. O różnicach *Rechtsstaat* i *Rule of law* zob. J.S. Bell, *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006, *passim*; H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 90-92.

ochrony zaufania (niem. *Vertrauensschutz*)⁴. Warto więc pokrótce wskazać, że u jej podstaw leżało założenie, iż działanie państwa powinno spełniać postulat przewidywalności. Innymi słowy, osoba, która pokłada zaufanie w prawo i zachowanie administracji, nie powinna z tego tytułu ponieść negatywnych konsekwencji prawnych⁵. Państwo prawne musi opierać się na zaufaniu. Jest ono wartością bezcenną, której nie można poświęcać dla realizacji temporalnych celów politycznych.

Pierwszy raz w przestrzeni prawnej związanej z integracją europejską zasada ta została wprost przytoczona w 1965 r. w sprawie *Lemmerz-Werke*⁶, choć trzeba dodać, że wcześniej, bo w 1957 r. w sprawie *Algera* rozpatrywano zagadnienie odwołania aktu administracyjnego⁷ tworzącego prawa podmiotowe dla strony w kontekście zasady dobrej wiary (niem. *Treu und Glauben*, ang. *good faith*)⁸. Obecnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jest „generalną i nadrzędną” zasadą europejskiego prawa administracyjnego, służącą ochronie sytuacji prawnej jednostki⁹. Jednak jej uznanie wymagało stopniowego procesu rekonstrukcji

⁴ R. Thomas, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford 2000, s. 41-42; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2009, s. 24. J. Englisch wskazuje, że wprawdzie zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań ma swoje źródła w niemieckiej zasadzie *Vertrauensschutz*, ale też odzwierciedla znaną w *common law* „doktrynę *estoppel*” – tenże, *Commission v Koninklijke Friesland Campina NV – a clear picture of locus standi and legitimate expectations*, „European State Aid Law Quarterly” 2010, Nr 2, s. 399. Trzeba jednak zauważyć, że w prawie niemieckim zasada *Vertrauensschutz* również kształtowała się pod wpływem zasady dobrej wiary (niem. *der Grundsatz von Treu und Glauben*), podobnie zresztą jak *estoppel*, zob. M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II. Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 52 wraz z cytowaną tam literaturą.

⁵ Zob. K.A. Schwarz, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Baden-Baden 2002, s. 65.

⁶ Wyrok Trybunału (dalej TS lub Trybunał) z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie 111-63, *Lemmerz-Werke GmbH v Wysoka Władza*, ECR 1965, s. 678. F. Hubeau, dz. cyt., s. 149; R. Garcia Macho, *Contenido y limites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, „Revista Española de Derecho Administrativo” 1987, Nr 56, s. 563.

⁷ W pracy posługuję się pojęciem odwołania aktów administracyjnych (ang. *revocation of administrative acts*) lub zmiana i uchylenie decyzji. Szerzej o założeniach terminologicznych w tym zakresie zob. rozdział 3.2.

⁸ Opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w sprawach połączonych 7/56 i 3-7/57, *Algera i inni v Wspólnemu Zgromadzeniu* ECR 1957, s. 55-56. Rzecznik podkreślił, że zasada dobrej wiary jest powszechnie znana w państwach członkowskich, jednakże istnieją różne warunki jej zastosowania.

⁹ Tak TS w wyroku z dnia 14 września 2006 r. w sprawach połączonych: od C-181/04 do C-183/04, *Elmeke Ne v Yprougos Oikonomikon*, pkt 31, niepubl. P. Craig i G. de Búrca wśród zasad ogólnych prawa europejskiego wymieniają zasady proporcjonalności, uzasadnionych oczekiwań, niedyskryminacji oraz transparentności – P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2015, s. 544-545. Podobnie H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the EU*, Oxford 2011, s. 145 i s. 178; T. Tridimas, dz. cyt., s. 5 i 242; A. Arnull, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2003, s. 194. W polskiej literaturze zob. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 195; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 31. Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 23 kwietnia 2009 r. przedstawiona w sprawie C-519/07, *Komisja v Koninklijke Friesland Foods NV*, pkt 74, niepubl., wyrok TS z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie 74/74, *CNTA v Komisja*, ECR 1975, s. 533, pkt 44 oraz wyrok TS z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-213/06, *EAR v Georgios Karatzoglou*, ECR 2007, s. I-06733, pkt 33.

podobieństw, dostosowanego do rozwoju europejskiego prawa administracyjnego¹⁰. Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań przyjęta przez Trybunał jest wynikiem złożonego wzajemnego oddziaływania tradycji prawnych państw członkowskich w badanym zakresie. W tym miejscu za P. Craigiem należy podkreślić, że zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań są znane w wielu systemach prawnych państw członkowskich. Jednakże krajowe konstrukcje mogą różnić się w istotnym stopniu¹¹. Powstaje więc pytanie, czy ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego różni się od krajowych modeli (modeli wyjściowych)¹². Innymi słowy, chodzi tu o to, aby ustalić, czy w płaszczyźnie europejskiego prawa administracyjnego ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań przyjmuje specyficzną konstrukcję, inną od modeli wyjściowych i właściwą tylko dla tego reżimu prawnego. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytania, należy uwzględnić z jednej strony metody rekonstrukcji zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego, a z drugiej – konstrukcję autonomii tego prawa, o czym będzie mowa w dalszej części pracy¹³.

Wstępnie można stwierdzić, że celem pracy było zbadanie, jak w europejskim prawie administracyjnym rozumiane jest zjawisko prawne ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki (tzw. bezpośredni cel badań) oraz wyprowadzenie na tej podstawie wniosków co do problemów poznawczych w tej kwestii w Polsce (tzw. pośredni cel badań). Zadaniem pracy jest przede wszystkim ustalenie genezy, ewolucji, podstaw, struktury, warunków ochrony i konsekwencji prawnych naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym.

Bezpośredni cel badań w pierwszej kolejności wiąże się z koniecznością odpowiedzi na pytanie: dlaczego europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania? Takie postawienie problemu badawczego wymaga szerszego spojrzenia i uwzględnienia uwarunkowań badanego zjawiska oraz wynikających z nich implikacji (rozdział II). Dobrym punktem wyjścia będzie zwięzła rekonstrukcja podstaw aksjologicznych ochrony sytuacji prawnej jednostki w Unii Europejskiej (dalej UE). Zasady prawa zawsze mają bowiem wymiar aksjologiczny, a nawet często niektóre z nich wprost wyrażają wartości w ten sposób, że można je utożsamiać ze sobą¹⁴.

¹⁰ J. Schwarze, *Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe*, „European Law Review” 1991, Nr 2, s. 870.

¹¹ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012, s. 549.

¹² T. Tridimas pisze, że treść zasad ogólnych ustalonych przez Trybunał może się różnić od zasad wynikających z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, tenże, dz. cyt., s. 6.

¹³ Tak też A. Kozłowski, który podejmuje teoretyczną refleksję nad istotą zasady ogólnej *estoppel* w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych UE – tenże, *Estoppel w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 321-322.

¹⁴ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 158. Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 102 i s. 119-149; T. Tridimas, dz. cyt., s. 2 i s. 19.

W dalszej kolejności należy zidentyfikować i wyodrębnić zjawisko prawne ochrony uzasadnionych oczekiwań, funkcjonujące (urządzone) tylko w europejskim prawie administracyjnym poprzez określenie treści i struktury normatywnej tej zasady (rozdział III). Bezpośredni cel badań powinien prowadzić do ustalenia relacji normatywnych zachodzących między ochroną uzasadnionych oczekiwań a innymi instytucjami, zasadami i regułami europejskiego prawa administracyjnego. Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań pozostaje bowiem w różnego rodzaju zależnościach z innymi zasadami, takimi jak pewność prawa (niem. *Rechtssicherheit*, ang. *legal certainty*, fr. *sécurité juridique*), ochrona praw nabytych, zakaz retroakcji prawa, prawo do dobrej administracji¹⁵. Z tym zaś ściśle wiąże się potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy w europejskim prawie administracyjnym obowiązuje samodzielna (autonomiczna) zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki oraz określenie jej stosunku wobec innych zasad ogólnych.

Zadaniem pracy jest też ustalenie, w jakich okolicznościach europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki (rozdział IV). Przedmiotem dociekań w tym zakresie będzie próba ustalenia, czy z punktu widzenia sądowej kontroli działalności organów stanowiących i stosujących europejskie prawo administracyjne wystarczające jest subiektywne przekonanie jednostki o tym, że może ona oczekiwać konkretnego postępowania administracji unijnej, czy raczej o ochronie oczekiwań jednostki decydują kryteria zobiektywizowane. Chodzi więc o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie warunki muszą być spełnione, aby ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki była prawnie dopuszczalna. Jednak, jak pisze P. Craig, nawet jeśli jednostka jest w stanie udowodnić materialnoprawne przesłanki uzasadnionych oczekiwań, nie oznacza to, że zostanie jej udzielona ochrona prawna¹⁶. Dlatego też od strony negatywnej należy ustalić, jakie okoliczności wyłączają ochronę uzasadnionych oczekiwań.

Analiza przestrzeni prawnej Unii Europejskiej wskazuje, że kwestia ochrony uzasadnionych oczekiwań najczęściej powstaje w kontekście dyskrecjonalności administracji i w obszarze wyważania interesu indywidualnego oraz publicznego (interesu UE)¹⁷. Organy administracji unijnej mają szeroki zakres swobodnego uznania w zakresie

¹⁵ Zob. N. Reich, *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Oxford 2005, s. 233.

¹⁶ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 555.

¹⁷ Zob. wyrok TS z dnia 14 lutego 1990 r., w sprawie C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i inni v. Komisja*, ECR 1990, s. 395, pkt 32-37. J. Zimmermann pisze, że „wyważanie w tym kontekście, to coś innego od uznania. Przy wyważeniu nie chodzi bowiem o wybór następstwa prawnego normy, ale o ocenę, który z obserwowanych elementów potrzebnych dla rozstrzygnięcia, zasługuje na większą ochronę lub który ma większe znaczenie” – tenże, *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 202-203. Zob. również J. Supnat, *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 208-210; W. Jakimowicz, *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 214-216.

wspólnej organizacji rynku wewnętrznego (np. wspólnej polityki rolnej)¹⁸. Specyfika administrowania w wymiarze unijnym wymaga stałego dostosowania przepisów prawa, polityki i praktyki administracyjnej do dynamicznie zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych, co może godzić w postulat przewidywalności działania legislacyjny i administracji. W tych okolicznościach powstaje zasadniczy problem badawczy sprowadzający się do pytania, czy zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki ogranicza swobodę regulacyjną prawodawcy unijnego oraz dyskrecjonalne kompetencje administracji UE. W dotychczasowych badaniach nad działaniami administracji publicznej poszukiwano odpowiedzi na pytanie: jak pogodzić szeroki zakres uznania administracyjnoprawnego z postulatem praworządności. Aktualnie dylemat ten można poszerzyć o zagadnienie ochrony uzasadnionych oczekiwań. Innymi słowy, można zapytać: w jaki sposób wyważyć te dwie wartości – swobodę działania administracji i ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki?

W końcu zaś bezpośredni cel pracy wymaga odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób europejskie prawo administracyjne chroni uzasadnione oczekiwania jednostki. Czym bowiem jest ochrona uzasadnionych oczekiwań? Kwalifikowanym stanem faktycznym korzystającym z ochrony prawnej, kwestionującym podział na interes faktyczny i prawny, czy raczej nakazem optymalizacji wartości prawnej¹⁹. Czy w przypadku naruszenia uzasadnionych oczekiwań jednostce przysługuje publiczne prawo podmiotowe? W końcu, czy ochrona uzasadnionych oczekiwań oraz odpowiadająca jej kompetencja judykacyjna Sądu UE (dawniej: Sąd Pierwszej Instancji, dalej SPI lub Sąd) i TS stanowi pełny oraz wystarczający model ochrony prawnej (rozdział V)²⁰.

¹⁸ Tak TS w wyroku z dnia 11 marca 1987 r. w sprawach połączonych od 279/84 do 286/84, *Walter Rau Lebensmittelwerke i inni v. Komisji*, ECR 1987, pkt 34; K. Kiczka, *Pewność sytuacji prawnej jednostki w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] A Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 226.

¹⁹ J. Lemańska podkreśla, że ochrona uzasadnionych oczekiwań kwestionuje tradycyjną triadę Bernatzika – też, *Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, dz. cyt., Warszawa 2015, s. 220-221. Zob. J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskiej*, Warszawa 2016, s. 63-80 i s. 288. A. Ostrowska pisze, że „w klasycznej triadzie Bernatzika, dzielącej interesy jednostek na trzy kategorie: interes faktyczny (pozbawiony ochrony prawnej), interes prawny (normy prawne nakazują go w miarę możliwości chronić) i publiczne prawo podmiotowe (którego realizacji strona może prawnie skutecznie żądać), uzasadnione oczekiwania (czy inaczej – oczekiwania chronione prawem) należy umieścić pomiędzy interesem faktycznym i prawnym” – też, *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), dz. cyt., s. 238-239. Ten ostatni pogląd nie uwzględnia jednak faktu, że ochrona uzasadnionych oczekiwań jest po prostu zasadą prawa, która z mocy Traktatów podlega sądowej ochronie.

²⁰ Według S. Schonberga najpełniejszą ochronę prawną uzasadnionych oczekiwań zapewnia ochrona mieszana, tj. „kombinacja” proceduralnej, materialnej i kompensacyjnej ochrony, czemu najbardziej odpowiada europejskie prawo administracyjne. W jego ocenie angielskie prawo administracyjne opiera się na ochronie proceduralnej; europejskie, niemieckie, holenderskie i skandynawskie przede wszystkim na ochronie materialnej; natomiast francuskie na ochronie kompensacyjnej. W dalszych rozważaniach rezygnuje z oddzielnego badania proceduralnej, materialnej i kompensacyjnej ochrony uzasadnionych oczekiwań, lecz kwestię tę ujmując całościowo – tenże, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2003, s. 1-3,

Rekapitulując tę część rozważań, można ściślej stwierdzić, że bezpośrednim celem badań jest:

- a) ustalenie, dlaczego europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki;
- b) rekonstrukcja struktury normatywnej zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań jednostki wykształconej na gruncie europejskiego prawa administracyjnego;
- c) ustalenie, w jakich okolicznościach uzasadnione oczekiwania jednostki powinny być chronione;
- d) scharakteryzowanie konsekwencji prawnych naruszenia zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Bezpośredni cel badań pozwoli skonstruować model teoretyczny zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym, co może być przydatne do prezentacji swoistego *differentia specifica* wobec modeli „wyjściowych”, przyjętych w tradycjach państw członkowskich. To zaś łączy się z pośrednim celem badań.

Współczesny dorobek zagranicznej literatury uczy, że prawo europejskie zobowiązuje do ponownego przemyślenia krajowych konstrukcji prawnych²¹. Europejskie prawo administracyjne nie powinno być traktowane jako zagrożenie dla tradycji prawnych państw członkowskich, ale jako punkt wyjścia do refleksji nad krajowymi koncepcjami prawnymi²². Wpisuje się to w proces „wzajemnego poznania”. Obrany temat dotyczy złożonego problemu badawczego, w którym splatają się tak istotne i uniwersalne zagadnienia, jak: pogodzenie postulatów swobodnego działania administracji z wymogiem przewidywalności, wyważania tzw. słusznego interesu, relacji prawa i polityki oraz instrumentalnego stanowienia i stosowania prawa. Warto też dodać, że zamysł pracy zrodził się w kontekście krajowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego²³. Wydaje się, że analiza doświadczeń europejskich

237-239. R. Thomas, porównując angielską i unijną koncepcję ochrony uzasadnionych oczekiwań, krytycznie wypowiada się o tej pierwszej, tenże, dz. cyt., s. 74-75.

²¹ J. Schwarze, *European Administrative Law*, Luxembourg 1992, s. 8; G. Nolte, *General Principles of German and European Administrative Law – a Comparison in Historical Perspective*, „The Modern Law Review” 1994, Nr 57, s. 206 i s. 211; P. Reynolds, *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*, „Public Law” 2011, s. 340-341.

²² J. Jagielski pisze, że „europeizacji nie należy się ani obawiać, ani też bezkrytycznie traktować jako dobrodziejstwa. Trzeba natomiast systematycznie, z racjonalną refleksją mieć ją w polu widzenia jako czynnik kształtowania prawa materialnego i stosowania go w praktyce” – tenże, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego na przykładzie prawa migracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 50.

²³ Zgodnie z art. 18 pkt 4 tego projektu „organ administracji publicznej ma obowiązek [...] uwzględnić uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, kierując się potrzebą ochrony zaufania do państwa i prawa, jako podstawy systemu prawnego”. Natomiast art. 18 pkt 3 projektu stanowi, że „[...] odstępowania od

może stanowić ewentualną płaszczyznę do dalszych rozważań nad krajowymi regulacjami w tym zakresie.

2. Metoda badań i narzędzia badawcze

2.1. Metoda badań

Zarysowany zamiar badawczy determinuje przyjęcie określonych założeń metodologicznych. Płaszczyzną analizy jest europejskie prawo administracyjne. Powstaje więc pytanie, jak badać europejskie prawo administracyjne, aby zrealizować ustalony cel pracy. Badanie europejskiego prawa administracyjnego nie ma charakteru porównawczego, ponieważ nie jest analizą określonego zjawiska prawnego w co najmniej dwóch systemach prawnych. Przedmiotem dociekań jest koncepcja prawna funkcjonująca w jednym systemie prawnym o charakterze transgranicznym. Niemniej jednak wskazane jest posłużenie się określonymi metodami właściwymi dla komparatystyki prawniczej²⁴. Na taką potrzebę w literaturze zagranicznej zwracają uwagę J. Schwarze²⁵, H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H Türk²⁶ oraz A. von Bogdandy²⁷, a w literaturze krajowej – J. Jeżewski²⁸.

Po pierwsze, w procesie poznania europejskiego prawa administracyjnego wyróżnia się pewne wspólne podejście metodologiczne, które jest efektem szczególnego charakteru prawa UE. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H Türk wskazują, że metoda porównawcza ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznawania i interpretacji niepisanych

utrwalonych w praktyce zasad załatwiania spraw [mogą one być źródłem uzasadnionych oczekiwań – Ł.P.] wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne ze względu na zaistnienie szczególnych okoliczności”. Przepis art. 19 projektowanej ustawy zakłada, że organ administracji publicznej, który złożył w formie pisemnej przyrzeczenie załatwienia w określony sposób sprawy jakiegokolwiek podmiotu, jest nim związany, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający wykonanie przyrzeczenia. W przypadku niedotrzymania przez organ przyrzeczenia podmiot, który je otrzymał, jest uprawniony do żądania jego wykonania w określonym terminie, a jeżeli poniósł szkodę, służy mu roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w prawie cywilnym (art. 19 ust. 2 projektowanej ustawy). Zgodnie zaś z art. 6 projektu ustawy, organy administracji publicznej mogą uwzględnić utrwalony zwyczaj, jeżeli nie będzie to sprzeczne z prawem i nie spowoduje ograniczenia interesów lub praw jednostki ani nie obciąży jej obowiązkiem.

²⁴ Idzie tu o rozróżnienie „prawa porównawczego” i „metody porównawczej”, zob. J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), dz. cyt., s. 51-53.

²⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 77-95.

²⁶ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 122-113;

²⁷ A. von Bogdandy, *The Idea of European Public Law Today*, [w:] A. Von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume I, The Administrative State*, Oxford 2017, s. 20-24.

²⁸ J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 51-55.

źródeł europejskiego prawa administracyjnego, tj. zasad ogólnych. Wyraźne odniesienie do metody porównawczej było widoczne przede wszystkim we wczesnym orzecznictwie Trybunału, które stało się obszarem wykładni porównawczej²⁹. Jak pisze J. Schwarze, potrzeba międzykulturowej perspektywy badań, poszukiwanie podobieństw i różnic w rozwiązywaniu problemów prawa administracyjnego w granicach europejskiego systemu prawnego początkowo nie było teoretycznoprawną potrzebą, lecz przede wszystkim praktyczną koniecznością³⁰. W początkowym okresie funkcjonowania Wspólnot Europejskich w przywołanej już sprawie *Algera*, która stanowi punkt wyjścia w rozważaniach nad ogólnym prawem administracyjnym UE, Trybunał stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia kwestii odwołania decyzji tworzącej prawa dla strony³¹. Problematyka ta nie była uregulowana w Traktacie, jednak została dostatecznie opisana w doktrynie i orzecznictwie państw członkowskich. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że w warunkach „niedostatku” uregulowań traktatowych jest obowiązany rozstrzygnąć ten problem prawny poprzez odniesienie do wspólnych zasad uznanych przez ustawodawstwo, doktrynę i judykaturę państw członkowskich³².

Nie sposób nie wspomnieć o opiniach rzeczników generalnych M. Lagrange’a i K. Roemera³³. Ich wkład w rozwój europejskiego prawa administracyjnego jest szczególnie pomocny w ustaleniu przebiegu procesu transpozycji z państw członkowskich do europejskiego porządku prawnego wspólnych wartości. Doskonałym tego przykładem jest sprawa *ASSIDER*, w której rzecznik generalny M. Lagrange zbadał metodą prawno-porównawczą pojęcie nadużycia władzy (niem. *der Ermessensmißbrauch*, ang. *misuse of power*³⁴, fr. *détournement du pouvoir*) oraz wspomniana sprawa *Algera*³⁵. Z treści tych opinii wynika, że w tej przestrzeni prawnej występuje:

²⁹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 112; A. von Bogdandy, dz. cyt., s. 21.

³⁰ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 4.

³¹ Opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w sprawie 3/54, *ASSIDER v. Wysoka Władza*, ECR 1954, s. 72; opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w sprawach połączonych 7/56 i 3-7/57, *Algera i inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 69 i n.; T. Tridimas, dz. cyt., s. 25.

³² Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3-7/57, *Algera, inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0081; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 5; A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 89-90.

³³ W opiniach M. Lagrange’a (Francuz) i K. Roemera (Niemiec) widoczne są wpływy francuskiej i niemieckiej tradycji prawa w procesie kształtowania się treści zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego, T. Tridimas, dz. cyt., s. 24-25. O sytuacji prawnej rzeczników generalnych, zob. art. 252 zd. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r.; D. Lasok, dz. cyt., s. 110-111; M. Górski, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej, tom V*, Warszawa 2010, s. 13.

³⁴ J. Supernat, obok tłumaczenia *misuse of power*, proponuje także *abuse of power/authority* i *excess of jurisdiction/power* – tenże, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011, s. 224.

³⁵ Opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w sprawie 3/54, *ASSIDER v. Wysoka Władza*, ECR 1954, s. 72; opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w sprawach połączonych 7/56 i 3-7/57, *Algera i inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 69 i n.; T. Tridimas, dz. cyt., s. 25.

- 1) wspólny krąg geopolityczny, w którym istnieją zbliżone problemy prawne wymagające regulacji;
- 2) wspólne tradycje prawne, które wpływają na sposób regulacji;
- 3) podobieństwo koncepcji prawnych, które ułatwiają międzynarodową unifikację regionalną (europejską)³⁶.

Po drugie, w doktrynie podkreśla się, że skład i organizacja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁷ również wpływa na wybór metody analizy europejskiego prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 19 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE³⁸) w jego skład wchodzi sędziowie reprezentujący wszystkie tradycje prawne państw członkowskich, po jednym z każdego państwa. Zatem różne tradycje prawne państw członkowskich wnoszą doświadczenie do procesu rozwiązywania wspólnych problemów prawnych³⁹. Z tego też powodu metoda prawno-porównawcza jest praktycznie nieodłącznym elementem badań w obszarze europejskiego prawa administracyjnego⁴⁰.

Po trzecie, europejskie prawo administracyjne pomimo autonomicznego charakteru nie pozostaje w izolacji i bez punktów stykowych z tradycjami prawnymi państw członkowskich⁴¹. Unia Europejska w istocie jest „wspólną prawa”⁴², a nawet, jak pisze J. Schwarze, „wspólną prawa administracyjnego” (ang. „The European Community as a community of administrative law/community based on administrative law”)⁴³. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jest obowiązany czerpać inspiracje z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i nie może utrzymywać w obrocie prawnym aktów prawnych niezgodnych z zasadami chronionymi przez konstytucje tych państw⁴⁴. A zatem *leitmotiv* europejskiego prawa administracyjnego jest osadzony

³⁶ J. Jeżewski, *Porównawcze badania...*, s. 53. Zob. A. Von Bodandy, dz. cyt., s. 23. Skądinąd widoczna jest tu odmiana metody funkcjonalnej, nazywana czasem interpretacją porównawczą, gdzie dla każdego konkretnego przypadku nasuwającego trudności prawne sędzia odwołuje się do tego samego przypadku w innych systemach prawnych. Tak zgromadzone dane porównawcze ułatwiają referentowi rozstrzygnięcie tego rodzaju trudności; M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawno-porównawczych*, Warszawa 1979, s. 153. Na temat wykładni porównawczej zob. częściowo krytycznie: K. Scherr, *Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches*, „Academy of European Law” 2012, Nr 12, s. 572 i n. oraz A. Wentkowska, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 105-107.

³⁷ Instytucją Unii Europejskiej jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane.

³⁸ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersje skonsolidowane, Dz. Urz. UE C 326/1 z 26.10.2012, s. 47-390.

³⁹ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 113.

⁴⁰ Tamże, s. 112.

⁴¹ Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony...*, s. 247.

⁴² Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., w sprawie 294/83, *Les Verts v. Parlamentowi Europejskiemu*, niepubl.

⁴³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 3-4.

⁴⁴ Zob. wyrok TS z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie, 4/73, *J. Nold i Baustoffgrosshandlung v. Komisji*, ECR 1974, s. 491.

w tradycjach państw członkowskich oraz daje wyraz „wspólnej europejskiej przestrzeni konstytucyjnej”, chroniącej wartości inkorporowane w zasady ogólne⁴⁵.

Podobnie przedstawiciele polskiej nauki prawa administracyjnego zwracają uwagę, że „o ile prawo europejskie i *acquis communautaire* to gmach Unii, o tyle wewnętrzne porządki prawne państw ją tworzących wraz z zasadą subsydiarności są jej filarami [...]”⁴⁶. J. Jeżewski podkreśla, iż istota europejskiego prawa administracyjnego wynika z tradycji i konstrukcji czerpanych z doświadczenia poszczególnych państw członkowskich. Z drugiej zaś strony, tak ustalone europejskie prawo administracyjne wpływa na prawo krajowe i wiąże organy administracji publicznej państw członkowskich⁴⁷. Dochodzi więc do pewnego sprzężenia zwrotnego⁴⁸. Podobnie tę kwestię ujmuje zarówno A. Wróbel, jak i K. Kiczka, którzy podkreślają, że prawo unijne nie jest systemem egzotycznym, lecz porządkiem, którego aksjologiczne i normatywne podstawy tkwią głęboko w europejskiej tradycji prawnej⁴⁹. Niemniej jednak prawo unijne wykształciło autonomiczne zasady i reguły, które muszą być uwzględnione i respektowane w procesie stosowania tego prawa przez właściwe organy władzy wykonawczej i sądowniczej państw członkowskich⁵⁰. Tak więc potrzeba posłużenia się w dalszych rozważaniach metodą prawnoporównawczą jest oczywista⁵¹.

W tych okolicznościach przede wszystkim należy ustalić język neutralny zarówno wobec badacza, jak i dla badanego zjawiska prawnego⁵². Porównywanie zjawisk prawnych tylko wedle ich nazw i tłumaczeń może prowadzić do pewnych nieporozumień – tzw. *the false déjà vu*⁵³. M. Ancel pisał: „należy [...] wystrzegać się pośpiesznych

⁴⁵ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 113.

⁴⁶ A. Błaś, J. Boć, A. Chełmoński, J. Jeżewski, K. Nowacki, *Wstęp do drugiego wydania*, [w:] F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. XV.

⁴⁷ D. Wyatt i A. Dashwood piszą, że zasady ogólne w przestrzeni prawnej UE działają na dwóch poziomach. Z jednej strony wiążą i ograniczają instytucje UE, a z drugiej strony określają obowiązki organów państw członkowskich przy stosowaniu europejskiego prawa administracyjnego – A. Dashwood, D. Wyatt, *European Union Law*, Oxford 2011, s. 321.

⁴⁸ J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 54.

⁴⁹ A. Wróbel, *Wprowadzenie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2003, s. 21; K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 266.

⁵⁰ K. Kiczka, *Krajowy organ...*, s. 266.

⁵¹ Zob. Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 27-28.

⁵² J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 21-22.

⁵³ O. Kahn-Freund w wykładzie inauguracyjnym *Comparative Law as an Academic Subject* (1965 r.) ostrzegał: „The false *déjà vu* is one of the greatest sources of error in comparative law”, cyt. za I. Dyrda, *Uwagi o zakresie prawa administracyjnego w doktrynie anglosaskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 163, „Prawo” 1972, t. XXXVIII, s. 23. Zob. F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 125, „Prawo” 1970, t. XXXII, s. 130; J. Jendrońska, J. Jeżewski, *Badania porównawcze nad zagwarantowaniem praworządności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 11, s. 49.

tłumaczeń i tego, co nazywamy «fałszywymi przyjaciółmi». Nie wolno tłumaczyć «*common law*» przez «prawo pospolite», a angielskie «*equity*» nie jest «słuszością» w znaczeniu kontynentalnym [...]»⁵⁴. Co więcej, pochopne oceny mogą prowadzić do wniosku, że określone zjawisko prawne nie ma swojego odpowiednika w krajowym porządku prawnym, tak jak jest w przypadku *legitimate expectation*⁵⁵. Dlatego F. Longchamps zakładał, że przedmiotem badań w poszczególnych krajach są zjawiska prawne, z których każde odpowiada apriorycznie ustalonej definicji. „Definicja taka powinna być wyrażona w języku o ile tylko można niezależnym od języków, w których wyrażone są zjawiska prawne, występujące w poszczególnych krajach”⁵⁶. „Wybór tej definicji jest decyzją aprioryczną wobec przyszłych badań. Oczywiście w praktyce naukowej wybór ten będzie się zawsze opierał na pewnej uprzedniej, z grubsza nabytej znajomości przedmiotu oraz na intuicyjnym przypuszczeniu, że będzie to coś ciekawego, wartego badań; badacz bowiem wiedziony jest ciekawością, a nie zdaje się na przypadek”⁵⁷. Wedle tej definicji należy poszukiwać „cech konstytutywnych” oraz „minimum jednorodności” funkcjonalnej badanego zjawiska w poszczególnych państwach, będący warunkiem porównywania⁵⁸. Jednakże ustalenie stopnia porównywalności „[...] jest możliwe po przeprowadzeniu porównania, jest więc wynikiem badań, a nie ich założeniem”⁵⁹. Często więc przedmiot badań ujmuje się *a priori*, na podstawie hipotezy wstępnej sformułowanej intuicyjnie i w oparciu o ogólną znajomość przedmiotu⁶⁰. Dopiero dalsze badania pozwolą „[...] ustalić podobieństwo zjawisk, uwydatnić ich cechy wspólne lub

⁵⁴ M. Ancel, dz. cyt., s. 139. Podobnie: J. Wróblewski, *Językowe problemy komparatystyki prawniczej*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 472.

⁵⁵ K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo”, 1972, z. 12, s. 47.

⁵⁶ F. Longchamps, *Z badań porównawczych...*, s. 131.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Tamże, s. 132; J. Jakubowski, *Z problematyki metodologicznej badań prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7, s. 15. Natomiast według S. Rozmaryna w badaniach prawno-porównawczych „nie wystarczy stwierdzenie cech wspólnych. Muszą to być natomiast cechy istotne, istotność zaś oceniać należy pod kątem znaczenia tej cechy dla realizacji funkcji, jakiej służą porównane instytucje. [...] Z tej przyczyny nie wystarczy teza o konieczności szukania «minimum» cech wspólnych [...]. Co więcej, szukać trzeba n. zd. nie minimum, lecz właśnie maksimum cech wspólnych, ale zawsze tylko istotnych” – S. Rozmaryn, *Z teorii badań i prac prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3, s. 401.

⁵⁹ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 176.

⁶⁰ K. Zweigert pisze: „[...] stwierdzić możemy niewątpliwy fakt, że jednakowe potrzeby obrotu prawnego we wszystkich rozwiniętych systemach prawnych świata rozwiązane są w jednakowy lub bardzo podobny sposób. Można by w związku z tym mówić o domniemaniu podobieństwa praktycznych rozwiązań. [...] We wstępnym etapie badań prawno-porównawczych hipoteza ta spełnia funkcję heurystyczną: wskazuje badaczowi, które dziedziny obcego prawa i rzeczywistości prawnej winien wziąć pod uwagę, szukając podobieństw czy identyczności badanych instytucji prawnych. W końcowym etapie badań jest sprawdzianem trafności ich wyników” – K. Zweigert, dz. cyt., s. 49-50.

różnice, a poza tym ukazać wszechstronnie czynniki, które to determinują, i związki między nimi⁶¹.

Analiza ochrony uzasadnionych oczekiwań w różnych krajach członkowskich UE oraz w europejskim prawie administracyjnym wskazuje na pewne powtarzające się elementy. Zakładam więc, że leżące u podstaw zasady zaufania *legitimate expectation*, *confiance légitime* i *Vertrauensschutz* wartości oraz funkcje im przypisane są porównywalne⁶². Dlatego zasadne jest dokonanie przeglądu krajowych koncepcji ochrony uzasadnionych oczekiwań w celu ustalenia „minimum jednorodności” funkcjonalnych tego zjawiska prawnego. Zabieg ten nie ma jednak na celu kompleksowej analizy krajowych koncepcji, lecz pełni rolę pomocniczą. Jak bowiem wskazują P. Reynolds oraz C. Forsyth, aktualne i liczne badania w kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań nie doprowadziły do zadowalających rezultatów. Tym samym postulują, aby uwzględnić klasyczne krajowe koncepcje, co będzie miało walor porządkujący⁶³.

W końcu należy zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie w zakresie analizowanego zjawiska prawnego występuje pewien chaos terminologiczny⁶⁴. Jest to problem typowy dla badań prawnoporównawczych. Komparatyści podkreślają, że często te same zjawiska prawne „[...] występują w poszczególnych systemach prawnych pod różnymi nazwami, a co więcej, panuje utarte przekonanie o odrębności tych systemów”. Trzeba więc niekiedy uznać je za synonimy⁶⁵. Tak właśnie jest w przypadku ochrony uzasadnionych oczekiwań w europejskim prawie administracyjnym. J. Usher wskazuje, że kiedy Trybunał pierwszy raz odwołał się do niemieckiej zasady *Vertrauensschutz* w wyroku sporządzonym w języku francuskim, została ona określona *protection de la confiance légitime*. Następnie termin ten został przetłumaczony na język angielski jako *legitimate confidence*, co zostało zmienione na *legitimate expectation* ze względu na szczególne znaczenie słowa *confidence* w prawie angielskim⁶⁶. W oficjalnych tłumaczeniach wyroków Trybunału na język polski to zjawisko prawne określane jest jako ochrona uzasadnionych oczekiwań, mimo że znaczeniowo odpowiada w polskiej tradycji

⁶¹ J. Jeżewski, *O porównawczym badaniu koncepcji prawnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 125, „Prawo” 1972, t. XXXII, s. 63.

⁶² Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 65, 70 i s. 77; W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana. Zmiana oficjalnego stanowiska organu władzy publicznej lub organizacji międzynarodowej w zakresie interpretacji prawa podatkowego i celnego*, Warszawa 2012, s. 67.

⁶³ P. Reynolds, dz. cyt., s. 340-341; C. Forsyth, *Legitimate Expectations Revisited*, „Judicial Review” 2011, Nr 16, s. 431-432.

⁶⁴ W krajowej literaturze analizowaną zasadę określa się jako: zasada zaufania, zasada ochrony uzasadnionych/usprawiedliwionych/racjonalnych/rozsądnych/prawowitych oczekiwań.

⁶⁵ J. Jendrośka, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 54.

⁶⁶ J.A. Usher, *General Principles of EC Law*, London 1998, s. 54; T.C. Hartley, *The Foundation of European Union Law*, Oxford 2010, s. 160-161.

prawnej zasadzie zaufania do państwa i prawa⁶⁷. Należy jednak zauważyć, że u podstaw zasad *Vertrauensschutz*, *confiance légitime*, *legitimate expectation* i ochrony zaufania leżą porównywalne wartości, dlatego wymienione zasady można uznać za pojęcia jednorodne⁶⁸.

W końcu należy zauważyć, że ochrona zaufania i uzasadnionych oczekiwań jest przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego publicznego⁶⁹, prawa podatkowego⁷⁰ oraz prawa cywilnego⁷¹. Dalsze rozważania prowadzone będą jednak wyłącznie z perspektywy administracyjnoprawnej. Nie oznacza to jednak, że w ramach systemowego badania prawa nie będą odwoływał się do zbliżonych konstrukcji prawnych znanych w innych gałęziach prawa, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki prawa administracyjnego.

Przedmiotem dociekań jest ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego wraz z narosłą praktyką judykatury i poglądami doktryny. Podejście do przedmiotu badań można więc określić jako „podejście mieszane” w znaczeniu zaproponowanym przez J. Wróblewskiego. Łączy ono w sobie „podejście tekstowe” i „podejście funkcjonalne”. To pierwsze polega na analizie tekstów, z których składa się przedmiot, w tym również dorobku doktryny i judykatury⁷². „Podejście funkcjonalne” pozwala na badanie przedmiotu jako zjawiska społecznego w działaniu, spełniającego określoną, dynamiczną funkcję w procesie społecznym. „Podejście to jest właściwe orientacjom realistycznym w prawoznawstwie, które nie sprowadza prawa do przepisów lub decyzji jako pewnych tekstów językowych. Prawo traktowane jest jako zachowanie się lub jako przeżycie psychiczne”⁷³. Natomiast „podejście mieszane” jest „[...] prostym zestawieniem podejścia tekstowego i podejścia funkcjonalnego, nie wchodząc w problemy właściwości łączenia metod płaszczyzny logiczno-językowej, płaszczyzny socjologicznej i psychologicznej”⁷⁴.

⁶⁷ Zob. Z. Kmieciak, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 11, s. 32; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE. Glosa do wyroku TS z dnia 19 maja 1992 r., w sprawach połączonych C-104/89 oraz C-37/90*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 34.

⁶⁸ Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony...*, s. 247-248.

⁶⁹ A. Kozłowski, *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego*, Wrocław 2009, s. 28.

⁷⁰ W. Weiß, M. Haberkamm, *Legitimate Expectations in State Aid and the CFI*, „European State Aid Law Quarterly” 2010, Nr 2, s. 531 i n.; R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2009, s. 116-117.

⁷¹ P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umów*, Wrocław 2010, s. 108; R. Stefanicki, *Sprzedaż konsumencka w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, „Monitor Prawniczy” 2004, Nr 7, s. 43.

⁷² „Czasem traktuje się takie podejście jako analizę formalno-prawną («dogmatyczną») [...]” – J. Wróblewski, *Metodologiczne zagadnienia porównywania systemów prawa*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 8-9, s. 32.

⁷³ J. Wróblewski, *Metodologiczne zagadnienia porównywania...*, s. 33.

⁷⁴ Tamże.

2.2. Narzędzia badawcze

Ze względu na przyjętą perspektywę badań jako podstawowe narzędzie badawcze przyjmując pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej, gdyż nie można opisać istoty ochrony uzasadnionych oczekiwań bez stosowania tego pojęcia-narzędzia⁷⁵. Termin ten mieści się w szerszej kategorii znanej w jurysprudencji, tj. sytuacji prawnej⁷⁶. W doktrynie pojęcie sytuacji prawnej często używane jest dla określenia materialnoprawnego położenia podmiotu niepodporządkowanego administracji publicznej lub jako synonim statusu prawnego organu administracji publicznej⁷⁷. F. Longchamps zakładał, że sytuacja prawna jest „[...] całością znaczeń, które prawo przedmiotowe ma dla poszczególnego podmiotu. [...]”, w tym powinności i możliwości prawne, choć mogą tu występować inne, bardziej kwalifikowane znaczenia, takie jak np. obowiązek⁷⁸. J. Grabowski pisze, że „sytuacja prawna danego podmiotu określa [...] ogół przysługujących mu uprawnień i obowiązków, których źródłem mogą być różnego rodzaju zdarzenia prawne”⁷⁹.

Każda sytuacja prawna jest sytuacją społeczną. Jednakże nie każda sytuacja społeczna jest zdarzeniem prawnie doniosłym (relewantnym)⁸⁰. Zatem za J. Bociem, „przez sytuację prawną rozumieć można każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”⁸¹. Jeżeli sytuacja społeczna określona jest przez prawo administracyjne lub wypowiedź organu administracyjnego, to mamy do czynienia z sytuacją administracyjnoprawną⁸².

W doktrynie dokonano rozmaitych dyferencji pojęcia-narzędzia sytuacji administracyjnoprawnej⁸³. Nie wdając się w szczegóły, należy zaprezentować tylko te rozróżnienia, które mogą okazać się przydatne z punktu widzenia przyjętego zamiaru badawczego.

⁷⁵ O pojęciach-narzędziach zob. F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria A, nr 27, „Prawo” 1960, t. VII, s. 12. Szerzej W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 16.

⁷⁶ Co do znaczenia pojęcia sytuacji prawnej w teorii prawa zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 17-23.

⁷⁷ Z. Duniewska, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 67.

⁷⁸ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” 1964, t. XII, s. 47.

⁷⁹ J. Grabowski, *Działanie zasady lex retro non agit w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 3, s. 530-531.

⁸⁰ Z. Duniewska, [w:] M. Stahl (red.), dz. cyt., s. 67; W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 122.

⁸¹ J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 378.

⁸² R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 211.

⁸³ Zob. J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 383- 387; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 122-126.

J. Boć z uwagi na zasięg skutków prawnych wyróżnia sytuację: zamkniętą i otwartą. Ta pierwsza jest ukształtowana ostatecznie, druga natomiast może być zmieniona lub zmodyfikowana⁸⁴. Opisane rozróżnienie będzie przydatne w opisie rzeczywistej i pozornej retroakcji prawa.

W. Jakimowicz wyjaśnił, że sytuację prawną można badać albo statycznie jako pewne położenie, w jakim ktoś się znajduje, albo dynamicznie, jako zespół okoliczności, w których coś się dzieje⁸⁵. A zatem sytuację prawną jednostki możemy rozpatrywać „tu i teraz”, jako w pełni ukształtowane położenie podmiotu niepodporządkowanego administracji publicznej (ujęcie statyczne)⁸⁶. Można też analizować sytuację prawną jednostki jako zmieniający się zbiór uwarunkowań o charakterze prawnym, który determinuje ogół praw i obowiązków tego podmiotu (ujęcie dynamiczne). Przedstawiona dyferencja może być pomocna w próbie rozróżnienia zasady pewności prawnej oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań⁸⁷.

Warto tu wspomnieć o rozróżnieniu na sytuacje prawne obiektywne (generalne, bezosobowe) i subiektywne (indywidualne). Podział ten zarysował się w nauce francuskiej⁸⁸. Sytuacje subiektywne powstają na mocy ustawy i indywidualnego aktu prawnego łącznie, podczas gdy sytuacje obiektywne powstają bez „owego warunku indywidualnego czy tytułu prawnego [...]”⁸⁹. Sytuacje obiektywne to np. sytuacja kobiety zamężnej lub małoletniego. Natomiast sytuacje subiektywne to np. sytuacje wynikające z jakiejś umowy, decyzji itd.⁹⁰ Sytuację prawną można więc badać w kontekście przedmiotowym, gdzie wynika ona z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz w kontekście podmiotowym, gdzie sytuacja adresata czynności prawnej jest wynikiem procesu stosowania prawa⁹¹.

⁸⁴ Zob. J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*..., s. 384.

⁸⁵ W. Jakimowicz, *Kilka uwag o niepewności*..., s. 212 – tenże, *Publiczne prawa podmiotowe*..., s. 122.

⁸⁶ Zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 25.

⁸⁷ Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 252; opinia rzecznika generalnego G. Cosmasa przedstawiona w dniu 8 czerwca 1995 r., w sprawie C-63/93, *F. Duff i inni v. Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, pkt 25, niepubl.

⁸⁸ Podział ten jest znany z tzw. szkoły z Bordeaux. Za jej twórcę uważa się L. Duguita, który zanegował pojęcie praw podmiotowych, zastępując je pojęciem prawa sytuacji subiektywnej. Zob. L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, Paris 1927, s. 15. R. Bonnard „przywrócił” w szkole z Bordeaux pojęcie publicznych praw podmiotowych. Współcześnie pojęcie sytuacji prawnej nie zastępuje praw podmiotowych, lecz stanowi element definicji praw podmiotowych. O szkole z Bordeaux zob. F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 5, „Prawo” 1962, t. X, s. 82-109.

⁸⁹ F. Longchamps, *Współczesne kierunki*..., s. 56.

⁹⁰ Tenże, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej*..., s. 82-83 i 103-105.

⁹¹ W. Jakimowicz pisze „[...] każde publiczne prawo podmiotowe będące korzystną sytuacją prawną określonego podmiotu – można analizować w kontekście przedmiotowym (sytuacja prawna jest sytuacją zdefiniowaną obowiązującymi normami prawnymi, których przedmiotem są wynikające z nich prawa i obowiązki) i w kontekście podmiotowym (sytuacja określonego podmiotu). Obydwa te konteksty – pomiędzy którymi granica nie jest ostra – dotyczą problemów składających się na całość powyższej konstrukcji teoretycznej,

Korzystanie z pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej nie wyklucza używania jednocześnie, zamiennie lub uzupełniająco innych pojęć-narzędzi⁹². W tym miejscu należy zauważyć, że badając europejskie prawo administracyjne można spotkać się z argumentem, iż nie sposób opisać jego istoty za pomocą tradycyjnej aparatury pojęciowej wypracowanej do analizy prawa krajowego i międzynarodowego⁹³. Konieczne jest zatem poszukiwanie adekwatnych narzędzi badawczych. Wpierw jednak trzeba postawić i rozwiązać kilka kwestii wstępnych. Struktura normatywna nie obejmuje całego bogactwa zawartego w zjawiskach prawnych. Prawo jest z jednej strony strukturą normatywną, a zatem konstrukcją myślową i wyrażoną w zdaniach⁹⁴. Z drugiej strony, każda norma prawna obowiązuje w pewnym czasie, obszarze oraz wiąże określone podmioty⁹⁵. Prawo tworzy zatem rodzaj więzi społecznej, łączącej ludzi zamieszkujących określone terytorium ujęte w ramy organizacji państwowej lub organizacji międzynarodowej o charakterze globalnym lub regionalnym⁹⁶. Tym samym prawo jest strukturą społecznie obowiązującą i stosowaną w określonym czasie oraz przestrzeni. Jest zatem „[...] faktem społecznym, który ma swoje przyczyny i swoje skutki, a więc nadaje się do takich badań, które są właściwe dla sfery związków przyczynowych”⁹⁷. Przedmiotem poznania nauk prawnych jest też nauka prawa⁹⁸. Przedmiot badań nauk prawnych jest zatem złożony, należy zarazem do działań myślowych i do rzeczywistości społecznej⁹⁹. Stąd też klasyczne wizje prawa administracyjnego

wzajemnie się uzupełniają” – W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym...*, s. 17. J. Jeżewski dokonuje rozróżnienia pewności prawa na pewność w sensie obiektywnym, jako walor ładu prawnego w państwie, i w sensie subiektywnym, jako walor sytuacji prawnej jednostki w dowolnej dziedzinie życia społecznego oraz niepewności sytuacji prawnej w sensie podmiotowym – konkretnego podmiotu i w sensie przedmiotowym – jakości regulacji prawnej w takim czy innym obszarze życia prawnego – J. Jeżewski, *Rygor czasu – rygor procedury*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 201-202. Zob. J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 97; P. Wszolek, *Bezczynność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie administracyjnym)*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 52-53.

⁹² W. Jakimowicz pisze o używaniu pewnych zespołów pojęć narzędzi – tenże, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym...*, s. 15-16. Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 45.

⁹³ Dalsze rozważania są zmienioną i poszerzoną wersją refleksji, którą podjąłem w artykule: Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 23-28. Zob. M. Zirk-Sadowski, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Łódź 1998, s. 94-95; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy...*, s. 7 i n.

⁹⁴ Konstrukcją myślową, „[...] bo złożoną z pomyślanych treści normatywnych, z postulatów”; wyrażoną w zdaniach, „[...] bo komunikowaną innym, co jest koniecznym jej warunkiem” – F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

⁹⁵ W teorii prawa pisze się o temporalnym, przestrzennym i personalnym zakresie obowiązywania prawa, zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 143-153.

⁹⁶ Zob. A. Pieniążek, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2010, s. 33-34.

⁹⁷ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć...*, s. 12-13.

⁹⁸ „Nauka prawa w dużej części tworzy swój przedmiot. Myśl wyrażona w książkach i w wykładach po dziesiątkach lat staje się prawem w kodeksie, a zdania kodeksu na dziesiątki lat wyznaczają zainteresowanie dla nowej refleksji. Krążenie odbywa się wciąż między prawem obowiązującym w społeczeństwie a myślą o prawie; tak jest już od juryskonsultów rzymskich” – F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 31-35.

⁹⁹ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć...*, s. 12.

– wizja relacyjna (gdzie podstawowym narzędziem badawczym jest stosunek prawny) i wizja sytuacyjna (gdzie zasadniczym narzędziem badawczym jest sytuacja prawna) nie wystarczają dla uchwycenia całości fenomenu, jakim są zjawiska prawne¹⁰⁰. Wiedza o życiu prawnym potrzebuje właściwych narzędzi do systematyzacji wiadomości o swoim przedmiocie. „Takim narzędziem może być – między innymi – pojęcie przestrzeni prawnej. Nie ma ono mieć żadnego zadania opisowego, ani wyjaśniającego (eksplikatywnego), ani wartościującego. Ma służyć wyłącznie jako narzędzie do badania kultury prawnej w możliwie szeroko ujętych całościach. Ma więc zadanie instrumentalne w poznaniu”¹⁰¹.

Przestrzeń prawna w ujęciu zaproponowanym przez F. Longchamps to „[...] ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wzięta pod uwagę pod tym jednym względem”¹⁰². Jest to zatem pojęcie elastyczne, ukazujące świadomość w relacji człowiek do człowieka, pod względem przeróżnych determinacji prawnych. Warto też zauważyć, że w przyjętej tu koncepcji różne są kwalifikacje prawne człowieka. Innymi słowy, ludzie mogą występować tu w rozmaitych rolach, w określonej przestrzeni prawnej. Można badać świadome zachowania względem siebie: człowieka włączonego w strukturę władzy publicznej i człowieka będącego podmiotem praw lub obowiązków administracyjnoprawnych. Pojęcie przestrzeni prawnej jest zatem pojęciem, które pozwala spojrzeć z szerszej perspektywy na relacje zachodzące pomiędzy jednostką i administracją publiczną¹⁰³.

Badanie świadomości ludzi oddziałujących wzajemnie na siebie tylko pod względem prawa jest przede wszystkim analizą w kontekście podmiotowym, co ma szczególny walor przy opisie zjawiska ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Nie jest jednak wykluczone badanie w ten sposób pewnych zobiektywizowanych elementów życia prawnego. W świadomości ludzi, którzy wzajemnie na siebie oddziałują, niektóre te elementy obiektywizują się. Chodzi o takie zespoły myślowe, jak choćby ustawy, orzeczenia sądu lub doktryny, zawsze jednak w odpowiedniej przestrzeni prawnej¹⁰⁴. Zastosowane tu pojęcie-narzędzie pozwala więc zbadać nie tylko stronę podmiotową, ale i stronę przedmiotową tych zjawisk prawnych.

Pojęcie przestrzeni prawnej pozwala sprowadzić przedmiot badań do zasadniczej jakości, czyli do stwierdzalnych społecznie zjawisk, które zachodzą w świadomości ludzi

¹⁰⁰ J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. L, s. 152-153.

¹⁰¹ F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 41.

¹⁰² Tamże. Zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym...*, s. 75-76.

¹⁰³ Pozwala spojrzeć na relacje jednostki i administracji publicznej z szerszej perspektywy niż pozwalają na to inne klasyczne pojęcia-narzędzia takie jak: stosunek prawny i sytuacja prawna, zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 258; J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego...*, s. 152-153.

¹⁰⁴ F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 41-42.

oddziałujących na siebie wzajemnie¹⁰⁵. W tym przypadku również wspomniane zobiektywizowane zespoły myślowe dają się do tej jakości sprowadzić. Mając zatem wspólną podstawę, czyli stwierdzalne przejawy życia prawnego, można badać mechanizmy tworzenia i utrzymywania się struktury normatywnej. W końcu można spróbować wyjaśnić, w jakim stopniu prawo kształtuje rzeczywistość (związek pomiędzy rzeczywistością i normą)¹⁰⁶. Jest to o tyle istotne, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma istotny wpływ na proces stanowienia europejskiego prawa administracyjnego.

Prowadzenie badań za pomocą pojęcia przestrzeni prawnej jest tu o tyle uzasadnione, o ile zdamy sobie sprawę z tego, że ten właśnie przedmiot analizy nie daje się należycie wyjaśnić za pomocą pojęć wywodzących się z tradycji pozytywizmu prawniczego, opartej przede wszystkim na dychotomicznym podziale na: prawo wewnętrzne i międzynarodowe. Europejskie prawo administracyjne nie mieści się w tej aparaturze pojęciowej, która nie wyjaśnia jej fenomenu, przede wszystkim zaś jego dynamiczności i otwartości¹⁰⁷. Dlatego zasadne jest badanie tego prawa w życiu, jako faktu społecznego¹⁰⁸. Powyższe będzie wymagało rekonstrukcji i wydobywania z kazuistycznego orzecznictwa elementów istotnych dla zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, jako że stanowi ona element prawa niepisanego (prawa sędziowskiego)¹⁰⁹.

3. Przedmiot badań

Tytuł i cel pracy w sposób ogólny zarysowują przedmiot badań, który wymaga konkretyzacji. Trzeba zatem precyzyjnie ustalić pole badań i wyznaczyć jego granice. Zakres dociekań wyznacza ogólnie sformułowany tytuł pracy. Należy zatem wyjaśnić znaczenie podstawowych pojęć, istotnych dla podjętych rozważań, a mianowicie pojęć: europejskiego prawa administracyjnego, zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego oraz uzasadnionych oczekiwań jednostki.

¹⁰⁵ Tamże, s. 43.

¹⁰⁶ J. Jendrośka pisał, że „przestrzeń administracyjnoprawna ma tę zaletę, że pozwala cały przedmiot badań – to co stanowi życie prawne – sprowadzić do dwóch płaszczyzn: płaszczyzny rzeczywistości administracyjnej (*sein*) i płaszczyzny powinności administracyjnoprawnej (*sollen*). W płaszczyźnie rzeczywistości administracyjnej występują zjawiska administracyjne – fakty i zdarzenia. Natomiast płaszczyznę powinności administracyjnoprawnej wypełniają objawy woli – woli sformalizowanej, za którą stoi autorytet państwa, i woli jednostkowej czy zbiorowej. Płaszczyznę powinności wyznacza porządek administracyjnoprawny oparty na zasadzie praworządności, a wyznaczony przez hierarchię źródeł prawa administracyjnego z prymatem ustawy. Ten porządek prawny obowiązuje w całej administracji publicznej – w stosowaniu, stanowieniu i wykonaniu prawa” – J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego...*, s. 153.

¹⁰⁷ M. Zirk-Sadowski, *Prawo a uczestniczenie w kulturze...*, s. 95-100.

¹⁰⁸ Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 32.

¹⁰⁹ D. Dąbek pisze, że „to właśnie w kontekście działalności ETS najczęściej używa się w doktrynie pojęcia «prawo sędziowskie»” – też, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 663. Szerzej na temat prawa sędziowskiego w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej zob. tamże, s. 92-94, 626-668.

3.1. Europejskie prawo administracyjne

Dla usystematyzowania dalszych rozważań należy wskazać, że płaszczyzną dociekań jest europejskie prawo administracyjne w znaczeniu węższym. Tak więc w dalszych rozważaniach przyjmuję, że termin „europejskie prawo administracyjne” jest tożsame z pojęciem „prawo administracyjne Unii Europejskiej”¹¹⁰. Poza polem badania pozostaje prawo tworzone przez inne europejskie organizacje, takie jak Rada Europy lub Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (europejskie prawo administracyjne w znaczeniu szerszym). Omówienie ochrony uzasadnionych oczekiwań w tych płaszczyznach jest odrębnym zadaniem badawczym, wymagającym osobnego monograficznego przedstawienia. Jedynie na marginesie pragnę zauważyć, że w literaturze zagranicznej ochrona uzasadnionych oczekiwań jest rozpatrywana przede wszystkim na płaszczyźnie europejskiego prawa administracyjnego w węższym rozumieniu (jako prawo administracyjne UE)¹¹¹.

Pojęcie europejskiego prawa administracyjnego nie jest zdefiniowane przepisami prawa, dlatego w tym zakresie należy odwołać się do dorobku doktryny¹¹². A. von Bogdandy posługuje się terminem europejskie prawo publiczne, przez który rozumie system prawny, umożliwiający i ograniczający wykonywanie władzy publicznej na poziomie krajowym i ponadnarodowym, który w ten sposób tworzy i utrzymuje wspólną przestrzeń prawną¹¹³. H.C.H. Hofmann jako europejskie prawo administracyjne interpretuje przepisy i zasady regulujące wykonywanie funkcji administracyjnych w stosunku do

¹¹⁰ Tak między innymi M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 1.

¹¹¹ P. Craig, *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law*, „Cambridge Law Journal” 1996, Nr 55, s. 289-312; R. Thomas, dz. cyt., s. 19 i n.; S. Schonberg, dz. cyt., s. 16-28, s. 48, s. 71-73, s. 178-180.

¹¹² Co ciekawe, w polskiej wersji językowej modelu przepisów o postępowaniu administracyjnym Unii Europejskiej opracowanym przez sieć *ReNEUAL* pisze się, że: „prawo administracyjne UE regulujące nieustawodawcze metody wprowadzania w życie prawa i polityk UE, nie tylko powinno pozostawać w zgodzie z konstytucyjnymi wartościami i zasadami, na których opiera się UE; ale również sprostać głównym wyzwaniom wiążącym się z implementacją prawa UE w realnym świecie i być dostosowane do głównych cech, a także ułomności prawa administracyjnego UE w aktualnej postaci” – P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, *Księga I - Przepisy ogólne. A. Wprowadzenie do ReNEUAL model kodeksu*, [w:] M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015, s. 8-9. Jednakże w oryginale jest mowa nie o prawie administracyjnym UE, lecz o procesowym prawie administracyjnym UE, cyt.: „EU administrative procedure law, covering forms of non-legislative implementation of EU law and policies, not only has to comply with the constitutional values and principles on which the EU is based; it has also to address the main challenges of implementing EU law in the real world and be adapted to some of the main characteristics – and shortcomings – of EU administrative law as it stands” – P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, *Book I – General Provisions*, [w:] P. Craig (et al.) (eds.), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017, s. 31.

¹¹³ A. von Bogdandy, dz. cyt., s. 15.

tworzenia oraz wdrażania prawa Unii Europejskiej¹¹⁴. Podobnie przyjmuje J. Supernat, który przez prawo administracyjne Unii Europejskiej rozumie ogół przepisów i zasad regulujących implementację polityk unijnych przez organy administracji unijnej oraz państw członkowskich¹¹⁵. Dla J. Zillera europejskie prawo administracyjne jest szybko rozwijającym się obszarem zasad, procedur oraz rozwiązań instytucjonalnych mających zasadnicze znaczenie dla opracowania polityk unijnych oraz konwergencji systemów prawa administracyjnego państw członkowskich¹¹⁶. Według J. Schwarzego pojęcie europejskiego prawa administracyjnego można stosować zarówno do przepisów i zasad ogólnych, które pojawiają się w granicach prawnych Unii Europejskiej, jak i do tych, które rozwijają się w prawie krajowym z powodu interakcji między administracjami państw członkowskich¹¹⁷. Mając na względzie powyższe, przez europejskie prawo administracyjne należy rozumieć zbiór przepisów prawnych oraz wspólnych zasad regulujących wykonywanie władzy publicznej w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim implementacji polityk Unii Europejskiej przez organy administracji unijnej i państw członkowskich¹¹⁸.

Dla lepszego zrozumienia istoty zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań należy w zwięzły sposób przedstawić, jak krajowe tradycje prawne wpływały na proces kształtowania się europejskiego prawa administracyjnego oraz scharakteryzować perspektywy badania tego prawa. Takie opisowe ujęcie europejskiego prawa administracyjnego ukazuje bowiem zmienność jego struktury i uwarunkowań¹¹⁹.

3.2. Wpływy krajowych tradycji prawnych na europejskie prawo administracyjne

Ustalenie treści i struktury europejskiego prawa administracyjnego nasuwa szereg wątpliwości, których głównym źródłem jest różnorodny oraz dynamiczny charakter tego

¹¹⁴ H.C.H. Hofmann, *Seven Challenges for EU Administrative Law*, [w:] K.J. de Graaf (ed.), *Review of European Administrative Law*, Groningen 2009, s. 37.

¹¹⁵ J. Supernat, *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej (sprawozdanie z konferencji Towards an EU administrative procedure law? – Bruksela 15-16 marca 2012 r.)*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 280; tenże, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 15-16.

¹¹⁶ J. Ziller, *Introduction*, [w:] J. Ziller (ed.), *What's New in European Administrative Law*, „European University Institute Working Papers” 2005, Nr 10, s. 5.

¹¹⁷ J. Schwarze, *Enlargement, the European Constitution, and Administrative Law*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2004, Nr 4, s. 969.

¹¹⁸ Zob. też P.J. Suwaj, *Europejskie prawo administracyjne – interakcje z administracyjnym prawem krajów członkowskich UE*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2012, s. 743.

¹¹⁹ Pojęcie europejskiego prawa administracyjnego generalnie nie jest opisywane w sposób ogólny i abstrakcyjny, wiąże się raczej z empirycznym wyodrębnieniem tego zjawiska.

zjawiska prawnego¹²⁰. Heterogeniczność problemu wynika z tego, że europejskie prawo administracyjne jest unikatowym konglomeratem różnych tradycji prawnych¹²¹. Według T. Tridimasa w zasadzie dwie tradycje prawne wywarły istotny wpływ na rozwój europejskiego prawa administracyjnego: niemiecka i francuska¹²². Co ciekawe, te paradygmaty w pewnym zakresie są odmienne. Z jednej strony, francuska tradycja prawna opiera się przede wszystkim na obiektywnej kontroli legalności działalności administracji i jest zorientowana na rzecz efektywnego wykonywania zadań publicznych¹²³. Z drugiej strony, niemiecka tradycja prawna nastawiona jest przede wszystkim na ochronę publicznych praw podmiotowych i z tego punktu widzenia bada legalność działalności administracji¹²⁴.

¹²⁰ Badanie, systematyzacja i konceptualizacja europejskiego prawa administracyjnego wiąże się też z pewnymi obawami wynikającymi ze swego rodzaju izolacjonizmu. Jak pisze J. Schwarze, prawo administracyjne jako dziedzina prawa oraz jako dyscyplina naukowa było przez długi czas ograniczone tylko do krajowego dorobku, urządzonego jako zamknięty system prawny i źródło wiedzy. Tezy tej, zdaniem autora, nie podważają znakomite prace z zakresu badania prawa zagranicznego oraz komparatystyki prawniczej (J. Schwarze jako przykład takiej pracy wskazał dzieło O. Mayera, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Strasbourg 1886, s. 2; w literaturze polskiej zob. F. Longchamps, *Współczesne kierunki...*, s. 7 i n.; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 25). Według J. Schwarzego perspektywa, która „rozciąga” prawo administracyjne poza i ponad granice państw członkowskich, została jednak osiągnięta dopiero na skutek integracji europejskiej – J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 3-4. W kontekście obaw wobec rozwoju europejskiego prawa administracyjnego G. Nolte pisze, że angielscy prawnicy mogą myśleć, iż ten reżim prawny jest „koniem trojańskim”, który zastąpi dorobek *common law* kontynentalną tradycją prawną – G. Nolte, dz. cyt., s. 191.

¹²¹ R. Thomas, dz. cyt., s. 19.

¹²² W ocenie T. Tridimasa prawo angielskie miało stosunkowo mniejszy komparatystyczny wpływ na rozwój europejskiego prawa administracyjnego, w szczególności na kształt materialnoprawnych zasad tego prawa. Przyczyny tego stanu nie są trudne do zrozumienia. Późniejsze wstąpienie Anglii do Wspólnoty Europejskiej spowodowało, że tradycja *common law* była nieobecna we wczesnych latach formowania prawa europejskiego. Po akcesji Anglii europejskie prawo administracyjne znalazło się na styku dwóch wielkich tradycji prawnych, tj. *common law* i prawa kontynentalnego. Po tym czasie wpływ anglosaskiej kultury prawnej jest coraz bardziej widoczny w szczególności w rozwoju ochrony proceduralnej, np. prawo do sądu. Po akcesji Anglii na gruncie orzecznictwa TSUE doszło do zderzenia kultur prawa kontynentalnego i precedensowego. R. Thomas, porównując angielską i unijną koncepcję ochrony uzasadnionych oczekiwań, krytycznie wypowiada się o tej pierwszej. Natomiast według S. Schonberga angielskie prawo administracyjne opiera się na ochronie proceduralnej uzasadnionych oczekiwań, podczas gdy prawo europejskie, niemieckie, holenderskie i skandynawskie koncentruje się na ochronie materialnoprawnej, zaś francuskie – na ochronie kompensacyjnej. Jednakże J. Supernat pisze, że ostatniego czasu w Anglii ochrona uzasadnionych oczekiwań ma też swój wymiar materialnoprawny. Powyższe potwierdza osmozę zasad ogólnych. Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 24, R. Thomas, dz. cyt., s. 74-75; S. Schonberg, dz. cyt., s. 238-239, J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 725 i n.

¹²³ W tym kontekście J. Jeżewski pisze o pragmatyzmie w stosowaniu prawa francuskiego: „[...] cechą tego pragmatyzmu jest stosunkowo szerokie otwarcie horyzontu społecznego prawa kształtowanego przez sędziego, który, jak pisze J. Rivero, «nie lubi formuł sztywnych, wiążących go niewygodnie na przyszłość w sposób zbyt wąski». Względna elastyczność norm tworzonych w orzecznictwie jest ograniczona ogólną dyrektywą inspirującą, aby utrzymać równowagę między zachowaniem należytej zdolności do działania administracji a prawami i wolnościami obywateli” – J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna...*, s. 158-159. Tak też K. Kiczka, *Krajowy organ...*, s. 171. Szerzej zob. R. Thomas, dz. cyt., s. 14; S. Biernat, dz. cyt., 108-109.

¹²⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 124; R. Thomas, dz. cyt., s. 15; H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, przeł. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 106-107; J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 54; P.J. Suwaj, dz. cyt., s. 744 i s. 752.

Powyższa dystynkcja będzie miała istotne znaczenie w dalszych rozważaniach nad ochroną uzasadnionych oczekiwań w europejskim prawie administracyjnym.

Niemieckie wpływy w europejskim prawie administracyjnym są szczególnie widoczne w rozwoju zasad ogólnych tego porządku prawnego, takich jak: proporcjonalność, ochrona uzasadnionych oczekiwań i ochrona praw podstawowych¹²⁵. Zdaniem T. Tridimasa w pierwszych latach kształtowania się europejskiego prawa administracyjnego, jeszcze na gruncie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (dalej EWWiS) Trybunał znalazł się w podobnej sytuacji, jak niemieckie sądownictwo administracyjne w latach powojennych. W obu przypadkach „ucieczka” do zasad ogólnych była wynikiem poszukiwania modelu administracji publicznej opartej na praworządności, która nie może być podporządkowana celom politycznym. Nadużycia nazistowskiego reżimu skutkowały brakiem zaufania do władzy publicznej i poszukiwaniem nadrzędnych zasad ograniczających zakres swobodnego uznania¹²⁶. Właśnie te doświadczenia były przyczyną usankcjonowania w judykaturze pewnych wartości prawnych inkorporowanych w zasady ogólne prawa administracyjnego, które niezależnie od uwarunkowań politycznych miały za zadanie chronić sytuację prawną jednostki przed nadmierną ingerencją administracji publicznej¹²⁷.

Wprawdzie pierwsze opracowania dotyczące zasady proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań pojawiły się w niemieckiej nauce prawa administracyjnego jeszcze w okresie międzywojennym¹²⁸, niemniej jednak ich jurydyczna konstrukcja została opracowana dopiero w latach 50. XX wieku, jako część szerszej zasady *Rechtsstaat*. Nieco później zostały one przyjęte na gruncie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (dalej EWWiS) w orzecznictwie Trybunału¹²⁹. Jednakże, jak pisze G. Nolte, dla niemieckiego prawnika zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego przedstawiają niejednoznaczny obraz. Niektóre z nich wydają się być bardzo podobne, a inne zupełnie odmienne od zasad ogólnych niemieckiego prawa administracyjnego¹³⁰. Trzeba bowiem zauważyć, że pomimo niemieckich implikacji europejskie prawo administracyjne pozostaje również pod istotnym wpływem francuskiej tradycji prawnej.

¹²⁵ P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 551; T. Tridimas, dz. cyt., s. 24.

¹²⁶ T. Tridimas i G. Nolte podkreślają, że doświadczenia totalitaryzmu okresu II Wojny Światowej miały wpływ przede wszystkim na mechanizmy kontroli wykonywania kompetencji dyskrecyjnych organów administracji publicznej – T. Tridimas, dz. cyt., s. 24; G. Nolte, dz. cyt., s. 205-206; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009, s. 40 i n.

¹²⁷ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 119-120.

¹²⁸ Zob. W. Jellinek, *Treu und Glauben im Verwaltungsrecht*, „Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt” 1931, nr 52, s. 805–809.

¹²⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 24.

¹³⁰ G. Nolte, dz. cyt., s. 192 i n.

Francuski paradygmat oddziałuje na europejskie prawo administracyjne zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio¹³¹. W tym ostatnim przypadku poprzez oddziaływanie na prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich. Francuski model prawa administracyjnego jest najbardziej widoczny w porządkach prawnych państw Europy kontynentalnej¹³². Natomiast swój bezpośredni wyraz francuski paradygmat znajduje przede wszystkim w systemie ochrony prawnej w Unii Europejskiej. Zakres kontroli sądowej prowadzonej przez Trybunał określony w art. 263 TFUE¹³³ odzwierciedla obowiązującą w prawie francuskim kompetencję judykacyjną skorelowaną z rekuresem o nadużycie władzy (fr. *recours pour excès de pouvoir*)¹³⁴. Chodzi więc o ochronę obiektywnego porządku prawnego, a nie tylko i wyłącznie o publiczne prawa podmiotowe. Europejskie prawo administracyjne właśnie pod wpływem francuskiej tradycji prawnej jest zorientowane przede wszystkim na efektywne działanie administracji¹³⁵. Idzie tu przede wszystkim o przestrzeń prawną dotyczącą realizacji polityk wspólnotowych, gdzie organy stanowiące i stosujące europejskie prawo administracyjne odznaczają się szeroką władzą dyskrecyjną. W tych przypadkach sądowa kontrola działalności administracji, prowadzona w oparciu o zarzut naruszenia zasady ogólnej proporcjonalności lub zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań, może prowadzić do stwierdzenia nieważności tylko wtedy, gdy zakwestionowany akt jest dotknięty oczywistym błędem w ocenie¹³⁶. Dlatego też zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego pomimo

¹³¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 24. Zob. M.P. Chiti, *Forms of European administrative action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, Nr 68, s. 39.

¹³² T. Tridimas, dz. cyt., s. 24. J. Jeżewski pisze: „[...] chodzi tu o utrzymanie przez wiele państw, w różnym zakresie, elementów napoleońskiej koncepcji ustrojowej (mimo usiłowania «denapoleonizacji», jak to określił J. Rivero – gdy nie wiadomo, czym zastąpić dobrze działającą administrację najeźdźcy). A zatem model administracji, którego poszukujemy, pisał ten autor w 1988 r., był w XIX wieku bardziej oczywisty niż w czasach późniejszych. Ale też trzeba dodać, że doświadczenia przeszłości nie straciły waleru przydatności w prawie administracyjnym integrującej się Europy – gdyż jej wspólnotowy dorobek obejmuje nie tylko tworzoną obecnie regulację, ale także doświadczenia prawne i ustrojowe państw członkowskich: normy, zasady oraz sposób pojmowania państwa i jego mechanizmów” – J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 55. S. Biernat zwraca uwagę, że niektóre rozwiązania polskiego prawa administracyjnego, jak na przykład przedmiot kontroli sądowej, są bliższe modelowi francuskiemu, co „[...] w obliczu wymagań europeizacji naszego prawa, okazuje się dogodnym punktem wyjścia” – S. Biernat, dz. cyt., s. 109.

¹³³ Pierwotnie określony w art. 33 Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, następnie w art. 230 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹³⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 4; T. Tridimas, dz. cyt., s. 24; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 231.

¹³⁵ Zob. R. Thomas, dz. cyt., s. 21-22.

¹³⁶ Zob. P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 550-551 i 563; wyrok TS z 4 lipca 1973 r. w sprawie 1/73, *Westzucker GmbH v. Vorratsselle für Zucker*, ECR 1973, s. 723. Podobnie TS w wyroku z 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97, *Atlanta v. Wspólnota Europejska*, ECR 1999, s. I-06983, pkt 52, i rzecznik generalny Y. Bot w opinii przedstawionej 11.09.2007 r. w sprawie C-408/04, *Komisja v. Salzgitter AG*, niepubl., pkt 318. W kwestii zasady proporcjonalności, zob. A. Stępkowski, dz. cyt., s. 242-243 wraz z cytowanym tam

niemieckiej proweniencji, na gruncie Unii Europejskiej uzyskują nieco odmienną treść, uwarunkowaną wpływami francuskiej tradycji prawnej.

3.3. Sposoby badań europejskiego prawa administracyjnego

Europejskie prawo administracyjne nie jest tylko prostą sumą tradycji prawnych państw członkowskich¹³⁷. Stanowi ono specyficzny, względnie autonomiczny i dynamiczny porządek prawny. Zasadniczy powód tej dynamiki przejawia się w rozwojowym procesie integracji europejskiej i w zmieniających się wymaganiach oraz warunkach realizacji polityki Unii Europejskiej. Jak uczy doświadczenie, ramy prawne europejskiego prawa administracyjnego kształtują się w zmieniającym się otoczeniu politycznym oraz instytucjonalnym. Nie wdając się w szczegóły, na tym etapie rozważań należy zwrócić uwagę, że integracja europejska początkowo zorientowana na współpracę ekonomiczną, z czasem przekształciła się w Unię 28 państw obejmującą w zasadzie wszystkie elementy wykonywania władzy publicznej w nowoczesnym społeczeństwie¹³⁸. Równoległe do tego procesu europejskie prawo administracyjne ewoluowało, stając się ważnym, choć nie w pełni zdefiniowanym, czynnikiem realizacji celów Unii Europejskiej¹³⁹. Według H.C.H. Hofmanna, G. Rowe'a i A.H. Türka istota tego prawa wyraża się w przepisach i zasadach regulujących: wykonywanie zadań (funkcji administracyjnych) Unii Europejskiej, organizację instytucji i organów wykonywujących te zadania oraz procedury stosowane w toku wykonywania tych zadań¹⁴⁰. Stąd też europejskie prawo administracyjne można badać z punktu widzenia funkcjonalnego, organizacyjnego oraz proceduralnego. Funkcjonalny aspekt europejskiego prawa administracyjnego dotyczy całokształtu zadań UE, bez względu na to, która instytucja lub organ je wykonuje. Organizacyjna perspektywa badań dotyczy budowy i struktury podmiotów wykonujących zadania UE. W końcu proceduralny aspekt opisu europejskiego prawa administracyjnego skupia się na formach współpracy administracji wykonującej zadania UE¹⁴¹.

W pierwszej kolejności należy opisać funkcjonalne perspektywy badania europejskiego prawa administracyjnego. Uwarunkowania funkcji administracyjnej Unii Europejskiej zmieniały się wraz z procesem integracji europejskiej i harmonizacji prawa w tym obszarze. Dotychczas, w myśl zasady *qui in territorio meo est, etiam meus subditus est*

orzecznictwem. Zob. J. Rivero, *Administracja a prawo*, [w:] J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*, Wrocław 1984, s. 55 i s. 57.

¹³⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 490-495.

¹³⁸ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 3.

¹³⁹ H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 37-38. Zob. C. Harlow, *Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law*, [w:] P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford 2011, s. 439-464.

¹⁴⁰ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 4.

¹⁴¹ Tamże, s. 4 i s. 14.

i *quidquid est in territorio, est etiam de territorio*, wszystkie osoby i rzeczy znajdujące się na terytorium danego państwa podlegały jego władzy oraz prawu. Unia Europejska, wraz z jej ponadnarodowym porządkiem prawnym, zmieniła ten stan rzeczy w sposób radykalny. Zwięzły przegląd rozwoju europejskiej administracji doskonale obrazuje tę zmianę sposobu wykonywania władzy publicznej¹⁴².

Pierwszy etap integracji europejskiej charakteryzował się wertykalną koncentracją (na poziomie ponadnarodowym) niektórych zadań administracyjnych w zakresie ściśle określonych sektorów przemysłu. Sześć państw członkowskich w 1951 r. utworzyło organizację o wyraźnie administracyjnym charakterze, czyli Europejską Wspólnotę Węgla i Stali¹⁴³. Na mocy Traktatu z dnia 18 kwietnia 1951 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali państwa członkowskie przekazały kompetencje regulacyjne w ograniczonym obszarze polityki administracyjnej na rzecz EWWiS. Organizacja ta działała poprzez technokratyczny organ, tj. Wysoką Władzę, która była właściwa do podejmowania generalnych i indywidualnych decyzji oraz egzekwowania prawa wspólnotowego¹⁴⁴. Jednocześnie powołano Trybunał Sprawiedliwości, którego orzecznictwo potwierdziło administracyjny charakter EWWiS¹⁴⁵. W tym okresie Trybunał wydał wiele orzeczeń określających fundamenty systemu prawa administracyjnego późniejszej Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie dotyczącym takich zagadnień jak: nadużycia władzy, domniemania ważności oraz odwołania aktów administracyjnych czy też rozróżnienia nieistniejących i nieważnych aktów administracyjnych¹⁴⁶.

Dalsza integracja prowadziła do szerszego wertykalnego otwarcia porządków prawnych państw członkowskich¹⁴⁷. W ujęciu funkcjonalnym Traktat z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przypisał instytucjom Wspólnoty daleko idące kompetencje legislacyjne. Konsekwencje tej delegacji kompetencji z krajowego na europejski poziom zostały sformułowane w sprawach *Van Gend & Loos*¹⁴⁸

¹⁴² Tamże, s. 5-6.

¹⁴³ M.P. Chiti pisze o „administracyjnej atmosferze” w pierwszym okresie funkcjonowania EWWiS – tenże, dz. cyt., s. 38; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 6.

¹⁴⁴ Zob. D. Lasok, dz. cyt., s. 19.

¹⁴⁵ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 6.

¹⁴⁶ M.P. Chiti przytacza najważniejsze orzeczenia z tego okresu – tenże, dz. cyt., s. 39.

¹⁴⁷ Trzeba jednak zauważyć, że po pewnym czasie prawoadministracyjna perspektywa badań procesu integracji europejskiej w zasadzie zniknęła z obszaru zainteresowania nauki i orzecznictwa. Utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej EWG) skutkowało tym, że integracja europejska była rozpatrywana raczej z punktu widzenia konstytucyjnego aniżeli z administracyjnego; zob. J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, „Yale Law Journal” 1991, Nr 8, s. 2407. W tym czasie zainteresowania orzecznictwa i doktryny koncentrowały się nad identyfikacją systemu prawnego EWG. M.P. Chiti pisze nawet o „konstytucyjnej atmosferze” EWG – M.P. Chiti, dz. cyt., s. 40-41; H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 37-38,

¹⁴⁸ Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, ECR 1963, s. 6, pkt 3.

i *Flaminio Costa v. ENEL*¹⁴⁹, w których Trybunał określił zasadę autonomii, pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego¹⁵⁰. W tej pierwszej sprawie Trybunał orzekł, że „[...] Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek międzynarodowy, na rzecz którego państwa zredukowały, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, swe prawa suwerenne; porządek prawny, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki. Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo Wspólnoty powinno przyznawać prawa jednostkom, podobnie jak nakłada na nie obowiązki”¹⁵¹. Następnie w sprawie *Flaminio Costa v. ENEL* Trybunał potwierdził, że „[...] państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne i przez to utworzyły korpus prawa, które jest wiążące dla ich obywateli i dla nich samych”¹⁵². Innymi słowy, Traktaty stworzyły konstytucyjne podstawy autonomicznego porządku prawnego o wymiarze transgranicznym. Wertykalne otwarcie krajowych systemów prawnych skutkuje więc tym, że prawo tworzone poza granicami państwa członkowskiego stało się częścią „dziedzictwa prawnego” (ang. *legal heritage*) każdego państwa członkowskiego¹⁵³. Innymi słowy, prawo europejskie zostało w całości włączone jako integralna część porządków prawnych państw członkowskich, obowiązując niejako obok prawa krajowego¹⁵⁴. Tak rozumiane prawo europejskie posiada zdolność samodzielnego wywoływania skutku prawnego na terytorium każdego państwa członkowskiego i funkcjonuje tam jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, a w razie kolizji w procesie stosowania prawa ma pierwszeństwo przed prawem krajowym¹⁵⁵.

Drugim ważnym etapem rozwoju europejskiego prawa administracyjnego jest horyzontalne otwarcie systemów prawnych państw członkowskich. Asumptem do takiej zmiany było ustanowienie jednolitego rynku europejskiego oraz ukształtowanie swobód tego rynku¹⁵⁶. Istotny wkład w tym zakresie miał wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *ReweZentral AG* (sprawa *Cassis de Dijon*). W tym sporze Trybunał sformułował podstawowe założenia zasady wzajemnego uznania, zgodnie z którą towar spełniający wymogi opisane w przepisach państwa podchodzenia powinien korzystać ze swobodnego

¹⁴⁹ Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 1145, pkt 3-7.

¹⁵⁰ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 7. Szerzej zob. J.H.H. Weiler, dz. cyt., s. 2413-2414; K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 3-19; D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 20-41.

¹⁵¹ Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, ECR 1963, s. 6, pkt 3.

¹⁵² Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 1145, pkt 3.

¹⁵³ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 7.

¹⁵⁴ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze, tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 13.

¹⁵⁵ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 7.

¹⁵⁶ Tamże, s. 7-8.

dostępu do rynków pozostałych państw członkowskich¹⁵⁷. Innymi słowy, towar legalnie wytworzony w państwie pochodzenia powinien być dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim bez ograniczeń. Przyjęcie zasady wzajemnego uznania w istocie oznaczało, że krajowe prawo administracyjne miało skutek także poza terytorialnym zasięgiem władztwa państwa pochodzenia. Europejskie prawo administracyjne wymagało więc, aby prawo państw członkowskich przekroczyło klasyczne granice zasięgu terytorialnego systemu prawnego kraju pochodzenia. Warunek ten zasadniczo zmienił funkcje administracyjne na obszarze Wspólnoty¹⁵⁸.

Trzecim istotnym etapem rozwoju integracji europejskiej jest zjawisko określane mianem zintegrowanej administracji (*integrated administration*). Współpraca horyzontalna między organami państw członkowskich wymagała ich kooperacji. Nie można bowiem mówić o rozwoju jednolitego rynku europejskiego bez współpracy administracyjnej¹⁵⁹. Z czasem proste formy wzajemnej pomocy zostały przekształcone w wielu obszarach polityk w regularniejszą kooperację informacyjną, ta zaś przekształcała się we wspólne struktury zarządzania¹⁶⁰. E. Schmidt-Aßmann wskazuje przy tym, że kooperacja administracyjna nie funkcjonuje tylko w płaszczyźnie horyzontalnej, lecz również w wertykalnej¹⁶¹. Swoją normatywny wyraz zasada lojalnej kooperacji znajduje w art. 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 TWE), który stanowi, że „[...] Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonaniu zadań wynikających z Traktatu”. Przepis ten przewiduje więc obowiązek współpracy państw członkowskich z instytucjami UE oraz kooperację pomiędzy krajowymi organami administracji państw członkowskich, które odpowiadają za realizację europejskiego prawa administracyjnego¹⁶². Organy te pozostają samodzielne, lecz funkcjonalnie tworzą „organizację współzależną”¹⁶³.

¹⁵⁷ Wyrok TS z dnia 20 lutego 1979 r., w sprawie 120/78, *ReweZentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979, s. 662, pkt 8 i pkt 14-15.

¹⁵⁸ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 8.

¹⁵⁹ J. Supnat, *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej...*, s. 299.

¹⁶⁰ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 8.

¹⁶¹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 487. Zob. J. Supnat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 207.

¹⁶² Zasada lojalnej kooperacji została dookreślona przez Traktat Lizboński w nowym tytule XXIV TFUE, w którym ustanowiono prawne ramy „współpracy administracyjnej” przyjęte w celu skutecznego wdrażania prawa europejskiego przez państwa członkowskie. Doświadczenie integracji europejskiej uczy, że efektywna implementacja prawa europejskiego w dużej mierze zależy od współpracy administracyjnej. Stąd też skuteczne wdrożenie tego prawa przez państwa członkowskie zostało uznane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania (art. 197 ust. 1 TFUE). Przepis art. 197 ust. 2 TFUE stanowi, że Unia Europejska może wspierać państwa członkowskie w poprawie ich zdolności administracyjnych do implementacji prawa europejskiego, w szczególności poprzez wymianę informacji, urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Tym samym współpraca administracyjna może przyczynić się do konwergencji między systemami administracyjnymi.

¹⁶³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 487.

Rozwój wertykalnych i horyzontalnych stosunków w kreowaniu zintegrowanej administracji ma też ten skutek, że nie tylko ponadnarodowa, lecz również krajowa administracja oddziałuje na unijny proces decyzyjny. Państwa członkowskie były zdolne przyjąć nowy ponadnarodowy porządek prawny między innymi z tego powodu, że mogą one uczestniczyć w systemie wspólnego sprawowania władzy publicznej w tym nowym porządku. Państwa członkowskie przecież biorą udział w tworzeniu polityk, które są realizowane i obowiązujące na terenie całej Unii Europejskiej¹⁶⁴. Zintegrowana administracja powstała zatem z fundamentalnej potrzeby państw członkowskich stworzenia płaszczyzny współpracy, aby maksymalnie zwiększyć swoje możliwości w zakresie rozwiązywania problemów¹⁶⁵.

Analiza funkcjonalnego aspektu europejskiego prawa administracyjnego wskazuje, że pozostałe jego przejawy, tj. organizacyjny i proceduralny są ściśle związane z tym pierwszym. Z organizacyjnego punktu widzenia istnieje wielość podmiotów uczestniczących w wykonywaniu funkcji administracji UE. Część zadań administracyjnych została przypisana organom administracji państw członkowskich (tzw. administracja pośrednia, ang. *indirect administration*), a pozostała organom administracji unijnej¹⁶⁶ (tzw. administracja bezpośrednia, ang. *direct administration*)¹⁶⁷. Mimo możliwości bezpośredniego administrowania przez organy administracji unijnej¹⁶⁸ realizacja polityk UE powierzona została przede wszystkim administracjom państw członkowskich¹⁶⁹. Unia Europejska nie posiada bowiem z zasady własnej administracji w państwach członkowskich. Dlatego też europejskie prawo administracyjne jest stosowane w sposób zdecentralizowany przez

¹⁶⁴ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Konstytucjonalizacja sieci w prawie publicznym UE*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009, s. 97 i s. 115.

¹⁶⁵ Wpływy państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym są szczególnie widoczne w ramach grup roboczych Rady, które wspierają Komitet Stałych Przedstawicieli (ang. *Committee of Permanent Representatives*, fr. *Comité des représentants permanents*, dalej COREPER); H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 9.

¹⁶⁶ Za A. Krawczyk przyjmuję pojęcie organ administracji unijnej jako pojęcie zbiorcze na określenie instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii – też, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 203-204.

¹⁶⁷ H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 40; J. Schwarze, *Enlargement, the European Constitution...*, s. 969; C. Harlow, dz. cyt., s. 448-449; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 481.

¹⁶⁸ Bezpośrednie administrowanie ma miejsce przede wszystkim w takich obszarach jak np. prawo konkurencji i pomoc państwa, fundusze strukturalne, wykonywanie budżetu UE oraz polityka handlowa. Administracja na szczeblu europejskim odpowiedzialna jest raczej za formułowanie koncepcji polityki UE, a nie jej realizację, H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 13; M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 126 i n. „Bezpośredni scentralizowany zarząd ma obecnie dotyczyć głównie formułowania, a nie wykonywania polityk unijnych – wykonywanie ma być przekazane innym podmiotom” – I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 27-28. Tak też M. Szpunar, *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3, s. 4-5.

¹⁶⁹ Zob. A. Ibáñez, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford 1999, s. 18-19.

krajowe organy administracji publicznej¹⁷⁰. Administracja państw członkowskich w tym zakresie korzysta z ograniczonej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej¹⁷¹.

Należy również zauważyć, że administrowanie pośrednie jest stopniowo zastępowane przez model administracyjnej integracji¹⁷². Administracja bezpośrednia obecnie nie tylko zleca wykonywanie zadań publicznych, lecz również współuczestniczy w procesie ich wykonywania¹⁷³. W tych okolicznościach podział na administrację bezpośrednią i pośrednią staje się coraz bardziej niewyraźny, lecz ma istotne walory poznawcze¹⁷⁴.

Tak ukształtowany model administracji prowadzi do znacznego skomplikowania. Trzeba jednak pamiętać, że organizacyjna różnorodność nie stoi na przeszkodzie proceduralnej współpracy, która jest swoistym *conditio sine qua non* administrowania w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej¹⁷⁵. Chodzi o współpracę proceduralną zarówno przy stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu (przede wszystkim w podejmowaniu aktów administracyjnych w indywidualnych sprawach).

Jak podkreśla H.C.H. Hofmann, nie ma już przykładów czystych form bezpośredniej lub pośredniej administracji bez istnienia proceduralnej kooperacji pomiędzy narodowym i unijnym poziomem. W wielu obszarach polityki rozwój współpracy administracyjnej doprowadził nawet do powstania „postępowań złożonych/wspólnych” (ang. *composite proceedings*)¹⁷⁶. Relatywnie sformalizowany proces współpracy administracyjnej pomiędzy poziomem krajowym a europejskim to komitologia¹⁷⁷. Oprócz procedur

¹⁷⁰ J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej...*, s. 207.

¹⁷¹ Takie ograniczenia wynikają z faktu, że implementacja polityk unijnych przez administrację państw członkowskich powinna odbywać się w ramach prawnych UE. Cały ten proces jest zdeterminowany przez trzy podstawowe czynniki. Po pierwsze, krajowe prawo materialne i procesowe ma zastosowanie jedynie w braku wyraźnych przepisów prawa europejskiego. Po drugie, stosowanie przepisów proceduralnych państw członkowskich musi być zgodne z zasadami równoważności (nie może prowadzić do mniej korzystnych rozwiązań w porównaniu do regulacji krajowych) oraz efektywności (nie powinny stanowić przeszkody w korzystaniu z uprawnień przyznanych przez prawo europejskie). Po trzecie, w zakresie administracji pośredniej, państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego oraz praw podstawowych, H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 40. Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 424-427, Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 24-30.

¹⁷² M.P. Chiti, dz. cyt., s. 37-38.

¹⁷³ I. Kawka, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012, s. 778-780; J. Supernat, *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej...*, s. 285-286.

¹⁷⁴ Zob. H.C.H. Hofmann, A. Türk, *The Challenges of Europe's Integrated Administration*, [w:] O. Erikssen, Ch. Joerges (eds), *Law, Democracy and Solidarity in Post-National Union*, Oslo 2006, s. 107-108.

¹⁷⁵ H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 41.

¹⁷⁶ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Konstytucjonalizacja sieci...*, s. 99 i s. 117.

¹⁷⁷ Tamże. Szerzej w kwestii genezy i ewolucji komitologii zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 8, s. 26, s. 109-139; A. Gostyńska, *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3, s. 23-27. Proces ten obejmuje działalność specjalnych komitetów kontrolujących wykonanie przez Komisję przyznanych jej w ramach delegacji wewnętrznej kompetencji wykonawczych. Komitety funkcjonują w oparciu o procedury określone w trzech decyzjach Rady: z dnia 13 lipca 1987 r. (87/373/EWG), z dnia 28 czerwca 1999 r. (1999/468/WE), z 17 lipca 2006 r. (2006/512/WE) oraz rozporządzeniu nr 182/2011.

komitetowych coraz większą rolę w procesie współpracy administracyjnej odgrywają agencje i sieci administracyjne¹⁷⁸. Te różne formy procedury implementacyjnej nie wykluczają się wzajemnie, a nawet są stosowane w połączeniu ze sobą¹⁷⁹. W nauce o europejskim prawie administracyjnym istnieje wiele koncepcji systematyzacji form proceduralnej współpracy. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk opisują to zagadnienie wedle podziału: administracja współdziałająca (inaczej: administracja dzielona, ang. *shared administration*); współpraca w zarządzaniu informacją; współpraca w podejmowaniu decyzji.

Pojęcie administracji współdziałającej opisuje różnorodne formy współpracy proceduralnej, w sytuacji gdy Komisja oraz państwa członkowskie mają różne zadania administracyjne, które są wzajemnie powiązane. Co więcej, zadania te muszą być wykonywane w porozumieniu, aby zapewnić efektywną implementację polityki UE¹⁸⁰. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk przyjmują jednak, że pojęcie administracji współdziałającej w każdym przypadku jest związane z kontekstem określonej polityki UE w danej dziedzinie. Dlatego jest to pojęcie zbyt wąskie, aby ogarnąć cały zakres proceduralnego wymiaru europejskiego prawa administracyjnego¹⁸¹.

Podstawowym zadaniem kooperacji proceduralnej jest zapewnienie podmiotom uczestniczącym w sprawowaniu administracji dostępu do niezbędnych informacji¹⁸². Obecnie współpraca w zarządzaniu informacją integruje „[...] ponadnarodowe i narodowe organy administracyjne w ramach struktury powołanej do prowadzenia wspólnej lub skoordynowanej działalności implementacyjnej. [...] W tym znaczeniu sieci administracyjne obejmują, z jednej strony, różne formy współpracy zarówno w pionowych relacjach między Komisją Europejską i agencjami oraz agencjami państw członkowskich – z drugiej strony, a także współpracę w relacjach poziomych bezpośrednio między różnymi agencjami narodowymi. W praktyce na te pionowe i poziome relacje składają

¹⁷⁸ Szerzej na temat roli i cech agencji zob. I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji...*, s. 31-32; też, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 13 i n.; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 95 i n.

¹⁷⁹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 15.

¹⁸⁰ Tamże. Zob. też P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 28; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 28-29; I. Kawka, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), dz. cyt., tom 3, s. 785. Zob. C. Harlow, dz. cyt., s. 450.

¹⁸¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 16. Odmienne P. Craig, który cały zakres współpracy proceduralnej opisuje pojęciem wspólnej administracji. Autor ten podkreśla, że błędem byłoby zakładać, iż we wszystkich przypadkach wspólnej administracji istnieje jedna (standardowa) forma współpracy. Dlatego formy te analizuje według następującego podziału: 1) w wymiarze wertykalnym (pionowym): a) procedury *top-down*, *bottom-up* oraz procedury hybrydowe, b) kompetencje dyskrecjonalne i związanie organów administracji państw członkowskich w zakresie implementacji prawa europejskiego, c) agencje UE; 2) w wymiarze horyzontalnym (poziomym): sieci administracyjne – P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 28-33.

¹⁸² E. Schmidt-Abmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 487.

się obowiązki o różnym charakterze. Obejmują one, na przykład, obowiązki dotyczące wymiany informacji, zarówno na zasadzie *ad-hoc*, jak i w ustalonej formie¹⁸³.

G. della Cananea, a za nim P. Craig, w zakresie proceduralnej współpracy wyróżniają procedury *top-down*, *bottom-up* oraz procedury hybrydowe¹⁸⁴. W procedurze *top-down*, w początkowej fazie decyzja jest podejmowana przez instytucje UE, zwykle w formie aktu ustawodawczego, który często uzupełniany jest bardziej szczegółową regulacją prawną przyjętą w formie aktów delegowanych lub wykonawczych¹⁸⁵. Organy administracji państw członkowskich są zaś odpowiedzialne za wykonanie tych przepisów na poziomie krajowym. Taka procedura występuje choćby w przypadku wypłaty świadczeń pieniężnych i nakładania kar na rolników, którzy naruszyli ograniczenia w produkcji określone w ramach wspólnej polityki rolnej. Tak więc krajowe agencje interwencyjne lub inne podobne organy konkretyzują na poziomie krajowym nakazy instytucji UE¹⁸⁶.

Na zasadzie kontrastu, w procedurze *bottom-up* w początkowej fazie proceduje organ krajowy, natomiast finalną decyzję podejmuje organ administracji (najczęściej Komisja). Przykładem procedury *bottom-up* jest postępowanie w sprawie rejestracji oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych¹⁸⁷. Jest to procedura dwupoziomowa. Wstępny etap toczy się przed krajowym organem, a właściwy decyzyjny etap – przed Komisją¹⁸⁸. Jeżeli organ administracji państwa członkowskiego uzna, że wniosek spełnia wszelkie przesłanki prawne – wydaje decyzję pozytywną i przekazuje sprawę Komisji¹⁸⁹. Jeśli Komisja uznaje wniosek za zasadny, podejmuje decyzję np. o publikacji specyfikacji produktu w Dzienniku Urzędowym UE.

Procedury hybrydowe zawierają zaś zarówno elementy postępowania *top-down*, jak i *bottom-up*. Jednym z takich postępowań jest procedura dopuszczenia do obrotu leków w ramach jednolitego rynku europejskiego. W tym zakresie przepisy unijne ustanowiły

¹⁸³ H.C.H. Hofmann, dz. cyt., s. 102 i s. 120. W zakresie zarządzania informacjami tradycyjna wzajemna pomoc informacyjna (na żądanie) jest coraz częściej zastępowana bardziej zintensyfikowaną strukturalną współpracą informacyjną (na żądanie i bez wcześniejszego żądania) oraz systemami informacyjnymi *sensu stricto*, zob. szerzej J. Supernat, *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej...*, s. 297-298.

¹⁸⁴ G. della Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, Nr 68, s. 199-205; P. Craig, *EU administrative Law...*, s. 29-30. Zob. I. Kawka, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., tom 3, s. 786.

¹⁸⁵ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 29. Szerzej na temat aktów delegowanych i aktów wykonawczych, zob. J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3, s. 6-16.

¹⁸⁶ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 29; G. della Cananea, dz. cyt., s. 199-201.

¹⁸⁷ G. della Cananea, dz. cyt., s. 202-203.

¹⁸⁸ Zob. art. 5-6 rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 93/12 z 31.03.2006).

¹⁸⁹ Dodatkowo może udzielić ochrony tymczasowej nazwy do czasu rozpoznania sprawy przez Komisję.

dwa alternatywne sposoby zatwierdzenia nowych leków¹⁹⁰. Pierwszy, gdzie decyzję o dopuszczeniu do obrotu podejmuje Komisja przy udziale właściwego komitetu i agencji¹⁹¹, oraz drugi, gdzie taką decyzję podejmuje organ administracji państwa członkowskiego¹⁹².

Co istotne, Traktat z Lizbony wprowadził przepis, zgodnie z którym instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej (art. 298 ust. 1 TFUE). Parlament Europejski i Rada mają przyjąć w tym celu rozporządzenie (art. 298 ust. 2 TFUE). Dla wielu przedstawicieli nauki o europejskim prawie administracyjnym przepis ten stanowi podstawę prawną do przyjęcia wiążącego ogólnego kodeksu procedury administracyjnej UE¹⁹³.

Konkludując, należy stwierdzić, że różnorodność podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie i implementację prawa oraz polityk unijnych wymaga skomplikowanych procedur. Co więcej, jak widać, zaprezentowane płaszczyzny opisu europejskiego prawa administracyjnego są ze sobą ściśle powiązane i w zasadzie ledwo oddzielone. Dlatego analiza konstrukcji europejskiego prawa administracyjnego nie może być prowadzona tylko z jednej perspektywy¹⁹⁴.

W tak rozumianym europejskim prawie administracyjnym szczególnie istotną rolę odgrywają zasady ogólne. Określają one ramy prawne działania podmiotów uczestniczących w procesie wykonywania władzy publicznej w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej. W ocenie J. Schwarzego zasady ogólne stanowią rdzeń i punkt krystalizacji wciąż złożonego i dynamicznego zjawiska, jakim jest europejskie prawo administracyjne¹⁹⁵. Dlatego też należy przejść do wyjaśnienia pojęcia zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego i przedstawienia przyjętych w tym przedmiocie założeń.

3.4. Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego

3.4.1. Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego

Zasady ogólne powszechnie zaliczane są do kategorii tzw. niepisanych źródeł europejskiego prawa administracyjnego¹⁹⁶. W tym miejscu powstaje pytanie, czym zatem

¹⁹⁰ Zob. rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2309/93 z dnia 22 lipca 1993 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych (Dz. Urz. WE L 214 z 24.08.1993).

¹⁹¹ Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych.

¹⁹² Szerzej G. della Cananea, dz. cyt., s. 204-205. Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 29-30.

¹⁹³ W tej kwestii w doktrynie trwa inspirująca dyskusja, zob. szerzej P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 258-260; J. Supernat, *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej...*, s. 280-302.

¹⁹⁴ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 4 i s. 18.

¹⁹⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 5-7.

¹⁹⁶ Tak np. R. Grzeszczak, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. IV-10. Trzeba jednak odnotować, że część zasad ogólnych (jak choćby zasada niedyskryminacji) została

są zasady ogólne i co je odróżnia od przepisów prawa pisanego? W tym zakresie T. Tridimas, a także K. Lenaerts i J.A. Gutiérrez-Fons, analizując charakter prawny zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego, nawiązują do dorobku R. Dworkina i zaproponowanej przez niego dystynkcji na reguły (ang. *rules*) i zasady (ang. *principles*)¹⁹⁷. Te pierwsze obowiązują na zasadzie „wszystko albo nic” (ang. *an all-or-nothing fashion*)¹⁹⁸ i nie mają żadnego odniesienia do kryteriów moralnych (wartościujących). W tym przypadku analiza ogranicza się tylko do ustalenia, czy w konkretnej sprawie znajduje zastosowanie określony przepis prawny¹⁹⁹. Natomiast w trudnych przypadkach (ang. *hard cases*), gdy nie znajdują zastosowania reguły lub są one niewystarczające, sędzia powinien kierować się zasadami prawa, w tym przede wszystkim sprawiedliwością i słusnością²⁰⁰. Zasady są przy tym pewnymi wartościami, które dostarczają argumentów przemawiających za określonym kierunkiem rozstrzygnięcia sprawy, lecz nie określają konsekwencji prawnych²⁰¹.

uregulowana w prawie pisanim i znajduje swój normatywny wyraz w odpowiednich postanowieniach traktatowych; T. Tridimas, dz. cyt., s. 5-6.

¹⁹⁷ T. Tridimas, dz. cyt., s. 2. Podobnie K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, „Common Market Law Review” 2010, Nr 6, s. 1629-1669. Zob. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 168-169. H. Izdebski pisze: „rozdzielenie takich dwóch kategorii norm prawnych zapoczątkował w odniesieniu do prawa prywatnego niemiecki uczonec Joseph Esser (1910-1999). Szeroko wprowadził je do obiegu naukowego, nie znając zresztą poglądów Essera [...] Ronald Dworkin (ur. 1931, profesor Uniwersytetu w Oxfordzie, a uprzednio profesor Uniwersytetu Yale), w książce *Biorąc prawa poważnie*, wydanej po raz pierwszy w 1977 r., tj. 21 lat po książce Essera *Zasada i norma*” – H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 158. F. Riechelmann, omawiając zasadę ochrony praw nabytych (niem. *Bestandsschutz*), odwołuje się do rozróżnienia dokonanego przez J. Essera, zob. F. Riechelmann, *Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutzes. Das Verhältnis zwischen Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Kontinuität*, Kiel 2005, s. 49-50. Zob. A. Knade-Plaskacz, *Zasada odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej*, Toruń 2011, s. 20 i n.

¹⁹⁸ Innymi słowy: trzeciej drogi nie ma, w myśl zasady *tertium non datur*; H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 212.

¹⁹⁹ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 60-61.

²⁰⁰ „Natomiast «zasadą» nazywamy normę, która ma być przestrzegana [...] dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności” – R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie...*, s. 56-57. Znajdą one zastosowanie w przypadku luki w regułach lub gdy zastosowanie reguł w trudnych przypadkach skutkowałoby niesprawiedliwością. M. Zirk-Sadowski pisze: „w sytuacji tzw. trudnego przypadku okazuje się jednak, że reguła może być niewystarczająca do wydania właściwej decyzji, np. okaże się, że zastosowanie reguły narusza pewność prawa, zaufanie obywateli do państwa lub ich słuszne prawa podmiotowe nabyte” – M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 168. Co ciekawe, w cytowanej sprawie *Algera* Trybunał podkreślił, że w przypadku luki prawnej w traktatach, gdyby wyrok miał prowadzić do niesprawiedliwości, sąd jest obowiązany rozstrzygnąć sprawę na podstawie wspólnych zasad państw członkowskich; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 941-942.

²⁰¹ „Nawet te z nich [zasad – Ł.P.], które najbardziej przypominają reguły, nie pociągają za sobą automatycznie konsekwencji prawnych, które występują, ilekroć zajdą odpowiednie okoliczności. Mówimy, że nasze prawo przestrzega zasady, iż nikt nie może czerpać zysku z wyrządzonego przez siebie zła, lecz nie mamy przez to na myśli, że prawo nigdy nie zezwala na to, aby ktoś czerpał zysk z wyrządzonego przez siebie zła. W rzeczywistości ludzie często, w sposób absolutnie legalny, czerpią zysk z wyrządzonej szkody. Najczęstszym przypadkiem jest wejście w posiadanie [raczej: w prawo własności – Ł.P.] przez zasiedzenie – jeśli będę naruszał twoją ziemię wystarczająco długo, pewnego dnia uzyskam prawo do przechodzenia

Koncepcję R. Dworkina rozwinął R. Alexy, dla którego reguły (niem. *Regeln*) są normami, które mogą być spełnione lub nie. „Jeśli jakaś norma obowiązuje, to należy zrobić wszystko, czego ona wymaga, nie więcej ani mniej”²⁰². Reguły mają wyraźnie określony zakres zastosowania i są stosowane przez prostą subsumcję do stanu faktycznego²⁰³. Natomiast zasady (niem. *Prinzipien*) są „[...] normami, które nakazują, żeby coś było realizowane we względnie dużym zakresie w stosunku do prawnych i rzeczywistych możliwości. Zgodnie z tym zasady są nakazami optymalizacji, których cechą jest to, że mogą być spełnione w różnym stopniu [...]”. Zasady w procesie stosowania wymagają optymalizacji, a zatem realizacji określonego dobra (wartości) w stopniu możliwie największym w konkretnych okolicznościach faktycznych i prawnych. W tym ujęciu reguły i zasady są obowiązującymi normami²⁰⁴, różniącymi się stopniem ich realizacji²⁰⁵.

Dla R. Alexy’ego „teoria zasad jest teorią wartości oczyszczoną z nieuzasadnionych założeń”²⁰⁶. Stopniowe spełnienie zasad koresponduje ze stopniową realizacją wartości. „Odpowiada temu to, że zdania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o wartościach można przeformułować w zdania o zasadach, zdania zaś o zasadach w zdania o wartościach, nie tracąc treści. Zamiast stwierdzić, że «wolność prasy [...] kryje możliwość podpadnięcia w konflikt z innymi wartościami chronionymi przez ustawę zasadniczą» w wyroku w sprawie *Spiegla* Trybunał mógłby też powiedzieć, że wolność prasy kryje możliwość

przez nią, ilekroć mi się spodoba” – R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie...*, s. 61-62; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 158-159; Z. Pulka, *Pojęcie państwa w filozofii R. Dworkina*, [w:] Z. Pulka (red.), *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1885, „Prawo” 1996, t. CCLII, Wrocław, s. 157-172; M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 50-61; też, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przełąd Sądowy” 2009, Nr 5, s. 26-27.

²⁰² R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, przeł. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 78.

²⁰³ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa...*, s. 212; tenże, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 159-160.

²⁰⁴ „Tutaj reguły i zasady należy objąć jednym pojęciem normy. Zarówno reguły, jak i zasady są normami, ponieważ obie mówią, co czynić jest powinno” – R. Alexy, *Teoria praw podstawowych...*, s. 75. Chodzi o normy postępowania w ujęciu kontynentalnym. „Przez normę postępowania sformułowaną w określonym języku rozumie się takie wyrażenie tego języka, które określonym podmiotom (adresatom tej normy) nakazuje albo zakazuje określone zachowania w określonych okolicznościach” – Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 25. „To właśnie norma postępowania jako norma prawna – a nie przepis czy fragment aktu normatywnego – stanowi podstawę do czynności stosowania prawa. [...] Alexy jednak [...] pozostawił wspólną kategorię dla reguł i zasad: kategorię norm postępowania. Reguły i zasady są obowiązującymi normami prawnymi, mimo tak wyraźnej różnicy między nimi” – M. Kordela, *Kategorie norm, zasad oraz wartości prawnych...*, s. 26-27.

²⁰⁵ R. Alexy, *Teoria praw podstawowych...*, s. 78; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom I, s. 310; H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa...*, s. 212; tenże, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 159-160; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, *passim*; M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 61-86; też, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych...*, s. 27; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 67; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 24-25; A. Frąckowiak-Adamska, dz. cyt., s. 27.

²⁰⁶ R. Alexy, *Teoria praw podstawowych...*, s. 32.

kolidowania z innymi zasadami ustanowionymi w ustawie zasadniczej²⁰⁷. Generalnie rzecz ujmując można przyjąć, że każdej zasadzie odpowiada określona wartość, którą należy uwzględnić w argumentacji prawniczej. Jeżeli zaś różne zasady (wartości) kolidują ze sobą, trzeba znaleźć optymalną równowagę między nimi²⁰⁸.

Stąd też należy przyjąć, że „zasady prawa zawsze mają wymiar aksjologiczny – formułują powinność nie określonego zachowania, lecz realizowania określonych wartości [...]”²⁰⁹. Innymi słowy, normy-zasady od norm-reguł odróżnia przedmiot obowiązku. Normy-zasady nakazują realizację konkretnej wartości w stopniu maksymalnie możliwym, podczas gdy normy-reguły nakazują wykonanie określonego czynu²¹⁰. W tym pierwszym przypadku możemy więc mówić o wartościach prawnych (ang. *legal value*) inkorporowanych w zasady prawa²¹¹, które mają charakter wiążący²¹². Tak rozumiane wartości prawne ujawniają się w procesie stosowania prawa przede wszystkim w systemach prawnych nie w pełni ukształtowanych, w szczególności tam, gdzie brakuje tekstu prawnego²¹³.

Podobnie w nauce o europejskim prawie administracyjnym T. Tridimas akcentuje rolę wartości wyrażonych w zasadach ogólnych tego porządku prawnego. W jego ocenie zasady ogólne muszą wyrażać fundamentalne i wspólne wartości systemu prawnego²¹⁴. Zdaniem zaś rzecznika generalnego D. de Lamothe, „zasady krajowych systemów prawnych przyczyniają się do powstania filozoficznego, politycznego i prawnego substratu dla państw członkowskich, z którego na drodze orzecznictwa wyłania się niepisane prawo wspólnotowe”²¹⁵.

W końcu należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości,

²⁰⁷ Tamże, s. 116-117.

²⁰⁸ A. Peczenik, *On Law and Reason*, Dordrecht-Boston-London 2008, s. 154-158. O procedurze wyważania zasad (ang. *procedure of balancing*) będzie mowa w dalszej części pracy.

²⁰⁹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 158. O konstytucji i jej zasadach jako o „nośniku wartości” zob. J. Jeżewski, *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego tom I*, Warszawa 2017, s. 91; R. Kusiak-Winter, *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 73.

²¹⁰ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 9, s. 102 i s. 278.

²¹¹ W koncepcji M. Artienzy i J. Ruiza Manery zasady prawne traktowane są jako zdania charakteryzujące się zdolnością do „transportowania” wartości, szerzej zob. M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 110.

²¹² O obowiązywaniu zasad zob. M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 11-12.

²¹³ O walorach wartości prawnych zob. szerzej. F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 45.

²¹⁴ T. Tridimas, dz. cyt., s. 1-3. Zob. A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 23; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 29.

²¹⁵ Opinia rzecznika generalnego D. de Lamothe’a z dnia 2 grudnia 1970 r. przedstawiona w sprawie C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1970, s. 1146.

państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości²¹⁶. Zasady ogólne, które mają swoje umocowanie w wartości chronionej przez Traktaty, tj. wartości państwa prawnego, to między innymi zasada: proporcjonalności, pewności prawnej i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wszystkim tym zasadom może zostać nadana postać takich wypowiedzi, jakie nakazują realizowanie danej wartości odpowiednio: proporcjonalności, pewności prawnej i ochrony uzasadnionych oczekiwań²¹⁷. Na tożsamość zasad i wartości zwraca również uwagę sieć naukowo-badawcza *ReNEUAL* we wprowadzeniu do modelu przepisów regulujących postępowanie administracyjne Unii Europejskiej (dalej jako *ReNEUAL* model przepisów)²¹⁸, gdzie zauważono, że „wartości i zasady konstytucyjne są kluczowymi standardami normatywnymi przesądzającymi o kształcie zasad postępowania w zakresie wdrażania prawa UE. Należą do nich zasada praworządności oraz będące jej emanacjami zasada legalności, pewności prawa, proporcjonalności działań publicznych i ochrony uzasadnionych oczekiwań”²¹⁹.

W tym miejscu należy również przypomnieć, że do cech przedmiotowo istotnych (*essentialia negotii*) zasad prawa należy przede wszystkim wysoka pozycja w hierarchii systemu prawa lub jego części²²⁰. Zasada prawna może mieć charakter naczelny dla całego systemu prawnego. Wówczas ma charakter konstytucyjny i jest wyrażona albo *expressis verbis* w ustawie zasadniczej (np. zasada państwa prawnego), albo znajduje pośrednie umocowanie w ustawie zasadniczej, wymagające sięgnięcia po reguły inferencyjne (np. zasada zaufania)²²¹. Źródła, z których rekonstruowane są zasady, zależą od właściwości kultury prawnej i mogą wynikać wprost z tekstu prawnego lub z orzecznictwa.

W końcu należy zauważyć, że zasady prawne charakteryzują się dużą ogólnością, a tym samym elastycznością. Mają one szerszy zakres zastosowania niż normy-reguły²²². Dlatego też ich treść musi być dookreślona przez orzecznictwo (prawo sędziowskie)

²¹⁶ T. Tridimas, dz. cyt., s. 14-17; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 144-145.

²¹⁷ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 273-274; też, *Principles of Law as a Theoretical Category – Remarks on the Background of the General Principles of Community Law*, [w:] A. Bodnar, M. Kowalski, R. Raible, F. Schorkopf (eds), *The Emerging Constitutional Law of European Union – German and Polish perspectives*, Berlin-Heidelberg-New York 2003, s. 582.

²¹⁸ W pracy posługuję się pojęciem *ReNEUAL* model przepisów, a nie terminem *ReNEUAL* model kodeksu. W oryginalnym tytule nie ma słowa *code*. Sieć *ReNEUAL* posługuje się pojęciem *rules* (*ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*). A zatem *ReNEUAL* model przepisów dotyczących procedur administracyjnych UE. *Rules* należy tłumaczyć jako przepisy, a nie jako zasady (*principles*).

²¹⁹ P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, *Księga I – Przepisy ogólne. A. Wprowadzenie...*, s. 5; P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, *Book I – General Provisions*, [w:] *ReNEUAL Model...*, s. 28-29.

²²⁰ Na przykład w prawie cywilnym materialnym: zasada swobody zawierania umów; w prawie karnym procesowym: zasada *in dubio pro reo*.

²²¹ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 286.

²²² Tamże, s. 283.

i doktrynę²²³. Reasumując, należy podkreślić, że zasady prawne to normy formujące nakaz zrealizowania pewnych fundamentalnych wartości. Jednocześnie są to normy hierarchicznie nadrzędne w stosunku do norm-reguł i charakteryzują się szerszym zakresem zastosowania.

3.4.2. Typologia zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego

Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego nie mają charakteru jednorodnego. Ich wielość wymaga więc jakiegoś uporządkowania klasyfikującego. Dlatego należy zrekonstruować typologię zasad ogólnych, zidentyfikować miejsce zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w tej typologii oraz przedstawić wynikające z tego implikacje.

Na wstępie tych rozważań należy zastrzec, że przedstawiony poniżej przegląd nie ma charakteru wyczerpującego. Zaprezentowane zostaną bowiem tylko te klasyfikacje zasad ogólnych, które będą przydatne do ustalenia charakteru prawnego zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki.

I tak J. Raitio wyróżnia następujące typy zasad prawa europejskiego:

- 1) zasady wynikające z Traktatów,
- 2) zasady ogólne prawa europejskiego (inaczej: zasady wspólne),
- 3) zasady oparte na *case law* TS²²⁴.

Pierwsza grupa została wyróżniona ze względu na kryterium źródła zasad, którym są Traktaty. Do tej kategorii J. Raitio zalicza zasadę: lojalnej kooperacji (art. 4 ust. 3 TUE), niedyskryminacji (art. 10 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej TFUE, art. 18 TFUE)²²⁵, równości kobiet i mężczyzn (art. 153 TFUE i art. 157 TFUE), równości (art. 19 TFUE), legalności (art. 5 ust. 1 TUE i art. 263 TFUE), pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE) i proporcjonalności (art. 5 ust. 3 TUE)²²⁶.

Co się zaś tyczy drugiej kategorii, J. Raitio pisze, że zasady ogólne prawa europejskiego pełnią rozmaite funkcje. Przede wszystkim są pomocne w procesie wykładni

²²³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło...*, s. 26-29. Ta elastyczność tylko pozornie może przemawiać o braku potrzeby systematyzacji. Dorobek TSUE dotyczący zakresu zastosowania zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jest na tyle ugruntowany, że na podstawie jego analizy można dokonać pewnych uogólnień. Rzecznik generalny P. Léger wyjaśnił, że: „uwzględniając jej subiektywny charakter, trudno jest podać wyczerpującą definicję zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże z punktu widzenia jej zastawiania w orzecznictwie można powiedzieć, że naruszenie tej zasady następuje, w sytuacji gdy spełnione są następujące przesłanki [...]” – opinia rzecznika generalnego P. Légera z dnia 9 lutego 2006 r., przedstawiona w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 v. Komisji*, pkt 368, niepubl. Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 23 kwietnia 2009 r. przedstawiona w sprawie C-519/07, *Komisja v. Koninklijke Friesland Foods NV*, pkt 74-80, niepubl.

²²⁴ J. Raitio, dz. cyt., s. 95.

²²⁵ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersji skonsolidowane, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

²²⁶ Omówienie tych zasad: J. Raitio, dz. cyt., s. 95-101.

prawa europejskiego i wypełnianiu luk w tym systemie prawnym (ang. *fill gaps in EU law*). Naruszenie zasady ogólnej może być też podstawą odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej i podstawą kontroli legalności działań legislacyjnych oraz administracyjnych Unii. Mówiąc wprost, zasady ogólne mają chronić jednostkę przed nadmierną ingerencją władzy publicznej w sferę jej praw. J. Raitio podkreśla przy tym, że wynikają one ze wspólnego dziedzictwa prawnego państw członkowskich. W tej kategorii wymienia zasady: pewności prawa, państwa prawnego, odwołałości nielegalnych aktów normatywnych w rozsądnym czasie, dobrej administracji, nadużycia władzy, rzetelnego procesu, proporcjonalności, *ne bis in idem*, *lis pendens*, *nulla poena sine lege*, prawa do sądu, dostępu do akt sprawy, ochrony prywatności, ochrony prawa własności, *pacta sunt servanda*, dobrej wiary, zakazu bezpodstawnego wzbogacenia się i ochrony praw podstawowych. J. Raitio zaznacza jednak, że przedstawiona lista ma charakter przykładowy, a nie wyczerpujący²²⁷.

Do trzeciej kategorii zasad J. Raitio zalicza zasadę: pierwszeństwa i bezpośredniego obowiązywania prawa europejskiego, obowiązku proeuropejskiej wykładni prawa krajowego, odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa europejskiego przez te państwa. Są to zasady, które służą przede wszystkim do rozstrzygnięcia konfliktów norm prawa europejskiego i krajowego. Określają więc skutki prawa europejskiego w systemie prawnym państw członkowskich²²⁸.

Natomiast A. Kalisz-Prakopik i L. Leszczyński proponują następujący podział zasad ogólnych prawa europejskiego:

- 1) „zasady dotyczące zagadnień ustrojowych”, wywodzące się z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich,
- 2) zasady odnoszące się do relacji między prawem europejskim a krajowym,
- 3) zasady dotyczące praw i wolności jednostki,
- 4) tzw. swobody prawa gospodarczego.

Pierwszą kategorię stanowią wspólne fundamenty europejskiej kultury prawej (jak np. zasada praworządności). „Wynikają one w sposób bezpośredni lub dorozumiany nie tylko z samej regulacji konstytucyjnych obowiązujących w państwach członkowskich Wspólnoty, ale także z umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie oraz – w sposób niejako wtórny – z traktatów założycielskich samej Wspólnoty”²²⁹.

Zasady dotyczące relacji między prawem europejskim a krajowym to przede wszystkim zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku. Niektóre z nich, jak np. zasada

²²⁷ Tamże, 101-104.

²²⁸ Tamże, s. 105-116.

²²⁹ A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, dz. cyt., s. 24.

subsydiarności, należą do prawa pisanego. Inne są „odkrywane” i formułowane przez Trybunał²³⁰.

Trzecia grupa to prawa podstawowe zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej KPP), zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskich (art. 6 ust. 1 i 3 TUE)²³¹.

Natomiast swobody prawa gospodarczego, to zasady materialnego (gospodarczego) prawa europejskiego związane z podstawowymi wolnościami jednolitego rynku europejskiego. Innymi słowy, są to „[...] materialne i skodyfikowane zasady prawa wspólnotowego, dotyczące jego poszczególnych dziedzin i wynikające ze źródeł analogicznych jak w przypadku grupy drugiej”²³².

J. Maliszewska-Nienartowicz zasady ogólne systematyzuje w następujący sposób:

- 1) zasady wywodzące się z prawa międzynarodowego,
- 2) zasady specyficzne dla europejskiego prawa administracyjnego,
- 3) zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich,
- 4) prawa podmiotowe²³³.

Jeżeli chodzi o pierwszą kategorię, to A. Maliszewska-Nienartowicz wskazuje, że Trybunał rzadko odwołuje się do zasad ogólnych prawa międzynarodowego lub do zwyczaju²³⁴. Natomiast zasady specyficzne dla prawa europejskiego wynikają przede wszystkim z Traktatów²³⁵.

Co się zaś tyczy zasad wspólnych, to są one rekonstruowane przez Trybunał z ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa państw członkowskich, a czasem nawet mają swoje źródło w prawie rzymskim. Konkretna zasada może zostać uznana za zasadę wspólną tylko wtedy, gdy jest zgodna ze strukturą i celami UE. Trybunał dokonuje bowiem oceny z punktu widzenia potrzeb Unii. Często tak ustalone zasady „wracają” do państw członkowskich wzbogacone o „wartość dodaną” przez Trybunał (mogą mieć nawet inną treść lub zakres zastosowania)²³⁶.

Prawa podstawowe stanowią zaś odrębną kategorię, pomimo że ich źródło wynika z prawa międzynarodowego lub tradycji konstytucyjnych państw członkowskich (a zatem mogłyby być zaliczone do kategorii pierwszej bądź trzeciej)²³⁷.

²³⁰ Tamże.

²³¹ Tamże.

²³² Tamże.

²³³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 34-35.

²³⁴ Tamże, s. 34.

²³⁵ Tamże, s. 34-35.

²³⁶ Tamże, s. 25-36.

²³⁷ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 36-37.

W literaturze zagranicznej znany jest podział na zasady aksjomatyczne (fr. *principes axiomatiques*), strukturalne (fr. *principes structurels*) i wspólne (fr. *principes communs*)²³⁸. Te pierwsze wynikają z samego pojęcia porządku prawnego, a zatem nie obowiązują z uzasadnienia tetycznego. Natomiast zasady strukturalne to te, które wynikają ze specyfiki Unii Europejskiej i są skonstruowane specjalnie na potrzeby jej porządku prawnego (np. zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku). Zasady wspólne to kategoria charakterystyczna dla ponadnarodowych systemów prawnych (ang. *supra-national legal systems*), na dowód czego wskazuje się, że art. 340 TFUE odsyła do zasad ogólnych wspólnych dla państw członkowskich, podobnie jak art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości²³⁹.

T. Tridimas, kontestując powyższą klasyfikację, wyróżnia zasady wynikające z wartości państwa prawnego i zasady systemowe²⁴⁰. Do tej pierwszej kategorii zalicza między innymi zasadę: ochrony praw podstawowych, równości, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawa do obrony. Są one rekonstruowane przez Trybunał ze wspólnej tradycji prawnej państw członkowskich opartej na zasadzie państwa prawnego. Ta wspólna koncepcja zbliżona jest do niemieckiej konstrukcji *Rechtsstaat* konstytuującej materialne i proceduralne ograniczenia kompetencji władzy publicznej. A zatem zasady te regulują przede wszystkim relacje pomiędzy jednostką oraz władzą wykonawczą (zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym). Dlatego to właśnie te zasady są kwintesencją europejskiego prawa administracyjnego²⁴¹.

Zasady systemowe określają natomiast konstytucyjną strukturę Unii Europejskiej i regulują relacje pomiędzy Unią a państwami członkowskim. Do tej kategorii T. Tridimas zalicza zasadę: przypisanych kompetencji (art. 5 ust. 1 TUE), pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE), lojalnej kooperacji (art. 4 ust. 3 TUE) i równowagi instytucjonalnej. Ponadto do zasad systemowych należą zasady wynikające z cech charakterystycznych prawa europejskiego, czyli zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku²⁴².

Na podstawie dotychczasowych ustaleń i na potrzeby niniejszej pracy należy zaproponować następujący podział zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego:

- 1) zasady ogólne wynikające *expressis verbis* z Traktatów,

²³⁸ T. Tridimas, dz. cyt., s. 3.

²³⁹ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 6 czerwca 1945 r., Dz. U. 1947, Nr 23, poz. 90.

²⁴⁰ T. Tridimas, dz. cyt., s. 4.

²⁴¹ Tamże. J.-M. Woehrling pisze, że sądowa kontrola administracji w Europie prowadzi do wykształcenia wspólnych zasad prawnych wpisanych w wartość państwa prawnego (wynikających z formuły państwa opartego na rządach prawa) takich jak: zasada bezstronności, równości wobec prawa, proporcjonalności, uzasadnionych oczekiwań itd. Tenże, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, „Hrvatska Javna Uprava” 2006, Nr 3, s. 48-51.

²⁴² Tamże.

- 2) zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich, wywodzące się z wartości państwa prawnego (niem. *Rechtsstaat*, ang. *the Rule of law*, fr. *État de droit*),
- 3) zasady regulujące relacje pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi, w tym określające skutek prawa europejskiego w państwach członkowskich,
- 4) prawa podstawowe (art. 6 ust. 3 TFUE),
- 5) zasady wynikające z prawa międzynarodowego publicznego.

Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest wyrażona wprost w przepisach traktatowych, nie reguluje też kolizji norm europejskiego prawa administracyjnego i krajowego oraz nie należy do kategorii praw podstawowych²⁴³. W prawie międzynarodowym publicznym ochrona uzasadnionych oczekiwań może przyjmować formę *estoppelu*. Według A. Kozłowskiego charakter prawny Unii Europejskiej pozwala

²⁴³ W doktrynie zwraca się uwagę, że treść zasady dobrej administracji z art. 41 KPP może dublować się z niektórymi zasadami wspólnymi tradycjom prawnym państw członkowskich, takimi jak choćby zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki – K.D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008, s. 373. Wprawdzie art. 41 KPP wśród elementów dobrej administracji wprost nie wymienia ochrony uzasadnionych oczekiwań, jednak nie można zapominać, że katalog ten ma charakter otwarty. Rozwinięcia tej regulacji można więc poszukiwać w uchwalonym przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej EKDPA, J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst, komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 27) oraz w akcie Rady Europy, tj. w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007) 7 z 20.07.2007 r. – Prawo do dobrej administracji (dalej RKM, opublikowany w: „Biuletyn RPO – Materiały” 2008/60, s. 251-259), zob. Z. Kmieciak, *Prawo administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64. I tak art. 10 ust. 2 EKDPA zaleca urzędnikowi uwzględnienie uzasadnionych i słusznych oczekiwań jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. Nie wdając się w szczegóły w tym zakresie, można zauważyć, że cytowana norma (instrukcja urzędnicza) w swym zakresie przedmiotowym odnosi się tylko do utrwalonej praktyki administrowania będącej w tym wypadku wyłącznym źródłem uzasadnionych oczekiwań. Tymczasem w RKM w ogóle pominięto kwestię ochrony uzasadnionych oczekiwań; Z. Kmieciak, *Prawo administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 72. Dlatego też przedmiotem dalszych rozważań należy uczynić zasadę ogólną ochrony uzasadnionych oczekiwań wspólną tradycjom prawnym państw członkowskich opartych na wartości państwa prawnego, nie ograniczając się tylko do prawa do dobrej administracji; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 34. Zgodnie z zaleceniem nr 1 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)), przyszłe rozporządzenie regulujące procedury administracyjne przed instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii (tzw. administracją unijną lub administracją bezpośrednią) powinny gwarantować prawo do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej i niezależnej administracji w oparciu o europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego. Stosownie do zalecenia nr 3 przyszłe rozporządzenie powinno regulować zasadę spójności i uzasadnionych oczekiwań: administracja unijna powinna wykazywać konsekwencję we własnych działaniach i działać zgodnie z normalnymi praktykami administracyjnymi, które zostaną podane do publicznej wiadomości. W przypadku uzasadnionych podstaw do odstąpienia od takiej normalnej praktyki administracyjnej w indywidualnych przypadkach należy podać ważne uzasadnienie takiego odstępstwa. Uzasadnione i słuszne oczekiwania osób wynikające ze sposobu, w jaki administracja unijna działała w przeszłości, powinny być respektowane. Z powyższego nie wynika jednak, aby rezolucja określała relacje pomiędzy prawem do dobrej administracji, a zasadą spójności i uzasadnionych oczekiwań.

na zarysowanie dwóch podstawowych kierunków skuteczności *estoppelu* w prawie europejskim. „Występuje tu aspekt zewnętrznej skuteczności *estoppelu* w relacjach WE/UE z innymi oraz płaszczyzna skuteczności wewnętrznej w ramach współpracy organizacyjnej” (wzajemne relacje między państwami członkowskimi i między nimi a samą Unią)²⁴⁴. A. Kozłowski podkreśla przy tym, że wprawdzie *estoppel* i zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki dotyczą tych samych wartości, jednak różnią się w szczegółach. Ten pierwszy w prawie UE przyjmuje formę tzw. *estoppelu sensu stricto*, który jest konstrukcyjnie odmienny od zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań²⁴⁵. *Estoppel* w ścisłym tego słowa znaczeniu zawiera konstytutywny element w postaci szkody majątkowej bądź nieuprawnionej korzyści. Dopiero *estoppel sensu largo* bez tego elementu (szkody) zbliżony jest do zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań²⁴⁶. Jednakże w prawie unijnym *estoppel* przyjmuje formę *estoppelu sensu stricto*²⁴⁷.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest przykładem zasady wspólnej dla tradycji państw członkowskich, czego do końca nie można powiedzieć o *estoppelu* w sferze stosunków wewnętrznych UE²⁴⁸. Tytułem uzupełnienia można odnotować, że zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej w ramach Unii Europejskiej *estoppel* dotyczy relacji między państwami lub organami administracji publicznej. Bezpośrednio nie reguluje zaś ochrony sytuacji prawnej jednostki (relacje wertykalne). Tymczasem przedmiotem dalszych rozważań jest ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki.

W końcu należy podnieść, że w judykaturze i doktrynie powszechny jest pogląd, iż ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jest zasadą wspólną dla tradycji prawnych państw członkowskich, która znajduje swoje umocowanie w wartości państwa prawnego²⁴⁹. Należy więc przejść do omówienia charakteru prawnego i funkcji zasad wspólnych dla tradycji prawnych państw członkowskich.

²⁴⁴ A. Kozłowski, *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego...*, s. 337-338.

²⁴⁵ Tamże, s. 342.

²⁴⁶ Tak A. Kozłowski, *Estoppel w prawie wspólnotowym...*, s. 318.

²⁴⁷ Tenże, *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego...*, s. 342.

²⁴⁸ Tamże, s. 342.

²⁴⁹ J. Schwarze pisze nawet, że zasady ogólne ochrony pewności prawnej i uzasadnionych oczekiwań stanowią najwyższą zasadę („[...] principles of legal certainty and of the protection of legitimate expectations constitute «superior rules of law»”) – J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 940-941 i s. 949-953. Zob. P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 586; P. Craig, *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law...*, s. 289-312; P. Reynolds, dz. cyt., s. 340; A. Wentkowska, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, dz. cyt., s. 84.

3.4.3. Zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich i ich funkcje

Zasady wspólne są zaliczane do prawa pierwotnego niepisanego i są rekonstruowane przez Trybunał z tradycji prawnych państw członkowskich. To wspólne dziedzictwo jest zorientowane na wartości państwa prawnego, która z woli państw członkowskich znajduje swój wyraz w art. 2 TUE. Tym samym zasady wspólne posiadają „konstytucyjne” umocowanie i jako takie rozciągają się na całą działalność administracyjną w przestrzeni Unii Europejskiej. Innymi słowy, zasady uznane przez Trybunał za wspólne dla tradycji państw członkowskich wiążą organy w ramach wykonywania kompetencji legislacyjnych i administracyjnych w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej. Tym samym zasady te muszą być przestrzegane przez tzw. administrację pośrednią UE, tj. organy administracji państw członkowskich, w sytuacji gdy to na nich spoczywa obowiązek stosowania i implementacji europejskiego prawa administracyjnego²⁵⁰. Jednocześnie zasady te chronią jednostkę przed nadmierną ingerencją w sferę jej praw i obowiązków.

Warto tu zaznaczyć, że tylko część europejskiego prawa administracyjnego jest określona przez prawo pisane. Nawet dziś, pół wieku po wejściu w życie postanowień Traktatów, w Unii Europejskiej wciąż brakuje spójnej i kompleksowej regulacji administracyjnoprawnej. Z uwagi na pobieżny charakter prawa pisanego orzecznictwo Trybunału ma szczególne znaczenie zwłaszcza w zakresie prawa administracyjnego. Tak więc, jak podkreśla J. Schwarze, prawo administracyjne na szczeblu europejskim zostało ukształtowane i opracowane przez Trybunał na podstawie niepisanych zasad ogólnych, wspólnych tradycjom prawnym państw członkowskich²⁵¹. O uznaniu konkretnej zasady za źródło europejskiego prawa administracyjnego decyduje TSUE. Stosuje przy tym unikalną metodę rekonstrukcji zasad ogólnych (ang. „the Court established its own unique method for decision-making in the evolution of administrative law principles”)²⁵². Metoda ta opiera się na interpretacji porównawczej tradycji prawnych państw członkowskich. Jak wyjaśnił rzecznik generalny P. Lagrange, orzecznictwo Trybunału w zakresie, w jakim odwołuje się do dorobku krajowego, nie może poprzestać na ustaleniu średniej arytmetycznej między różnymi tradycjami państw członkowskich, lecz wybiera to rozwiązanie, które wydaje się być najlepsze z uwagi na cele i wartości Unii²⁵³. Konkretna zasada nie musi więc obowiązywać w każdym państwie członkowskim, aby została

²⁵⁰ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 65-66; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 144; T. Tridimas, dz. cyt., s. 6; S. Schonberg, dz. cyt., s. 26-28.

²⁵¹ J. Schwarze, *Enlargement, the European Constitution, and Administrative Law...*, s. 969-970.

²⁵² Tenże, *European Administrative Law...*, s. 5.

²⁵³ Opinia rzecznika generalnego P. Lagrange’a z dnia 4 czerwca 1962 r. przedstawiona w sprawie C-14/61, *Hoogovens v. Wysokiej Władzy*, cyt. za T. Tridimas, dz. cyt., s. 21.

uznana za źródło europejskiego prawa administracyjnego. Ponadto treść zasady ogólnej europejskiego prawa administracyjnego może się różnić od wzorca krajowego. Zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich nie są bowiem wierną kopią konstrukcji krajowych, lecz są dostosowane przez TS do struktur i celów UE. Chodzi więc o oceną interpretację prawnoporównawczą, prowadzoną z punktu widzenia potrzeb Unii Europejskiej (ang. *evaluative comparison of laws*)²⁵⁴. T. Tridimas obrazowo opisuje to zjawisko: „krótko mówiąc, zasady ogólne są dziećmi prawa krajowego, ale gdy wychowuje je Trybunał, stają się *enfants terribles*: są rozszerzane, zawężane, przekształcane, zmieniane przez kreatywny i eklektyczny proces sądowy” (ang. „in short, the general principles of law are children of national law but, as brought up by the Court, they become *enfants terribles*: they are extended, narrowed, restated, transformed by a creative and eclectic judicial process”)²⁵⁵.

W doktrynie podkreśla się, że tak ukształtowane zasady wspólne dla tradycji prawnej państw członkowskich spełniają następujące funkcje²⁵⁶:

- 1) stanowią podstawę wykładni europejskiego prawa administracyjnego, w szczególności wypełniają luki w prawie pisanym,
- 2) stanowią podstawę kontroli legalności działań legislacyjnych i administracyjnych podmiotów wykonujących władzę publiczną w UE,
- 3) stanowią podstawę ustalenia odpowiedzialności deliktowej UE²⁵⁷.

Zgodnie z art. 19 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapewnia „[...] poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”²⁵⁸. Jest to jednak „coś więcej niż tylko przestrzeganie pisanego prawa”²⁵⁹. Skoro zasady wspólne dla tradycji państw członkowskich są częścią tego „prawa”²⁶⁰, to Trybunał ma obowiązek zapewnienia wykładni z poszanowaniem tych zasad²⁶¹. Jak wskazał rzecznik generalny K. Roemer, opieranie się wyłącznie na tekście Traktatów przy stosowaniu europejskiego prawa administracyjnego byłoby niebezpieczne. Dlatego też prawo pochodne należy wykładać również

²⁵⁴ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 71-72.

²⁵⁵ T. Tridimas, dz. cyt., s. 6.

²⁵⁶ Funkcje te spełniają również pozostałe zasady ogólne.

²⁵⁷ T. Tridimas, dz. cyt., s. 29.

²⁵⁸ Według K. Lenaerts z tego przepisu wynika, że „[...] autorzy Traktatów powierzyli TSUE zadanie polegające na staniu na straży rządów prawa” – K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, Nr 1, s. 4.

²⁵⁹ T. Koopmans, *Globalization of Administrative Law – the European Experience*, [w:] G. Anthony, J-B. Auby, J. Morison, T. Zwart (eds), *Values in Global Administrative Law*, Oxford 2011, s. 398; D. Dąbek, dz. cyt., s. 93.

²⁶⁰ Innymi słowy, źródłem europejskiego prawa administracyjnego.

²⁶¹ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 251. Według T. Koopmansa „prawo” w znaczeniu przyjętym w art. 19 TUE to nie tylko przepisy prawa pisanego, ale również pewne wartości prawne – T. Koopmans, dz. cyt., s. 398.

w zgodzie z zasadami wspólnymi dla państw członkowskich²⁶². Innymi słowy, reguły wykładni oparte na hierarchii źródeł europejskiego prawa administracyjnego wymagają, aby przy stosowaniu przepisów prawa pochodnego dać pierwszeństwo wykładni zgodnej z Traktatami i zasadami ogólnymi²⁶³. Co więcej, według P. Craiga i G. de Búrca wszelkie niejasności Traktatów należy tłumaczyć w powiązaniu z zasadami wspólnymi dla państw członkowskich²⁶⁴.

Zasady ogólne służą też do wypełnienia luk prawnych. Podkreśla się, że europejskie prawo administracyjne jest nowym, „młodym” i w dużej mierze fragmentarycznym porządkiem prawnym. Ponadto Traktaty mają charakter ramowy i nie regulują wielu kwestii. Dlatego luki w prawie pisanym powinny być wypełnione przez zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich, które zapewniają ochronę prawną jednostki zwłaszcza w sytuacji niepewności prawnej²⁶⁵. A zatem spełniają one funkcje interpretacyjne dla organów stanowiących i stosujących europejskie prawo administracyjne²⁶⁶.

Najważniejszą funkcją zasad ogólnych jest jednak funkcja korygująca. Służą one przede wszystkim do kontroli legalności działań prawodawczych oraz administracyjnych²⁶⁷. Naruszenie zasad ogólnych może skutkować unieważnieniem aktów prawnych lub administracyjnych. A zatem przestrzeganie zasad wspólnych dla tradycji prawnych państw członkowskich jest warunkiem legalności działalności podmiotów sprawujących władzę publiczną w ramach Unii Europejskiej.

Ponadto zasady ogólne mogą pełnić funkcję kompensacyjną. Naruszenie zasad wspólnych dla tradycji prawnych państw członkowskich stanowi podstawę ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej UE (art. 340 akapit 2 TFUE w zw. z art. 268

²⁶² Porównaj z opinią rzecznika generalnego K. Roemera z dnia 4 lutego 1955 r. przedstawioną w sprawie C-3/54, *Holandia v. Wysokiej Władzy*, ECR 1954-1956, s. 118.

²⁶³ T. Tridimas, dz. cyt., s. 29-31. Zob. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 711. Nie wchodzę tu w problematykę kolizji prawa traktatowego i zasad ogólnych, gdyż wymaga ona odrębnego opracowania naukowego. Krótko wspomnę tylko, że powszechnie przyjmuje się, iż zasad ogólnych nie można przeciwstawić prawu traktatowemu. Jednakże w orzecznictwie znane są przypadki, w których Trybunał z powołaniem się na zasadę państwa prawnego był gotów, by poprawić lub nawet uzupełnić przepisy ograniczające zakres kontroli sądowej. Zob. wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., w sprawie 294/83, *Les Vertes v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1986, s. 1339. Zob. M. Jaśkowski, *Miejsce zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, [w:] C. Mik (red.), dz. cyt., s. 62.

²⁶⁴ P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 111.

²⁶⁵ Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 17-19; T. Koopmans, dz. cyt., s. 397-398. F. Longchamps pisał, że wspólne wartości prawne powinny mieć zastosowanie tam, gdzie brakuje tekstu prawnego: „w dogmatyce prawnej, która się przecież stała główną domeną pozytywizmu prawnego, a zwłaszcza w jego bieżących pracach interpretacyjnych, utrzymał się nadal, choć w zmienionej postaci i pod zmienionymi nazwami, pewien zasób prawa idealnego: tyle że występował on niejako posiłkowo, tam gdzie brakło tekstów – ale za to w bardzo ważnych, bo wątpliwych miejscach” – F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 45.

²⁶⁶ Zob. A. Knade-Plaskacz, dz. cyt., s. 48.

²⁶⁷ P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 111 i s. 519; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 252; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law. Cases and Materials*, Cambridge 2010, s. 409-413.

TFUE)²⁶⁸. Często to właśnie obrazu zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań skutkuje zobowiązaniem UE do naprawienia szkody jednostki, co będzie przedmiotem dociekań w dalszej części pracy²⁶⁹.

3.5. Uzasadnione oczekiwania jednostki

Zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi w tym miejscu niejako *a priori* należy opisać omawianą zasadę. Podjęte rozważania koncentrują się więc na zasadzie, która powinna mieć zastosowanie w sytuacji, gdy organ stanowiący lub stosujący europejskie prawo administracyjne poprzez konkretne zachowanie wzbudził nadzieję jednostki na rozstrzygnięcie zgodne z zapewnieniem²⁷⁰. Trzeba jednak podkreślić, że sformułowanie szczegółowej definicji zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki będzie możliwe dopiero na etapie formułowania wyników badań.

Na etapie wyznaczenia pola badań należy wyjaśnić jeszcze jeden problem. Przedmiotem dociekań jest ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki. A zatem ochrona realizowana w relacji wertykalnej (tj. w relacji administracja pośrednia lub bezpośrednia UE–jednostka). Stąd też poza obszarem zainteresowania pozostaje kwestia powoływania się przez państwa członkowskie na ochronę uzasadnionych oczekiwań, traktowaną przez nie jako zarzut peremptoryjny, czyniący bezzasadną skargę na niewywiązywanie się ze zobowiązań traktatowych (art. 258-260 TFUE). Innymi słowy, przedmiotem dalszych rozważań nie są relacje horyzontalne między Unią a państwami członkowskimi²⁷¹. Nie wdając się w szczegóły, można jedynie zaznaczyć, że sankcja określona w art. 260 TFUE opiera się na obiektywnym stwierdzeniu naruszenia przez państwo członkowskie zobowiązań, jakie ciążyą na nim na mocy przepisów traktato-

²⁶⁸ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 252.

²⁶⁹ Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 35; S. Schonberg, dz. cyt., s. 221-223, T.C. Hartley, dz. cyt., s. 38.

²⁷⁰ Zob. R. Thomas, dz. cyt., s. XV. J. Lemańska rozróżnia uzasadnione oczekiwania *sensu largo* i *sensu stricto*. Zdaniem autorki 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 uchylenia lub unieważnienia decyzji administracyjnych [...]. Nie podzielam tego podejścia. Uważam, iż w przypadku praw nabytych mamy do czynienia z interesem prawnym, który zasługuje na ochronę prawną [...] dlatego, że ma swoje umocowanie w normie prawnej”. W ocenie autorki przez uzasadnione oczekiwania *sensu stricto* należy rozumieć prawnie kwalifikowany interes faktyczny, który co do zasady nie jest chroniony prawem. „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 zostanie stosowną ochroną” – J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 28. W mojej ocenie na gruncie prawa unijnego uzasadnione oczekiwania niezależnie od formalnoprawnej podstawy (akt administracyjny, akt prawny, niewiążący przepis administracyjnoprawny i niewładcze formy wykonywania administracji) zasługują na ochronę prawną jako prawo niepisane, czyli zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań.

²⁷¹ O ochronie zaufania w relacjach horyzontalnych przede wszystkim w prawie niemieckim, zob. J. Parchomiuk, *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak (red.), dz. cyt., s. 288 i n.

wych²⁷². W przypadku ustalenia zasadności tego rodzaju naruszenia państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań²⁷³. Prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem, a ochrona uzasadnionych oczekiwań nie powinna prowadzić do stosowania przepisów *contra legem*.

²⁷² Tak TS w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie C-523/04 *Komisja v. Królestwu Niderlandów*, pkt 28, niepubl.

²⁷³ W odmiernej sytuacji, tj. przypadku braku naruszenia zobowiązań traktatowych, skarga z art. 258 TFUE będzie oczywiście bezzasadna z powodu nieziszczenia się podstawowej przesłanki prawnej (czyli uchybienia tego rodzaju zobowiązaniu) i zbytecznym będzie powoływanie się na ochronę uzasadnionych oczekiwań.

Rozdział II. Aksjologiczne podstawy ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań

1. Uwagi wstępne

Celem tego rozdziału jest wyjaśnienie, dlaczego europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, „czym” oczekiwania powinny być uzasadnione, skoro mają być prawnie chronione²⁷⁴. W tym zakresie należy odwołać się do aksjologii Unii Europejskiej, a nawet szerzej – do aksjologii tradycji prawnych państw członkowskich²⁷⁵. I tak już w preambule TUE zapisano, że wspólnym kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, są nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne²⁷⁶. Zgodnie z art. 2 TUE, „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz na równości kobiet i mężczyzn”²⁷⁷. Rzecznik generalny P.C. Vallalóna podkreśla, że TSUE posługuje się od bardzo dawna pojęciem „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”, gdy poszukuje inspiracji dla systemu wartości UE²⁷⁸. Tym samym Unia Europejska to nie

²⁷⁴ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 98.

²⁷⁵ W tym zakresie istotne są zmiany wprowadzone przez Traktat Lizboński. Według A. Cieślińskiego: „Unia Europejska po Traktacie Lizbońskim przeszła niewątpliwie metamorfozę [...]. Jest to bowiem zmiana natury aksjologicznej [...]” – tenże, *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3469, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XCI, s. 11. Przed Traktatem Lizbońskim art. 6 TUE stanowił, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”. W obecnym brzmieniu „zasady” zastąpiono „wartościami” oraz dodano „godność osoby ludzkiej” i równość. Krytycznie na temat zmiany „zasad” na „wartości” L. Pech, „*A Union Founded on the Rule of Law*”: *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, „European Constitutional Law Review” 2010, Nr 6, s. 366-367.

²⁷⁶ Podobnie w preambule Karty Praw Podstawowych: „Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach. Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego”.

²⁷⁷ Sankcja za naruszenie tych wartości została uregulowana w art. 7 TUE.

²⁷⁸ Opinia rzecznika generalnego P.C. Vallalóna przedstawiona w dniu 14 stycznia 2015 r., w sprawie C-62/14, *Gauweiler i in.*, niepubl., pkt 61.

tylko wspólnota gospodarcza, polityczna, lecz także wspólnota wartości prawnych²⁷⁹. Warto przy tym jeszcze raz podkreślić, że zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki wynika z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich opartych na wspólnej wartości państwa prawnego²⁸⁰. Aby więc lepiej zrozumieć badaną zasadę, w pierw należy wyjaśnić filozoficzno-prawne podstawy funkcjonowania państw członkowskich, a zatem wartość państwa prawnego²⁸¹.

Już na wstępie należy zauważyć, że chodzi o pewną wizję ładu społecznego, która opiera się przede wszystkim na ochronie autonomii jednostki wobec władzy publicznej, czyli zapewnieniu jej możliwości względnie nieskrępowanego rozwoju²⁸². Innymi

²⁷⁹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 40.

²⁸⁰ P. Craig, S. Schonberg, dz. cyt., s. 697. Co ciekawe, A. Peczenik utożsamiał pojęcie rządów prawa z pojęciem pewności prawnej. Wyjaśniał przy tym, że przez wiele lat twierdził, że rządy prawa (w tym ujęciu utożsamiane z pewnością prawa) są kompromisem pomiędzy ścisłym przestrzeganiem prawa oraz zasadą sprawiedliwości (ten pogląd był inspirowany dorobkiem K. Opalki i W. Zakrzewskiego). Później, pod wpływem A. Aarnio, zmodyfikował to twierdzenie i opisał rządy prawa (pewność prawną) w ten sposób, że decyzje prawne są jednocześnie przewidywalne i moralnie dopuszczalne. A. Peczenik podkreślił, że przewidywalność jest jedną z wielu moralnych wartości. Dalej wyjaśnił, że ludzie oczekują pewności prawnej (ang. *expectation of legal certainty*), co ma następujące konsekwencje. Po pierwsze, organy stosujące prawo muszą rozstrzygać sprawy w oparciu o normy prawne. Po drugie, organy muszą stosować specjalne metody interpretacji w celu dostosowania norm prawnych do wymagań moralnych. Po trzecie, organy nie mogą odmówić podjęcia decyzji, A. Peczenik, *On Law and Reason...*, s. 24-27. W innej pracy A. Peczenik analizuje pewność prawa w ujęciu formalnym i materialnym. Pewność prawa w aspekcie materialnym to po prostu jego przewidywalność. Natomiast w ujęciu materialnym oznacza rezultat wyważania formalnej pewności prawa z innymi wartościami takimi jak sprawiedliwość, prawa podmiotowe itd. A. Peczenik, *Non-Positivist Conception of Law*, [w:] *Teoria Prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 230-213.

²⁸¹ F. Jacobs pisze, że państwo prawne jest powszechnie uznawane za fundamentalną wartość, cyt. za R. Gosaldo-Bono, *The Significance of the Rule of Law and its Implications for European Union and the United States*, „University Of Pittsburgh Law Review” 2010, Nr 2, s. 231. Komparatysta J.S. Bell wśród wartości wynikających z prawa administracyjnego wymienia: państwo prawne, prawa podstawowe i standardy dobrej administracji; J.S. Bell, dz. cyt., s. 13 i n. J. Zimmermann wyróżnia trzy grupy wartości, jakie dotyczą prawa administracyjnego, tkwią w nim lub z niego wynikają. „Część pierwsza to ten zbiór norm lub postulatów, które wprowadzają lub mogłyby wprowadzać w jego obręb prawa administracyjnego wartości uniwersalne, czyli wartości leżące poza tym prawem [...]. Część druga to wartości nie pochodzące i niebrane z zewnątrz, ale tworzone przez samo prawo administracyjne lub też Konstytucję (w tym wypadku niektóre przepisy Konstytucji można zaliczyć właśnie do prawa administracyjnego) specjalnie dla jego potrzeb, po to, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać w oparciu o trwałe założenia aksjologiczne [...]. Część trzecia to wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone” – J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 75-76. Do drugiej grupy, tj. wartości tworzonych przez prawo administracyjne lub Konstytucję, autor zalicza właśnie uzasadnione oczekiwania, tamże, s. 97-99.

²⁸² Wartość państwa prawnego ma szczególne znaczenie w funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na niespotykaną wielość zadań publicznych przypisanych tej organizacji i zasięg jej działania. Już F. Longchamps, pisząc o wartościach prawa, wskazywał, że „im rozleglejsze są zadania, które biorą na siebie organizacje państwowe, i im potężniejsze środki, które przy tym stosują, bez precedensu i bez doświadczenia w historii – tym dobitniej i powszechniej wyznawane są żądania praworządności istotnej, a nie formalnej tylko, poszanowania osobowości człowieka, pokoju w świecie: otóż są to właśnie dzisiejsze wyrazy ideału humanizmu w prawie” – tenże, *Z problemów poznania prawa...*, s. 46. Można przy tym uznać, że zaproponowany przez F. Longchamps podział na praworządność istotną i formalną odpowiada podziałowi na państwo prawne w ujęciu materialnym i formalnym.

słowy, idzie tu o pewną myśl, której treść wyraża się w tym, że państwo prawne jest tak urządzone, aby zabezpieczyć możliwość samorealizacji jednostki w warunkach współżycia z innymi²⁸³.

Skoro państwo prawne jest wartością wspólną państwom członkowskim (art. 2 zd. 2 *in principio* TUE), należy porównać jego konstrukcję w Niemczech, w Anglii i we Francji. A zatem w krajach, których filozoficzny i jurystyczny dorobek miał istotny wpływ na współczesne rozumienie państwa prawnego. Zakładam przy tym, że porównanie tych trzech tradycji prawnych jest wystarczające dla zidentyfikowania wspólnego mianownika europejskiej kultury prawnej²⁸⁴. Przegląd ten zostanie uzupełniony o prezentację wartości państwa prawnego w Polsce i w prawie europejskim w celu wypracowania języka neutralnego.

Tak pomyślana analiza będzie prowadzona z perspektywy ochrony sytuacji prawnej jednostki, z pominięciem wymogów ustrojowoprawnych wpisanych w wartość państwa prawnego, w tym koncepcji sądowej kontroli administracji²⁸⁵. Jednocześnie zastrzegam, że poniższy przegląd nie będzie miał charakteru wyczerpującego, gdyż jest to odrębne zadanie badawcze. Ma on na celu przedstawienie głównych kierunków i nurtów badawczych niezbędnych do uzyskania odpowiedzi na pytanie, dlaczego prawo europejskie powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewne problemy występujące w badaniach prawno-porównawczych nad wartością państwa prawnego²⁸⁶. Po pierwsze, w literaturze

²⁸³ Zob. M. Zmierczak, *O pojmowaniu państwa prawnego – perspektywa historyczna*, [w:] G. Ulicka, S. Wrockowska (red.), *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, Warszawa 2011, s. 24.

²⁸⁴ Zob. L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, Nr 4, s. 1 i s. 22.

²⁸⁵ Nie oznacza to, że kwestie ustrojowoprawne nie mają znaczenia dla wolności indywidualnej. Problematyka ta nie jest jednak niezbędna z uwagi na cel prowadzonych tu badań. Na różnice między zasadą *Rechtsstaat* i *Rule of law* zwraca uwagę J. Jeżewski, który pisze, że „[...] uproszczony [...] pogląd, że oba pojęcia wyrażają te same wartości, usuwa w cień głębokie różnice, które do dziś determinują sens tych pojęć. Są to w aspekcie praktyki prawnej – uwarunkowania historyczne udziału sądów w tworzeniu i stosowaniu prawa, w aspekcie doktrynalnym zaś (również filozoficznym) – zasadniczo odmienne pojmowanie istoty państwa i prawa. Kontynentalna wszechobecność państwa (prawnego) w regulacji życia zbiorowości i jednostek, dogmatyczne pojmowanie zasady prymatu ustawy i założenie dominującej roli ustawodawcy w tworzeniu prawa są odległe od idei prawa, które rządzi ludźmi, jest «odkrywane» przez sędziów i wiązane z utrwalonymi tradycją racjami aksjologii”. Według J. Jeżewskiego cechy *Rule of Law* są bliższe prawu unijnemu oraz idei prawa, która znalazła się u podstaw pojmowania misji sądownictwa europejskiego – tenże, *Recenzja: Jerzy Supernat, Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2013, ss. 172, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, Nr 2, s. 97-98; tenże, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, tom I, Wrocław 2014, s. 15-21. Zob. B. Sordi, *Revolution, Rechtsstaat and Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law*, [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (eds.), *Comparative Administrative Law. Second Edition*, Cheltenham-Norhampton 2017, s. 23 i n.

²⁸⁶ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 7-8.

podkreśla się, że państwo prawne jest niezmiernie „nieuchwytnym” pojęciem²⁸⁷. Po drugie, państwo prawne jest przedstawiane jako konstytucyjna wartość, mimo że UE nie posiada konstytucji w sensie formalnym (choć można tu mówić o konstytucji funkcjonalnej UE)²⁸⁸. Po trzecie, porównywanie koncepcji państwa prawnego stoi w obliczu skomplikowanych zagadnień translatorskich. I tak państwo prawne jest tłumaczone na język francuski jako *prééminence du droit*²⁸⁹, *État de droit*, *primauté du droit*²⁹⁰ lub *principe de légalité*²⁹¹. W niemieckiej tradycji konstytucyjnej państwo prawne określane jest jako *Rechtsstaat*²⁹², w sytuacji gdy w niemieckojęzycznej wersji art. 2 TUE wymienia wartość prawną *Rechtsstaatlichkeit* (praworządność). Natomiast w Anglii pisze się o *Rule of law* (rządy prawa), choć wydaje się, że w wolnym przekładzie *Rechtsstaat* odpowiada pojęciu *law state* lub *the law-based state*, ewentualnie *a state governed by law* (państwo prawne, państwo oparte na prawie, państwo rządzone przez prawo)²⁹³. To zróżnicowanie wynika z tradycji konstytucyjnej poszczególnych państw²⁹⁴. Niemniej jednak za N. MacCormickiem²⁹⁵, R. Grote²⁹⁶ i J. Nowackim²⁹⁷ przyjmuję, że *Rechtsstaat*, *Rule of law* i *État de*

²⁸⁷ G. Püttner pisał nawet, że *Rechtsstaat* stało się „magiczną skrzynką” (niem. *Zauberbox*), z której wyprowadzono wszystkie możliwe zasady prawne – G. Püttner, *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1974, Nr 203, s. 32. C.L. Ten pisze, że „istnieje jednak skłonność do takiego rozszerzania pojęcia praworządności, aby objęło ono wszystkie cechy pożądanego systemu rządzenia, w którym chroni się zwłaszcza wolności i prawa jednostki przed ingerencją urzędników” – C.L. Ten, *Konstytucjonalizm i praworządność*, [w:] R.E. Godin, F. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, przeł. C. Cieśliński i M. Poręba, Warszawa 2002, s. 508.

²⁸⁸ N. MacCormick pisze: „Trybunał Sprawiedliwości niejednokrotnie odwoływał się do Traktatów założycielskich [ale też do zasad ogólnych – Ł.P.] jako do «aktu konstytucyjnego» Unii Europejskiej. Wyraża to w inny sposób to, co chcę powiedzieć, kiedy mówię o konstytucji «w sensie funkcjonalnym». Kluczową sprawą jest zauważenie, że chodzi tu o konstytucję stosowaną w praktyce. Fakty pozwalają nam na wyciągnięcie następujących wniosków: W sensie funkcjonalnym konstytucja Unii Europejskiej już istnieje. Nie ma natomiast konstytucji w sensie formalnym” – N. MacCormick, *Nowa Konstytucja Europejska w ujęciu filozoficzno-prawnym*, Warszawa 2003, s. 16-19. Zob. A. Kalisz, dz. cyt., s. 21-23.

²⁸⁹ Tak w aktach Rady Europy.

²⁹⁰ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 8.

²⁹¹ Takiego pojęcia używa Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa...*, s. 15.

²⁹² Wydaje się, że *Rechtsstaat* w dosłownym tłumaczeniu na język polski to państwo prawa, a nie państwo prawne. Jednak z uwagi na treść art. 2 TUE w dalszej części pracy używam pojęcia państwo prawne.

²⁹³ Zob. S. Chesterman, *Rule of Law*, [w:] R. Wolfrum (red.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VIII, Oxford 2012, s. 1015; D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany*, London 1997, s. 36.

²⁹⁴ Szerzej G. Gozzi, *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, [w:] P. Costa, D. Zolo (red.), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht 2007, s. 237-238; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 249-250; tenże, *Fundamenty...*, s. 91-96.

²⁹⁵ N. MacCormick, *Der Rechtsstaat und die Rule of Law*, „Juristen Zeitung” 1984, Nr 2, s. 67-70.

²⁹⁶ R. Grote, *Rule of Law, Rechtsstaat and „État de droit”*, [w:] Ch. Starck (ed.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis*, Baden-Baden 1999, s. 304.

²⁹⁷ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 54-56; tenże, *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 11.

droit obejmują porównywalne postulaty²⁹⁸. Stąd też w pracy będą używał pojęcia wartości państwa prawnego w sensie ogólnym, transgranicznym²⁹⁹.

2. *Rechtsstaat*

Termin *Rechtsstaat* po raz pierwszy użyty został najprawdopodobniej przez J.W. Petersena (*alias* J.W. Placidusa) w 1798 r.³⁰⁰. Państwo prawne w jego ujęciu miało zapewnić wolność jednostce i było antytezą państwa policyjnego, gdzie monarcha dysponował prawnie nieograniczoną prerogatywą do wkraczania w sytuację prawną jednostki³⁰¹. Jednakże do nauki prawa pojęcie *Rechtsstaat* na trwałe wprowadził R. von Mohl³⁰². Jego koncepcja państwa prawnego ma charakter wyraźnie wolnościowy, indywidualistyczny³⁰³. R. von Mohl uważał, że każda jednostka domaga się prawa dysponowania sobą³⁰⁴. Ten cel jest jednocześnie celem państwa prawnego. Zadaniem państwa

²⁹⁸ Zob. L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 22 i n. Podobnie I. Dyrda, która, analizując negatywną stronę rządów prawa, pisała, iż: „rozpowszechniony pogląd, że doktryna «rządów prawa» jest specyficzną koncepcją właściwą *common law* i nadającą prawu powszechnemu charakter liberalny, jest błędna. Idea, że wszystkie organy są zobowiązane do działania w myśl zasad prawa, a nie arbitralnie, nie jest szczególną właściwością *common law*. Idzie tu o zasadę państwa prawnego (*Rechtsstaat*, *état de droit*, *stato di diritto*) [...]” – I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979, s. 25.

²⁹⁹ Pojęcie „transgraniczne państwo prawne” używa A. Stępkowski, dz. cyt., s. 211 i n.

³⁰⁰ Tak L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 32; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien, der Verfassung*, München 1984, s. 769-771; M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje. Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 42. K. Jonca pisał jednak: „pojęcie *Rechtsstaat* sięga początków XIX w. Najwcześniej użył go filozof niemieckiego romantyzmu Adam Müller w okresie ponapoleońskim (1817 r.), piszący o trudnościach państwa urzędniczego, dźwigającego się do godności państwa prawnego” – K. Jonca, *Ewolucja pojęcia „państwa prawnego” w niemieckiej doktrynie prawnej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 307, „Przegląd Prawa i Administracji”* 1976, t. VII, s. 213. M. Sobolewski podkreślał, że „pytanie, kiedy po raz pierwszy pojawia się w niemieckiej literaturze XIX w. termin «państwo prawne» i w jakim funkcjonuje znaczeniu, nie jest merytorycznie istotne. Z początkiem XIX w., jak słusznie pisze Angermann, koncepcja ta «wisiała w powietrzu», wynikała bowiem wprost z podstawowych kontrowersji teoretycznych ówczesnej liberalnej nauki państwa” – M. Sobolewski, *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej (do 1866 r.)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 2, s. 131. O koncepcjach wczesnego liberalizmu (niem. *Frühliberalismus*) zorientowanych wokół poglądów I. Kanta i W. von Humboldta, zob. K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Tübingen 1997, s. 266-275; A. Arnauld, *Rechtssicherheit: perspektivische Annäherungen an eine „idée directrice” des Rechts*, Tübingen 2006, s. 84-85; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie się zasady państwa demokratycznego prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 69-81.

³⁰¹ J.W. Placidus, *Literatur der Staatslehre*, Strassburg, 1798, s. 5-10 i s. 93. Zob. J. Boć, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 96-97.

³⁰² L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 32; S. Chesterman, dz. cyt., s. 1015; K. Jonca, dz. cyt., s. 213. F. Longchamps pisał, że R. von Mohl uważany był za „ostatniego kameralistę” – tenże, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 20-23.

³⁰³ Zob. A. Arnauld, dz. cyt., s. 85.

³⁰⁴ R. von Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Band I*, Tübingen 1844, s. 7.

jest zorganizowanie życia społecznego w taki sposób, aby każdy doznał wsparcia w możliwie najwyższym stopniu w swobodnej kreacji swojego życia, o ile nie sprzeciwia się to wolności innych. Całe państwo powinno być tak pomyślane, aby wolność chronić i uczynić ją możliwą poprzez usunięcie przeszkód, których przewyciężenie przekraczałoby siły jednostki. Tak więc autonomia jednostki jest najwyższą wartością w państwie prawnym³⁰⁵. Prawo według R. von Mohla musi być jawne, jasne i ogólne. Prawo nie może przy tym zobowiązywać do wykonania rzeczy niemożliwych (łac. *lex neminem cogit ad impossibilia*). Co więcej, ustawom nie wolno nadawać wstecznej mocy obowiązującej. Ponadto „dobrze nabyte prawa prywatne” nie mogą być zniesione. Wyjątki w tym przypadku mogą pojawiać się wtedy, gdy ich ochrona prowadziłaby do niewspółmiernej wielkiej szkody. W tym przypadku pokrzywdzona jednostka mogła dochodzić odszkodowania³⁰⁶.

Koncepcja państwa prawnego R. von Mohla miała charakter materialny³⁰⁷, gdyż była określona przez treść i cele porządku publicznoprawnego³⁰⁸. Dalszy rozwój tej koncepcji kładł nacisk na gwarancję wolności, godności oraz praw podstawowych³⁰⁹. Jednak tak rozumiane państwo prawne stopniowo zanikało w doktrynie wraz z niepowodzeniem rewolucji *Paulskirche* lat 1848-1849, rozłamem w niemieckiej partii liberalnej,

³⁰⁵ Tamże, s. 8-10.

³⁰⁶ R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych, tom 1 i 2*, przeł. A. Białecki, A. Bosiacki, Warszawa 2003, s. 130-132 i s. 278. W czasach, gdy nie istniało jeszcze sądownictwo administracyjne, w szczególności w okresie państwa policyjnego, w niemieckiej doktrynie i judykaturze wykształciła się „teoria praw dobrze nabytych” (a także „teoria fiskusa”), których ochrony można było dochodzić przed sądem cywilnym. M. Zimmermann pisał, że wówczas „sprawy cywilne należały do sądów; w tym zakresie istniała zatem kontrola prawna. [...] Uważano mianowicie, że gdy państwo występuje jako podmiot praw majątkowych, podpada pod kompetencję sądów, gdyż chodzi tu o prawa prywatne a nie o interes publiczny [...]. W związku z tym uznawano, że sądy cywilne mogą skazać «fiscus» na zapłatę odszkodowania, jeśli zarządzenie władzy państwowej naruszy «prawo dobrze nabyte» poddanego. Chodziło więc o to, aby interesom majątkowym jednostek nadać wobec administracji charakter prawa podmiotowego w rozumieniu prawa prywatnego. [...] Teoria praw dobrze nabytych stanowiła zatem *sui generis* urządzenie ochronne w dziedzinie prawa publicznego – urządzenie ograniczone do sprawy odszkodowania i ograniczone również rzeczowo. [...] Ze zmianą systemu i wytworzenia się «państwa prawnego» teoria ta traci również rację bytu: prawa podmiotowe w dziedzinie prawa publicznego będą to po prostu uprawnienia wynikające z ustawy a należące do sfery prawa publicznego – a więc zupełnie coś innego niż oparte o naturalistyczną podstawę prawo podmiotowe tej epoki [...]” – M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 56-59. O prawie „dobrze nabytym” w okresie państwa stanowego, zob. tamże, s. 52-23. Zob. J.S. Langrod, dz. cyt., s. 33; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 25.

³⁰⁷ Co nie oznacza, że R. von Mohl nie stawiał państwu prawnemu wymogów formalnoprawnych.

³⁰⁸ M. Sobolewski, dz. cyt., s. 138; J. Nowacki, *Formalne państwo prawne...*, s. 14; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 202. Szerzej na temat poglądów R. von Mohla, zob. K. Sobota, dz. cyt., s. 306-319; Z.A. Maćąg, dz. cyt., s. 81-101.

³⁰⁹ Zob. G. Gozzi, dz. cyt., s. 241-245.

a nade wszystko wraz z rozwojem pozytywizmu prawniczego³¹⁰. Od tego czasu w doktrynie rozwijał się nurt badawczy koncentrujący się przede wszystkim nad gwarancjami skuteczności prawa. Chodzi o tzw. formalne państwo prawne (niem. *formale/formelle Rechtsstaat*). Punktem wyjścia dla wielu przedstawicieli tej koncepcji była definicja sformułowana przez F.J. Stahla, który pisał, że „państwo powinno być państwem prawnym [...]. Powinno ono mocą postanowień prawa dokładnie określać drogi i granice swego działania oraz zapewniać sferę nietykalnej wolności swych obywateli, a idei moralnych spoza sfery prawnej nie powinno się bezpośrednio urzeczywistniać (wymuszać) w szerszym zakresie, niż obejmuje to sfera prawna, to jest tylko do najkonieczniejszego ograniczenia. Nie w tym sensie jest to pojęcie państwa prawnego, że państwo dysponuje porządkiem prawnym bez zadań administracyjnych, albo że tylko chroni prawa jednostek – w ogóle nie obejmuje ono celu i treści państwa, lecz tylko sposób i charakter ich realizacji”³¹¹. Jak później zauważyli R. Thoma, K. Stern, a w polskiej literaturze K. Jonca, cytowana definicja rozdzieliła formę od materialnej treści i celów państwa³¹². „Stąd już tylko krok do formalizmu, który zaciążył na idealistycznym rozumieniu pojęć prawnych oraz całego systemu państwa i prawa”³¹³. Formalna koncepcja państwa prawnego nie pociągała za sobą żadnych wyższych wartości, takich jak sprawiedliwość lub prawa podstawowe. W tym przypadku aksjologiczna zawartość prawa nie była istotna, ponieważ prawo i jego przestrzeganie stanowiło wartość samą w sobie³¹⁴.

Państwo prawne w ujęciu formalnym zawiera postulaty podziału władzy, związania prawem administracji, legalności i sądownictwa administracyjnego³¹⁵. Tutaj prawo wyklucza samowolę władzy publicznej. A zatem państwo prawne to zespół formalno-prawnych gwarancji skuteczności prawa „[...] determinujących przede wszystkim zakres, formę i metodę działania władzy publicznej, opartych na ustawie jako podstawowym źródle prawa [...]”³¹⁶. Stąd takie państwo często było określane jako państwo ustaw

³¹⁰ G. Nolte, dz. cyt., s. 199-200; L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 32; D.P. Kommers, dz. cyt.; M. Sobolewski, dz. cyt., s. 130. Szerszej o kontekście historycznym zob. D.P. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1994, s. 2-6.

³¹¹ Cyt. za J. Nowackim, *Formalne państwo prawne...*, s. 114-15. Szerzej o poglądach F.J. von Stahla zob. K. Sobota, dz. cyt., s. 319-337; M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji...*, s. 44. K. Jonca pisał: „*credo* kierunku pozytywistycznego wyłożył F. Stahl [...]” – tenże, dz. cyt., s. 217. Od definicji F.J. Stahla wychodzili m.in. O. Bähr i R. von Gneist, zob. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 770.

³¹² K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 770. Zob. K. Jonca, dz. cyt., s. 218.

³¹³ K. Jonca, dz. cyt., s. 218. Zob. K. Stern, *Das Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln 1992, s. 6.

³¹⁴ Każda wartość inspirowana orzecznictwem (prawem niepisany) mogłaby zagrozić równowadze między liberałami a konserwatystami. Ta wolna od wartości koncepcja odzwierciedlała zatem sytuację politycznego kompromisu, który istniał w Niemczech aż do I wojny światowej; G. Nolte, dz. cyt., s. 200.

³¹⁵ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 772. Zob. M.P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Heidelberg 2001, s. 12.

³¹⁶ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa...*, s. 290.

(niem. *Gesetzesstaat*)³¹⁷. Tu pojawiał się problem ustawowego bezprawia³¹⁸, który został rozstrzygnięty na korzyść pozytywistycznej wizji prawa. Już w 1910 r. pisano, że zła ustawa wprowadzić może być oceniania jako niesprawiedliwa, jednak musi być traktowana jako wiążące prawo³¹⁹. Pomimo że konstytucja weimarska z dnia 11 sierpnia 1919 r. wprowadziła katalog praw i wolności obywatelskich, państwo prawne wciąż było rozpatrywane przede wszystkim w ujęciu formalnym³²⁰.

Nie sposób przyjąć, że prawo III Rzeszy spełniało wymogi formalnego państwa prawnego³²¹. Należy jednak za G. Noltem i K. Sternem zauważyć, że reżim nazistowski mimo wszystko wykorzystał pozytywistyczną postawę, iż „prawo jest prawem” i musi być respektowane bez względu na jego treść³²². R. Alexy przytacza przykład rozporządzenia nr 11 z dnia 25 listopada 1941 r., które z przyczyn rasowych „[...] pozbawiło

³¹⁷ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 773. Zob. E. Morawska, *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000, s. 17.

³¹⁸ Trzeba jednak zastrzec, że pojęcie ustawowego bezprawia zostało sformułowane dopiero po II wojnie światowej; G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i podstawowe prawo*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009, s. 244-255.

³¹⁹ R. Thoma, *Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 1910, *Band IV*, s. 202-203. Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 773.

³²⁰ „Trafne wydają się twierdzenia H. Hummel-Liljengren i D. Mertena, że weimarskie państwo prawne charakteryzowała przede wszystkim omnipotencja władzy ustawodawczej, prawnie nie związanej obowiązkiem przestrzegania określonych wartości etyczno-moralnych. W opinii Mertena ustawa stała się w republice weimarskiej fundamentem państwa prawnego. Charakteryzował je bowiem porządek prawny, w którym «świętość ustawy» była granicą działalności państwowej oraz jej uprawnień do ingerencji” – R. Radwański, *Socjalne państwo prawne w doktrynie Republiki Federalnej Niemiec 1949-1969*, Opole 1985, s. 70. K. Jonca pisał: „«państwo prawne» ożyło w *Allgemeine Staatslehre* (1925 r.) w czystej teorii prawa Hansa Kelsena. W konstrukcji państwa prawnego Kelsena mieściło się każde państwo, «jeśli odpowiada formalistycznej strukturze dynamicznego porządku prawnego». Choć w takiej konstrukcji zdawał się również mieścić model «narodowego» państwa prawnego oraz *sensu largo* ustroju faszystowskiego, to jednak normatywizm Kelsena został odrzucony przez doktrynę narodowych socjalistów” – K. Jonca, dz. cyt., s. 222-223. Szerzej o koncepcji państwa prawnego w Republice Weimarskiej, zob. Z.A. Maciąg, dz. cyt., s. 173-183; M. Stolleis, *A History of Public Law in Germany 1914-1945*, Oxford 2004, s. 199-202; J. Zajadło, *Dziedzictwo przeszłości. Gustaw Radbruch: portret filozofa, prawnika, polityka i humanisty*, Gdańsk 2007, s. 190-191.

³²¹ Pomimo sporów co do tego, czy możemy mówić tu o formalnym państwie prawnym, uważam, że III Rzeszę należy rozpatrywać, jako totalitarne narodowosocjalistyczne państwo wodzowskie, zob. K. Jonca, dz. cyt., s. 222-227; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 782; Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 242. Szerzej na temat wspomnianego sporu, zob. K. Opalka, *Formalne i materialne pojęcie praworządności*, [w:] W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków-Warszawa 1964, s. 202-207.

³²² G. Nolte, dz. cyt., s. 200; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 773. G. Radbruch po II wojnie światowej podkreślił, że „pozytywizm swoim przekonaniem, że «ustawa jest ustawą» obezwładnił niemieckich prawników i uczynił ich bezbronniymi wobec ustaw o treści samowolnej i zbrodniczej” – G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawa...* Nieco odmiennie E. Schmidt-Abmann, *Der Rechtsstaat*, [w:] J. Isensee, P. Kirchof (eds), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987, s. 996; M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa...*, s. 123. M. Zmierczak na problematykę formalnego państwa prawnego patrzy w szerszej perspektywie: „warto przypomnieć, że nawet w bardzo demokratycznym kraju, jakim była w okresie międzywojennym Szwecja, nie dostrzegano niczego złego w sterylizacji ludzi «gorszych» ze względu na nosicielstwo chorób genetycznych” – M. Zmierczak, *O pojmowaniu państwa prawnego...*, s. 21.

obywatelstwa i majątku wszystkich niemieckich Żydów, którzy wyemigrowali”³²³. Zgodnie z pozytywistyczną wizją prawa, rozporządzenie nr 11 zostało prawidłowo ustanowione, a zatem okazało się skuteczne, pomimo haniebnej treści i skutków. „To właśnie «bezprawie pod płaszczykiem legalności», jakim była dyktatura A. Hitlera, kazało zdaniem K. Sterna, po 1945 r., w sposób niebudzący wątpliwości odejść od formalnej idei państwa prawnego i zwrócenia się w stronę materialnego jej pojmowania”³²⁴. Tę zmianę uosabia postawa G. Radbrucha, który przeszedł z przedwojennej pozycji pozytywistycznej na niepozytywistyczną (ponadpozytywistyczną) po wojnie³²⁵. G. Radbruch w 1946 r. pisał: „tam, gdzie powstaje konflikt [...] między ustawą, którą utworzono mimo niesłusznej treści, a prawem słusznym, lecz formalnie pozbawionym charakteru prawa, zachodzi w rzeczywistości wewnętrzny konflikt między sprawiedliwością pozorną i prawdziwą. [...] Tam, gdzie nikt nie dąży do sprawiedliwości i gdzie ustawodawca świadomie ignoruje równość, która jest jądrem sprawiedliwości, ustawa nie jest li tylko «prawem niesprawiedliwym», lecz traci w ogóle rangę i charakter prawa”³²⁶. To odrodzenie myśli prawnej zorientowanej na wartości miało wpływ na rozumienie pojęcia *Rechtsstaat* po II wojnie światowej.

Od tego czasu uznaje się, że celem państwa prawnego jest utrzymanie systemu wartości obiektywnych, na których się ono opiera³²⁷. Ta zmiana w ocenie G. Noltego nie była jednak tak oczywista. Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (dalej u.z.)³²⁸ nie reguluje przecież *expressis verbis* zasady proporcjonalności lub ochrony zaufania³²⁹. Jednak wprowadziła pewne innowacje³³⁰. Zawiera bowiem klauzulę ochrony godności (art. 1 ust. 1 u.z.³³¹), wolności osobistej (art. 2 ust. 1

³²³ R. Alexy, *O pojęciu i naturze prawa*, Warszawa 2006, s. 7-8.

³²⁴ E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 17. Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa...*, s. 290; J. Přibáň, *From „Which Rule of Law?” to „The Rule of Which Law?”: Post-Communist Experiences of European Legal Integration*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2009, Nr 1, s. 339.

³²⁵ R. Alexy, *O pojęciu i naturze prawa...*, s. 8. Szerzej zob. J. Zajadło, *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa...*, s. X-XXI. Przed wojną G. Radbruch pisał, że bezpieczeństwo prawne wymaga, aby prawo pozytywne obowiązywało niezależnie od tego, czy jest sprawiedliwe – tenże, *Filozofia prawa...*, s. 80.

³²⁶ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo...* Ustawa jest pozbawiona mocy obowiązującej tylko wtedy, gdy jest rażąco sprzeczna z wymogami sprawiedliwości (*lex iniustissima non est lex*); R. Alexy, *O pojęciu i naturze prawa...*, s. 9. Szerszy komentarz do teorii G. Radbrucha zob. D. Dąbek, dz. cyt., s. 190-192.

³²⁷ D.P. Kommers, dz. cyt., s. 36-39.

³²⁸ Niem. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. O przyczynach zmiany nazewnictwa z konstytucja (*Verfassung*) na ustawa zasadnicza (*Grundgesetz*), zob. D.P. Kommers, dz. cyt., s. 30; E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 8-9.

³²⁹ G. Nolte, dz. cyt., s. 201.

³³⁰ Tamże. Dalsze rozważania stanowią zmienioną i poszerzoną wersję artykułu: Ł. Prus, *Aksjologiczne podstawy ochrony prawnej zaufania w niemieckim prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 317-325.

³³¹ Przepis z art. 1 ust. 1 u.z. stanowi, że „godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszelkich władz państwowych”.

u.z.³³²) i równości wobec prawa (art. 3 ust. 1 u.z.³³³), zasadę związania legislatywy, egzekutywy i sądownictwa prawami podstawowymi (art. 1 ust. 3 u.z.³³⁴) i nienaruszalności ich istoty (art. 19 ust. 2 u.z.³³⁵), formułę ustawy i prawa (niem. *die formel Gesetz und Recht*)³³⁶ oraz zasadę relatywnej niezmienności podstawowych zasad konstytucyjnych (art. 79 ust. 3 u.z. w zw. z art. 1 u.z. i art. 20 u.z.³³⁷). Jednak przede wszystkim po raz pierwszy pojęcie *Rechtsstaat* zostało użyte wprost w akcie rangi konstytucyjnej³³⁸. Przepis art. 28 ust. 1 zd. 1 u.z. stanowi, że „porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej ustawy”. Pomimo tak ogólnej treści tego przepisu zasada państwa prawnego ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego, a jej elementy wyprowadza się również z innych przepisów ustawy zasadniczej (w tym w art. 1 ust. 3 u.z., art. 20 ust. 1 i 3 u.z. i art. 79 ust. 3 u.z.)³³⁹.

W doktrynie podkreśla się, że pojęcie *Rechtsstaat* jest wieloznaczne i „historycznie zmienne”³⁴⁰. Jednak obecnie w zasadzie powszechnie akceptowana jest definicja sformułowana przez K. Sterna, dla którego państwo prawne to wykonywanie władzy publicznej na podstawie konstytucji oraz formalnie i materialnie zgodnych z nią ustaw w celu ochrony takich wartości, jak godność człowieka (niem. *Menschenwürde*), wolność (niem. *Freiheit*), sprawiedliwość (niem. *Gerechtigkeit*) i pewność prawa (niem. *Rechtssicherheit*)³⁴¹. Według samego K. Sterna przytoczona definicja

³³² „Każdy ma prawo do swobodnego rozwoju swojej osobowości, o ile nie narusza praw innych i nie wykracza przeciwko porządkowi konstytucyjnemu lub nakazom moralnym” (art. 2 ust. 1 u.z.).

³³³ „Wszyscy ludzie są równi wobec prawa” (art. 2 ust. 1 u.z.).

³³⁴ „Poniższe prawa podstawowe jako prawo bezpośrednio obowiązujące wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości” (art. 1 ust. 3 u.z.).

³³⁵ „W żadnym wypadku nie może zostać naruszona treść prawa podstawowego” (art. 19 ust. 2 u.z.).

³³⁶ Przepis art. 20 ust. 3 stanowi, że „ustawodawstwo związane jest porządkiem konstytucyjnym, a władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości ustawami i prawem”. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1004.

³³⁷ „Dokonywanie zmian w niniejszej Ustawie Zasadniczej dotyczące [...] zasad określonych przepisami art. 1 i 20, jest niedozwolone” (art. 79 ust. 3 u.z.).

³³⁸ E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 5-6.

³³⁹ E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 989 i s. 998. Zob. R. Herzog, *Kommentar zur art. 20 des GG* [w:] T. Maunz, G. Dürig (eds), *Grundgesetz. Kommentar. Band III*, München 1993, s. 16-17. Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 886.

³⁴⁰ E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 12.

³⁴¹ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 781; K. Sobota, dz. cyt., s. 22-24. E. Schmidt-Aßmann pisze, że „istotą zasady państwa prawnego (*des Rechtsstaatsprinzips*) jest zagwarantowanie ludzkiego samookreślenia przez prawo: uznanie i określenie własnych sfer osoby ludzkiej, ich zabezpieczenie i wzajemne odniesienie zgodnie z podstawowym postulatem sprawiedliwości, jak i zapewnienie postępowania wyjaśniającego prawo, umożliwiającego racjonalność, to są zadania praworządności” – E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 56. Termin *Rechtssicherheit* można tłumaczyć jako pewność prawa lub jako bezpieczeństwo prawne.

jest ogólna i wymaga dookreślenia. I tak zasada państwa prawnego składa się z następujących elementów³⁴²:

- 1) konstytucyjnych podstaw działania władz publicznych – konstytucja jest aktem prawnym najwyższej rangi;
- 2) godności człowieka, wolności i równości – w państwie prawnym stosunek między jednostką a państwem określają prawa podstawowe, które gwarantują godność ludzką, wolność osobistą i polityczną oraz równość wobec prawa;
- 3) trójpodziału władzy i wzajemnego równoważenia się;
- 4) legalności – prawo jest podstawą i granicą działania władzy publicznej;
- 5) ochrony sądowej;
- 6) systemu odpowiedzialności instytucji państwowych i funkcjonariuszy publicznych;
- 7) proporcjonalności, przewidywalności i obliczalności działań państwa³⁴³.

Elementy te spełniają zarówno formalne, jak i materialne postulaty państwa prawnego³⁴⁴. Chodzi nade wszystko o ochronę prawną jednostki przed arbitralną władzą publiczną i zapewnienie pewności prawa³⁴⁵. Według K. Sterna państwo prawne w ujęciu negatywnym to po prostu zaprzeczenie państwa totalitarnego. Natomiast od strony pozytywnej to zbiór zasad ustanowionych w celu zabezpieczenia autonomii jednostki wobec władzy publicznej³⁴⁶.

³⁴² Nie oznacza to jednak, że jest to spójny zbiór, pozbawiony wewnętrznych sprzeczności. Dochodzi tu bowiem do konfliktu np. między pewnością prawa i zmiennością ustaw oraz sprawiedliwością. Te sprzeczności i ich wyważanie stanowią trwały aspekt państwa prawa; E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1037-1038.

³⁴³ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 784; tenże, *Der Staat des Grundgesetzes...*, s. 4-5. P. Kuning wskazuje następujące aspekty *Rechtsstaat*: 1) zakaz samowoli; 2) dążenie do dobra ogółu, sprawiedliwości materialnej oraz zapewnienie sprawiedliwych i równych procedur; 3) pewność prawa; 4) związanie prawem organów państwa; 5) efektywność działań władzy publicznej – P. Kuning, *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1986, s. 309. Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa...*, s. 289-290. E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 15.

³⁴⁴ E. Schmidt-Aßmann pisze, że uwzględnienie w ustawie zasadniczej materialnych postulatów państwa prawnego nie prowadzi do zaprzeczenia jego formalnej strony. Postulaty formalne i materialne wzajemnie uzupełniają się. Wobec tego pogarda dla strony formalnej jest błędna – E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 998. „Praworządność obejmuje składniki formalne i materialne. W obliczu tego połączenia (*iunctim*) każde zlekceważenie formy stanowi rozminięcie się z celem” – tenże, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 56. W tych okolicznościach, zdaniem K. Sterna, antyteza formalne i merytoryczne oraz liberalne i socjalne państwo prawne rozmywa się. W obu przypadkach możemy mówić o syntezie – K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 785.

³⁴⁵ N. MacCormick, *Der Rechtsstaat...*, s. 65.

³⁴⁶ K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 785. „Uporządkowanie postępowania jest warunkiem dla zrozumienia rozstrzygnięć państwowych, pewność porządku prawnego podstawowym warunkiem wolności. Chodzi o miarę, o umiarkowanie oraz o respekt wobec indywidualności. Wprawdzie praworządność nie wyczerpuje się w ochronie indywidualności i podmiotowości, lecz obejmuje także przedmiotowoprawne gwarancje, jest równocześnie porządkiem pozycji i (...) funkcji. Jednak wstępnym założeniem myślenia prawnopań-

Podkreśla się jednak, że to właśnie państwo i prawo mogą być głównym źródłem niepewności. Państwo prawne powinno więc tak stanowić i stosować prawo, aby czynić zadość wymaganiom pewności, stałości oraz sprawiedliwości materialnej³⁴⁷. Pewność prawa pozwala jednostce przewidzieć konsekwencje prawne własnych czynów³⁴⁸. E. Schmidt-Aßmann zaznacza jednak, że nie chodzi tu o ochronę przed wszelkimi zmiennymi kolejami życia³⁴⁹. Zasada pewności prawa oznacza zabezpieczenie sytuacji prawnej poprzez względnie stabilny i wiarygodny system prawny oraz działanie władzy publicznej³⁵⁰. W tych okolicznościach pewność prawa jest na tyle istotnym elementem konstrukcji państwa prawnego w tym sensie, że bez jej urzeczywistnienia w ogóle nie może być mowy o żadnym państwie prawnym³⁵¹. Pewności prawa przypisuje się przy tym status konstytucyjnie chronionej zasady prawa³⁵².

Od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku zasada pewności prawa ma „konkurencję” w postaci zasady ochrony zaufania (niem. *Vertrauensschutz*)³⁵³. Prawdziwy „pochód tryumfalny zasady ochrony zaufania” (niem. „Siegesszug des Vertrauensschutzprinzips”³⁵⁴) zapoczątkował wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie (niem. *Oberverwaltungsgerichts Berlin*) z 1956 r.³⁵⁵ i wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego (niem. *Bundesverwaltungsgericht*, dalej FSA) z 1959 r., w których ochrona zaufania była utożsamiana z ograniczeniem możliwości uchylecia niezgodnych

stwowego jest wolność indywidualna. W ten sposób państwo prawa spełnia oczekiwania jako forma państwa chroniąca autonomię dystansu” – E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 56.

³⁴⁷ A. Arnauld, dz. cyt., s. 83.

³⁴⁸ Zob. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge 1996, s. 198.

³⁴⁹ E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1030.

³⁵⁰ Tamże. Zob. K. Sobota, dz. cyt., s. 154.

³⁵¹ Innymi słowy, pewność prawa jest integralną częścią państwa prawnego. E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1030. Zob. też K. Sobota, dz. cyt., s. 154; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 831; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2000, s. 19 i s. 81; N. MacCormick, *Der Rechtsstaat...*, s. 70; E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 39.

³⁵² K. Sobota, dz. cyt., s. 154. Odmienne G. Püttner, który kwestionuje konstytucyjny status zasady pewności prawa – tenże, dz. cyt.

³⁵³ K. Sobota i H.-J. Blanke piszą, że pojęcia te konkurują ze sobą od lat 70. XX wieku, chociaż wcześniej już pojawiały się orzeczenia, w których sądy odwoływały się do zasady ochrony zaufania. K. Sobota zwraca też uwagę, że od tego czasu niektórzy przedstawiciele doktryny unikali terminu pewność prawna – K. Sobota, dz. cyt., s. 155; H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 19.

³⁵⁴ *Vertrauensschutz* przetłumaczono na język angielski i francuski jako ochronę uzasadnionych oczekiwań, J.A. Usher, dz. cyt., s. 54.

³⁵⁵ W tym wyroku sąd uznał, że uchylene niezgodnego z prawem aktu administracyjnego tworzącego prawa dla strony jest dopuszczalne tylko w kwalifikowanej sytuacji, gdy przemawia za tym interes publiczny (a zatem przeważa nad interesem jednostki). Co ciekawe, sąd stwierdził, że zasada ochrony zaufania jest powszechnie uznana i nie wymaga uzasadnienia („der Grundsatz des Vertrauensschutzes allgemein anerkannt ist und keiner näheren Begründung bedarf”). W doktrynie tłumaczy się, że w tym wypadku ochrona zaufania miała wynikać z zasady dobrej wiary, H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 14; A. Fuhrmanns, *Vertrauensschutz im deutschen und österreichischen öffentlichen Recht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Gießen 2004, s. 6 i s. 9-10.

z prawem aktów administracyjnych tworzących dla strony prawa³⁵⁶. Dopiero od 1961 r. za Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym (niem. *Bundesverfassungsgericht*, FTK) przyjmuje się tzw. łańcuch pojęciowy: „państwo prawne – pewność prawa – ochrona zaufania” (art. 20 ust. 3 u.z.)³⁵⁷. FTK wyjaśnił, że zasadniczym komponentem państwa prawnego jest pewność prawa. Obywatel powinien być w stanie przewidzieć ingerencję władzy publicznej wobec niego, aby móc się do niej przygotować (ochrona *ex ante*). Decyzje muszą być przewidywalne³⁵⁸. Ponadto jednostka musi mieć zaufanie, że jej zachowanie zgodne z dotychczasowym prawem nadal będzie korzystać z ochrony prawnej (ochrona *ex post*)³⁵⁹. Ochrona *ex post* oznacza, że ostateczna decyzja nie może być dowolnie zmieniona, lecz jedynie przy dochowaniu szczególnych wymogów formalnych i materialnych określonych w ustawie. Zatem dla jednostki pewność prawa to przede wszystkim ochrona zaufania. Tym samym zasada ochrony zaufania, będąca konkretyzacją zasady pewności prawa, uzyskuje umocowanie w wartości państwa prawnego. Ochrona zaufania jest jednocześnie jednym z warunków urzeczywistnienia wolności jednostki w państwie prawnym. Wolność oznacza bowiem możliwość kreacji własnego życia zgodnie z własnymi planami, a bez ochrony zaufania jest to niemożliwe³⁶⁰.

Formuła „państwo prawne – pewność prawa – ochrona zaufania” sugeruje istnienie dwóch różnych zasad wywodzących się z wartości państwa prawnego i mających ten sam status konstytucyjny (art. 20 ust. 3 u.z.)³⁶¹. Dla uporządkowania tej kwestii część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że istnieją dwie strony państwa prawnego:

- 1) strona obiektywna, a to zasada pewności prawa,
- 2) strona subiektywna, a to zasada ochrony zaufania³⁶².

³⁵⁶ A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 6.

³⁵⁷ K. Sobota, dz. cyt., s. 156-157; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 56. J. Schwarze pisze, że FTK prowadzi tok myślowy sukcesywnie od zasady państwa prawnego, poprzez pewność prawa, niezawodność i ciągłość systemu prawnego, zdolność przewidywania interwencji państwa i w końcu do ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki – tenże, *European Administrative Law...*, s. 887.

³⁵⁸ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1030.

³⁵⁹ Niem. „Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört die Rechtssicherheit. Der Staatsbürger soll die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können; er muss darauf vertrauen können, dass sein dem geltenden Recht entsprechendes Verhalten von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt. [...] Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz”, cyt. za: A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 56.

³⁶⁰ Zob. E. Morawska, *Idea Rechtsstaat...*, s. 39.

³⁶¹ K. Sobota, dz. cyt., s. 157.

³⁶² K. Sobota za twórcę tej dyferencji uważa B. Pierotha. Ta konceptualizacja wciąż utrzymuje się w orzecznictwie – K. Sobota, dz. cyt., s. 160. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1030-1031; F. Richelmann, *Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutzes. Das Verhältnis zwischen Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Kontinuität*, Kiel 2005, s. 1; M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki...*, s. 53-54. Nieco odmiennie A. Arnauld, dz. cyt., s. 147 i n. W. Leisner z zasady państwa prawnego wyprowadził zaufanie do ustawy, na które składa się zaufanie do obowiązywania i zaufanie do kontynuacji. To pierwsze ma charakter formalny, abstrakcyjny i dotyczy trwałości aktów władzy publicznej. Drugie ma

Strona obiektywna obejmuje takie komponenty normatywne jak wiarygodność, ciągłość, jasność i spójność systemu prawnego³⁶³. Zatem pewność prawa to walor ładu prawnego. Z drugiej zaś strony ochrona zaufania to walor sytuacji prawnej jednostki³⁶⁴. W wymiarze subiektywnym chodzi o ochronę zaufania, która jest dopełnieniem strony obiektywnej.

Trzeba jednak zauważyć, że umocowanie ochrony zaufania w konstytucyjnej wartości państwa prawnego w niemieckiej literaturze i orzecznictwie nie było tak oczywiste. Pierwotnie podstaw obowiązywania zasady ochrony zaufania poszukiwano w zasadzie dobrej wiary (niem. *Grundsatz von Treu und Glauben*), która została przeniesiona na grunt prawa administracyjnego z prawa cywilnego (§ 242 ogólnoniemieckiego kodeksu cywilnego, niem. *Bürgerliches Gesetzbuch*, dalej BGB³⁶⁵)³⁶⁶. Punktem wyjścia jest tu wywodzący się z prawa rzymskiego zakaz *venire contra factum proprium nemini licet*, co oznacza: nie wolno występować przeciwko temu, co wynika z własnych czynów. Zatem organ administracji publicznej nie może uchybić swoim zapewnieniom³⁶⁷. W latach pięćdziesiątych XX wieku zasada dobrej wiary została wykorzystana w orzecznictwie FSA jako podstawa do przyjęcia związania organów administracji przyrzeczeniami pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy³⁶⁸. Przeciwnicy wywodzenia ochrony zaufania z zasady dobrej wiary wskazują, że pryncypia prawa cywilnego nie mają prostego przełożenia na działanie administracji publicznej³⁶⁹. Już same podstawy prawne dobrej wiary w prawie administracyjnym budzą wątpliwości³⁷⁰. Przepis z § 242 BGB znajduje zastosowanie tylko w stosunkach cywilnoprawnych. Co więcej, zasada dobrej wiary „pozbawiona jest konstytucyjnego umocowania”³⁷¹. Dlatego we współczesnej literaturze przyjmuje się, że nie ma dogmatycznych podstaw uzasadniających wywodzenie

charakter konkretny, podmiotowy i dotyczy sytuacji prawnych indywidualnych adresatów, cyt. za M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 315-316.

³⁶³ K. Sobota, dz. cyt., s. 160; E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat...*, s. 1030.

³⁶⁴ Zaprezentowane rozróżnienie nie jest jednoznaczne. I tak A. Fuhrmanns na przykładzie strony obiektywnej wskazuje, że kontynuacja (ciągłość) treściowa ustawy jest warunkiem wstępnym zabezpieczenia subiektywnej strony – tenże, dz. cyt., s. 62.

³⁶⁵ Przepis z § 242 BGB stanowi, że „dłużnik ma obowiązek świadczenie tak wykonać, jak tego wymagają uczciwość i zaufanie z uwzględnieniem zwyczajów życia potocznego”.

³⁶⁶ H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 14-15 i s. 20; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 15-17. Zob. K. Sobota, dz. cyt., s. 158-159.

³⁶⁷ H.-J. Blanke zakaz *venire contra factum nemini proprium licet* wiąże z rzymskim zarzutem *exceptio doli generalis*, tj. nieuczciwego działania w złej wierze – tenże, dz. cyt., s. 21. Zob. A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 15-16; M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 319.

³⁶⁸ Tenże, *Zasada ochrony zaufania jednostki...*, s. 52.

³⁶⁹ A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 16.

³⁷⁰ Tamże, s. 17.

³⁷¹ Tamże; H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 20.

ochrony zaufania z zasady dobrej wiary³⁷². Niemniej jednak podstawa aksjologiczna tej konstrukcji prawnej musi uwzględniać zasadę dobrej wiary jako ogólną zasadę porządku prawnego³⁷³.

Za podstawę ochrony zaufania uznaje się również prawa podstawowe (niem. *Grundrechte*)³⁷⁴. Dyskusyjne jest jednak, czy prawa podstawowe stanowią samodzielną i wystarczającą podstawę ochrony zaufania. Początkowo przedstawiano zaufanie jako gwarancję prawa własności (art. 14 u.z.)³⁷⁵. Ten pogląd nie pozostaje jednak bez krytyki. Jeżeli zasada zaufania pochodzi tylko i wyłącznie od jednego prawa podstawowego (w tym przypadku od prawa własności), to nadmiernie ograniczony będzie jej zakres przedmiotowy. Ochrona zaufania sięga tak daleko, jak granice konkretnego prawa podmiotowego³⁷⁶. I tak na przykład ochrona własności może być pojmowana jako podstawa ochrony zaufania jednostki do ciągłości norm, na których opiera się treść tego prawa. Jednak prawa podmiotowe nie tworzą wyczerpującej podstawy ochrony zaufania, gdyż same stanowią fragment regulacji normatywnej³⁷⁷. Skoro więc prawa podstawowe mogą tylko w części chronić zaufanie, to w pozostałym zakresie ochrona wynika z wartości państwa prawnego³⁷⁸. Stąd też w najnowszej literaturze przyjmuje się, że zasada ochrony zaufania, znajdująca swe umocowanie w wartości państwa prawnego, jest subsydiarnym wobec praw podmiotowych środkiem ochrony prawnej jednostki³⁷⁹.

Jednak koncepcja subsydiarnego stosowania wartości państwa prawnego jako podstawy ochrony zaufania jest kwestionowana. K.-A. Schwarz podkreśla nawet, że „ochrona zaufania to tylko prawa podstawowe – ni mniej, ni więcej” (niem. „Vertrauensschutz ist Grundrechtsschutz – nicht mehr, aber auch nicht weniger”)³⁸⁰. W tym ujęciu

³⁷² A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 17-18. H.-J. Blanke i A. Fuhrmanns analizują zasadę *estoppel* jako odrębną podstawę obowiązywania zasady ochrony zaufania. Wskazują przy tym, że *estoppel* jest zasadą o anglosaskiej proweniencji, znaną również w prawie międzynarodowym publicznym. Nie wydaje się jednak celowe, aby w pracy oddzielnie omawiać zasadę *estoppel*, gdyż podobnie jak w przypadku zasady dobrej wiary punktem odniesienia jest tu zakaz *venire contra factum nemini proprium licet*. Zob. H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 31; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 65.

³⁷³ Zob. J. Parchomiuk, dz. cyt., s. 290.

³⁷⁴ H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 83 i n.; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 13;

³⁷⁵ Tak W. Schmidt, „*Vertrauensschutz*” im öffentlichen Recht. *Randpositionen des Eigentums im spätbürgerlichen Rechtsstaat*, „Juristische Schulung” 1973, s. 529 i 532. Artykuł 14 ust. 1 u.z. stanowi, że „gwarantuje się prawo własności i dziedziczenia. Ich treść i granice określają ustawy”.

³⁷⁶ „Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zakres indywidualnej ochrony zaufania rozciąga się w granicach właściwości dla treści danego prawa podstawowego. W ten sposób można rozważać kolejne warianty sytuacyjne ochrony zaufania za pośrednictwem określonych typów praw podstawowych” – M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki...*, s. 55-56. Zakres ochrony poszczególnych praw podmiotowych analizuje A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 18-50.

³⁷⁷ M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki...*, s. 56-57.

³⁷⁸ H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 86-88; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 62 i s. 66-67.

³⁷⁹ H.-J. Blanke, dz. cyt., s. 87; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 62; M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki...*, s. 57.

³⁸⁰ Cyt. za A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 62. Zob. K.-A. Schwarz, dz. cyt., s. 232.

prawa podstawowe zapewniają niezbędną ochronę zaufania jednostki i nie jest konieczne uzupełnianie tej ochrony koncepcją państwa prawnego³⁸¹. Pogląd ten nie jest jednak przekonujący. Ochrona prawna wynikająca z poszczególnych praw podmiotowych nie jest kompletna i zawiera luki³⁸². Tak jest choćby w przypadku zakazu uchylenia decyzji tworzących dla strony prawa lub samowiązania administracji składanymi przyrzeczeniami. W tym przypadku prawa podstawowe nie zapewniają ochrony zaufania, którą należy wyprowadzić z wartości państwa prawnego³⁸³.

Reasumując, w niemieckiej tradycji prawnej ochrona zaufania jest subiektywnym aspektem państwa prawnego. Współcześnie jednak coraz częściej zaufanie może być chronione przez prawa podmiotowe, przy czym pomiędzy tymi ostatnimi a wartością państwa prawnego nie zachodzi stosunek wykluczania, lecz uzupełniania się.

3. Rule of law

A.V. Dicey, uznawany za twórcę klasycznej koncepcji rządów prawa³⁸⁴, w 1885 r. pisał, że „[...] «rządy prawa», stanowiące fundament konstytucji angielskiej, mają trojakić znaczenie [...]. Wyrażenie to przede wszystkim oznacza bezwzględny supremacyę lub przewagę prawa zwyczajnego nad wpływem władzy samowolnej i wyłącza istnienie samowoli rządzących, prerogatyw, nawet szerzej władzy dyskrecyjnej rządu [...]. Oznacza to dalej równość wobec praw, lub jednakową podległość wszystkich klas pospolitemu prawu krajowemu [...]. Wreszcie, wyrażenie «rządy prawa» użyte być może na oznaczenie faktu, że angielskie prawo konstytucyjne, tj. normy, które zagrańicą stanowią naturalną część kodeksu konstytucyjnego, nie jest źródłem, lecz wynikiem praw poszczególnych, określonych i sankcjonowanych przez trybunały [...]”³⁸⁵.

³⁸¹ A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 62.

³⁸² Tamże, s. 62.

³⁸³ Tamże, s. 66-67.

³⁸⁴ Tak F.A. Hayek, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2011, s. 205. F.A. Hayek źródł rządów prawa doszukuje się już w tradycji antycznej, w szczególności w twórczości Peryklesa i Arystotelesa. Podkreśla też, że w 1624 r. sir E. Cook pisał: „jeśli ktokolwiek otrzymuje wyłączność na produkcję kart do gry lub na jakiegokolwiek inne rzemiosło, to takie przywileje są sprzeczne ze swobodami i wolnościami tych poddanych, którzy przedtem uprawiali lub legalnie mogli uprawiać to rzemiosło, a w konsekwencji zaprzecza tej wielkiej karcie praw” – tamże, s. 173; R. Gosaldo-Bono, dz. cyt., s. 252. F.A. Hayek zauważył również, że już J. Locke w *Drugim traktacie o rządzie* pisał, że „wolność ludzi pod władzą rządu oznacza życie pod rządami stałych praw, powszechnych w tym społeczeństwie i uchwalanych powołaną w nim władzą ustawodawczą. Jest to wolność do kierowania się swoją własną wolą we wszystkich sprawach, w których prawo tego nie zakazuje, oraz niepodlegania zmiennej, niepewnej, nieznannej arbitralnej woli innego człowieka” – F.A. Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 175.

³⁸⁵ A.V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1908, s. 130-131. Tłumacząc pierwsze znaczenie formuły rządów prawa, A.V. Dicey pisał: „wyrażamy przez nią przedewszystkiem, że nikt nie może być karany, jak tylko za przekroczenie prawa, ustanowionego w drodze zwyczajnej procedury, przez zwyczajne sądy krajowe. Przeciwstawiamy tym wypadku rządu prawa wszystkim innym systemom rządów

Pierwszy element rządów prawa wymaga, aby stosunki pomiędzy jednostką i władzą publiczną były regulowane przez powszechnie znane przepisy prawne, a nie tylko przez arbitralne decyzje władzy. Prawo musi więc być pewne i przewidywalne³⁸⁶. Rządzić powinno prawo a nie ludzie (ang. *rule of law and not of men*). Drugi element wymaga równości wobec prawa³⁸⁷. Trzeci oznacza, że konstytucja funkcjonalna (a nie formalna) jest podstawą sądowej ochrony prawa jednostek. Trzeci element był powiązany z pewną niechęcią do francuskiego prawa administracyjnego. Autor zakładał wyższość angielskiej tradycji prawnej nad kontynentalną w zakresie ochrony praw jednostek. Według A.V. Diceya angielskie prawa obywatelskie były lepiej chronione, gdyż wynikały z niezmiennego orzecznictwa, a nie z tekstów prawnych, które jednym pociągnięciem pióra mogły być uchylone³⁸⁸. Ta klasyczna wizja rządów prawa przez długie lata panowała w angielskiej doktrynie³⁸⁹.

Ponad pół wieku później koncepcję rządów prawa zmodyfikował F.A. Hayek, który w 1944 r. pisał: „pomijając wszystkie fachowe wyrażenia znaczy to, że rząd we wszystkich swoich działaniach jest zobowiązany przestrzegać przepisów ustalonych i ogłoszonych uprzednio – przepisów, które umożliwiają przewidzieć z dość dużą pewnością, jak władza użyje jej przymusowej siły w danych okolicznościach, i planować swoje indywidualne sprawy na podstawie tej wiedzy. [...] W granicach znanych praw, indywidualny człowiek jest wolny w dążeniu do osiągnięcia swoich celów i pragnień, pewny, że władza rządowa nie będzie użyta rozmyślnie do zniszczenia jego wysiłków”³⁹⁰.

osób, wyposażonych szeroką władzą, nieokreśloną i niekontrolowaną” – tamże, s. 119. W zakresie drugiego znaczenia pisał: „skoro mówimy, że rządy prawa są cechą charakterystyczną Anglii, to rozumiemy przez to, że nie tylko nikt u nas nie stoi ponad prawem, lecz że każdy człowiek, jakkolwiek pełniłby urząd, podlega prawom zwyczajnym królestwa i wyrokom sądów zwyczajnych”, tamże, s. 123. „Pozostaje nam jeszcze trzecie znaczenie wyrażenia «rządy prawa». [...] Zasady ogólne konstytucyj (takie jak na przykład wolność osobista, prawo zebrania publicznych) są u nas rezultatem orzeczeń sądowych, określających prawa obywateli [...]. Fakt ten oddaje po części popularne określenie, że «konstytucja nie została stworzona, lecz sama powstała». [...] Konstytucja angielska nie jest w ogóle dziełem prawodawstwa, lecz owocem obrony praw jednostki przed trybunałami. Konstytucja nasza jest dziełem sędziów (a judge-made Constitution)” – tamże, s. 125.

³⁸⁶ J. Jowell, *The Rule of Law and its Underlying Values*, [w:] J. Jowell, D. Oliver (eds), *The Changing Constitution*, Oxford 2007, s. 10.

³⁸⁷ Zob. P. Craig, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: an Analytical Framework*, „Public Law” 1997, s. 467; L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 24; F. Emmert, *Rule of Law in Central and Western Europe*, „Fordham International Law Journal” 2008, Nr 32, s. 554.

³⁸⁸ A.V. Dicey, dz. cyt., s. 120-123 i s. 125-130; J. Supnat, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 114-115; L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 24. I. Dyrda pisała, że „u podłoża owej opozycji przeciw *droit administratif*, którą wyrażał Dicey, leżało mylne przekonanie, że jest to system przywilejów dla władzy działającej w życiu publicznym oraz specjalnych dla niej sądów” – I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki...*, s. 20-21. Zob. F. Longchamps, *Współczesne kierunki...*, s. 194; J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego...*, s. 20-21; J. Jowell, *The Rule of Law...*, s. 7-9; F.A. Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 205-206.

³⁸⁹ Zob. I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki...*, s. 21-23.

³⁹⁰ F.A. Hayek, *Droga do niewoli. The Road to Serfdom*, przeł. J. Emil, Londyn 1982, s. 56. J. Supnat wskazuje, że F.A. Hayek zmodyfikował koncepcję rządów prawa autorstwa Diceya w kierunku wersji *Rechtsstaat* – J. Supnat, *Rządy prawa...*, s. 116-117.

Tę wizję rozwija J. Raz³⁹¹, który pisze, że rządów prawa nie można sprowadzić tylko do zasady legalności. Rządy prawa oznaczają „[...] coś więcej niż prawo i porządek narzucony rządowi”³⁹². Prawo musi stanowić swego rodzaju wskazówkę dla jednostki. Dlatego musi być jawne, jasne, perspektywne, a nie retroaktywne³⁹³. Skoro prawo jest wskazówką dla jednostki, to nade wszystko powinno zabezpieczać możliwość wyboru celów życia oraz kierowania ku nim swego działania. Zdolność do tego zależy od istnienia stabilnych ram prawnych³⁹⁴.

Rządy prawa są sposobem ochrony wolności indywidualnej, która oznacza „[...] rzeczywiście wybór spośród wielu istniejących możliwości. Możliwość przewidzenia rzeczywistości zwiększa możliwość działania”³⁹⁵. W rządach prawa istotne jest również, aby respektowano godność człowieka³⁹⁶. „Respektowanie ludzkiej godności pociąga za sobą traktowanie istot ludzkich jako osób zdolnych do planowania i projektowania swojej przyszłości. Tym samym respektowanie godności ludzi obejmuje respektowanie ich autonomii, prawa kontrolowania przyszłości”³⁹⁷. J. Raz podkreśla przy tym, że „prawo może na wiele sposobów pogwałcić godność ludzką. Posłuszeństwo zasadzie rządów prawa bynajmniej nie gwarantuje, że do pogwałceń takich nie dojdzie. Lecz jest

³⁹¹ J. Raz, *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, przeł. P. Maciejko, Warszawa 2000, s. 212.

³⁹² Tamże, s. 212-213. Podobnie F.A. Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 207. J. Raz podkreśla formalny charakter tej koncepcji rządów prawa. „Doktryna rządów prawa pochodzi z owej podstawowej intuicji: prawo musi być w stanie stanowić wskazówkę dla zachowania tych, którzy mu podlegają. Jest oczywiste, że ta koncepcja rządów prawa jest koncepcją formalną. [...] Nic nie mówi o prawach podstawowych, równości i sprawiedliwości. Można by nawet sądzić, że ta wersja doktryny jest do tego stopnia formalna, iż jest ona niemal pozbawiona treści. Jest to dalekie od prawdy. Większość wymogów wiązanych z rządami prawa, zanim zaczęła one oznaczać wszystkie cnoty państwa, da się wyprowadzić z tej jednej podstawowej idei” – J. Raz, dz. cyt., s. 214.

³⁹³ Stąd wymogami rządów prawa jest, aby: 1) prawo odnosiło się do przyszłości, było jawne i jasne; 2) prawo było względnie stabilne („stabilność jest niezbędną cechą prawa, jeśli ma ono sterować długotrwałymi decyzjami”); 3) tworzenie poszczególnych praw było uwarunkowane jawnymi, stabilnymi, jasnymi i powszechnymi regułami; 4) istniały gwarancje niezależnych sądów; 5) przestrzegano zasady sprawiedliwości naturalnej („jawne i sprawiedliwe wysłuchanie racji strony, brak uprzedzeń itp., są oczywiście niezbędne do poprawnego zastosowania prawa”); 6) sądownictwo mogło kontrolować działania legislatywy i administracji; 7) istniał łatwy dostęp do sądów; 8) uznanie nie może prowadzić do nadużycia prawa. J. Raz zauważył, że „lista ta jest bardzo niepełna”. Autor pisze również, że podobną listę przedstawił L.L. Fuller. W końcu, zdaniem J. Raza, rządy prawa są wartością negatywną w tym sensie, że minimalizują/ograniczają władzę arbitralną, niestabilność, niejasność, retrospektywność itd., tamże, s. 218; J. Supernat, *Rządy prawa...*, s. 118-119. Zob. L.L. Fuller, *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 2004, s. 29-77.

³⁹⁴ „Prawo może pomóc w zapewnieniu takich stałych punktów odniesienia na dwa sposoby: (1) przez ustabilizowanie relacji społecznych, które przy braku prawa mogłyby się rozpaść lub rozwinąć w niekonsekwentny i nieprzewidywalny sposób; (2) przez politykę samoograniczenia, której celem jest uczynienie samego prawa stabilną i bezpieczną podstawą dla indywidualnego planowania. Ten ostatni aspekt dotyczy rządów prawa” – J. Raz, dz. cyt., s. 220.

³⁹⁵ Tamże.

³⁹⁶ „Ważniejszy od obu tych czynników jest fakt, że przestrzeganie rządów prawa jest konieczne, jeżeli prawo ma respektować ludzką godność”, tamże, s. 221.

³⁹⁷ J. Raz podkreśla jednak, że taka kontrola nigdy nie jest pełna, tamże, s. 221.

rzeczą oczywistą, że celowe naruszenie owej zasady gwałci ludzką godność [...]”³⁹⁸. Naruszenie ludzkiej godności może przybrać dwie postacie. „Może prowadzić do niepewności lub do niespełnienia oczekiwań. Prowadzi ono do niepewności w przypadku, gdy prawo nie umożliwia ludziom przewidywania przyszłych sytuacji lub ścisłego przewidywania (jak to się dzieje w przypadku niejasności i większości przypadków szerokiej uznaniowości). Prowadzi do niespełnienia oczekiwania w przypadku, gdy wrażenie pewności i stabilności, które zachęca do tworzenia planów na podstawie istniejącego prawa, zostaje unicestwione przez tworzenie prawa działającego wstecz czy też przez uniemożliwienie prawdziwego egzekwowania prawa, itp. Zło niepewności polega na stworzeniu szans na pojawienie się władzy arbitralnej i ograniczeniu planowania własnej przyszłości. Zło niespełnionych oczekiwań jest większe. Niezależnie od bezpośredniej krzywdy narusza ono ludzką godność poprzez wyrażenie braku szacunku dla ludzkiej autonomii. Prawo zachęca w takich przypadkach do działań autonomicznych tylko po to, by zniweczyć ich skutki. [...] Często przypomina schwytywanie w pułapkę: ktoś zostaje nakłoniony do zawierzenia prawu, a następnie zapewnienie okazuje się puste i samo to zawierzenie staje się przyczyną krzywdy”³⁹⁹.

W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na koncepcję rządów prawa sformułowaną przez J. Rawlsa, która nie pozostaje bez wpływu na angielską doktrynę⁴⁰⁰. Ten wybitny amerykański filozof wyjaśnił, że sprawiedliwość formalna, czyli regularne, prawidłowe i bezstronne stosowanie publicznych reguł w zastosowaniu do systemu prawnego staje się zasadą rządów prawa⁴⁰¹. Rządy prawa ściśle wiążą się z wolnością. „System prawny jest uporządkowanym zbiorem publicznych reguł, sankcjonowanych przymusem, adresowanych do racjonalnych osób, mającym na celu uregulowanie ich postępowania i stworzenia ram społecznej kooperacji”⁴⁰². Jeżeli te reguły są sprawiedliwe, to stanowią podstawę „uzasadnionych oczekiwań”⁴⁰³. „Na ich podstawie ludzie mogą wzajemnie na sobie polegać i słusznie występować ze sprzeciwem, gdy ich oczekiwania nie zostają spełnione”⁴⁰⁴. W rządy prawa wpisany jest również nakaz, aby podobne przypadki traktować tak samo⁴⁰⁵.

³⁹⁸ Tamże, s. 221-222.

³⁹⁹ Tamże, s. 222.

⁴⁰⁰ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 12-13; R. Thomas, dz. cyt., s. 45.

⁴⁰¹ „Regularne, prawidłowe i bezstronne – i w tym sensie sprawiedliwe (*fair*) – stosowanie praw możemy określić mianem «sprawiedliwości jako regularności i prawidłowości» (*justice as regularity*)” – J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 344-355.

⁴⁰² Tamże, s. 345.

⁴⁰³ W polskim przekładzie tego dzieła jest mowa o uprawnionych oczekiwaniach, w sytuacji gdy w oryginale J. Rawls pisał: „when these rules are just they establish a basis of legitimate expectations”. Zatem w oryginale autor posługuje się zwrotem uzasadnionych oczekiwań, a nie uprawnionych oczekiwań – J. Rawls, *A theory of justice*, Harvard 2009, s. 235.

⁴⁰⁴ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości...*, s. 345.

⁴⁰⁵ Tamże, s. 348-350.

Dotychczas zaprezentowane wizje rządów prawa nazywane są formalnymi. W tym ujęciu rządy prawa określają przede wszystkim, czym powinno być prawo. W tym zakresie rządy prawa wymagają, aby system prawny zapewniał jednostkom zdolność do autonomicznego prowadzenia swoich spraw i planowania życia⁴⁰⁶. Wyróżnia się również materialne koncepcje, gdzie rządy prawa obejmują także elementy moralności, a przede wszystkim prawa materialne jednostek⁴⁰⁷. R. Dworkin wyróżniał dwie różne koncepcje rządów prawa. Jedną nazwał koncepcją księgi reguł lub po prostu koncepcją kodeksów⁴⁰⁸. Drugą – koncepcją praw, a ściślej rzecz ujmując, praw podmiotowych⁴⁰⁹. W tej pierwszej władza publiczna wykonywana jest w sposób określony w powszechnie dostępnej księdze reguł. Rząd i obywatele muszą postępować zgodnie z tymi regułami, dopóki nie zostaną one derogowane. Koncepcja księgi reguł nie stawia żadnych wymogów co do treści tych reguł (przepisów wyrażonych w kodeksach). Tak więc, bez względu na treść, reguły obowiązują i muszą być przestrzegane. Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że kwestia materialnej sprawiedliwości jest postulatem niezależnym od rządów prawa⁴¹⁰. R. Dworkin proponuje jednak alternatywną koncepcję odwołującą się do praw podmiotowych. Zakłada ona, że jednostki mają moralne prawa i obowiązki względem siebie oraz prawa polityczne (publiczne) wobec państwa. Reguły zapisane w kodeksach nie wyczerpują praw jednostki, które wynikają także z zasad prawa⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Jak widać, koncepcje te nie są całkowicie pozbawione treści i celów. Zob. L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 26; J. Jowell, dz. cyt., s. 10.

⁴⁰⁷ B.Z.Tamanaha, *The Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge 2004, s. 102.

⁴⁰⁸ R. Dworkin pisał: „the first I shall call the «rule-book» conception” – tenże, *A Matter of Principle*, Oxford 2001, s. 11. J. Suprenat trafnie koncepcję księgi reguł określa formalnymi rządami prawa – tenże, *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 422.

⁴⁰⁹ „I shall call the second conception of the rule of law the «rights» conception” – R. Dworkin, *A Matter of Principle...*, s. 11.

⁴¹⁰ Tamże. Zob. R. Dworkin, *Imperium prawa*, przeł. J. Winczorek, Warszawa 2006, s. 211; M. Kordeła, *Zasady prawa...*, s. 44-45; C.L. Ten, dz. cyt., s. 517.

⁴¹¹ R. Dworkin, *A Matter of Principle...*, s. 11. W trudnych przypadkach, gdzie reguły nie mają zastosowania lub są niewystarczające dla sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy, koncepcja praw podmiotowych wymaga, aby sędzia wydał orzeczenie spójne z ogólną interpretacją prawną i „polityczną” kulturą społeczności, tamże, s. 2. Orzeczenia te wynikają z wartości sprawiedliwości, słuszności i rzetelnego procesu. Z. Pulka pisze, że „[...] sędzia w procesie rozstrzygnięcia «trudnych przypadków» jest związany systemem wartości wyrażonych w zasadach, które tworzą «głęboką strukturę» normatywną systemu prawa” – Z. Pulka, dz. cyt., s. 172. Sędzia nie może jednak ignorować reguł. W trudnych przypadkach ta spójna interpretacja prawa nie może być sprzeczna z regułami. Tutaj R. Dworkin przytacza przykład sędziego wyznającego zasadę, zgodnie z którą biedni mają prawo do nadwyżki majątkowej przypadającej bogatym. Nie oznacza to, że sędzia będzie stosował tę zasadę w przypadku kradzieży w celu uniknięcia nałożenia na ubogiego oskarżonego kary grzywny. Taka zasada byłaby sprzeczna z regułami wyrażonymi w kodeksach – R. Dworkin, *A Matter of Principle...*, s. 17-18. Opisując tzw. model społeczności (wspólnoty) politycznej, R. Dworkin pisał: „opiera się na twierdzeniu, że ludzie tylko wtedy są członkami rzeczywistej wspólnoty politycznej, gdy akceptują fakt, że ich losy są ze sobą blisko powiązane: gdy uznają, że ich życie regulują wspólne im zasady, a nie tylko reguły uświęcone politycznym kompromisem” – R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 212; M. Kordeła, *Zasady prawa...*, s. 45 i s. 50-51. Zob. B.Z.Tamanaha, dz. cyt., s. 102-104.

Rozróżnienie między formalnym a materialnym ujęciem rządów prawa wydaje się nieco sztuczne⁴¹². Rządy prawa zawierają przecież formalne i materialne elementy⁴¹³. Chronią one: legalność, wolność, prawa podmiotowe, uzasadnione oczekiwania i proporcjonalność⁴¹⁴. W ich ramy wpisany jest przede wszystkim wymóg wiarygodności, równości, stałości i przewidywalności. Aby jednostka była autonomiczna, musi być w stanie planować i przewidzieć konsekwencje prawne swoich działań⁴¹⁵. Dlatego prawo i działania administracji podlegają wymogom przewidywalności oraz pewności. Z punktu widzenia ekonomii pewność prawa, jak pisał M. Weber, jest warunkiem wstępnym racjonalnej przedsiębiorczości⁴¹⁶. Działalność gospodarcza, która jest ważnym elementem autonomicznego podejmowania decyzji, może być racjonalnie wykonywana tylko wtedy, gdy podmioty gospodarcze mogą polegać na państwie i prawie⁴¹⁷.

W szybko zmieniającym się i coraz bardziej niepewnym świecie prawo jest tym, na czym jednostka powinna polegać⁴¹⁸. W prawie administracyjnym znaczenie przewidywalności wzrasta w szczególności wobec szerokiego zakresu kompetencji dyskrecjonalnych przysługujących organom administracji publicznej. Jednostki w tych warunkach nie mogą łatwo przewidzieć, w jaki sposób kompetencje będą wykonywane. Jednak już samo zachowanie tych organów może tworzyć pewne oczekiwanie co do sposobu ich wykonywania w przyszłości. Poszanowanie tych oczekiwań sprawia, że uznanie administracyjne jest bardziej przewidywalne⁴¹⁹. S. Schonberg podkreśla również, że rządy prawa zakładają formalną równość. Sprawy muszą być traktowane podobnie. Bez formalnej równości prawo staje się arbitralne, a tym samym nieprzewidywalne i niepewne⁴²⁰. Ponadto rządy

⁴¹² L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 27.

⁴¹³ Lord T. Bingham wyróżnił następujące formalne i materialne elementy rządów prawa: 1) prawo musi być zrozumiałe i przewidywalne, 2) przepisy nie powinny pozostawiać szerokiego zakresu dyskrecjonalnych kompetencji stosowania prawa, 3) prawo powinno mieć zastosowanie do wszystkich, chyba że obiektywne okoliczności uzasadniają zróżnicowanie (niektóre przepisy mogą być stosowane do dzieci lub więźniów), 4) prawo musi zapewniać ochronę praw podstawowych, 5) należy zapewnić środki ochrony prawnej, bez ponoszenia nadmiernych kosztów, 6) funkcjonariusze publiczni muszą wykonywać swoje kompetencje racjonalnie i w dobrej wierze, 7) państwo powinno zapewnić właściwe procedury prawne, 8) rządy prawa wymagają przestrzegania przez państwo zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego – lord T. Bingham, *Lives of the Law: Selected Essays and Speeches: 2000-2010*, Oxford 2011, s. 9-12.

⁴¹⁴ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 27.

⁴¹⁵ Autonomia jednostki wobec państwa oznacza zdolność kształtowania swojego życia według własnych zasad, zob. G. Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge 1988, s. 16-17 i s. 20; tenże, *Autonomia*, [w:] R.E. Goodin, F. Pettit (red.), dz. cyt., s. 465; M. Błachut, *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2793, „Prawo” 2005, t. CCXCVII, s. 44-47 i s. 52.

⁴¹⁶ Tak S. Schonberg, dz. cyt., s. 12.

⁴¹⁷ Tamże.

⁴¹⁸ Tamże.

⁴¹⁹ Tamże.

⁴²⁰ Tamże. J. Supernat pisze, że ogólność i generalność prawa oznacza, że prawo stosuje się wobec każdego, bez uprzywilejowania kogokolwiek. Każdy jest równy wobec prawa (równość formalna) i każdy jest traktowany w taki sam sposób, wolny od arbitralnej ingerencji państwa – tenże, *Rządy prawa...*, s. 120.

prawa zakładają pewien stopień stałości. Indywidualne planowanie staje się trudne, jeżeli prawo i polityka administracyjna zmieniane są zbyt często lub gwałtownie. Ponadto częste zmiany mogą podważać prawa podmiotowe poprzez niepewność co do ich granic.

Reasumując tę część rozważań należy podkreślić, że ochrona uzasadnionych oczekiwań przez zasady prawa administracyjnego daje wyraz przewidywalności, równości i stałości, które są wpisane w rządy prawa⁴²¹.

⁴²¹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 13-14; P. Craig, S. Schonberg, dz. cyt., s. 697. Teoria rządów prawa jako uzasadnienie dla ochrony uzasadnionych oczekiwań spotkała się z krytyką zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną (ang. *internal and external criticism*). Wewnętrzna krytyka zakłada, że skutkiem ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zmniejszenie, a nie zwiększenie pewności prawnej. Przemawiać za tym mają cztery powody. Po pierwsze, uzasadnione oczekiwania są z natury niejasnym standardem, który wprowadza niepewność tylnymi drzwiami. Według S. Schonberga argument ten jest nieprzekonywający. Konceptualne innowacje zawsze wprowadzają niepewność co do zakresu ich zastosowania. Dziś zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest już o wiele lepiej opisana niż choćby 20 lat temu. Ponadto jeżeli nawet skutkiem uzasadnionych oczekiwań są pewne niejasności w zakresie stosowania prawa, to taka strata jest kompensowana przez takie korzyści jak przewidywalność i równość. Po drugie, podnoszono, że ochrona prawna w sytuacji zmiany polityki administracyjnej może wymagać wprowadzenia przepisów przejściowych. Takie przepisy są niejasne i skomplikowane. Współczesne doświadczenie ujawnia jednak słabość tego argumentu. Przepisy przejściowe rzeczywiście są często stosowane dlatego, że stanowią kompromis pomiędzy ochroną interesu indywidualnego i ogólnego. Uznanie analizowanej zasady kładzie nacisk na ochronę uzasadnionych oczekiwań przy opracowaniu takich przepisów. Po trzecie, argumentowano, że ochrona uzasadnionych oczekiwań prowadziła do tzw. efektu chłodzenia (ang. *cooling effect*) administracji publicznej w następujący sposób. Jeśli organy administracji publicznej będą zobowiązane do przestrzegania swoich zapewnień, to niewykluczone, że z tego powodu będą mniej skłonne do publikacji wytycznych, udzielania informacji i pouczeń. Zatem indywidualne planowanie będzie utrudnione. S. Schonberg podkreśla jednak, że nie ma żadnych dowodów na istnienie takiego efektu w angielskim, amerykańskim, niemieckim, holenderskim, duńskim, francuskim i europejskim prawie administracyjnym. Wręcz przeciwnie, w całej Europie widoczna jest tendencja do otwartości i jawności w administracji, choćby wskutek działania rzeczników praw obywatelskich, inicjatyw legislacyjnych lub dyrektyw UE. Czwarty argument, tzw. wewnętrznej krytyki, sprowadza się do tego, że uznanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań spowoduje „lawinę” żądań o przeprowadzenia kontroli sądowej działań administracji. Te obawy są nieuzasadnione z dwóch przyczyn. Ten potencjalny wzrost spraw sądowych może doprowadzić do uproszczenia sądowych mechanizmów odwoławczych i co ważniejsze, ulepszenia mechanizmów alternatywnego rozwiązywania sporów. Drugą przyczyną jest brak bezpośredniego związku pomiędzy ochroną uzasadnionych oczekiwań a wzrostem liczby spraw sądowych. Może być to związane ze wzrostem świadomości prawnej lub rozszerzeniem systemów pomocy prawnej itd. W zewnętrznej krytyce przyjmuje się, że wartości autonomii i wolności gospodarczej nie są wystarczającym fundamentem nowoczesnej teorii prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Ta zewnętrzna krytyka nie jest bardziej przekonująca niż krytyka wewnętrzna. Według S. Schonberga przede wszystkim autonomia pozostaje ważną wartością, która powinna być chroniona przez prawo. Nie można jednak wykluczyć, że rządy prawa w mniejszym stopniu zależą od autonomii. Tutaj autor zwraca uwagę na alternatywną koncepcję rządów prawa J. Habre-masa, w której punktem wyjścia dla ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest autonomia, lecz problem koordynacji życia społecznego. Interakcje społeczne podlegają tzw. podwójnemu przypadkowi (ewentualności), który sprawia, że planowanie jest niepewne. Koordynacja odbywa się w następujący sposób. W pierwszej kolejności, jednostki rozwijają „behawioralne oczekiwania” o tym, jak działa natura (np. słońce wszędzie jutro) i jak działają inni (np. jeśli zgodzę się na kolację, możesz oczekiwać ode mnie, że przyjdę). Powołując się na te oczekiwania, ludzie angażują się w dyskurs, który w warunkach racjonalnej argumentacji, przybiera formę działań komunikacyjnych. Rolą praw jest wzmocnienie koordynacji poprzez stabilizację „behawioralnych oczekiwań” oraz poprzez instytucjonalizację warunków racjonalnego dyskursu. Wkładem nowoczesnego systemu prawnego jest zapewnienie pewności prawnej, która umożliwia adresatom prawa przewidzieć skutki własnego zachowania i innych. Dlatego normy prawne muszą być ogólne i stosowane do wszystkich osób w podobny sposób. Co ciekawe,

Podobnie jak w niemieckiej nauce o prawie administracyjnym, również w Anglii usprawiedliwienie dla ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań nie wyczerpuje się tylko w wartości rządów prawa. W pierwszej kolejności należy tu przedstawić stosunkowo wąską teorię polegania (ang. *the Reliance Theory*), która łączy ochronę uzasadnionych oczekiwań z zasadą *estoppel*⁴²². Ta teoria zakłada, że uzasadnione oczekiwania powinny być prawnie chronione, aby jednostka, która na nich polega, nie poniosła z tego tytułu szkody majątkowej. Istnieje bowiem ogólne zobowiązanie, aby nie powodować szkody innym, co wynika z zasady maksymalizowania dobrobytu społeczeństwa. Zatem poszanowanie autonomii jednostki wymaga, żeby swobodne uznanie organu administracji publicznej było ograniczone do zakresu, w jakim wyrządza jej szkodę majątkową. Jeżeli władza publiczna skłoniła jednostkę, aby polegała na zapewnieniach administracji, to musi honorować oczekiwania lub wyrównać szkodę majątkową⁴²³. Teoria polegania nie jest jednak wystarczającą alternatywą wobec rządów prawa. Nie obejmuje przecież wszystkich tych sytuacji, w których nie występuje szkoda majątkowa. W tym względzie P. Craig i S. Schonberg przytaczają przykład osoby, która została poinformowana, że spełnia wszelkie przesłanki do adopcji osieroconego siostrzeńca z zagranicy, po czym organ bez ważnych powodów odmówił adopcji wbrew poprzedniemu stanowisku. Powstaje więc retoryczne pytanie, jak w tych okolicznościach zrekompensować krzywdę⁴²⁴. Dlatego teoria rządów prawa jest bardziej przekonująca⁴²⁵.

Ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań sprzyja również budowaniu zaufania do władzy publicznej i dobrej administracji. Innymi słowy, służy zapewnieniu sprawności administracyjnej⁴²⁶. W doktrynie badane jest również zjawisko *spill-over*, określane też teorią osmozy zasad ogólnych⁴²⁷. Administracja krajowa jest zobowiązana przestrzegać zasady ogólnej europejskiego prawa administracyjnego, w sytuacji tzw. administracji pośredniej⁴²⁸. W sprawach, gdzie znajduje zastosowanie prawo europejskie, ochrona uzasadnionych oczekiwań będzie podlegać regułom tego prawa, a nie prawa krajowego⁴²⁹.

wymogi te są podobne do tych opracowanych przez J. Raza w związku z rządami prawa opartymi na autonomii – S. Schonberg, dz. cyt., s. 17-24.

⁴²² Teoria polegania, podobnie jak szersza teoria rządów prawa, bierze jako punkt wyjścia autonomię. W sytuacji, gdy teoria polegania łączy ochronę uzasadnionych oczekiwań z zasadą *estoppel*, to teoria rządów prawa łączy ochronę uzasadnionych oczekiwań z zasadą pewności prawnej. Tamże, s. 9.

⁴²³ Tamże, s. 9-10.

⁴²⁴ P. Craig, S. Schonberg, dz. cyt., s. 697.

⁴²⁵ S. Schonberg, dz. cyt., s. 17.

⁴²⁶ P. Craig, S. Schonberg, dz. cyt., s. 697.

⁴²⁷ R. Thomas podkreśla, że zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań została pierwotnie wypracowana w niemieckim prawie administracyjnym, następnie zyskała akceptację w europejskim prawie administracyjnym. Stąd zaś „przeniknęła” do Anglii – R. Thomas, dz. cyt., s. XV i s. 42.

⁴²⁸ A zatem wtedy, gdy krajowe organy odpowiadają za realizację zadań UE.

⁴²⁹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 26.

W ten pośredni sposób będzie dochodzić do harmonizacji zasad krajowego prawa administracyjnego z zasadami europejskiego prawa administracyjnego⁴³⁰.

We wczesnym orzecznictwie angielskie sądy ochronę uzasadnionych oczekiwań wiązały z prawem do wysłuchania (łac. *audi alteram partem*), która wywodzi się z naturalnej sprawiedliwości⁴³¹. Koncepcja ta obecnie jest jednak uważana za niewystarczającą, a sądy udzielają szerszej ochrony z tego tytułu.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że podstawy aksjologiczne ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie angielskim są różnorodne⁴³². Najbardziej wszechstronna i przekonująca jest jednak teoria rządów prawa.

4. *État de droit*

Istnieją dwie specyficzne cechy, które należy uwzględnić, aby opisać wypracowaną we Francji koncepcję państwa prawnego. Po pierwsze, takie pojęcia jak *Rechtsstaat* lub *Rule of law* przez wiele lat nie miały ekwiwalentu w języku prawnym i prawniczym we Francji. Po drugie, wartość państwa prawnego łączona jest przede wszystkim z konstytucyjną kontrolą władzy publicznej i jest przeciwstawiona suwerenności parlamentu⁴³³.

⁴³⁰ W doktrynie argumentuje się, że taka sprawiedliwość „dwóch prędkości” jest dyskusyjna. Stawia się pytanie: dlaczego ludzie są gorzej chronieni przez prawo krajowe? W końcu czy różne traktowanie spraw krajowych i europejskich nie narusza materialnej równości wobec prawa, a tym samym wartości rządów prawa? S. Schonberg odpowiada, że odmienne traktowanie w tych przypadkach nie narusza zasady równości. W sytuacji, gdy krajowy organ administracji publicznej działa w sferze europejskiego prawa administracyjnego, działa jako administracja pośrednia UE, a w pozostałych przypadkach wykonuje prawo krajowe – S. Schonberg, dz. cyt., s. 27-28 i s. 30. Zob. R. Dworkin, *Imperium prawa...*, s. 177 i n. Inaczej w Niemczech, gdzie podnosi się, że ochrona uzasadnionych oczekiwań pod rządami europejskiego prawa administracyjnego jest słabsza niż krajowa ochrona prawna, zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 944-945; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 1-2.

⁴³¹ Chodzi tu przede wszystkim o sprawy *Schmidt v. Home Secretary* z 1969 r., *Regina v. Liverpool Corporation, ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators Association* z 1972 i *Council of Civil Service Union v. Minister for the Civil Service* z 1984 r. Sprawy omawia, J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 902; R. Thomas, dz. cyt., s. 47-49. Zob. lord A.J. Mackenzie Stuart, *Legitimate Expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law*, „Legal Issues od European Integration” 1983, Nr 1, s. 66; J. Raitio, dz. cyt., s. 202.

⁴³² S. Schonberg jako podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań omawia również efektywność ekonomiczną. Społeczne warunki, w tym zasady prawne, mogą stymulować wzrost gospodarczy. Efektywność jest więc wartością, którą prawo administracyjne powinno wspierać pod rządami prawa. Powstaje jednak pytanie, które zasady prawne zwiększają efektywność? Czy ta zasada, która pozostawia organom szeroki zakres uznania administracyjnego i pozwala na zmianę polityki administracyjnej w zależności od warunków społeczno-gospodarczych; czy zasada, która ogranicza zmiany polityki administracyjnej poprzez ochronę oczekiwań? Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że ochrona uzasadnionych oczekiwań zwiększa efektywność. Jednak S. Schonberg słusznie zauważył, że zweryfikowanie tych twierdzeń wymagałoby badań empirycznych, które dotychczas nie zostały przeprowadzone – S. Schonberg, dz. cyt., s. 29.

⁴³³ L. Pech, *Rule of Law in France*, [w:] R. Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law. Theories and Implementation of Rule of Law in twelve Asian Countries, France and U.S.*, Nowy York 2004, s. 76.

Po raz pierwszy termin *État de droit* został użyty przez L. Duguita w 1907 r. jako tłumaczenie pojęcia *Rechtsstaat*⁴³⁴. Jednak głównym teoretykiem, który starał się dostosować tę niemiecką konstrukcję do krajowych potrzeb, był R. Carré de Malberg⁴³⁵. Powstaje jednak pytanie: dlaczego pojęcie państwa prawnego pojawiło się tak późno we Francji? Stan ten można wyjaśnić faktem wypierania tego pojęcia przez inne terminy, które były ważne dla francuskiej tożsamości konstytucyjnej. I tak J.J. Rousseau przyjmował, że każde państwo rządzone przez prawo można opisać jako republikę⁴³⁶. Co więcej, art. XVI Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 26 sierpnia 1789 r. stanowi, że „społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz, nie ma Konstytucji”. Widoczne są tutaj dwa postulaty państwa prawnego: podział władzy i ochrona praw podstawowych⁴³⁷. Tak więc długoletni brak pojęcia, które wprost odpowiadałby terminom *Rechtsstaat* lub *Rule of Law*, można wyjaśnić tradycyjnym rozumieniem republiki i konstytucjonalizmu⁴³⁸.

We Francji znane jest też pojęcie państwa legalnego (fr. *État legal*), które ściśle wiązało się z koncepcją suwerenności parlamentu oraz związania administracji prawem⁴³⁹. W tradycji francuskiej ustawy miały stanowić wyraz woli narodu reprezentowanego przez parlament. To ustawy są podstawą działania administracji, która ma charakter wykonawczy⁴⁴⁰. Dlatego idea organu sądowego zmieniającego wolę narodu została odrzucona⁴⁴¹.

W tych warunkach szczególną rolę spełniła Rada Stanu (fr. *Conseil d'État*), której dziełem są ogólne zasady prawa administracyjnego mające na celu ochronę praw jednostek przed nadużyciem władzy publicznej. Ogólne zasady prawa administracyjnego nie są prawem pisanym, lecz przejawem liberalnej tradycji i stanowią „wyraz *quasi* ustawodawczej władzy sędziego”⁴⁴². Co więcej, wymóg legalności wyznacza administracji obowiązek działania z poszanowaniem ogólnych zasad prawa administracyjnego

⁴³⁴ Zob. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel. Théorie générale de l'État – Organisation politique*, Paris 1907.

⁴³⁵ Zob. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'État*, Paris 1920, s. 492.

⁴³⁶ Zob. L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 37.

⁴³⁷ Zob. J. Chevallier, *L'État de droit*, Paris 1994, nb. 54-58.

⁴³⁸ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 37; R. Gosaldo-Bono, dz. cyt., s. 246-248.

⁴³⁹ L. Pech sformułował tezę, że państwo legalne było podobne do formalnej koncepcji *Rechtsstaat* z czasów Republiki Weimarskiej – tenże, *The Rule of Law...*, s. 38. O relacjach pojęć państwa legalnego i prawnego zob. R. Carré de Malberg, dz. cyt., s. 492 i n. Zob. J. Chevallier, *L'État de droit...*, nb. 30-32.

⁴⁴⁰ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, przeł. A. Peretiatkiewicz, Łódź 1948, s. 56-59; J. Chevallier, *L'État de droit...*, nb. 30-32; A. Stępkowski, dz. cyt., s. 73, s. 100-103. Przepis z art. VI Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r. stanowi, że „ustawa jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy obywatele mają prawo brać udział w jej tworzeniu bądź osobiście, bądź przez swych przedstawicieli”.

⁴⁴¹ Szerzej o suwerenności parlamentu R. Carré de Malberg, dz. cyt., s. 616; J. Chevallier, *L'État de droit...*, nb. 30-32; L. Pech, *Rule of Law in France...*, s. 83 i n.

⁴⁴² F. Longchamps, *Współczesne kierunki...*, s. 39-41; J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna...*, s. 161-165.

wypracowany przez Radę Stanu⁴⁴³. Wiele z tych zasad, takich jak choćby równość wobec prawa czy zasada trwałości aktów administracyjnych tworzących prawa dla strony, wpisuje się w wartość państwa prawnego⁴⁴⁴.

Dopiero w okresie V Republiki Francuskiej, a dokładnie w latach 1971 i 1974, wprowadzono kontrolę konstytucjonalności ustaw. Od tego czasu ustrój Francji opisywany jest jako *État de droit*, gdyż porządek prawny gwarantuje, że wszystkie władze publiczne, w tym legislatywa, działają pod kontrolą sądów⁴⁴⁵. Trzeba jednak zauważyć, że współczesna teoria państwa prawnego w dużej mierze opiera się na koncepcji władzy i wolności indywidualnej, które zostały ukształtowane już w okresie rewolucji. Tak więc państwo prawne ma solidny fundament w liberalnej tradycji prawnej. W tych warunkach teoria państwa prawnego wychodzi od nieufności wobec państwa, co prowadzi do związania władzy publicznej prawem, aby zapobiec arbitralności w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony jednostki⁴⁴⁶.

Wprawdzie w katalogu zasad prawa administracyjnego można wyróżnić takie, które w innych krajach uznawane są za treść zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, to jednak we Francji przez długi czas nie wyróżniano jej jako odrębnej zasady. Po raz pierwszy zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań (fr. *confiance légitime*) zastosował Sąd Administracyjny (fr. *Tribunal Administratif*) w Strasburgu w 1994 r. w sprawie *Frey-muth*, która dotyczyła przedsiębiorcy importującego odpady z Niemiec⁴⁴⁷. W efekcie nagłej zmiany przepisów, która uniemożliwiła tego rodzaju import, przedsiębiorstwo nie mogło wywiązać się z zaciągniętych zobowiązań. Sąd rozpoznający sprawę nie znalazł we francuskiej tradycji prawnej właściwych konstrukcji pozwalających na rozstrzygnięcie sporu, ponieważ zaskarżony akt nie był sprzeczny z prawem i miał charakter prospektywny a nie retroaktywny. W tych okolicznościach sąd odwołał się do zasady prawnej znanej w Niemczech, Holandii i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii

⁴⁴³ R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 220-221, s. 324-325; L. Pech, *Rule of Law in France...*, s. 84-85; W. Jakimowicz, *Prawo administracyjne*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie, tom I*, Kraków 2004, s. 88-94; T. Koopmans, dz. cyt., s. 398-399.

⁴⁴⁴ P. Legendre, *Perspektywy historyczne administracji francuskiej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*, Wrocław 1984, s. 23; L. Pech, *Rule of Law in France...*, s. 85; W. Jakimowicz, *Prawo administracyjne...*, s. 94.

⁴⁴⁵ Zob. J. Chevallier, *Import państwa prawa*, „Studia Prawnicze” 1996, z. 1-4, s. 97. Według L. Pecha symbolicznym punktem wyjścia jest tu przemówienie prezydenta Valéry’ego Giscarda d’Estaing w Radzie Konstytucyjnej w 1977 r., w którym stwierdził, że: w państwie prawnym każdy organ, od najniższego do najwyższego, działa pod kontrolą sędziego, który zapewnia, że organ działa zgodnie z całością zasad formalnych i merytorycznych – L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 40.

⁴⁴⁶ J. Chevallier, *L’État de droit...*, nb. 54-57, 63; tenże, *Import państwa prawa...*, s. 101.

⁴⁴⁷ Sprawę szeroko omawiają: J.-M. Woehrling, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence administrative française*, s. 1-2, <http://www.agatif.org/download/2012-Lyon-Rapport-fr.pdf> [dostęp: 29.08.2013]; L. Neville Brown, J.S. Bell, J.-M. Galabert, *French Administrative Law*, Oxford 2003, s. 235-236; S. Schonberg, dz. cyt., s. 115.

Europejskiej, tj. zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która zapewnia minimum stabilności aktów prawnych. Jednakże w postępowaniu odwoławczym Rada Stanu potępiła stanowisko wyrażone w tym wyroku⁴⁴⁸. Od tego czasu przyjmowano, że w prawie francuskim nie ma zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Tylko w sprawach, gdzie znajdowało zastosowanie prawo europejskie, Rada Stanu brała pod uwagę tę zasadę. Przełom nastąpił w 2006 r. w sprawie KPMG, gdzie Rada Stanu uznała, że we francuskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada pewności prawnej (fr. *sécurité juridique*)⁴⁴⁹. W tej sprawie zasady etyki i wykonywania zawodu biegłych rewidentów zostały zmienione bez okresów przejściowych w ten sposób, że nowe przepisy zakazywały rewidentom wykonywania dla tego samego zleceniodawcy czynności nadzorczych i doradczych. Tymczasem KPMG było związane wieloma kontraktami na świadczenie tego rodzaju usług. Rada Stanu, opierając się na zbliżonych argumentach do tych, jakie wyraził Sąd Administracyjny w Strasburgu w 1994 r., uznała, że w sprawie doszło do naruszenia zasady pewności prawa⁴⁵⁰.

W raporcie Rady Stanu z 2006 r. uznano, że pewność prawa jest jednym z fundamentów państwa prawnego⁴⁵¹. Pewność prawa domaga się, aby przepisy były jasne, zrozumiałe, przewidywalne i względnie stabilne. Wyróżniono przy tym dwa segmenty pewności prawa:

- 1) oś formalną, tj. jakość prawa i
- 2) oś czasu, tj. przewidywalność prawa, w tym:
 - a) zakaz retroakcji prawa oraz
 - b) ochronę praw nabytych i stabilność (trwałość) sytuacji prawnych.

Pewność prawa w osi formalnej domaga się przejrzystości, jawności i spójności norm prawnych. W osi czasu pewność prawa zakłada, że prawo jest przewidywalne,

⁴⁴⁸ Sąd Administracyjny w Strasburgu w tym wypadku inspirację czerpał z dzieła J. Schwarzego o zasadach europejskiego prawa administracyjnego; J.-M. Woehrling, *Les principes de sécurité juridique...*, s. 1-4.

⁴⁴⁹ Co ciekawe, stan sprawy był podobny do sprawy Freymuth z 1994 r.

⁴⁵⁰ Szerzej na temat sprawy KPMG zob. Y. Aguila, *Conclusions du Commissaire du gouvernement, Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres*, RFDA 2006, s. 463 i n.

⁴⁵¹ J. de Clausade, S. Hoynck, V. Daumas, L. Cabrera, D. Botteghi, *Quelles disciplines pour quelle sécurité juridique?* [w:] *Études et documents du Conseil d'État*, Paris 2006, s. 281. Pewność prawna (ale też zasada państwa prawnego) nie znajduje wyraźnego umocowania w konstytucji. Pewność prawna odnosi się jednak do dwóch pojęć wyrażonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r. Pierwszym jest pojęcie bezpieczeństwa, które jest jednym z naturalnych praw człowieka obok wolności, własności i oporowi przeciwko uciskowi (art. II Deklaracji). Jednak bezpieczeństwo w Deklaracji nawiązuje przede wszystkim do prawa karnego (art. VII Deklaracji: „Żaden człowiek nie może być oskarżony, aresztowany i więziony, jak tylko w wypadkach określonych przez ustawę i z zachowaniem form przez nią przepisanych”). Drugą koncepcją jest pojęcie praw gwarantowanych – zapisanych w art. XVI Deklaracji, który stanowi, że „Społeczeństwo, w którym nie ma należytej gwarancji praw ani określonego z góry podziału władz, nie ma ustroju konstytucyjnego”. Tak O. Dutheillet de Lamothé, *La sécurité juridique: le point de vue du juge constitutionnel*, [w:] *Études et documents...*, s. 369.

a sytuacje prawne pozostają stosunkowo stabilne⁴⁵². W tym wymiarze zakaz retroakcji prawa jest jedną z podstaw pewności prawa, jednak odnosi się przede wszystkim do sankcji w przypadku deliktów karnych lub administracyjnych⁴⁵³. W zakresie trwałości decyzji tworzących prawa dla stron pewność prawa musi być pogodzona z wymogami legalności. Dlatego wprowadzono termin dwóch miesięcy dla uchylecia tego rodzaju decyzji⁴⁵⁴.

Inne podejście zakłada, że pewność prawa ma dwa aspekty: jeden obiektywny (abstrakcyjny, przedmiotowy), a drugi subiektywny (konkretny, podmiotowy)⁴⁵⁵. Aspekt obiektywny ma co najmniej dwie konsekwencje. Z jednej strony wymaga jasności i spójności systemu prawnego. Z drugiej strony, prawo powinno być względnie stabilne. Subiektywny aspekt pewności prawa wyraża się w zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań, która zakłada, że jeżeli władza publiczna wzbudziła po stronie jednostki przekonanie co do dalszego postępowania, to organ powinien uwzględnić uzasadnione oczekiwania jednostki. Innymi słowy, ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga, aby administracja przestrzegła swoich zobowiązań i obietnic⁴⁵⁶.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma wyraźnie liberalne, a zatem indywidualistyczne uzasadnienie aksjologiczne. Obowiązuje jako przeciwwaga mająca na celu wzmocnienie pozycji jednostki wobec władzy publicznej. Jednakże ten subiektywny aspekt pozostaje w pewnej sprzeczności z logiką francuskiego prawa administracyjnego zorientowaną na efektywne działanie administracji (aspekt obiektywny)⁴⁵⁷. Francuska koncepcja ochrony uzasadnionych oczekiwań zakłada „[...] przyznanie priorytetu obiektywnie pojmowanej legalności (*une légalité objective*), która jest gwarantowana określoną sytuacją prawną – ustabilizowaną sytuacją jurydyczną danej osoby”⁴⁵⁸. Stąd też we Francji, w przypadku naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, stosuje się raczej środki kompensacyjne zamiast proceduralnych lub materialnych ograniczeń kompetencji dyskrejonalnych⁴⁵⁹.

⁴⁵² J. de Clausade, S. Hoynck, V. Daumas, L. Cabrera, D. Botteghi, dz. cyt., s. 282.

⁴⁵³ Rada Konstytucyjna używa pewności prawnej, aby ograniczyć wsteczne działanie prawa oraz aby chronić jakość prawa, O. Dutheillet de Lamothe, dz. cyt., s. 369.

⁴⁵⁴ J. de Clausade, S. Hoynck, V. Daumas, L. Cabrera, D. Botteghi, dz. cyt., s. 283. Takie rozwiązania prawne w przedmiocie trwałości decyzji administracyjnych występują też w Belgii. Ograniczeń czasowych w przedmiocie odwołania decyzji nie przewiduje ustawodawstwo niemieckie, włoskie i polskie.

⁴⁵⁵ Oba aspekty zostały uwzględnione w sprawie KPMG, tak P. Cassia, *La sécurité juridique, un „nouveau” principe général du droit aux multiples facettes*, Dalloz 2006, s. 1191. Zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa ...*, s. 72, gdzie autor analizuje referat J.-M. Woehrlinga na temat pewności prawnej i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

⁴⁵⁶ J.-M. Woehrling, *Judicial Control of Administrative Authorities...*, s. 51-52.

⁴⁵⁷ Zob. P. Cassia, dz. cyt., s. 1191 i n.; J.M. Woehrling, *Les principes de sécurité juridique ...*, s. 3-4.

⁴⁵⁸ Z. Kmiecik, *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. 53.

⁴⁵⁹ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 237-238.

Podsumowując należy stwierdzić, że mimo braku wyraźnego odwołania do wartości państwa prawnego we francuskiej tradycji prawnej, ochrona uzasadnionych oczekiwań znajduje usprawiedliwienie w tych samych postulatach jak w innych krajach, a zatem w wymogu przewidywalności państwa i prawa.

5. Wartość państwa prawnego w Polsce

W 1932 r. T. Bigo pisał, że państwo prawne jako typ systemu administracyjnego to ustrój, w którym administracja jest podporządkowana ustawom⁴⁶⁰. W państwie prawnym „jednostce musi się zapewnić ochronę prawną, bo jednostka na podstawie norm stosowanych przez władze administracyjne nabywa również prawa podmiotowe. Wynika już stąd potrzeba rozbudowy postępowania administracyjnego i całego toku instancji, dalej potrzeba kontroli sądowej nad administracją”⁴⁶¹.

W polskiej tradycji prawnej klasyczną definicję państwa prawnego sformułował M. Zimmermann, który zjawisko to opisał na podstawie studiów historycznych niemieckiej nauki o prawie administracyjnym w okresie przejścia z państwa policyjnego w państwo prawne⁴⁶². M. Zimmerman państwo prawne określił „[...] jako system, w którym wszelkie wkroczenie administracji państwowej w sferę prawną obywatela musi mieć podstawę ustawową, w którym oprócz obowiązków obywatel posiada również prawa i to takie, dla których posiada ochronę prawną w sądownictwie administracyjnym, niezależnym od władz administracyjnych i w którym wszelka prawotwórcza [...] działalność władz administracyjnych może istnieć tylko jako wykonywanie ustaw”⁴⁶³. W tak rozumianym państwie prawnym prawo powinno być ogólne, abstrakcyjne, równe wobec wszystkich i prospektywne⁴⁶⁴.

J.S. Langrod pisał, że „miejsce powszechnej poprzednio dowolności i nawet samowoli [w państwie policyjnym – Ł.P.] zająć ma pewność prawna, pozwalająca coraz bardziej [...] na przedmiotową ocenę zjawisk, na ich racjonalne przewidywanie, na badanie prawidłowości aktów administracyjnych i na działanie sankcji tej prawidłowości”⁴⁶⁵.

⁴⁶⁰ T. Bigo, dz. cyt., s. 26.

⁴⁶¹ Tamże, s. 27.

⁴⁶² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 53-61. „Tylko w Polsce – częściowo może na Węgrzech oraz w Anglii – system ten [państwa policyjnego – Ł.P.] się nie wytworzył: tutaj bowiem stany wzięły górę nad panującym i nie doszło do wytworzenia się władzy absolutnej”; tamże, s. 53.

⁴⁶³ Tamże, s. 60.

⁴⁶⁴ Tamże, s. 58.

⁴⁶⁵ J.S. Langrod, dz. cyt., s. 35-36.

Według C. Znamierowskiego pewność prawna jest drugą stroną zasady państwa prawnego⁴⁶⁶. W państwie prawnym jednostka ma zagwarantowaną pewność, gdy ściśle określone prawo wyraźnie wskazuje, jak będzie postępować władza publiczna oraz jakiego postępowania można oczekiwać od innych⁴⁶⁷.

Po II wojnie światowej wartość państwa prawnego w wersji wolnościowej (liberalnej)⁴⁶⁸ została wprowadzona do porządku prawnego ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej nowela grudniowa)⁴⁶⁹. Na jej podstawie w art. 1 Konstytucji⁴⁷⁰ została uregulowana nowa formuła ustroju, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten został potwierdzony w aktach określanych mianem prowizorium konstytucyjnego⁴⁷¹. W końcu w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP)⁴⁷² została powtórzona zasada demokratycznego państwa prawnego w niezmienionej wersji.

Od wejścia w życie noweli grudniowej wartość państwa prawnego w aksjologii prawa zajmuje naczelną pozycję⁴⁷³. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) w zasadzie powszechnie przyjmuje się, że wartość państwa prawnego

⁴⁶⁶ Autor posługiwał się pojęciami praworządność i bezpieczeństwo prawne – C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 12.

⁴⁶⁷ Tamże.

⁴⁶⁸ Celowo w tym miejscu pomijam koncepcje praworządności formułowane w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej PRL). Ten ustrój oparty był na odmiennych założeniach filozoficznych niż tradycje *Rechtsstaat* lub *Rule of Law*. J. Nowacki ten okres opisuje w następujący sposób: „dominował pogląd, całkowicie zdeterminowany politycznie i ideologicznie, programowo rozróżniający praworządność «burżuazyjną», «socjalistyczną» oraz [...] praworządność «ludową» [...]. Nie było jednak tak [...], że ówczesne opracowania «zawsze [...] pozostawały w zamkniętym kręgu rozważań o doskonaleniu praworządności socjalistycznej». [...] Ukazywały się bowiem opracowania, które z zamkniętym kręgiem praworządności «socjalistycznej» nie miały nic wspólnego [...]” – J. Nowacki, *Rządy prawa...*, s. 21-22. Szerzej na temat koncepcji praworządności formułowanych w okresie PRL, zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 103-110. Współczesny ustrój jest oparty na innych założeniach. „W koncepcji państwa liberalnego porządek i ład w organizacji państwowej jest traktowany jako służebny wobec celu zagwarantowania podstawowych, niezbywalnych praw i wolności obywateli, a także równości szans oraz struktury własnościowej opartej na własności prywatnej” – A. Pieniążek, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, dz. cyt., s. 61.

⁴⁶⁹ Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444.

⁴⁷⁰ Na podstawie noweli grudniowej, Konstytucja PRL z lipca 1952 r. otrzymała tytuł „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1 pkt 1 noweli grudniowej).

⁴⁷¹ Przez prowizorium konstytucyjne rozumiem nowelę grudniową, ustawę konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1992, Nr 67, poz. 336 ze zm.), ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992, Nr 40, poz. 426 ze zm.), dalej zwaną jako „mała Konstytucja”.

⁴⁷² Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁷³ M. Kordela, *Rola zasady państwa prawnego w budowie aksjologii prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 175.

nie posiada samoistnej treści, która jest określona dopiero wtórnie przez wyliczenie i opisanie zasad szczególnych, takich jak zasada legalności, zaufania, proporcjonalności itd.⁴⁷⁴

Stan ten nie oznacza jednak, że w polskiej myśli prawniczej brakuje szerszego spojrzenia na kwestię wartości państwa prawnego. Dobrze istotę problemu oddał A. Pieniążek, według którego „filozofia” funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawnym sprowadza się do tego, że działania nakazane jej organom powinny być wyraźnie określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że wszystkie inne arbitralne działania skierowane wobec jednostek, które nie mają podstawy prawnej, są zabronione. „Filozofia działania podmiotów prawa różni się zdecydowanie od filozofii władzy publicznej. [...] Jednostki mogą podejmować każde działanie, które nie jest wyraźnie zakazane przez obowiązujące prawo”⁴⁷⁵ i w tym zakresie korzystają z ochrony prawnej. Tak więc wartość państwa prawnego w istocie sprowadza się do precyzyjnego rozdzielenia „[...] sfery kompetencji organów władzy publicznej od ingerowania w działania podmiotów prawa oraz sfery autonomii podmiotów prawa, wolnej od ingerencji władzy publicznej”⁴⁷⁶.

A. Błaś słusznie zwrócił uwagę, że „[...] państwo prawne budowane jest na zaufaniu obywatela do prawa [...]. Z tym zaufaniem obywatela do prawa wiąże się przekonanie, że normy prawa, przede wszystkim zaś normy konstytucyjne, posiadają zdolność sterowania, racjonalizują władzę publiczną, chronią jednostkę przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych”⁴⁷⁷. Stąd też „pierwszoplanowym składnikiem”

⁴⁷⁴ Tamże, s. 175-176; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 15-17. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r. (K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40) wyjaśnił, że „klauzulę demokratycznego państwa prawnego [...] należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”. H. Izdebski w następujący sposób ocenia dorobek polskiej doktryny i judykatury w tym zakresie: „[...] niemiecka konstrukcja państwa prawnego w jej współczesnym wydaniu wywarła zasadniczy wpływ na wprowadzenie do polskiego porządku konstytucyjnego zasady demokratycznego państwa prawnego. [...] Konieczne jest podkreślenie tego, że polska konstrukcja państwa prawnego jest w znacznie jeszcze większym stopniu niż niemiecka dziełem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a nie doktryny prawniczej” – H. Izdebski, *Fundamenty...*, s. 88. „Z relacji M. Wyrzykowskiego, [...] eksperta Komisji Ustawodawczej, wynika, że ustrojodawca miał jednak świadomość niemieckich «korzeni» idei państwa prawnego. M. Wyrzykowski przygotowując [...] ekspertyzę dla Komisji na temat idei państwa prawnego, oparł swe wystąpienie na monografii K. Sterna [...] «Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland»” – E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 53.

⁴⁷⁵ A. Pieniążek, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, dz. cyt., s. 62.

⁴⁷⁶ Tamże. Zob. M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 16; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6, s. 9.

⁴⁷⁷ A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 205.

demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, która nawiązuje do niemieckiej konstrukcji *Vertrauensschutz*⁴⁷⁸. Najpierw J. Łętowski,

⁴⁷⁸ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 212 i s. 216. Zob. Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym...*, s. 33; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 1, s. 19 i s. 22-23. Przyjmuje się, że na zasadę zaufania składa się szereg elementów, przy czym ich rozgraniczenie nie zawsze jest jasne. Chodzi tu o zasady: pewności prawnej, ochrony praw nabytych, *pacta sunt servanda*, *lex retro non agit* i stabilności prawa; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 218 i n. Co ciekawe, zasada ochrony zaufania została po raz pierwszy zastosowana przez TK w 1988 r., zatem jeszcze przed wejściem w życie noweli grudniowej, zob. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988 r., s. 102. Krytycznie o „wynikaniu” zasady zaufania z zasady państwa prawnego: J. Nowacki, *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa: materiały konferencyjne*, Bydgoszcz 2007, s. 43-68. J. Nowacki swoje stanowisko opiera na następujących tezach: 1) zasada zaufania nie „leżała u podstaw” postanowień Konstytucji PRL; 2) z punktu widzenia logiki formalnej nie sposób uzasadnić „wynikanie” zasady zaufania z zasady państwa prawnego; 3) zasada zaufania zyskała umocowanie jako zasada państwa prawnego tylko w niektórych państwach, a w innych nie została wprowadzona do aparatu pojęciowego. Z dwoma pierwszymi nie sposób polemizować. Trzeci argument jest wynikiem porównania zasady zaufania w Niemczech, Austrii, Szwajcarii i we Francji. J. Nowacki przyznaje, że w Niemczech ochrona zaufania jest zasadą państwa prawnego, jednak nie jest wyłącznym sposobem jej uzasadnienia. Ochronę zaufania uzasadnia się również zasadą dobrej wiary. Autor nie wspomina jednak, że obecnie kwestionowany jest argument o umocowaniu zasady zaufania w zasadzie dobrej wiary z uwagi na cywilistyczną konstrukcję tej ostatniej (§ 242 BGB). J. Nowacki dalej wskazuje, że austriacki Trybunał Konstytucyjny, chroniąc zaufanie, przeważnie odwołuje się do zasady równości, czasami do zasady państwa prawnego lub łącznie do wymogów tych zasad. W Szwajcarii obowiązek działania w dobrej wierze wynika wprost z art. 5 ust. 3 Konstytucji, więc nie ma potrzeby poszukiwania pozaprawnych argumentów dla ochrony zaufania. J. Nowacki podkreśla, że we francuskim aparacie pojęciowym nie występuje zasada zaufania. Przyznaje jednak, że rozwiązania, które w innych krajach uznawane są za treść zasady zaufania, są chronione we Francji na podstawie innych argumentów (ogólne zasady prawa, itp.). Tak więc według J. Nowackiego skoro tylko w niektórych państwach ochrona zaufania jest zasadą państwa prawnego, choć nie jest wyłącznym sposobem jej uzasadnienia, a w innych krajach nie występuje takie pojęcie, to upada argument o uznaniu w orzecznictwie tych państw ochrony zaufania za zasadę państwa prawnego – J. Nowacki, *O uzasadnieniu...*, s. 43-67. Jednakże według S. Schonberga szczegółowa analiza francuskiej tradycji prawnej prowadzi do odmiennego wniosku. Autor ten podkreśla też, że należy porównywać konstrukcje, które mają na celu ochronę sytuacji prawnej jednostki, która opierała się na zaufaniu (oczekiwaniu/poleganiu/dobrej wierze) w działanie administracji. Chodzi tu więc o porównywanie rozwiązań prawnych spełniających podobne funkcje w życiu społecznym i o ich cechy wspólne. Natomiast czy zasada ta nazywana jest zasadą zaufania, oczekiwania lub polegania, jest bez znaczenia – S. Schonberg, dz. cyt., s. 4-5. Wyodrębnienie zjawisk li tylko na podstawie ich nazwy może prowadzić do nieporozumień. Innymi słowy, porównywalne jest wyłącznie to, co spełnia podobną funkcję, a nie to, co odznacza się literalnym podobieństwem etymologicznym. Ponadto wynikiem porównania prawie zawsze jest stwierdzenie różnic badanego zjawiska, ponieważ podobieństwo to „mała różnica”. Trudno tu uzyskać idealną zgodność poglądów. W różnych krajach są one zdeterminowane innymi uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i politycznymi. Zob. F. Longchamps, *Z badań porównawczych...*, s. 130-133; J. Jendrośka, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 49-54. Krytyka J. Nowackiego zdaje się nie uwzględniać wspólnej dla państw członkowskich myśli, zgodnie z którą państwo prawne jest tak urządzone, aby zabezpieczyć możliwość samorealizacji jednostki. Temu czyni zadość zasada zaufania. Uprawniony jest zatem wniosek, że jest ona wpisana w wartość państwa prawnego. Krytyka zawiera również twierdzenie, że w prawie pozytywnym nie ma podstawy dla ochrony zaufania. Jednak, jak wskazał F. Longchamps, a później R. Dworkin, pozytywizm prawniczy mylnie zakładał, że prawo składa się jedynie z norm prawnych (reguł). Tym samym izolował prawo, separując je od społecznych struktur normatywnych. Tym, co łączy prawo z normatywnymi strukturami społecznymi, są zasady prawa. TS w wyroku z dnia 21 stycznia 1965 r. w sprawie 108/63, *Officine Elettromeccaniche Merlini v. Wysokiej Władzy* (ECR 1965, s. 0001) uznał, że z faktu, iż określona „norma” nie została wyrażona w prawie pisanym, nie oznacza, że nie istnieje w warstwie normatywnej. F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 31-33 i s. 45-

a później E. Morawska upatrywali usprawiedliwienia dla ochrony prawnej zaufania, w wywodzącej się z dorobku niemieckiego FTK formuły „państwo prawne – pewność prawna – ochrona zaufania”⁴⁷⁹.

Prawo musi być jasne, powszechnie dostępne, spójne i stabilne⁴⁸⁰. System prawny powinien być tak urządzony, aby każdy mógł przewidzieć skutki prawne swojego zachowania i postępowania władzy publicznej⁴⁸¹. Prawo zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania nie może być swego rodzaju pułapką dla jednostki. Obywatel powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć. Innymi słowy, jednostka powinna być w stanie prognozować konsekwencje prawne swojego zachowania oraz racjonalnie się do nich przygotować w przekonaniu, że działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa będzie później korzystać z ochrony prawnej⁴⁸². „Takiego szacunku dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty domaga się jej godność, a także wolność”⁴⁸³.

W tych warunkach rozstrzygnięcia władzy publicznej powinny być podejmowane w oparciu o jasne przesłanki. Chodzi tu o wymóg pewności prawa⁴⁸⁴. Z jednej strony

46; R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie...*, s. 56-71; M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa...*, s. 168. Ponadto zasada zaufania jako wartość państwa prawnego jest już ważnym elementem polskiej tożsamości konstytucyjnej. Co ciekawe, J. Nowacki pozytywnie ocenia wyrok TK z dnia 29 września 2003 r. (K 5/03, OTK 2003, Nr 7, s. 928), gdzie uznano, że zasada zaufania jest inkorporowana w art. 2 Konstytucji RP – J. Nowacki, *O uzasadnieniu...*, s. 67.

⁴⁷⁹ „Tego rodzaju kierunek orzecznictwa można zaobserwować np. w Szwajcarii, a dosyć wyraźnie przyjął go również zachodniemiecki Trybunał Konstytucyjny wywodzący w jednym z orzeczeń: «Do zasadniczych elementów zasady państwa prawnego należy pewność prawa [...]. Obywatel powinien być w stanie przewidzieć podejmowane wobec niego ingerencję i móc wcześniej się do nich przygotować; powinien mieć zaufanie, że działanie zgodne z dotychczasowym prawem i wszystkie związane z nim następstwa będą uznane przez porządek prawny. Dla obywatela pewność prawa oznacza przede wszystkim ochronę zaufania»” – J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), dz. cyt., s. 560-561. „Do powyższych ustaleń FTK nawiązywał wielokrotnie w swym orzecznictwie polski TK” – E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 216.

⁴⁸⁰ Zob. M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne...*, z. 5, s. 25. S. Wronkowska pisze, że „[...] istotą państwa prawnego jest to, by obowiązywały w nim stabilne reguły, które są wiążące dla wszystkich podmiotów działających w państwie: dla jego organów, działających w nim instytucji oraz dla obywateli i by w ten sposób ustrzec jednostkę – jako słabszą w stosunkach z władzą przed arbitralnymi i nieprzewidywalnymi działaniami organów państwa” – S. Wronkowska, *Glosa do wyroku z 6 VII 1994, SA/L 1024/94*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 3, s. 106.

⁴⁸¹ A. Błaś, *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 20.

⁴⁸² Tenże, *Zasada zaufania obywatela do państwa...*, s. 207; orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., K. 1/94, OTK 1994, cz. 1, s. 78; orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK 1996, cz. II, s. 375. W tych orzeczeniach widoczna jest formuła znana z orzecznictwa FTK: „państwo prawne – pewność prawna – ochrona zaufania”. Chodzi tu o „[...] usunięcie stanu niepewności prawnej oraz uwolnienie jednostki od negatywnych następstw ułomności działań władzy publicznej [...]” – Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, s. 77.

⁴⁸³ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 204.

⁴⁸⁴ Zob. J. Nowacki, *Pewność prawa a zasada lex retro non agit*, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, s. 88-89; K. Sadowski, *Pewność prawa jako podstawa demokratycznego państwa prawnego*, niepubl. praca doktorska napisana pod kierunkiem H. Izdebskiego, Warszawa 2012, s. 63-66.

oznacza to trwałość rozstrzygnięć władzy publicznej (ochrona *ex post*), gdyż raz ustanowione prawo jednostki nie może być w dowolny sposób uchylone lub zmienione. Wyzucie z tych praw może nastąpić jedynie z uwzględnieniem właściwych form i pod ściśle określonymi warunkami. Z drugiej zaś strony pewność prawa wymaga ochrony *ex ante*, która wyraża się w obliczalności rozstrzygnięć władzy publicznej⁴⁸⁵. Innymi słowy, państwo i prawo powinny spełniać wymóg przewidywalności, który w oczywisty sposób łączy się z autonomią jednostki i zdolnością do planowania. W szczególności przedsiębiorcy w warunkach wolnego rynku muszą brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych różne czynniki, w tym aktualny stan prawny, a nawet interpretację prawa. Racjonalne planowanie oparte jest bowiem przede wszystkim na analizie przeszłości, czyli na ocenie dotychczasowej wykładni oraz sposobu stosowania prawa przez organy administracji publicznej⁴⁸⁶.

W doktrynie jeszcze w okresie przemian ustrojowych uzasadnienie dla ochrony prawnej zaufania sprowadzano do stwierdzenia, że administracja nie kłamie, nie zwodzi oraz dotrzymuje złożonych przyrzeczeń. Innymi słowy, „państwo nigdy nie czyni niczego «na niby»”⁴⁸⁷. J. Łętowski postulował więc, aby administracja była związana treścią „własnych oficjalnych wypowiedzi” (w tym przyrzeczeń, informacji i pouczeń), za czym przemawiają dwa kierunki myślenia. Po pierwsze, trzeba zabezpieczyć przewidywalność „praktyki działań administracji”, ponieważ służy to wartości państwa prawnego. Po drugie, należy zapewnić równość wobec działań administracji, czemu służy jednolitość stosowania prawa⁴⁸⁸.

D. Dąbek pisze, że zasada zaufania stanowiąca przykład prawa sędziowskiego, wyraża się m.in. w tym, że „[...] jest ona nie do pogodzenia z udzieleniem obywatelowi wprowadzającej go w błąd informacji co do treści przyszłej decyzji, a gdy obywatel zastosował do tego swoje działanie, wydaniem decyzji o treści odmiennej. W orzecznictwie sprecyzowano, że z zasad zaufania obywatela do prawa i państwa, wynikających z koncepcji demokratycznego państwa prawnego, pierwsza oznacza m.in. niedopuszczalność nieuzasadnionego zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego, z drugą zaś nie do pogodzenia jest wprowadzenie obywateli w błąd w wyniku składania przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymania tych zapowiedzi”⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne...*, s. 25; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 120. Zob. też E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 291.

⁴⁸⁶ R. Mastalski, dz. cyt., s. 117.

⁴⁸⁷ J. Łętowski, dz. cyt., s. 564.

⁴⁸⁸ Tamże.

⁴⁸⁹ D. Dąbek, dz. cyt., s. 400-401.

Według J. Łętowskiego ochrona zaufania nie jest niczym nowym w polskim porządku prawnym. „Jako najprostszy przykład nasuwa się zapewne sądowe i doktrynalne kształtowanie treści związanych w prawie cywilnym z dobrą wiarą i zasadami współżycia społecznego [...]. Ale przecież prawo prywatne nie jest jedyną płaszczyzną funkcjonowania tego rodzaju klauzul generalnych [...]. Wystarczy wskazać na przepis art. 8 k.p.a. uznany w piśmiennictwie za jedną z naczelných zasad polskiego prawa administracyjnego [...]”⁴⁹⁰.

Należy zauważyć, że zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowiły dobrą podstawę do identyfikacji treści wartości państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji wyprowadzał podstawowe standardy obecnego ładu prawnego. Czyniąc to, w dużym stopniu nawiązywał do potencjału aksjologicznego tkwiącego w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego. Innymi słowy, zasady te stanowiły pośrednio, ale też i bezpośrednio, podstawę do określenia standardów państwa prawnego⁴⁹¹. I tak przepis art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)⁴⁹² wyraża zasadę ogólną pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej⁴⁹³. J. Zimmermann słusznie zwrócił uwagę, że z perspektywy aksjologii prawa i „moralności administracyjnej” jest to zasada o fundamentalnym znaczeniu. „«Sposób budzący zaufanie» to właśnie takie postępowanie, żeby adresat działań organu nie miał wątpliwości moralnych co do tego, co organ mu prezentuje i do czego go skłania. Mieć zaufanie do organu władzy publicznej to znaczy polegać na jego zdaniu i wierzyć, że wszystko, co ten organ robi, jest prawidłowe

⁴⁹⁰ J. Łętowski, dz. cyt., s. 562. W cywilistyce przyjmuje się, że w dobrej wierze działa ten, który (przeważnie posiadacz) pozostaje w usprawiedliwionym i mylnym przeświadczeniu, iż przysługuje mu jakieś prawo (najczęściej prawo własności), zob. E. Skowrońska-Bocian, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, tom I*, Warszawa 2005, s. 552. W kwestii samozwiązania administracji udzielonymi informacjami zob. W. Taras, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92*, OSP 1993, poz. 142, s. 325.

⁴⁹¹ M. Zdyb pisze, że „[...] zasady ogólne k.p.a. stanowiły bardzo ważny impuls do kształtowania zasady państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w okresie kiedy Konstytucja jeszcze w ogóle nie odwoływała się do idei państwa prawnego (okres PRL), albo – [...] po 1989 r. (aż do 1997 r.). Duża część konstytucyjnych standardów państwa prawnego w tym okresie kształtowana przez Trybunał Konstytucyjny nawiązywała do związanego z zasadami ogólnymi k.p.a. orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. [...] zasady ogólne k.p.a. (i sposób ich interpretowania) zapoczątkował budowę swoistej aksjologii prawa publicznego [...]” – M. Zdyb, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 945-947, s. 953 i s. 956-957. Zob. Z. Kmieciak, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym...*, s. 33. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, niepubl. Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 887-888.

⁴⁹² T.j. Dz. U. 2017, poz. 1257.

⁴⁹³ W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepis ten stanowi, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”.

a przede wszystkim zgodne z prawem”⁴⁹⁴. Stąd też w polskiej tradycji prawnej podkreśla się, że zasada pogłębiania zaufania jest wyrazem humanizowania stosunków między władzą publiczną a jednostką⁴⁹⁵. Od strony pozytywnej art. 8 k.p.a. wymaga przewidywalności i konsekwencji w działaniach administracji oraz rozstrzygania wszelkich wątpliwości na korzyść jednostki (co odpowiada maksymie *in dubio pro libertate*), a od negatywnej oznacza zakaz przerzucania na jednostkę skutków wadliwych działań administracji⁴⁹⁶.

Z. Kmiecik uzasadnienie dla ochrony prawnej zaufania widzi przede wszystkim w wartości państwa prawnego. Jednak przemawiają za tym również inne postanowienia Konstytucji RP. Przepis art. 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. Ponadto wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu nawiązuje do zasady „uczciwego procesu”. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia prawo do odszkodowania jednostce, która poniosła szkodę na skutek wzruszenia decyzji ostatecznej. Tak więc „[...] obowiązywanie zasady zaufania jest faktem prawnoustrojowym o doniosłych konsekwencjach w sferze stosunków: władza publiczna (państwo) – jednostka”⁴⁹⁷.

6. Wartość państwa prawnego w Unii Europejskiej

Po II wojnie światowej wysiłki na rzecz ochrony sytuacji prawnej jednostki i szeroko rozumianego bezpieczeństwa obejmowały przede wszystkim działania zmierzające do urzeczywistnienia wartości państwa prawnego⁴⁹⁸. Równoległe z tymi zmianami zachodzącymi w poszczególnych państwach członkowskich kształtowała się europejska struktura administracji międzynarodowej⁴⁹⁹. Jednakże traktaty założycielskie nie przewidywały wartości państwa prawnego, która dopiero w 1992 r. znalazła swój wyraz

⁴⁹⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 80.

⁴⁹⁵ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 35.

⁴⁹⁶ J. Malanowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 21-103. Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 39.

⁴⁹⁷ Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym...*, s. 35.

⁴⁹⁸ Zob. A. Arnall, *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, przeł. A. Setkowicz-Ryszka, Warszawa 2007, s. 225.

⁴⁹⁹ A. Stępkowski, dz. cyt., s. 211.

w prawie pisanym⁵⁰⁰. Nie oznacza to jednak, że do tego czasu Unia Europejska nie była kształtowana w zgodzie z tą wartością. Jak już wiadomo, jeszcze w latach 60. XX wieku Trybunał orzekł, że w przypadku luki prawnej w traktatach obowiązany jest procedować zgodnie z zasadami wynikającymi ze wspólnych tradycji prawnych państw członkowskich. W tym czasie TS opracował zbiór zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego. Ten zbiór był kształtowany pod wpływem krajowych tradycji prawnych opartych właśnie na wartości państwa prawnego⁵⁰¹. Tym samym zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego w sposób pośredni wynikały z wartości państwa prawnego⁵⁰².

Przełomowy był jednak wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie *Les Verts*, gdzie EWG opisano jako wspólnotę opartą na wartości państwa prawnego (wspólnotę opartą na rządach prawa⁵⁰³)⁵⁰⁴. Wprawdzie Trybunał odniósł wymogi państwa

⁵⁰⁰ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 10.

⁵⁰¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 4. Odwołanie się do tych tradycji jest konieczne w celu „zaspokojenia wymagań rządów prawa” – L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 14.

⁵⁰² L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 60-61.

⁵⁰³ Według J. Supernata termin „rządy prawa” czy „zasada rządów prawa” w odniesieniu do Unii są jak najbardziej właściwe, a zatem dziwi fakt, że w polskiej literaturze rzadko używa się w różnych kontekstach w odniesieniu do UE tego terminu. Powszechnie stosuje się termin „zasada państwa prawnego”, podczas gdy Unia nie jest państwem, lecz szczególną organizacją międzynarodową, która szanuje wartości państwa prawnego – tenże, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 14; tenże, *Rządy prawa...*, s. 112.

⁵⁰⁴ Ang. „the European Economic Community is a Community based on the rule of law”; niem. „die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft”; fr. „la Communauté économique européenne est une communauté de droit”. W polskim tłumaczeniu: „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa”. Chodzi tu o wspólnotę prawa (a nawet wspólnotę prawa administracyjnego) opartą na standardach wartości państwa prawnego. R. Thomas, dz. cyt., s. 44. „Pojęcie wspólnoty prawa wyrosło na bazie idei rządów prawa, która została wyrażona w art. 6 ust. 1 TUE [w brzmieniu sprzed wejścia w życie TL – Ł.P]. [...] Wszystkie państwa członkowskie łączy to, że są to państwa prawa. Z zasady państwa prawa wyprowadzić można wiele zasad, które kształtują wspólnotę prawa. Mówiąc o wspólnocie prawa, nasuwa się automatycznie zestawienie tego pojęcia z pojęciem państwa prawa” – O. Hołub-Śniadach, *Unia jako wspólnota prawa*, [w:] C. Mik (red.), dz. cyt., s. 44 i s. 46. Dlatego używam pojęcia wspólnota prawa oparta na wartości państwa prawnego. Sprawa *Les Verts v. Parlamentowi Europejskiemu* dotyczyła kontroli legalności aktu Parlamentu Europejskiego, w sytuacji gdy wówczas obowiązujący art. 173 TEWG (obecnie art. 263 TUE) nie przewidywał skargi na tego rodzaju akt. Parlament Europejski nie podniósł zarzutu braku legitymacji skargowej partii *Les Vertes*, lecz przychylił się do skargi i uznał, że katalog aktów podlegających zaskarżeniu uregulowany w art. 173 nie był wyczerpujący (co ciekawe, Parlament był zastępowany m.in. przez J. Schwarzego). „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą opartą na rządach prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydawanych przez nie aktów prawnych z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat. W szczególności art. 173 i 184 z jednej strony, oraz art. 177 z drugiej strony, traktat ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji. System ten zapewnia ochronę osób fizycznych i prawnych przed stosowaniem wobec nich aktów o charakterze generalnym, których nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed Trybunałem ze względu na szczególne warunki dopuszczalności określone w art. 173 akapit drugi traktatu”, wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., w sprawie 294/83, pkt 23. Wcześniej w sprawie *Granaria BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten* TS stwierdził, że Wspólnoty Europejskie przestrzegają rządów prawa, tak więc z jednej strony jednostka jest uprawniona podnieść zarzut nieważności aktu wspólnotowego, a z drugiej strony akt ten jest skuteczny do

prawnego tylko do kontroli sądowej, jednak w doktrynie zwraca się uwagę na jeszcze jeden aspekt tego orzeczenia. Istotą państwa prawnego w wymiarze unijnym jest bowiem zagwarantowanie takiego porządku prawnego, w którym osoby fizyczne i prawne korzystają z ochrony przed arbitralnym i bezprawnym wykonywaniem władzy publicznej⁵⁰⁵. W doktrynie pojęcie wartości państwa prawnego nie jest jednoznaczne. A. Arnulf, wychodząc od cytowanej już definicji F.A. Hayeka, pisze, że ta wartość domaga się, aby prawo UE było instrukcją dla jednostki. Tak więc również i tutaj wartość państwa prawnego wychodzi od autonomii jednostki oraz wymaga przewidywalności i pewności w kontaktach administracji ze społeczeństwem. A zatem prawo musi być odpowiednio ogłoszone, jasne oraz bardziej perspektywne niż retrospektywne w skutkach⁵⁰⁶.

Według L. Pecha wartość państwa prawnego oznacza, że wykonywanie władzy publicznej w Unii Europejskiej podlega wspólnym dla państw członkowskich ograniczeniom formalnym i materialnym⁵⁰⁷. Dlatego wartość państwa prawnego jest określana jako „parasol” formalnych i materialnych zasad prawnych⁵⁰⁸. Zalicza się do nich zasady: proporcjonalności, legalności, równości, dobrej administracji, prawa do obrony, pewności prawnej, zakazu retroakcji prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i praw podstawowych oraz odpowiedzialności władzy publicznej⁵⁰⁹.

Wprawdzie Trybunał nie przedstawił dogmatycznych podstaw ochrony uzasadnionych oczekiwań⁵¹⁰, jednak aksjologiczne uzasadnienie tej zasady zostały określone

momentu stwierdzenia nieważności, wyrok TS z dnia 13 lutego 1979 r., w sprawie 101/78, *Granaria BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, ECR 1979, s. 00623, pkt 5.

⁵⁰⁵ L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 54. Zob. lord A.J. Mackenzie Stuart, *The European Communities and the Rule of Law*, London 1977, s. 3.

⁵⁰⁶ „Muszą poza tym istnieć niezależne i bezstronne sądy, które rozstrzygną dokładnie wymogi prawa, a w razie jego naruszenia zastosują środki zaradcze. Sądy muszą przestrzegać zasad naturalnej sprawiedliwości oraz być dostępne dla tych, którzy twierdzą, że ich prawa zostały naruszone. Kontrowersje muszą być rozstrzygane na czas, zgodnie z racjonalnymi i możliwymi do przewidzenia zasadami. Wyroki i uzasadnienia muszą być publicznie dostępne, aby mogły stanowić wskazówki co do przyszłego postępowania oraz podlegać krytycznej kontroli. Różne elementy państwa prawa mogą być czasami trudne do pogodzenia. [...] Co więcej, zasada państwa prawnego może stać w sprzeczności z innymi wartościami [...]” – A. Arnulf, *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej...*, s. 226. Zob. E. Paunio, *Beyond Words. The European Court of Justice and Legal Certainty in Multilingual EU Law*, Helsinki 2011, s. 70.

⁵⁰⁷ Przyjmuje się, że treść art. 2 TUE wyraża szacunek należny krajowym wartościom konstytucyjnym. Tym samym państwa członkowskie mogą zakładać, że prawo UE nie zagrazi podstawowym, krajowym wartościom konstytucyjnym, L. Pech, *The Rule of Law...*, s. 50. Zob. J. Supernat, *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), dz. cyt., s. 161.

⁵⁰⁸ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 149-150; L. Pech, *The Rule of Law ...*, s. 53-57; E. Paunio, dz. cyt., s. 70. Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, tom. I*, Warszawa 2000, 456 i n.

⁵⁰⁹ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 149-150.

⁵¹⁰ Warto jednak odnotować, że rzecznik generalny A. Trabucchi zauważył, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma specyficzną wolnościową funkcję, która zapewnia warunki uczciwego obrotu i dobrej wiary, jako minimalny standard administracji we Wspólnocie – opinia rzecznika generalnego A. Trabucchiego z dnia 28 maja 1975 r., przedstawiona w sprawie 5/75, *Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH BJ Stolp v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1975, s. 777. Dlatego byłoby niesprawiedliwe,

w doktrynie. J. Schwarze podkreśla, że zasada pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań mają fundamentalne znaczenie w europejskim prawie administracyjnym. Zasady te są konsekwencją uznania, że Unia Europejska jest wspólnotą opartą na wartości państwa prawnego⁵¹¹. Ta ostatnia wymaga, aby każdy mógł racjonalnie prognozować własne działanie. Tak więc postępowanie administracji unijnej musi spełniać postulat pewności, regularności i przewidywalności. Chodzi więc o autonomię jednostki. Jest to ważne, gdy oczekiwanie stanowi podstawę decyzji co do tego, jak urządzić sobie życie⁵¹².

Zasadniczym elementem wartości państwa prawnego jest pewność prawa⁵¹³, która wyraża podstawowe założenie, że jednostka musi wiedzieć, jakie prawo obowiązuje tak aby mogła planować swoje działanie. Związki z wartością państwa prawnego są więc oczywiste⁵¹⁴. Natomiast według R. Thomasa ochrona uzasadnionych oczekiwań sprzyja pewności i przewidywalności w relacjach między jednostką a administracją⁵¹⁵. Ważnym elementem jest tu zaufanie, które stanowi fundament życia społecznego⁵¹⁶. Jednostka nie jest w stanie działać bez zapewnienia minimum zaufania w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej⁵¹⁷. Musi ona mieć przecież zaufanie, że jej zachowanie zgodne z prawem lub zapewnieniami administracji będzie korzystać z ochrony prawnej.

Zasada ogólna pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań są ze sobą ściśle związane, a nawet pozostają w pewnej korelacji⁵¹⁸. Pewność prawa i ochrona uzasadnionych oczekiwań znajdują wspólne uzasadnienie w potrzebie przewidywalności, która jest wpisana w wartość państwa prawnego. Niemniej jednak tworzą one odrębne, choć uzupełniające się zasady⁵¹⁹. Pewność prawa oznacza, że nie może być żadnych wątpliwości co do treści obowiązującego prawa w konkretnym czasie i miejscu⁵²⁰. Przewidywalność w tym przypadku ma charakter obiektywny, przedmiotowy, *in genere*,

gdyby administracja stworzyła pewne oczekiwania co do przyszłego działania, od których później odstąpiła bez ważnych powodów.

⁵¹¹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 867; E. Paunio, dz. cyt., s. 69; A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 189; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), dz. cyt., s. 226.

⁵¹² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 555.

⁵¹³ R. Thomas, dz. cyt., s. 44-45. Zob. A.H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Cheltenham 2010, s. 130

⁵¹⁴ T. Tridimas, dz. cyt., s. 242.

⁵¹⁵ R. Thomas, dz. cyt., s. 44-45. Zob. A.H. Türk, dz. cyt., s. 130.

⁵¹⁶ R. Thomas sugeruje, że wartości państwa prawnego i zaufanie trzeba rozpoznawać oddzielnie. Nie sposób jednak nie zauważyć, że u ich podstaw leżą te same postulaty; tamże, s. 45.

⁵¹⁷ Tamże.

⁵¹⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 946-948; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 178. Według A. Fuhrmannsa TS pierwotnie uznawał, że ochrona uzasadnionych oczekiwań pochodzi z pewności prawnej, później jednak stosował obok siebie zasady i nie różnicował ich – A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 188.

⁵¹⁹ R. Thomas, dz. cyt., s. 45.

⁵²⁰ Opinia rzecznika generalnego J. Mischo z dnia 8 marca 1990 r., przedstawiona w sprawie C-331/88, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*. ECR 1990, s. 4043.

bezosobowy. Chodzi zatem o jakość systemu prawnego, jego stabilność, przejrzystość, spójność i dokładność przepisów prawa. W tych okolicznościach ochrona uzasadnionych oczekiwań jawi się jako bezpośrednie uzupełnienie pewności prawa, przy czym nie posiada ona obiektywnego charakteru, gdyż ma na celu ochronę sytuacji subiektywnych (ochronę *in concreto*)⁵²¹. Tak więc pewność prawa ma charakter obiektywny i odnosi się do waloru ładu prawnego. Natomiast ochrona uzasadnionych oczekiwań ma charakter subiektywny i odnosi się do waloru sytuacji prawnej jednostki⁵²². J. Schwarze zastrzega jednak, że również pewność prawa może mieć wpływ na sytuację prawną jednostki⁵²³.

Nieco innego rozróżnienia dokonują rzecznik generalny G. Cosmas oraz T. Tridimas. Pewność prawa domaga się, aby przepisy prawa, które obowiązują w danym momencie i miejscu („tu i teraz”), były jasne. Z drugiej strony, ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga wykonywania władzy publicznej przez pewien okres w sposób zapewniający, że władza nie wystąpi przeciwko swoim zapewnieniom w konkretnej sprawie⁵²⁴. Pewność prawa ma więc charakter statyczny, natomiast uzasadnione oczekiwania zorientowane są na przyszłość i rozciągnięte w czasie⁵²⁵. W tym ostatnim przypadku sytuacja prawna jednostki nie jest jeszcze w pełni ukształtowana, lecz stanowi dynamiczny zbiór uwarunkowań o charakterze prawnym.

Zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nabierają szczególnego znaczenia w obrocie gospodarczym. Jasne i precyzyjne przepisy prawa, a także przewidywalne postępowanie organów administracji pozwalają bowiem zmniejszyć koszty transakcji, a tym samym przyczyniają się do optymalizacji wyników ekonomicznych⁵²⁶. U podstaw aksjologicznych zasady ogólnej pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań leży więc konieczność zapewnienia podmiotom prawa, w szczególności przedsiębiorcom, stabilności warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez ograniczenie ryzyka prawnego związanego z odstępstwem od decyzji

⁵²¹ Opinia rzecznika generalnego Damasa Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 28 kwietnia 2005 r., przedstawiona w sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03, *G. Atzeni i inni oraz M. Scalas i R. Lilliu v. Regione Autonoma della Sardegna*, pkt 142, niepubl. Porównaj z opinią rzecznika generalnego P. Légera z dnia 9 lutego 2006 r., przedstawiona w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 v. Komisji*, pkt 367-368, niepubl.; opinia rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 23 kwietnia 2009 r. przedstawiona w sprawie C-519/07, *Komisja v. Koninklijke Friesland Foods NV*, pkt 75, niepubl.

⁵²² R. Thomas, dz. cyt., s. 45. W doktrynie czasem ochronę uzasadnionych oczekiwań nazywa się subiektywnym prawem lub publicznym prawem podmiotowym do pewności prawnej, zob. A. Türk, dz. cyt., s. 130.

⁵²³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 948. Zob. np. związki pewności prawa z zasadą *ne bis in idem*, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

⁵²⁴ T. Tridimas, dz. cyt., s. 252; opinia rzecznika generalnego G. Cosmasa z dnia 8 czerwca 1995 r., przedstawiona w sprawie C-63/93, *F. Duff i inni v. Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, pkt 25, niepubl.

⁵²⁵ T. Tridimas, dz. cyt., s. 252.

⁵²⁶ Tamże, s. 242.

i zapewnień organów stanowiących lub stosujących prawo UE⁵²⁷. W warunkach państwa prawnego nie jest rzeczą legislatywy i egzekutywy zaskakiwanie jednostki. Istotą ich działania jest raczej przewidywalność. Pewność prawa i ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań wymagają zatem wiarygodności zarówno na etapie tak stanowienia, jak i stosowania prawa. W przeciwnym razie jakiegokolwiek planowanie byłoby wręcz niemożliwe. Przedsiębiorca działający w dobrej wierze do przepisów, decyzji i zapewnień organów stosujących lub stanowiących prawo UE nie powinien ponieść z tego tytułu szkody⁵²⁸. Ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań wymusza i egzekwuje zaufanie, które jednostka pokłada w administracji⁵²⁹.

Dla P. Craiga usprawiedliwienie ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań nie wyczerpuje się w wartości państwa prawnego⁵³⁰. Idzie tu również o sprawiedliwość w administracji publicznej. Trudno jest jednak zrozumieć i wytłumaczyć, dlaczego bardziej sprawiedliwe jest zapewnienie prawa do wysłuchania strony niż ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki⁵³¹. Można też uznać, że prawo powinno chronić uzasadnione oczekiwania z uwagi na teorię polegania. Tutaj zakres działalności administracyjnej jest ograniczony do wysokości, w jakiej powoduje szkodę majątkową po stronie jednostki. Zatem jeżeli władza publiczna skłoniła do polegania na jej zapewnieniu, to musi działać w ten sposób, aby jednostce nie wyrządzić szkody majątkowej. Teoria polegania może być jednak tylko częścią usprawiedliwienia dla ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań⁵³².

Ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań sprzyja też dobrej administracji. Ochrona jednostki może jednocześnie przynieść korzyści w postaci zaufania do administracji, co ma szczególne znaczenie w legitymizacji władzy publicznej w UE⁵³³.

⁵²⁷ Jakkolwiek istotą zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zapewnienie przewidywalności, to jej zadaniem nie jest całkowite wyeliminowanie zwykłego (normalnego) ryzyka gospodarczego, jakie spoczywa na uczestnikach obrotu, zob. P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 561-562; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 35-36; zob. D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 226. K. Kiczka pisze, że „cecha niepewności w zakresie działalności gospodarczej jest jej stałym – obiektywnym – elementem” – tenże, *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 221.

⁵²⁸ R. Thomas, dz. cyt., s. 45; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 226-227; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 34-35; tenże, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 29.

⁵²⁹ Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 1988 r., w sprawie 120/86, *J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, ECR 1988, s. 2321; R. Thomas, dz. cyt., s. 45.

⁵³⁰ Widoczne są tu zresztą wpływy angielskiej tradycji prawnej, P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 554-555.

⁵³¹ Tamże, s. 554.

⁵³² Tamże, s. 554-555.

⁵³³ Tamże, s. 555.

7. Uwagi końcowe

Celem rozdziału było znalezienie odpowiedzi na pytanie, dlaczego europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki. Z przeprowadzonych badań wynika, że ochrona prawna uzasadnionych oczekiwań jednostki jest niepisaną zasadą ogólną europejskiego prawa administracyjnego i stanowi wspólne dziedzictwo prawne państw członkowskich. Uzasadnione oczekiwania są wpisane w wartość państwa prawnego, o której mowa w art. 2 TUE. Porządek prawny powinien więc urzeczywistniać względną indywidualną autonomię poprzez zabezpieczenie możliwości racjonalnego planowania, a tym samym samorealizacji jednostki. Doświadczenie uczy jednak, że prawo oraz działanie administracji mogą być źródłem niepewności sytuacji prawnej jednostki. Dlatego też wartość państwa prawnego domaga się, aby prawo i działanie administracji nie stanowiły pułapki dla jednostki. Przeciwnie, powinny one być dla niej wskazówką. Prawo musi być stanowione i stosowane zgodnie z wymogami równości, wiarygodności, regularności oraz przewidywalności. Autonomia jednostki inkorporowana w wartość państwa prawnego wymaga więc, aby każdy mógł przewidzieć konsekwencje prawne swojego zachowania. Innymi słowy, jednostka, która pokłada zaufanie w prawie i administracji (działa wobec nich w dobrej wierze), nie powinna z tego tytułu ponieść negatywnych skutków prawnych. Wartość państwa prawnego wymaga też, aby podobne przypadki traktować tak samo (równość wobec prawa). Gdyby było inaczej, autonomiczne prowadzenie własnych spraw byłoby utrudnione, a decyzje władzy publicznej nieprzewidywalne.

Istotnym atrybutem państwa prawnego jest pewność prawa, która wymaga jasności i spójności prawa. Dla jednostki pewność prawa oznacza ochronę uzasadnionych oczekiwań. Zarówno pewność prawa, jak i uzasadnione oczekiwania znajdują swoje usprawiedliwienie w przewidywalności, która wpisana jest w wartość państwa prawnego (formuła: państwo prawne – pewność prawna – ochrona zaufania/uzasadnionych oczekiwań). Mamy więc do czynienia z dwiema stronami jednej wartości państwa prawnego. Strona obiektywna, a zatem pewność prawna, ma charakter generalny i odnosi się do jakości prawa. Strona subiektywna, czyli ochrona uzasadnionych oczekiwań, to przewidywalność sytuacji prawnej jednostki (co w istocie zbliża ją do konstrukcji publicznych praw podmiotowych). Trzeba jednak zauważyć, że prawo administracyjne wpływa na sytuację jednostki w dwojaki sposób. Pierwszy polega na konstruowaniu przepisów bezpośrednio (*ex lege*) kształtujących tę sytuację. Drugi polega na konkretyzacji norm prawnych w postaci specjalnej czynności prawnej (aktu administracyjnego), która kształtuje

sytuację prawną jednostki⁵³⁴. Tym samym strona subiektywna odnosi się do procesu stanowienia i stosowania prawa. Od strony subiektywnej chodzi zarówno o ochronę *ex post*, jak i *ex ante*. Ta pierwsza przede wszystkim oznacza, że postępowanie jednostki pod rządami dotychczas obowiązującego prawa będzie korzystać z ochrony prawnej. Ponadto oznacza względną trwałość decyzji tworzących prawa dla strony. Ochrona *ex ante* to przewidywalność i obliczalność przyszłych decyzji władzy publicznej.

Z dotychczasowych badań wynika, że w różnych krajach aksjologiczne podstawy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie wyczerpują się w wartości państwa prawnego, lecz odwołują się także do innych motywów, nie zawsze tożsamy. Niewątpliwie te różnice uwarunkowane są historycznie. Jest jednak rzeczą wspólną, że początkowo podstawy ochrony uzasadnionych oczekiwań były wyprowadzane z instytucji prawa cywilnego, takich jak zasada dobrej wiary, *estoppel* i teorii polegania. Pokłady aksjologiczne tych konstrukcji wyrażają się w zakazie *venire contra factum proprium nemini licet*, a zatem w zakazie występowania przeciwko temu, co wynika z wcześniejszych decyzji i zapewnień władzy publicznej. Chodzi o zobowiązanie, aby nie powodować szkody majątkowej. Zatem zakres przedmiotowy ochrony nie obejmuje tych przypadków, gdzie nie doszło do szkody majątkowej. Dlatego współcześnie te koncepcje wypierane są przez teorię państwa prawnego. Nie oznacza to jednak, że ta druga koncepcja nie przejęła pewnych argumentów tej pierwszej.

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że podstawy aksjologiczne dla ochrony uzasadnionych oczekiwań są bardzo silne.

⁵³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 36; P. Wszolek, dz. cyt., s. 59-60. Zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 114.

Rozdział III. Pewność prawa i ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Z ustaleń poczynionych w poprzednim rozdziale wynika, że zasady ogólne pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki są ze sobą ściśle związane i komplementarne, przy czym ta pierwsza ma charakter obiektywny, a druga subiektywny. W orzecznictwie Trybunału zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki są określane jako „fundamentalne zasady”⁵³⁵, a nawet jako „naczelne zasady”⁵³⁶ europejskiego prawa administracyjnego. Zasad tych nie można jednak sprowadzić do prostego opisu, gdyż składają się one z treści o różnorodnej strukturze. A zatem ważne jest, aby je odróżnić i uniknąć zbędnych nieporozumień. Pewien walor porządkujący spełniają tu rozmaite zasady szczegółowe (elementy składowe), które konkretyzują zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Wśród tych elementów składowych wyróżnia się m.in. zasadę jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego, ale także zakaz retroakcji tego prawa czy też zasadę nieodwołalności aktów administracyjnych, itd.⁵³⁷ W związku z tym problemy, które trzeba tu wziąć pod uwagę, są złożone i wymagają pewnej systematyzacji.

Przyjmując taki tok rozważań warto jednocześnie przypomnieć, że zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań należą do tzw. prawa niepisanego. A zatem analiza ich treści i komponentów wymaga szerszego przeglądu prawa sędziowskiego, co niejednokrotnie implikuje konieczność odwołania się do konkretnych spraw relevantnych z punktu widzenia przedmiotu badań.

⁵³⁵ Wyrok TS z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P, *Atlanta v. Wspólnotie Europejskiej*, ECR 1999, s. I-6983, pkt 52.

⁵³⁶ Wyrok TS z dnia 15 czerwca 1976 r. w sprawie 74/74, *CNTA v. Komisji*, pkt 44; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 940-941.

⁵³⁷ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 938; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 172.

2. Pewność prawa w europejskim prawie administracyjnym – zasady szczegółowe

Pewność prawa jest zasadą niejednorodną, być może nawet bardziej niż jakiegokolwiek inne zasady ogólne, a jej dokładną treść trudno sprecyzować⁵³⁸. Warto więc jeszcze raz podkreślić, że zasada pewności prawa daje wyraz ważnemu aspektowi wartości państwa prawnego. Adresaci prawa muszą przecież wiedzieć, co jest prawem, aby móc odpowiednio planować swoje działanie⁵³⁹. Innymi słowy, pewność prawa wymaga, żeby europejskie prawo administracyjne było dokładne, spójne i w należyty sposób podawane do wiadomości zainteresowanych, tak aby wiedzieli oni, od kiedy akt obowiązuje i jakie wywołuje skutki prawne⁵⁴⁰. Dalsze rozważania będą dotyczyć elementów składowych zasady ogólnej pewności prawa, które konkretyzują jej treść.

W celu uporządkowania tej analizy należy zastrzec, że w tym miejscu nie zostanie omówiona zasada niedziałania prawa wstecz oraz zasada rozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie, mimo iż kwestie te są zazwyczaj rozpatrywane w kontekście zasady ogólnej pewności prawa⁵⁴¹. W istocie rzeczy zagadnienia te należy łączyć z subiektywną stroną wartości państwa prawnego, tj. z zasadą ogólną ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki.

W piśmiennictwie często podkreśla się, że najbardziej oczywistym przejawem zasady ogólnej pewności prawa jest zakaz wstecznego działania prawa⁵⁴². Inni przedstawiciele doktryny omawiają zakaz retroakcji prawa w kontekście ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁵⁴³. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, by temporalny zakres obowiązywania aktu unijnego rozpoczął się przed jego publikacją. Jednak na zasadzie wyjątku może być tak, jeżeli cel przepisu nie może zostać osiągnięty w innym sposób, a wymaga tego interes ogólny i gdy w należyty sposób respektowane są uzasadnione oczekiwania jednostki⁵⁴⁴. *A contrario* można

⁵³⁸ T. Tridimas, dz. cyt., s. 243.

⁵³⁹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 172; T. Tridimas, dz. cyt., s. 242.

⁵⁴⁰ Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 11 września 2007 r., przedstawiona w sprawie C-408/04 P, *Komisja v. Salzgitter AG*, niepubl., pkt 297.

⁵⁴¹ Co się tyczy zasady prowadzenia postępowania administracyjnego w rozsądnym terminie, zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 175; wyrok TS z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie C-408/04 P, *Komisja v. Salzgitter AG*, ECR 2008, s. I-02767, pkt 100.

⁵⁴² P. Craig precyzuje, że najbardziej znanym elementem składowym zasady ogólnej pewności prawa jest zakaz rzeczywistej retroakcji (ang. *actual retroactivity*) – tenże, *EU Administrative Law...*, s. 550; J. Ra- itio, dz. cyt., s. 187.

⁵⁴³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1119; T. Tridimas, dz. cyt., s. 252; M. Horspool, M. Humphreys, *European Union Law*, Oxford 2010, s. 169-170.

⁵⁴⁴ Zob. H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in European Union*, Hague 2001, s. 73. Wyrok TS z dnia 11 lipca 1991 r., w sprawie C-368/89, *A. Crispoltoni v. Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, ECR 1989, s. I-3695, pkt 17; wyrok TS z dnia 26 kwietnia 2005 r., w sprawie C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECR 2005, s. I-03445, pkt 33.

stwierdzić, że skutkiem niedostatecznej ochrony sytuacji prawnej jednostki w przypadku wstecznego działania prawa jest naruszenie zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań. Trzeba więc przyjąć, że retroakcja prawa stanowi modelowy przykład naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁵⁴⁵. Dlatego też zakaz działania prawa wstecz zostanie omówiony jako przejaw zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁵⁴⁶.

Co się zaś tyczy prawa do rozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie, to wprawdzie fundamentalny wymóg pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, by instytucje Unii Europejskiej mogły bez końca opóźniać wykonywanie swoich kompetencji, jednakże ich beczynność może w pewnych szczególnych okolicznościach stanowić podstawę powstania po stronie jednostki uzasadnionych oczekiwań⁵⁴⁷. Innymi słowy, konsekwencje prawne nierozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie powinny być oceniane z perspektywy ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁵⁴⁸.

2.1. Zasada jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego

Podstawowym komponentem pewności prawa jest zasada jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego. Przepisy prawa powinny więc być jednoznaczne tak, aby podlegające mu podmioty mogły precyzyjnie ustalić swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie działania. Wymóg jasności i precyzji przepisów prawa musi być szczególnie rygorystycznie przestrzegany, gdy chodzi

⁵⁴⁵ Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne...*, s. 298.

⁵⁴⁶ Odmienienie Rzecznik Generalny Ch. Stix-Hackl w opinii przedstawionej w dniu 20 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02, *Adriano Di Lenardo Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero i Dillexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, pkt 78: „w drugim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy przytacza szereg zasad, które jego zdaniem należy powołać jako kryterium badania ważności, a mianowicie niedziałanie prawa wstecz i zasady uzasadnionych oczekiwań (ochrona uzasadnionych oczekiwań) i pewności prawa. Najpierw należy przeanalizować kwestię, czy każda z tych zasad zawsze może stanowić autonomiczne kryterium. W odniesieniu do stosunku tych zasad wobec siebie prezentowane są różne stanowiska. I tak niedziałanie prawa wstecz z jednej strony jest postrzegane jako szczególny przejaw zasady pewności prawa, z drugiej strony jako podkategoria ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z kolei w orzecznictwie Trybunału obok wskazówek co do wywodzenia z zasady pewności prawa, znajdują się również wskazówki, aby traktować niedziałanie prawa wstecz jako niezależną zasadę. Dla wszystkich poglądów jest zatem wspólne, że chodzi o autonomiczne nakazy lub zakazy”.

⁵⁴⁷ Wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawie C-298/00 P, *Wlochy v. Komisji*, ECR 2004, s. I-04087, pkt 90; wyrok TS z dnia 24 listopada 1987 r., w sprawie 223/85, *RSV v. Komisji*, ECR 1987, s. 4617, pkt 17.

⁵⁴⁸ Ponadto w tym przypadku sytuacja prawna jednostki nie jest badana statycznie, lecz dynamicznie jako rozciągnięty w czasie zespół okoliczności, zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 252. Ustalenie, czy dana sprawa administracyjna została zakończona w rozsądnym terminie, wymaga zbadania aspektów subiektywnych konkretnej sprawy, a w szczególności kontekstu, w którym wystąpiła, poszczególnych etapów proceduralnych, jej złożoności oraz wagi, jaką sprawa ma dla poszczególnych stron, zob. wyrok Sądu z dnia 20 czerwca 2005 r., w sprawie T-347/03, *Eugénio Branco, Lda v. Komisji*, ECR 2005, s. II-02555, pkt 114; wyrok Sądu z dnia 10 maja 2006 r., w sprawie T-395/04, *Air One SpA v. Komisji*, ECR 2006, s. II-01343, pkt 61.

o przepisy, które mogą wywoływać konsekwencje finansowe dla jego adresatów. W takiej sytuacji przepisy prawa muszą umożliwić zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem nakładanych przezeń obowiązków. Innymi słowy, przepisy prawa, które pociągają za sobą niekorzystne skutki dla jednostek, muszą być jasne i precyzyjne, natomiast sposób ich stosowania musi być możliwy do przewidzenia dla podmiotów objętych ich zakresem⁵⁴⁹.

Względy jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego wykluczają ich wewnętrzną sprzeczność, a zatem przepisy prawa nie mogą nawzajem się wykluczać. W sprawie *Opel Austria GmbH* Sąd wyjaśnił, że prawo powinno być jednoznaczne, a jego stosowanie przewidywalne. Tymczasem Rada, wydając rozporządzenie nr 3697/93⁵⁵⁰ w dniu 20 grudnia 1993 r., tj. w momencie, gdy wiedziała, że porozumienie EOG wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 1994 r., świadomie stworzyła sytuację, w której od stycznia 1994 r. jednocześnie obowiązywały dwie sprzeczne normy prawne. Z jednej strony wspomniane rozporządzenie, które wprowadziło cło według stawki 4,9% od przywozu skrzyń biegów, a z drugiej strony porozumienie EOG, które zakazywało stosowania tego rodzaju ceł przywozowych oraz wszelkich innych opłat o skutku równoważnym. Mając na względzie tego rodzaju sprzeczność, Sąd nie mógł uznać takiego stanu prawnego za jednoznaczny. Sąd ustalił również, że Rada świadomie antydatowała numer Dziennika Urzędowego, w którym opublikowane zostało sporne rozporządzenie. Tym samym po raz kolejny Rada naruszyła zasadę pewności prawa, która wymaga, by każdy akt instytucji UE, który wywołuje skutki prawne, był jasny i precyzyjny oraz podany do wiadomości zainteresowanego w taki sposób, by mógł on wiedzieć z pewnością, od jakiego momentu dany akt istnieje i zaczyna wywoływać skutki prawne⁵⁵¹.

Wymóg przejrzystości dotyczy tego, co wydaje się jasne, oczywiste i co można zrozumieć bez wątpliwości oraz dwuznaczności. Jednakże stosowanie prawa nie jest proste i nie zawsze prowadzi do jednoznacznych rozwiązań. W istocie rzeczy, jeżeli przepis prawa nie nakłada na jednostkę konsekwencji fiskalnych, pewien stopień niepewności co do jego znaczenia i zakresu jest nierozdzielnie związany z otwartością tekstu prawnego. Duża część przepisów prawa z uwagi na konieczność uniknięcia nadmiernego formalizmu i dostosowania do zmian sytuacji społeczno-gospodarczej posługuje

⁵⁴⁹ Wyrok TS z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-209/96, *Zjednoczone Królestwo v. Komisji*, ECR s. I-5655, pkt 35; wyrok Sądu z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Radzie Unii Europejskiej*, ECR 1998, s. II-02739, pkt 124; wyrok TS z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03, *VEMW i in.*, ECR 2005, s. I-4983, pkt 80; wyrok TS z dnia 29 października 2009 r., w sprawie C-29/08, *Skatteverket v. AB SKF*, ECR 2009, s. I-10413, pkt 77.

⁵⁵⁰ Dz. Urz. L 343, s. 1.

⁵⁵¹ Wyrok Sądu z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Radzie Unii Europejskiej*, pkt 124-133.

się zwrotami mniej lub bardziej niedookreślonymi, a ich interpretacja i stosowanie zależy od wykładni sądowej. Niemniej jednak każdy przepis prawa musi spełniać określone wymogi jakościowe, a wśród nich między innymi wymóg przewidywalności⁵⁵². Dlatego sąd, rozpoznając sprawę, powinien zawsze zbadać, czy przepis jest obarczony taką dwuznacznością, która stanowiłaby przeszkodę do tego, żeby adresat prawa mógł z wystarczającą pewnością rozstrzygnąć wątpliwości co do jego znaczenia⁵⁵³. Ocena jasności i precyzji przepisu prawa zależy od treści konkretnego aktu, dziedziny, którą reguluje oraz liczby i właściwości jego adresatów. Przewidywalność przepisów prawa nie wyklucza też konieczności zasięgnięcia fachowej porady prawnej przez osobę zainteresowaną w celu dokonania oceny, jakie konsekwencje prawne wynikają z konkretnego przepisu⁵⁵⁴.

W sprawie *Intertanko* w pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierzał do ustalenia, czy użycie w dyrektywie pojęcia „rażącego niedbalstwa” narusza zasadę pewności prawa. Ścisłej rzecz ujmując, należy podkreślić, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzili, iż przepis art. 4 dyrektywy 2005/35 w zakresie, w jakim warunkuje odpowiedzialność osób zrzucających substancje zanieczyszczające ze statków morskich od kryterium rażącego niedbalstwa, nie jest jasny, ponieważ dyrektywa nie definiuje tego pojęcia. Adresaci prawa nie mogli zatem precyzyjnie zapoznać się ze znamionami tego deliktu. Trybunał nie podzielił jednak tych argumentów. W części motywacyjnej wyroku wyjaśnił, że zobowiązując w dyrektywie państwa członkowskie do uznania określonych zachowań za naruszenia i ich karania, unijny prawodawca powinien przestrzegać zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (łac. *nulum crimen, nulla poena sine lege*, w orzecznictwie zwana również zasadą legalności kar⁵⁵⁵), która należy do ogólnych zasad prawa będących podstawą tradycji konstytucyjnych

⁵⁵² Wyrok Sądu z dnia 27 września 2006 r., w sprawie T-43/02 *Jungbunzlauer AG v. Komisji*, ECR 2006, s. II-03435, pkt 80.

⁵⁵³ Wyrok TS z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03, *Belgia v. Komisji*, ECR 2005 s. I-2801, pkt 31; wyrok Sądu z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie T-216/05, *Mebrom NV v. Komisji*, ECR 2007 s. II-01507, pkt 108.

⁵⁵⁴ Dalej Trybunał argumentował: „dotyczy to w szczególności profesjonalistów, którzy przyzwyczajeni są podczas wykonywania swojego zawodu do zachowania szczególnej ostrożności. Można także od nich wymagać, aby z należytą starannością oceniali ryzyko, które stwarza ich zawód”, wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/-2 P do 208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005 s. I-5425, p. 216.

⁵⁵⁵ „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada legalności kar, która wynika z zasady pewności prawa, ogólnej zasady prawa wspólnotowego, stawia zwłaszcza wymóg, aby każde uregulowanie wspólnotowe było jasne i dokładne, w szczególności w przypadku, gdy nakłada ono lub dopuszcza nałożenie sankcji, po to, aby zainteresowane osoby mogły poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki, które z niego wynikają, i aby mogły w konsekwencji podjąć odpowiednie działania (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 *Gondrand, Rec.*, s. 1931, pkt 17, w sprawie *Maizena*, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 15, w sprawie *van Es Douane Agenten*, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 27 i w sprawie postępowań karnych przeciwko X, przywołany w pkt 40 powyżej, pkt 25). W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 EKPC: «Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie

wspólnych dla państw członkowskich⁵⁵⁶ i jest szczególnym wyrazem zasady ogólnej pewności prawa. Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* wymaga, aby przepisy definiowały w jasny sposób czyny zabronione i grożące za nie kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli podmiot prawa na podstawie treści danego przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni sądowej jest w stanie określić, jakie zachowanie jest sankcjonowane.

Trybunał podkreślił, że wprowadzie kwestionowana dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do karania, jednocześnie nie definiując wszystkich znamion czynu zabronionego, czyli pojęcia rażącego niedbalstwa. Niemniej jednak ten termin odpowiada kryteriom odpowiedzialności mającym zastosowanie do nieokreślonej liczby sytuacji, których nie można przewidzieć z góry. Ponadto pojęcie rażącego niedbalstwa jest powszechnie znane w systemach prawnych państw członkowskich. Wszystkie te systemy posługują się tym pojęciem odnoszącym się do nieumyślnego działania lub zaniechania, którym osoba odpowiedzialna narusza obowiązek należytej staranności⁵⁵⁷. Tak

stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony». Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z tego przepisu wynika, że ustawa musi jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme przeciwko Belgii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, § 145). [...] Tymczasem, chociaż nie jest konieczne rozstrzygnięcie kwestii, czy z uwagi na charakter i stopień surowości grzywien nałożonych przez Komisję na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17 art. 7 ust. 1 EKPC ma zastosowanie do takich sankcji, należy stwierdzić, że nawet gdyby art. 7 ust. 1 EKPC miał zastosowanie do takich sankcji, to z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że w celu spełnienia wymogów tego przepisu, przepisy, na podstawie których są nałożone sankcje, nie muszą być tak dokładnie sformułowane, aby konsekwencje, które mogą wynikać z naruszenia tych przepisów, dały się przewidzieć z całkowitą pewnością. W istocie zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka istnienie niewyraźnych pojęć w przepisie nie prowadzi koniecznie do naruszenia art. 7 EKPC, a przyznanie przez ustawę uprawnień dyskrecyjnych nie jest sprzeczne z wymogiem przewidywalności, pod warunkiem, że zakres i zasady wykonywania tych uprawnień są wystarczająco jasno określone z uwagi na uzasadnione interesy, które wchodzą w grę w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością (wymieniony w pkt 36 powyżej wyrok ETPC w sprawie Margareta i Roger Andersson przeciwko Szwecji, § 75). W tym względzie poza tekstem samej ustawy Europejski Trybunał Praw Człowieka bierze także pod uwagę, czy niedookreślone pojęcia, które zostały użyte, zostały sprecyzowane w utrwalonym i opublikowanym orzecznictwie (wyrok z dnia 27 września 1995 r. w sprawie G. przeciwko Francji, seria A nr 325-B, § 25)”, wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r., w sprawie T-297/02, *Deggusa AG v. Komisji*, ECR 2009, s. II-01683, pkt 66-72.

⁵⁵⁶ Wyrok TS z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05, *Advocaten voor de Wereld v. Leden van de Ministerraad*, ECR 2007 s. I-3633, pkt 49.

⁵⁵⁷ Wyrok TS z dnia 3 czerwca 2008 r., w sprawie C-308/06, *Intertanko i in. v. Secretary of State for Transport*, ECR 2008, s. I-04057, pkt 68-80. Sprawę omawia również P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 549-550. W tej sprawie rzecznik generalny argumentował, że „nie jest kwestią sporną, iż co najmniej pojęcie niedbalstwa jest znane w systemach prawnych i w różnych swoich przejawach może także uzasadnić penalizację. Decydującym jest podnoszone także przez skarżących naruszenie obowiązku staranności. Jak Trybunał stwierdził na podstawie ewidentnego zaniedbania, obowiązki staranności należy uzasadnić podwójnie, mianowicie, po pierwsze, z punktu widzenia kryterium obiektywnego obowiązującego wszystkie osoby z danej grupy, po drugie, z punktu widzenia tego, czego subiektywnie można oczekiwać od działającego,

więc przepis dyrektywy w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność osób powodujących zrzuty substancji zanieczyszczających od kryterium rażącego niedbalstwa, nie narusza wymogu jasności i precyzji przepisów prawa.

Powyższe ustalenia dotyczące zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar mają zastosowanie również do deliktów administracyjnoprawnych, w szczególności tych przewidzianych w prawie antykonkurencyjnym UE. Innymi słowy, zasadę legalności kar należy stosować zarówno do przepisów karnoprawnych, jak i szczególnych środków administracyjnoprawnych dopuszczających nałożenie sankcji⁵⁵⁸. A zatem sankcja niemająca charakteru karnego może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej⁵⁵⁹. Tak więc pewność prawa stawia

w szczególności ze względu na jego doświadczenie. W odniesieniu do żeglugi morskiej, w szczególności do transportu niebezpiecznych substancji, przy przyjmowaniu takich obowiązków staranności nakazana jest duża ostrożność. Co do zasady stowarzyszenie bierze mianowicie pod uwagę ryzyko związane z legalną eksploatacją statków. Kiedy więc obowiązki staranności nie są wyraźnie ustanowione w szczególnych aktach regulacyjnych, muszą one być możliwie jednomyślnie uznane w danych kręgach gospodarczych (*lege artis*), zanim mogą stać się istotne z punktu widzenia prawa karnego. Dotyczy to w szczególności art. 4 dyrektywy 2005/35, ponieważ użyte tam kryterium odpowiedzialności w postaci rażącego niedbalstwa w porównaniu do zwykłego niedbalstwa wymaga zachowania, które w większym stopniu narusza dany obowiązek. Stąd dla zidentyfikowania obowiązków staranności, których należy dochować, nie wystarcza lektura dyrektywy. Nie jest to jednak konieczne dla spełnienia wymogu przewidywalności. Znaczenie tego pojęcia zależy w dużym stopniu od treści danych przepisów, od regulowanego nimi zakresu, a także od liczby i charakteru ich adresatów. Wymóg przewidywalności nie wyklucza możliwości zasięgnięcia przez zainteresowaną osobę fachowej porady dla ustalenia, jakie skutki może pociągnąć za sobą określone zachowanie w okolicznościach konkretnego przypadku. Dotyczy to w szczególności osób czynnych zawodowo, np. zajmujących się zawodową żeglugą, które przyzwyczajone są do konieczności bardzo ostrożnego postępowania przy wykonywaniu swojego zawodu. Od nich można zatem oczekiwać, iż ocenią oni ryzyko swojej działalności szczególnie starannie. Tym samym należy co prawda wyjść z założenia, że w ostatecznej konsekwencji jedynie sądy mogą dokładnie wyznaczyć zakres obowiązków staranności, jest to jednak zgodne z art. 7 EKPC. Ten przepis nie może być rozumiany w taki sposób, iż wyklucza on stopniowe wyjaśnianie przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej włącznie z rozwojem prawa karnego poprzez wykładnię sądową dokonywaną w konkretnych sprawach, pod warunkiem że rozwój ten jest w konsekwencji zgodny z istotą znamienia czynu zabronionego oraz jest wystarczająco przewidywalny. Nie znam żadnego przypadku, w którym ETPC odrzuciłby zastosowanie pojęcia niedbalstwa lub rażącego niedbalstwa w prawie karnym. Od ludzi morza można ponadto oczekiwać, iż nie będą oni tak kształtować swojego zachowania, by ocierać się o granice tego, co jest dopuszczalne prawem karnym, lecz by raczej stosować więcej staranności, niż to jest nakazane prawem karnym. Przemawiają za tym związane z żeglugą morską i podnoszone na rozprawie ryzyka dla zdrowia, życia, statku i powierzonego im ładunku. Istnieją ponadto przynajmniej przy szkodach spowodowanych zanieczyszczeniem olejami istotne, w dużym stopniu niezależne od zawinięcia cywilnoprawne ryzyka odpowiedzialności na mocy międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami” – opinia rzecznika generalnego J. Kokotta z dnia 20 listopada 2007 r., przedstawiona w sprawie C-308/06, *Intertanko i in. v. Secretary of State for Transport*, pkt 145-149.

⁵⁵⁸ Wyrok TS z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85, *Maizena v. BALM*, ECR 1987, s. 04587, pkt 14-15; wyrok Sądu z dnia 27 września 2006 r., w sprawie T-43/02, *Jungbunzlauer AG v. Komisji*, ECR 2006, s. II-03435, pkt 72.

⁵⁵⁹ Wyrok TS z dnia 25 września 1984 r. w sprawie C-117/83, *Karl Könecke GmbH & Co. KG, Fleischwarenfabrik v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, pkt 11; wyrok TS z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05, *Emsland-Stärke GmbH przeciwko Landwirtschaftskammer Hannover*, pkt 44; wyrok TS z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04, *Koninklijke Coöperatie Cosun UA v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, pkt 80.

wymóg, aby każde uregulowanie było jasne i dokładne, w szczególności w przypadku, gdy nakłada ono lub dopuszcza nałożenie sankcji karnej lub administracyjnej.

2.1.1. Zasada publikacji aktów prawnych w językach urzędowych Unii Europejskiej

Względy pewności prawa wymagają, aby obowiązki prawne nakładane na adresatów przepisów były dla nich jasne i zrozumiałe. Z tym zaś wiąże się zasada wyrażająca się w tym, że wszystkie niejasności związane z językiem prawa powinny być rozstrzygane na korzyść jego adresatów⁵⁶⁰. W multientrycznym systemie prawa i wielojęzycznej Unii Europejskiej łączy się to z zagadnieniem braku publikacji aktów prawnych w jednym z języków urzędowych UE. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście ugruntowanego w europejskiej kulturze prawnej domniemania znajomości właściwie opublikowanego prawa i związanego z tym regułą *ignorantia iuris nocet*. Należy więc przejść do ustalenia konsekwencji prawnych braku publikacji aktów prawnych w języku urzędowym UE w kontekście zasady pewności prawa.

W wyroku z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie *Racke* Trybunał wyjaśnił, że nie można powołać się wobec adresatów europejskiego prawa administracyjnego na środki przyjęte przez władzę publiczną, zanim osoby te nie mogły zapoznać się z ich treścią⁵⁶¹. Innymi słowy, akt prawny pochodzący od organów stanowiących europejskie prawo administracyjne może być stosowany, o ile adresat prawa został należycie poinformowany o jego treści poprzez prawidłową publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku urzędowym, którym się posługuje⁵⁶². Wymóg ten ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy akt prawny nakłada na jego adresatów pewne obowiązki. Przepis prawa powinien umożliwiać zainteresowanemu dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na niego nakłada, co jest zagwarantowane poprzez prawidłową publikację takiego przepisu w języku jego adresata⁵⁶³. Zatem zaniechanie opublikowania aktu prawnego w jednym z języków urzędowych UE skutkuje brakiem możliwości jego stosowania wobec jego adresata w zakresie, w jakim ten akt nakłada na niego obowiązki.

Istotę tego problemu dobrze oddaje sprawa *Skoma-Lux*. Czeska administracja celna nałożyła na importera wina grzywnę w związku z naruszeniem m.in. art. 199 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy

⁵⁶⁰ T. Tridimas, dz. cyt., s. 244.

⁵⁶¹ Wyrok TS z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, ECR 1979, s. 00069, pkt 15.

⁵⁶² Zob. K. Kowalik-Bańczyk, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., t. III, s. 766.

⁵⁶³ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, ECR 2007, s. I-10841, pkt 38. Zob. wyrok TS z dnia 1 października 1998 r., w sprawie C-209/96 *Zjednoczone Królestwo v. Komisji*, ECR 1998, s. I-05655, pkt 35; wyrok TS z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie C-108/01, *Consortio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita SpA v. Asda Stores Ltd., Hygrade Foods Ltd.*, ECR 2003, s. I-05121, pkt 89 i 95.

w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny⁵⁶⁴. Spółka *Skoma-Lux* zakwestionowała grzywnę na tej podstawie, że w chwili popełnienia zarzucanych jej czynów wskazane rozporządzenie nie zostało jeszcze opublikowane w języku czeskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W tych okolicznościach sąd krajowy zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie, m.in. czy art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej⁵⁶⁵ umożliwia powołanie się wobec jednostek w państwie członkowskim na przepisy rozporządzenia, które nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku tego państwa, podczas gdy język ten jest językiem urzędowym UE.

Rozpoznając sprawę, Trybunał wyjaśnił, że z zasady pewności prawa wynika nakaz zapewnienia zainteresowanym możliwości dokładnego zapoznania się z zakresem obowiązków, co może być zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację przepisów prawa w języku urzędowym jego adresata⁵⁶⁶. Brak publikacji unijnych przepisów w niektórych językach urzędowych narusza nie tylko pewność prawa, ale także równość wobec praw i zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość. Nie jest niczym uzasadnione, aby w taki sam sposób stosować obowiązki nałożone w przepisach europejskiego prawa administracyjnego w tzw. starych państwach członkowskich, w których jednostki mają możliwość zapoznania się z tymi obowiązkami w języku ojczystym oraz w państwach przystępujących, gdzie zapoznanie się nie było możliwe z uwagi na opóźnienie w publikacji⁵⁶⁷. Trybunał wyjaśnił, że w tym konkretnym przypadku poszanowanie zasad ogólnych pewności prawa i równości wobec prawa nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności europejskiego prawa administracyjnego. Odmienny pogląd, sprowadzający się do tego, że możliwość stosowania aktu, który nie został prawidłowo opublikowany, oznaczałoby obciążenie adresatów prawa negatywnymi skutkami zaniechań, jakich dopuściły się organy stanowiące europejskie prawo administracyjne⁵⁶⁸.

⁵⁶⁴ Dz.Urz. EWG L 253 z 11.10.1993, s. 1.

⁵⁶⁵ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 236 z 29.03.2003, s. 17). Stosownie do treści art. 2 tego aktu od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym akcie. Zgodnie z art. 58 tego aktu: teksty aktów instytucji oraz Europejskiego Banku Centralnego przyjętych przed przystąpieniem i sporządzone przez Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny w językach: czeskim, estońskim, litewskim, łotewskim, maltańskim, polskim, słowackim, słoweńskim i węgierskim są od dnia przystąpienia tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w obecnych jedenastu językach. Zostaną one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeśli teksty w obecnych językach były w ten sposób opublikowane.

⁵⁶⁶ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, pkt 38.

⁵⁶⁷ Tamże, pkt 39.

⁵⁶⁸ Tamże, pkt 42.

W analizowanej sprawie niektóre państwa członkowskie argumentowały, że skarżąca spółka powinna znać sporne rozporządzenie, ponieważ jest profesjonalistą działającym w handlu międzynarodowym. Jednakże Trybunał jednoznacznie odpowiedział, że taka okoliczność nie wystarcza, aby móc powołać się wobec jakiegokolwiek podmiotu prawa na przepisy, które nie były przedmiotem prawidłowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁵⁶⁹. Innymi słowy, przepisy prawa nieopublikowane w języku urzędowym ich adresata nie mogą być podstawą do ustalenia obowiązków nawet wobec profesjonalisty (przedsiębiorcy), a więc podmiotu, od którego wymaga się wzmożonej, należytej staranności w działaniu. Oznacza to, że nie ma żadnych wyjątków od nakazu prawidłowej publikacji w języku urzędowym adresata przepisu prawnego⁵⁷⁰.

Trybunał, przechodząc do konsekwencji prawnych braku publikacji rozporządzenia w jednym z języków urzędowych UE, wyjaśnił, że powyższe skutkuje wyłączeniem możliwości powołania się na takie rozporządzenie wobec jednostek, które nie mogły zapoznać się z jego treścią⁵⁷¹. Niemniej jednak z tego faktu nie wynika, aby przepisy takiego rozporządzenia nie wiązały samego państwa członkowskiego. Innymi słowy, rozporządzenie jest ważne wobec państwa członkowskiego, jednak jest bezskuteczne wobec jednostek. A zatem nie wiąże jego adresatów w zakresie, w jakim nakłada na nich obowiązki. Tym samym brak publikacji rozporządzenia w języku jego adresatów powoduje odsunięcie w czasie możliwości powołania się na obowiązki, które nakłada na jednostki do chwili, w której mogą one zapoznać się z jego tekstem we własnym języku⁵⁷².

⁵⁶⁹ Tamże, pkt 46. Dalej TS wykluczył możliwość powołania się wobec jednostki na wersję elektroniczną (internetową) aktu prawnego, w sytuacji braku opublikowania rozporządzenia w tradycyjnej (papierowej) formie, tj. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że rozważania w tym zakresie straciły walor aktualności, ponieważ na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 69 z 7.03.2013, s. 1-3) od dnia 1 lipca 2013 r. wydanie elektroniczne Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej jest autentyczne i wywołuje właściwe skutki prawne.

⁵⁷⁰ Zob. opinia rzecznika generalnego J. Kokotta z dnia 18 września 2007 r., przedstawiona w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, niepubl., pkt 75-81; T.T. Koncewicz, *Ignorantia iuris nocet w prawie wspólnotowym – zasada i wyjątki*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 3, s. 49; G. Wierczyński, *Skutki braku publikacji rozporządzenia w języku urzędowym nowego państwa członkowskiego – glosa do wyroku ETS z 11.12.2007 r. w sprawie C-161/06, Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 3, s. 55-56.

⁵⁷¹ A. Wróbel, *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy administracji publicznej i sądy – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r. (SA/Bg 275/05), wyrok niepublikowany*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 1, s. 48-53; K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Skutki braku oficjalnej publikacji rozporządzenia wspólnotowego w języku polskim – glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2005 r., I SA/Bg 275/05 (niepubl.)*, „Przegląd Podatkowy” 2006, Nr 2, s. 43-49.

⁵⁷² W innej sprawie TS uznał, że nieopublikowane rozporządzenie lub nawet jego integralna część w postaci załącznika „nie ma mocy wiążącej w zakresie, w którym zmierza do nałożenia obowiązków na jednostkę”, wyrok TS z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-345/06, *Gottfried Heinrich*, niepubl., ECR 2009, s. I-01659, pkt 63. Zob. wyrok TS z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-560/07, *Balbiino AS przeciwko Põllumajandusminister i Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus*, ECR 2009, s. I-04447, pkt 27-30.

Warto również odnotować, że w analizowanej sprawie sporne rozporządzenie zostało opublikowane w języku czeskim znacznie później niż zostały popełnione inkryminowane czyny. Co istotne, spóźniona publikacja nie uzasadniła skutecznego zastosowania tego rozporządzenia z mocą wsteczną (*ex tunc*) w stosunku do *Skoma-Lux*⁵⁷³. Słowem, spóźniona publikacja rozporządzenia w języku urzędowym w stosunku do jego adresatów powinna mieć skutek prospektywny, a zatem nie może mieć mocy wstecznej. Nie wolno bowiem powołać się wobec osób fizycznych i prawnych na akty prawne przyjęte przez instytucje UE, zanim osoby te nie mogły zapoznać się z treścią tych aktów w ich języku⁵⁷⁴.

Linia orzecznicza zapoczątkowana w sprawie *Skoma-Lux* znalazła swoje rozwinięcie w sprawie *Polskiej Telefonii Cyfrowej* (dalej PTC). Decyzją z dnia 17 lipca 2006 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ustalił, że PTC zajmuje znaczącą pozycję na rynku i nałożył na to przedsiębiorstwo pewne obowiązki regulacyjne. W postępowaniu przed sądem krajowym spółka podniosła, że nie można powołać się wobec niej na wytyczne z 2002 r., na podstawie których wydany został zaskarżony akt, ponieważ wytyczne nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim. W tych okolicznościach sąd krajowy miał wątpliwość, czy wnioski wyroku w sprawie *Skoma-Lux* dotyczą wyłącznie rozporządzeń i decyzji, które ze swej istoty nakładają obowiązki na jednostki, czy też skutki tego wyroku rozciągają się również na inne akty UE.

Odpowiadając na tak sformułowane pytanie prejudycjalne, Trybunał zauważył, że w świetle zasady pewności prawa należy zbadać, czy sporne wytyczne nakładają obowiązki na osoby fizyczne lub prawne. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas brak publikacji wytycznych w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej skutkowałby brakiem możliwości ich stosowania wobec jednostek w Polsce⁵⁷⁵. Trybunał po szczegółowej analizie treści wytycznych doszedł do przekonania, że nie przewidują one żadnych obowiązków, które mogłyby zostać nałożone bezpośrednio lub pośrednio na jednostki. A zatem brak publikacji tych wytycznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim nie stoi na przeszkodzie temu, aby krajowe

⁵⁷³ Tak rzecznik generalny J. Kokott w opinii z dnia 18 września 2007 r., przedstawionej w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, niepubl., pkt 45. Natomiast rzecznik generalny E. Sharpston wskazała, że retroaktywność wymagałaby spełnienia dwóch warunków: cel, który ma zostać osiągnięty, musi tego wymagać oraz uzasadnione oczekiwania muszą być odpowiednio zabezpieczone. Trudno jest jednak zrozumieć, w jaki sposób można by w tego rodzaju sprawie uznać którąkolwiek z tych przesłanek za spełnioną – rzecznik generalny E. Sharpston w opinii z dnia 10 kwietnia 2008 r., przedstawionej w sprawie C-345/06, *Gottfried Heinrich*, pkt 82-89.

⁵⁷⁴ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/07, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, pkt 38; wyrok TS z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-345/06, *Gottfried Heinrich*, pkt 43.

⁵⁷⁵ Wyrok TS z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-410/09, *Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. v. Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, ECR 2011, s. I-03853, pkt 30.

organy regulacyjne mogły się na nie powoływać w uzasadnieniu decyzji kierowanych do jednostki⁵⁷⁶. Z ustaleń Trybunału wynika więc, że zasada pewności prawa wymaga, aby *in concreto* ustalić, czy środek prawny nakłada obowiązki na jednostki. W przypadku pozytywnej odpowiedzi brak publikacji takich środków w języku urzędowym adresata uniemożliwia ich stosowanie wobec jednostek, które nie mogły zapoznać się z ich treścią w swoim języku ojczystym⁵⁷⁷.

Dotychczasowe ustalenia odnoszą się do środków prawnych przyjętych przez instytucje unijne. W sprawie *Gottfried Heinrich* Trybunał rozszerzył zakres przedmiotowy tego obowiązku także na środki podejmowane przez państwa członkowskie w wykonaniu europejskiego prawa administracyjnego. Trybunał wyjaśnił, że zasada pewności prawa musi być przestrzegana z tymi samymi konsekwencjami również wtedy, gdy przepis europejskiego prawa administracyjnego zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków wykonawczych nakładających obowiązki na jednostki. Tak więc środki krajowe, które w wykonaniu europejskiego prawa administracyjnego nakładają obowiązki na jednostki, powinny zostać opublikowane w ten sposób, aby zainteresowani mogli się z nimi zapoznać. Ponadto, jednostki powinny mieć możliwość zapoznania się ze źródłem środków krajowych. W związku z tym obowiązkiem publikacji w języku adresata jest objęty nie tylko środek krajowy, lecz także akt przyjęty przez instytucje UE, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków wykonawczych nakładających obowiązki na adresatów tego prawa⁵⁷⁸.

Konkludując dotychczasowe ustalenia, należy podkreślić, że w postępowaniach przed sądami unijnymi oraz krajowymi adresaci prawa mogą podnieść zarzut braku publikacji w ich języku środków prawnych przyjętych przez instytucje unijne lub środków podejmowanych przez państwa członkowskie w wykonaniu europejskiego prawa administracyjnego, o ile takie środki mogą stanowić podstawę ich obowiązków prawnych⁵⁷⁹. Co istotne, z dobrodziejstwa tego zarzutu może skorzystać zarówno jednostka nieprowadząca działalności gospodarczej, jak i profesjonalista.

W kontekście jasności i precyzji przepisów może pojawić się problem, jeżeli przepisy europejskiego prawa administracyjnego zostały opublikowane w języku ich adresata,

⁵⁷⁶ Tamże, pkt 34.

⁵⁷⁷ W dalszej części uzasadnienia tego wyroku TS przytoczył jednak tezę innego swojego wyroku z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-361/01 P, *Kik v. OHMI*, ECR 2003, s. I-08283, pkt 82, w którego treści wyjaśnił, że „[...] traktat zawiera liczne odniesienia do zastosowania języków w Unii Europejskiej. Niemniej jednak odniesienia te nie mogą zostać uznane za przejaw ogólnej zasady prawa wspólnotowego zapewniającej każdemu obywatelowi prawo do tego, aby wszystko, co może mieć wpływ na jego prawa, było redagowane we wszelkich okolicznościach w jego języku”. Jednak czym innym jest akt, który przyznaje jednostce prawa, a czym innym jest akt, który *ex lege* nakłada obowiązki, tym bardziej w świetle zasady pewności prawa.

⁵⁷⁸ Wyrok TS z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-345/06, *Gottfried Heinrich*, pkt 45-48.

⁵⁷⁹ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., t. III, s. 767.

jednak zawierają błędy w ich tłumaczeniu. Zasadniczo w przypadku rozbieżności między poszczególnymi wersjami językowymi w orzecznictwie przyjmuje się jednolitą wykładnię, co wymaga rozważenia wszystkich wersji językowych w celu ustalenia woli prawodawcy (*ratio legis*)⁵⁸⁰. Jednakże w doktrynie coraz częściej wskazuje się, że w świetle wyroku w sprawie *Skoma-Lux* wadliwe tłumaczenie przepisu może skutkować jego bezskutecznością wobec adresatów w zakresie, w jakim nakłada na nich obowiązki⁵⁸¹. W. Morawski podkreśla przy tym, że „teksty prawa unijnego właśnie dlatego publikowane są w różnych językach, aby każdy mógł zapoznać się z aktem normatywnym w «swoim» języku”⁵⁸². W tym przypadku skutek w postaci bezskuteczności wadliwie przetłumaczonych przepisów o charakterze powinnościowym porównuje się do niestosowania środków krajowych, które w nieprawidłowy sposób implementują dyrektywę⁵⁸³. Idzie tu jednak tylko o błędy w tłumaczeniach tych przepisów, które mogą stanowić podstawę nałożenia na jednostki obowiązków. Jeżeli zaś chodzi o przepisy, które przyznają prawa jego adresatom, ci ostatni powinni mieć możliwość dochodzenia tych uprawnień na podstawie jednolitej wykładni przepisów prawa UE⁵⁸⁴.

Niejednokrotnie w przypadku dostrzeżenia uchybień w tłumaczeniach wprowadza się poprawki w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Sprostowanie oczywistej omyłki nie może jednak prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego⁵⁸⁵. Przyjmuje się przy tym, że sprostowanie ma skutek retroaktywny⁵⁸⁶. Jednakże zasada pewności prawa zakłada, że nie można powołać się wobec adresatów europejskiego prawa administracyjnego na przepis, zanim osoby te nie mogły zapoznać się z jego treścią. W tym względzie błędy administracji UE nie powinny być przerzucane na adresatów europejskiego prawa administracyjnego. Tym samym sprostowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wadliwie przetłumaczonych przepisów prawa, które nakładają na jego adresatów obowiązki, powinno mieć skutek prospektywny.

⁵⁸⁰ Wyrok TS z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie C-89/12, *Hof van Cassatie v. Belgia*, niepubl., pkt 36-37; wyrok TS z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie C-190/10, *Génesis v. Boys Toys SA* niepubl., pkt 41-42; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r., III SA/Wr 713/11, niepubl., W. Morawski, dz. cyt., s. 166. Zob. A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 5, s. 18-20.

⁵⁸¹ K. Kowalik-Bańczyk, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), dz. cyt., t. III, s. 774; W. Morawski, dz. cyt., s. 166-167. Zob. M. Kapko, *Konsekwencje błędów w tłumaczeniu aktów prawa wspólnotowego na język polski*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2005, Nr 11, s. 4.

⁵⁸² W. Morawski, dz. cyt., s. 166-167.

⁵⁸³ K. Kowalik-Bańczyk, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), dz. cyt., t. III, s. 775. Zob. M. Zapała, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 96.

⁵⁸⁴ Tamże.

⁵⁸⁵ W orzecznictwie przyjmuje się, że z chwilą wydania aktu można wprowadzać do jego brzmienia jedynie poprawki o charakterze czysto ortograficznym lub gramatycznym, wyrok TS z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 131/86, *Zjednoczone Królestwo v. Radzie*, ECR 1988, s. 00905, pkt 35; wyrok TS z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P, *Komisja v. BASF i in.*, ECR 1994, s. I-02555, pkt 68.

⁵⁸⁶ Tamże.

Reasumując, należy stwierdzić, że zasada jasności i precyzji przepisów prawa wymaga, aby europejskie prawo administracyjne było łatwo dostępne w języku państwa członkowskiego, w którym ma zastosowanie. Podmioty podlegające prawu muszą mieć możliwość określenia swoich praw i obowiązków w języku urzędowym państwa, którego są obywatelami.

2.1.2. Pewność prawa a problematyka aktów nieistniejących

Uzupełnieniem zasady pewności prawa w kontekście jasności i precyzji europejskiego prawa administracyjnego jest domniemanie legalności właściwie opublikowanych lub notyfikowanych środków prawnych przyjętych przez organy administracji unijnej. W świetle zasady pewności prawa środki te powinny być uznawane za legalne i jako takie wywołują skutki prawne do czasu ich wyeliminowania z obrotu prawnego w trybie oraz terminie przewidzianym w traktatach⁵⁸⁷. Zatem akty organów stosujących i stanowiących europejskie prawo administracyjne, nawet wadliwe, korzystają z domniemania zgodności z prawem do czasu ich odwołania lub stwierdzenia nieważności. Na zasadzie wyjątku od tej reguły akty obarczone wadą, której powaga jest tak oczywista i rażąca, że nie mogą być tolerowane przez unijny porządek prawny, uznawane są za niewywołujące żadnego skutku prawnego, czyli są traktowane jako prawnie nieistniejące⁵⁸⁸. Istota tego wyjątku sprowadza się do zachowania równowagi pomiędzy dwoma podstawowymi postulatami, które musi spełniać porządek prawny, tj. stabilności obrotu prawnego i poszanowania zgodności z prawem⁵⁸⁹. Dlatego ze względów pewności prawa powaga konsekwencji związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktu instytucji UE wymaga, by takie stwierdzenie było ograniczone do skrajnie „ekstremalnych sytuacji”⁵⁹⁰. I tak dotychczas Trybunał uznał, że wadami skutkującymi nieistnieniem aktu może być brak podpisu⁵⁹¹, brak istotnej części aktu⁵⁹², wydanie aktu z przekroczeniem kompetencji instytucji UE⁵⁹³, a nawet w szczególnych okolicznościach zawiniona zwłoka instytucji

⁵⁸⁷ Opinia rzecznika generalnego A. Tizzana przedstawiona w dniu 15 stycznia 2004 r. w sprawie C-475/01, *Komisja v. Grecja*, niepubl., pkt 66.

⁵⁸⁸ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 174; T. Tridimas, dz. cyt., s. 246.

⁵⁸⁹ Wyrok TS z dnia 15 czerwca 1994 r., w sprawie C-137/92, *Komisja v. BASF AG i in.*, pkt 48-50; wyrok TS z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01, *Komisja v. Grecja*, ECR 2004, s. I-08923, pkt 18-20; wyrok TS z dnia 18 października 2012 r. w sprawie C-37/11, *Komisja v. Czechy*, niepubl., pkt 49; K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., t. III, s. 348-349.

⁵⁹⁰ Tak TS w wyroku z dnia 15 czerwca 1994 r., w sprawie C-137/92, *Komisja v. BASF AG i in.*, pkt 50. Wydaje się, że taką ekstremalną sytuacją może być np. niepodpisanie środka prawnego.

⁵⁹¹ I. Skomerska-Muchowska, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. V-225 wraz z cyt. tam orzecznictwem.

⁵⁹² Wyrok TS z dnia 10 grudnia 1957 r., w sprawach połączonych 1/57 i 14/57, *Société des usines à tubes de la Sarre v. Wysokiej Władzy*, ECR 1957, s. 00201, pkt A (1).

⁵⁹³ Wyrok TS z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach połączonych 6/69 i 11/69, *Komisja v. Francji*, pkt 11-13; Wyrok Sądu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-36/09, *dm-drogerie markt GmbH & Co. KG*

UE⁵⁹⁴. Tak więc uchybienia, które skłaniają Trybunał do uznania aktu za prawnie nieistniejący, różnią się od przypadków nieważności nie ze względu na ich charakter, ale z uwagi na ich oczywistość. Zgodnie z zasadą pewności prawa za nieistniejące powinny być zatem uznane akty dotknięte uchybieniami, których powaga jest oczywista w stopniu mającym wpływ na ich istotne warunki⁵⁹⁵.

2.1.3. Pewność prawa jako przesłanka pozostawienia w mocy skutków prawnych unieważnionego aktu prawnego

Zgodnie z art. 264 akapit 1 TFUE, jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał orzeka o nieważności zaskarżonego aktu, o ile nie został on wcześniej uznany za prawnie nieistniejący. Wyrok unieważniający ma charakter konstytutywny i usuwa zaskarżony akt z obrotu prawnego z datą wsteczną, tj. od chwili wydania oraz znosi jego skutki prawne⁵⁹⁶. Jednakże stosownie do treści art. 264 akapit 2 TFUE Trybunał może wskazać, które skutki unieważnionego aktu powinny być uważane za ostateczne⁵⁹⁷. Pozostawienie w mocy skutków prawnych nieważnego aktu musi być uzasadnione względami pewności i stabilności obrotu prawnego. Ten środek prawny, jako wyjątek od reguły z art. 264 akapit 1 TFUE, powinien być stosowany ze szczególną ostrożnością. Jeżeli więc względy pewności prawa przemawiają za pozostawieniem skutków prawnych zaskarżonego aktu, Trybunał zawiesi skutki prawne wyroku stwierdzającego nieważność do czasu wejścia w życie w rozsądnym terminie nowego aktu tak, aby zachować ciągłość i stabilność porządku prawnego. A zatem Trybunał, stosując zasadę pewności prawa, tylko w wyjątkowych sytuacjach może ograniczyć w czasie skutki wyroku unieważniającego zaskarżony akt⁵⁹⁸. I tak w sprawie *Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej* skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniającej kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii

v. *OHIM*, ECR 2011, s. II-06079, pkt 82 i 92.

⁵⁹⁴ Wyrok TS z dnia 12 maja 1977 r. w sprawie 31/76, *Hebrant v. Parlamentowi*, ECR 1977, s. 00883, pkt 22.

⁵⁹⁵ Wyrok Sądu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-36/09, *dm-drogerie markt GmbH & Co. KG v. OHIM*, ECR 2011, s. II-06079, pkt 86.

⁵⁹⁶ K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), dz. cyt., t. III, s. 347-348.

⁵⁹⁷ Od strony przedmiotowej środek prawny polegający na czasowym pozostawieniu w mocy skutków prawnych unieważnionego aktu może być stosowany wobec wszystkich aktów, o których mowa w art. 263 TFUE. Trybunał dotychczas stosował ten środek nie tylko wobec rozporządzeń, ale również dyrektyw, decyzji, jak również wobec aktów nienazwanych, takich jak akt za pośrednictwem którego Przewodniczący Parlamentu Europejskiego przyjął w sposób ostateczny budżet, zob. K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), dz. cyt., t. III, s. 351.

⁵⁹⁸ Zob. wyrok TS z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-370/07, *Komisja v. Rada*, ECR 2009, s. I-08917, pkt 64-66.

Europejskiej⁵⁹⁹. Skarżący argumentował, że przepisy decyzji należało przyjąć zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, bez stosowania procedury komitologii. Trybunał, dzieląc stanowisko skarżącego, stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. Następnie wyjaśnił, że stwierdzenie nieważności tej decyzji, bez tymczasowego pozostawienia w mocy jej skutków, mogłoby wyrządzić szkody w prawidłowym przebiegu trwających lub przyszłych operacji koordynowanych przez agencję *Frontex*, w efekcie czego mogłoby dojść do destabilizacji w ochronie zewnętrznych, morskich granic państw członkowskich. Istniały więc szczególne powody związane z pewnością prawa uzasadniające pozostawienie w mocy skutków zaskarżonej decyzji do czasu wejścia w życie w rozsądnym terminie nowego uregulowania ustanowionego w celu zastąpienia zaskarżonej decyzji⁶⁰⁰.

Tak więc w omówionym zakresie pewność prawa spełnia rolę pozytywnej przesłanki prawnej warunkującej czasowe pozostawienie w mocy skutków prawnych unieważnionego aktu.

2.2. Zasada skuteczności i efektywności europejskiego prawa administracyjnego

T. Tridimas zwrócił uwagę, że zasada ogólna pewności prawa została użyta również w celu wzmocnienia wiążącego charakteru europejskiego prawa administracyjnego oraz obowiązków, które spoczywają na państwach członkowskich w zakresie implementacji dyrektyw⁶⁰¹. W tym względzie w orzecznictwie utrwaliły się pewne reguły. Po pierwsze, jest niezbędne, aby władze krajowe wdrożyły dyrektywy w całości. Po drugie, sytuacja prawna jednostek, określona zarówno w zakresie bezpośredniego, jak i pośredniego stosowania europejskiego prawa administracyjnego, powinna

⁵⁹⁹ Dz. Urz. L 2010, Nr 111, s. 20.

⁶⁰⁰ Wyrok TS z dnia 5 września 2012 r., w sprawie C-355/10, *Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej* pkt 86-90, niepubl. W innej sprawie Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia regulującego wysokość wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej. Jednocześnie uznał, że „[...] aby zapobiec zerwaniu ciągłości w systemie wynagrodzeń, należy zastosować art. 264 akapit drugi TFUE i utrzymać skutki prawne przepisów zaskarżonego rozporządzenia, których nieważność stwierdzono, odnoszących się do dostosowania ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r. wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników oraz innych pracowników Unii, a mianowicie art. 2 i 4-17 tego rozporządzenia, do chwili wejścia w życie nowego rozporządzenia wydanego przez Radę celem zastosowania się do niniejszego wyroku”, wyrok TS z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie C-40/10, *Komisja v. Radzie Unii Europejskiej*, ECR 2010, s. I-12043, pkt 95.

⁶⁰¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 246. Natomiast Z. Kmiecik, a także W. Sadowski dostrzegają i analizują kolizję pomiędzy zasadą efektywności europejskiego prawa administracyjnego i pewnością prawa. Pozostawienie w obrocie prawnym aktu organu krajowego, sprzecznego z przepisem europejskiego prawa administracyjnego, narusza zasadę efektywności tego ostatniego. „Z drugiej strony wymaganie od sądu administracyjnego, aby przeprowadzał kontrolę zgodności aktu z normami prawnymi, które nie mogły stanowić podstawy podjętego rozstrzygnięcia, powoduje stan niepewności prawnej” – Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne...*, s. 49. Zob. W. Sadowski, *Prawo wspólnotowe wykładnia prawa polskiego a kontrola legalności działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 4, s. 51.

być jasna⁶⁰². Po trzecie, zainteresowani muszą być świadomi praw wynikających z dyrektyw, a w razie potrzeby muszą mieć zapewnioną możliwość skutecznego powołania się na te prawa przed sądami krajowymi⁶⁰³. Tak więc środki wykonawcze przyjęte w prawie krajowym powinny być sformułowane jednoznacznie, w taki sposób, aby zainteresowani nie mieli żadnych wątpliwości co do treści ich praw i obowiązków.

W jednej ze spraw Komisja zarzuciła Grecji brak implementacji dyrektywy 89/665⁶⁰⁴, która zobowiązywała państwa członkowskie do zapewnienia, aby decyzje podejmowane w zakresie zamówień publicznych mogły być skutecznie kontrolowane. Grecja w toku procesu przyznała, że nie dokonała transpozycji tej dyrektywy. Jednocześnie wyjaśniła, że krajowe przepisy prawa administracyjnego i cywilnego w powiązaniu z linią orzeczniczą greckich sądów zapewniają wystarczającą ochronę sądową w tym względzie. Rozpoznając sprawę, Trybunał uznał jednak, że przepisy prawa krajowego miały charakter nader ogólny i nieprecyzyjny, a zatem niewystarczający z punktu widzenia pewności prawa do wykonania tej dyrektywy. Wprawdzie Trybunał przyznał, że wykładnia greckich sądów jest zgodna z dyrektywą, jednak z uwagi na jej ograniczony zakres podmiotowy nie spełnia ona wymogów pewności prawa. Tym samym Grecja nie zastosowała się do dyrektywy⁶⁰⁵.

W innej sprawie Trybunał uznał, że Włochy nie wypełniły swoich zobowiązań w zakresie implementacji dyrektywy, ponieważ nie zmieniły przepisów dotyczących zwrotu należności celnych pobranych niezgodnie z prawem UE. Co ciekawe, przepisy te nie były same w sobie sprzeczne z europejskim prawem administracyjnym, lecz były interpretowane przez organy i sądy krajowe w sposób naruszający to prawo. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy nie były wystarczająco jasne, aby zapewnić pełną implementację europejskiego prawa administracyjnego⁶⁰⁶.

⁶⁰² Stosowanie europejskiego prawa administracyjnego może mieć wymiar bezpośredni lub pośredni. Z pierwszym z tych przypadków mamy do czynienia wtedy, gdy przepisy prawa unijnego stanowią podstawę do podjęcia aktów administracyjnych przez organy krajowe. Pośrednie stosowanie europejskiego prawa administracyjnego polega zaś na tym, że organ administracji państwa członkowskiego rozstrzyga w oparciu o prawo krajowe, ukształtowane pod wpływem europejskiego prawa administracyjnego (np. w efekcie implementacji dyrektywy) – Z. Kmieciak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., t. 3, s. 216; M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnych na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 24-25; M. Zapała, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych...*, s. 89.

⁶⁰³ T. Tridimas, dz. cyt., s. 246 wraz z cytowanym tam orzecznictwem. Jeżeli chodzi o przesłanki bezpośredniej skuteczności dyrektyw zob. M. Zapała, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych...*, s. 94.

⁶⁰⁴ Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. Urz. L 395 z 30.12.1989).

⁶⁰⁵ Wyrok TS z dnia 19 września 1996 r., w sprawie C-236/95, *Komisja v. Republice Grecji*, ECR 1996, s. I-04459; T. Tridimas, dz. cyt., s. 246-247.

⁶⁰⁶ Wyrok TS z dnia 9 grudnia 2003 r., w sprawie C-129/00, *Komisja v. Włochy*, ECR 2003, s. I-14637, pkt 33; T. Tridimas, dz. cyt., s. 247.

Z przytoczonych wyroków wynika więc, że względy pewności prawnej wymagają właściwej i pełnej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, przy czym obowiązek ten nie może być zastąpiony przez wykładnię operatywną organów i sądów krajowych, która w mniejszym lub większym stopniu jest niezgodna z dyrektywą⁶⁰⁷.

Ciekawe wnioski wynikają również z szeroko komentowanej sprawy *Emmott*. W postępowaniu krajowym skarżąca uchybiła terminom wymaganym do skutecznego dochodzenia pewnych świadczeń socjalnych. Przedawnienie nastąpiło na skutek zwłoki, jakiej dopuściła się Irlandia w zakresie implementacji dyrektywy. W motywach wyroku wydanego w tej sprawie Trybunał wyjaśnił, że tak długo, jak dyrektywa nie zostanie w sposób prawidłowy implementowana, jednostka nie będzie miała należytego rozeznania w pełni przysługujących jej praw i obowiązków. Ten stan niepewności utrzymuje się nawet po ogłoszeniu wyroku stwierdzającego, że państwo członkowskie nie wykonało obowiązków wynikających z dyrektywy. Wyłącznie prawidłowa transpozycja dyrektywy zakończy ten stan niepewności co do sytuacji prawnej jednostki. Dlatego Trybunał, orzekając co do istoty sporu, uznał, że do czasu, gdy dyrektywa nie zostanie właściwie transponowana do prawa wewnętrznego, państwo członkowskie nie może powoływać się na zwłokę jednostki we wszczęciu postępowania przeciwko państwu w celu ochrony praw wynikających z dyrektywy, a termin przewidziany w prawie wewnętrznym dla wszczęcia postępowania nie może zacząć biec⁶⁰⁸.

W późniejszym orzecznictwie Trybunał ograniczył jednak znaczenie omówionego wyroku, który obecnie odnosi się li tylko do sytuacji, gdy prawo krajowe wyklucza jakąkolwiek ochronę sądową w zakresie praw przyznanych jednostce na mocy dyrektywy⁶⁰⁹. W sprawie *Iaia i inni* sąd krajowy w pytaniu prejudycjalnym zmierzał do ustalenia, czy reguła przyjęta w sprawie *Emmott* wyklucza w każdym przypadku możliwość podniesienia zarzutu przedawnienia do chwili pełnej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy. Odpowiadając na tak zadane pytanie, Trybunał wyjaśnił, że uchybiające swym zobowiązaniom państwo członkowskie może powołać się na prekluzję w stosunku do skarg sądowych, chociażby w dniu wniesienia skargi nie dokonało jeszcze prawidłowej transpozycji spornej dyrektywy. Trybunał przypomniał, że rozstrzygnięcie w sprawie *Emmott* było uzasadnione szczególnymi okolicznościami właściwymi dla tej

⁶⁰⁷ Wniosek ten nie uchybia obowiązkowi wykładni prawa krajowego zgodnie z treścią i celem dyrektywy, w celu osiągnięcia rezultatu, zob. wyrok TS z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83, *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, ECR 1984, s. 01891, pkt 26.

⁶⁰⁸ Wyrok TS z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90, *Emmott*, ECR 1991, s. I-4269, pkt 21-23. Zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1, s. 47-49; D. Kornobis-Romanowska, dz. cyt., s. 80.

⁶⁰⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 247. Co ciekawe, Trybunał, ograniczając znaczenie wyroku w sprawie *Emmot*, odwołuje się do zasady ogólnej pewności prawa, tak A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 50-51.

sprawy, w której przedawnienie doprowadziło do całkowitego pozbawienia skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym możliwości powołania się na jej prawo. W sprawie *Emmott* to zaniechania organów krajowych uniemożliwiły skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym dochodzenie na drodze sądowej praw przyznanych przez dyrektywę. Stąd też „prawo Unii stoi na przeszkodzie powołaniu się przez organ krajowy na upływ rozsądnego terminu przedawnienia jedynie w sytuacji, gdy organ ten swym zachowaniem spowodował opóźnienie we wniesieniu skargi, pozbawiając w ten sposób skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym możliwości dochodzenia przed sądami krajowymi praw przysługujących mu na mocy dyrektywy Unii”⁶¹⁰. Innymi słowy, Trybunał ograniczył stosowanie reguły przyjętej w sprawie *Emmott* do sytuacji wyjątkowych, tj. braku regulacji w prawie krajowym w zakresie ochrony sądowej praw wynikających z dyrektywy, a także w sytuacji wprowadzenia jednostki w błąd przez organ krajowy w zakresie działań, jakie podjęte zostaną w celu realizacji zgłoszonych przez stronę roszczeń.

2.3. Zasada jedności i spójności europejskiego prawa administracyjnego

W orzecznictwie pewność prawa stanowi także argument na rzecz zapewnienia jedności i spójności europejskiego prawa administracyjnego⁶¹¹. W sprawie *Foto-Frost* Trybunał wyjaśnił, że sądy krajowe nie są właściwe, aby samodzielnie orzekać o nieważności aktów wydawanych przez instytucje UE⁶¹². Kompetencje judykacyjne w tym przedmiocie zostały przypisane Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶¹³. Tak określona właściwość rzeczowa Trybunału służy przede wszystkim jednolitemu stosowaniu europejskiego prawa administracyjnego. Orzekanie o nieważności unijnych aktów przez sądy krajowe, a w szczególności rozbieżności w zakresie ważności tych aktów między samymi sądami krajowymi, groziłoby naruszeniem jedności porządku prawnego UE i podstawowego wymogu pewności prawa⁶¹⁴.

⁶¹⁰ Wyrok TS z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie C-452/09, *Tonina Enza Iaia i inni v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca i inni*, ECR 2011, s. I-04043, pkt 18-24.

⁶¹¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 248.

⁶¹² Trybunał zastrzegł jednak, że „sądy krajowe mogą badać ważność aktów wspólnotowych, a jeśli nie uznają za uzasadnione zgłaszanych przez strony zarzutów dotyczących ich nieważności, mogą odrzucić te zarzuty, stwierdzając, że akt prawny jest w pełni ważny. Działając w ten sposób, nie podważają bowiem istnienia aktu wspólnotowego”, wyrok TS z dnia 22 października 1987 r., w sprawie 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECR 1987, s. 04199, pkt 14.

⁶¹³ O nieważności TSUE proceduje w sposób pośredni, rozpoznając pytania prejudycjalne sądów krajowych (art. 267 TFUE) albo w trybie bezpośrednim, w ramach procedury skargi na nieważność konkretnego przepisu prawa unijnego (art. 263 TFU).

⁶¹⁴ Wyrok TS z dnia 22 października 1987 r., w sprawie 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, pkt 15.

W innej sprawie Trybunał opiniował zgodność z europejskim prawem administracyjnym projektu porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Projekt zakładał, że wyroki Trybunału wydawane na skutek pytań prejudycjalnych państw EFTA będą miały charakter jedynie konsultacyjny. A zatem miały być pozbawione jakiegokolwiek mocy wiążącej. Trybunał takie rozwiązanie uznał za niezgodne z jego funkcją sądowniczą i podkreślił, że brak wiążącego charakteru wyroków wydawanych w trybie prejudycjalnym mogłoby wywołać niepewność co do ich mocy prawnej wobec sądów państw członkowskich UE. Tak więc w tym aspekcie mechanizm przewidziany w projekcie porozumienia zagrażał pewności prawa, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej⁶¹⁵.

2.4. Zasada odrębności procesowej

Względami pewności prawa tłumaczy się również zasadę odrębności (wyłączności) procesowej (ang. *procedural exclusivity*), która odnosi się do trybów stwierdzenia nieważności aktów pochodzących od instytucji UE⁶¹⁶. Zasada odrębności procesowej dotyczy możliwości podniesienia przez stronę zarzutu nieważności przed sądem krajowym w celu uniknięcia negatywnych skutków upływu terminu do złożenia skargi bezpośredniej o stwierdzenie nieważności aktu. Dla jasności dalszych rozważań należy wskazać, że stosownie do treści art. 263 akapit 6 TFUE skarga bezpośrednia o stwierdzenie nieważności może być wniesiona w terminie dwóch miesięcy liczonych od daty publikacji lub notyfikacji, a w razie ich braku od daty powzięcia przez skarżącego wiadomości o tym akcie. Nie można więc wykluczyć, że strona, która uchybi temu terminowi, może starać się kwestionować ważność tego aktu przed sądem krajowym. W takiej sytuacji, w myśl reguły przyjętej w omówionym wyroku *Foto-Frost*, sąd krajowy jest obowiązany skierować do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE). Słowem, idzie tu o relacje między procedurami określonymi w art. 263 TFUE (bezpośrednie procedowanie o nieważności aktu na podstawie skargi) i art. 267 TFUE (pośrednie rozstrzygnięcie o nieważności aktu na podstawie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy).

Podstawy zasady odrębności procesowej zostały opracowane przez Trybunał w sprawie *TWD*⁶¹⁷. Komisja Europejska na mocy decyzji uznała za niezgodną z regułami wspólnego rynku pomoc państwa przyznaną *TWD*, wobec czego niemiecki minister

⁶¹⁵ Opinia 1/91 TS z dnia 14 grudnia 1991 r., w sprawie projektu porozumienia między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu z drugiej strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ECR 1991, s. I-06079, pkt 61-64.

⁶¹⁶ T. Tridimas, dz. cyt., s. 249.

⁶¹⁷ Wyrok TS z dnia 9 marca 1994 r., w sprawie C-188/92, *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)* v. *Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1994, s. I-833, pkt 13-17.

zobowiązał *TWD* do zwrotu tej pomocy. Beneficjent nie złożył skargi bezpośrednio na decyzję Komisji, mimo że została ona doręczona spółce wraz z pouczeniem o możliwości i trybie zaskarżenia. *TWD* dopiero w postępowaniu krajowym zakwestionowało decyzję ministra gospodarki. Przed sądem krajowym spółka zarzuciła nieważność decyzji Komisji. Dlatego sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, czy strona może skutecznie podnieść zarzut nieważności aktu pochodzącego od instytucji UE przed sądem krajowym, mimo upływu terminu do wniesienia skargi bezpośrednio o stwierdzenie nieważności takiego aktu. W tych okolicznościach TS w pierwszej kolejności wyjaśnił, że beneficjent pomocy, która została uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, posiada legitymację procesową do wniesienia na podstawie art. 263 TFUE skargi bezpośrednio o stwierdzenie nieważności tej decyzji, mimo że jej adresatem jest państwo członkowskie, a nie sam przedsiębiorca. Trybunał przypomniał również, że decyzja, która nie została zaskarżona przez adresata w terminie przewidzianym Traktatem, staje się prawomocna. W tych okolicznościach Trybunał podkreślił, że terminy zawite określające czas zaskarżenia decyzji służą ochronie pewności prawa, ponieważ pozwalają uniknąć sytuacji, w której działania Unii byłyby permanentnie kwestionowane. Z uwagi na pewność obrotu prawnego beneficjent pomocy, który mógł zaskarżyć decyzję Komisji, jednak dopuścił do upływu terminu do bezpośredniego złożenia skargi, nie ma możliwości podważenia tej decyzji w postępowaniu przed sądem krajowym. Trybunał uznał, że przyjęcie odmiennego rozwiązania prowadziłoby do przyznania beneficjentowi uprawnienia do obejścia prawomocnego charakteru, jaki w myśl zasady pewności prawa ma decyzja po upływie terminu do jej zaskarżenia⁶¹⁸. Innymi słowy, osoba posiadająca legitymację do złożenia skargi bezpośrednio, po upływie terminu, o którym mowa art. 263 akapit 6 TFUE, traci prawo do kwestionowania ważności aktu przed sądem krajowym w celu zainicjowania procedury prejudycjalnej⁶¹⁹.

T. Tridimas zwrócił jednak uwagę, że zasada odrębności procesowej sprzyja pewności prawa kosztem merytorycznej zgodności z prawem i może być postrzegana jako przejaw nadmiernego formalizmu⁶²⁰. Dlatego omawiana zasada powinna być interpretowana w sposób zawężający⁶²¹. Stąd też, w kolejnych wyrokach, Trybunał złagodził swoje stanowisko, uznając, że niedopuszczalność kwestionowania ważności aktu UE w trybie prejudycjalnym jest ograniczona tylko do sytuacji, gdy czynna legitymacja procesowa

⁶¹⁸ Tamże; wyrok TS z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-239/99, *Nachi Europe GmbH v. Hauptzollamt Krefeld*, ECR 2001, s. I-01197, pkt 29-40; wyrok TS z dnia 5 października 2006 r., C-232/05, *Komisja v. Francji*, ECR 2006, s. I-10071, pkt 58-60.

⁶¹⁹ A. Arnall, *The European Union...*, s. 64-65. Zob. D. Kornobis-Romanowska, dz. cyt., s. 135-138.

⁶²⁰ T. Tridimas, dz. cyt., s. 250.

⁶²¹ Tamże.

konkretnej osoby jest oczywista, a zatem nie budzi żadnych wątpliwości⁶²². W sprawie *Accrington Beef* Trybunał podkreślił, że w przypadku rozporządzenia, tj. aktu o charakterze ogólnym, którego przepisy dotyczą abstrakcyjnie określonych grup podmiotów, legitymacja skargowa konkretnej spółki *Accrington Beef* nie była oczywista. Zatem spółka mogła skutecznie kwestionować ważność rozporządzenia przed sądem krajowym w celu zapoczątkowania procedury prejudycjalnej⁶²³. Tak więc formuła przyjęta w sprawie *TWD* nie będzie miała zastosowania do sytuacji, w których strona mogła mieć uzasadnione wątpliwości co do uprawnienia (legitymacji procesowej) do złożenia skargi bezpośredniej⁶²⁴.

2.5. Zakaz podwójnego karania w europejskim prawie administracyjnym

Według H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe'a i A.H. Türka europejskie prawo administracyjne uznaje za część zasady ogólnej pewności prawa zakaz podwójnego karania (łac. *ne bis in idem*). Wprawdzie zakaz ten tradycyjnie kojarzony jest z prawem karnym, niemniej jednak jego rola w europejskim prawie administracyjnym wzrasta⁶²⁵. W tym zakresie zasada *ne bis in idem* ma istotne znaczenie w postępowaniach administracyjnych mających na celu wymierzenie kary grzywny przedsiębiorcom naruszającym zakazy antykonkurencyjne⁶²⁶.

Zasada *ne bis in idem* zabrania karania tej samej osoby więcej niż jeden raz za to samo bezprawne zachowanie w celu ochrony tego samego interesu prawnego⁶²⁷. Zastosowanie tej zasady jest więc uzależnione od spełnienia trzech przesłanek, czyli tożsamości:

⁶²² Orzeczenie *TWD* dotyczyło spółki, która niewątpliwie była uprawniona do wniesienia skargi bezpośredniej przeciwko aktowi UE i była świadoma tego uprawnienia, zob. wyrok TS z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-241/95, *Accrington Beef The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef Co. Ltd i in.*, ECR 1996, s. I-6699, pkt 15-16. Zob. M. Wąsek-Wiaderek, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 51-52.

⁶²³ Wyrok TS z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-241/95, *The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef Co. Ltd i in.*, ECR 1996, s. I-6699, pkt 15.

⁶²⁴ Istotne jest, czy osoba uprawniona została pouczona o możliwości zaskarżenia aktu, a zatem czy była świadoma tego prawa, zob. W. Czapliński, *Dopuszczalność zaskarżenia aktu prawa wtórnego w postępowaniu prejudycjalnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5-6, s. 86.

⁶²⁵ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 177; wyrok TS z dnia 28 września 2006 r., w sprawie C-150/05, *Jean Leon Van Straaten v. Staat der Nederlanden, Republik Italië*, ECR 2006, s. I-09327, pkt 54-61, gdzie Trybunał orzekł, że „[...] wszczęcie w innym umawiającym się państwie postępowania karnego o ten sam czyn w przypadku prawomocnego uniewinnienia z powodu braku dostatecznych dowodów stworzyłoby zagrożenie dla zasad pewności prawnej i ochrony uzasadnionych oczekiwań. W rezultacie oskarżony musiałby obawiać się nowego postępowania karnego w innym umawiającym się państwie w sytuacji, gdy ten sam czyn był już przedmiotem prawomocnego wyroku”.

⁶²⁶ Zob. M. Szwarc-Kuczer, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1284.

⁶²⁷ „W dziedzinie prawa konkurencji zasada ta zabrania ponownego karania lub ścigania przedsiębiorstwa z tytułu antykonkurencyjnego zachowania, za które zostało ono ukarane lub za które nie ponosi ono odpowiedzialności, jak uznano we wcześniejszej, niepodlegającej zaskarżeniu decyzji” – wyrok TS z dnia

okoliczności faktycznych, sprawcy oraz chronionego interesu prawnego⁶²⁸. Co ciekawe, w przełomowej w tym zakresie sprawie *Walt Wilhelm* Trybunał dopuścił sytuację, w której w stosunku do tego samego przedsiębiorstwa mogą toczyć się równoległe dwa postępowania, tj. jedno przed Komisją i drugie przed organami krajowymi, z powodu tego samego bezprawnego zachowania, jeżeli te postępowania realizują odrębne cele, a naruszone normy nie są tożsame. A zatem mogą zostać nałożone dwie sankcje na tego samego przedsiębiorcę, jedna wymierzona przez instytucje UE, a druga przez właściwe organy państwa członkowskiego. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że jeżeli w wyniku przeprowadzenia dwóch postępowań dochodzi do nałożenia kary, ogólne wymogi sprawiedliwości i pewności prawa nakazują uwzględnienie każdej wydanej decyzji celem ustalania wysokości wymierzonej sankcji⁶²⁹. Zaliczenie grzywien odnosi się jednak do relacji postępowania krajowego i unijnego⁶³⁰. Innymi słowy, ustalając wysokość grzywny. Komisja musi uwzględnić kary, które już zostały poniesione przez przedsiębiorstwo za to samo działanie, w sytuacji gdy uprzednią grzywnę wymierzono za naruszenie prawa kartelowego państwa członkowskiego⁶³¹.

Powstaje jednak pytanie, czy Komisja ma obowiązek zaliczyć grzywny wymierzone przez organy administracji publicznej państw trzecich. Odpowiadając na to pytanie, należy wskazać, że w tym przypadku zasada *ne bis in idem* nie może znaleźć zastosowania, ponieważ chroniony interes prawny oraz cele postępowań prowadzonych przez Komisję i wymogi postępowań prowadzonych np. przez władze amerykańskie, nie są tożsame. W tym pierwszym przypadku idzie o ochronę niezakłóconej konkurencji na terytorium UE, a w drugim przypadku celem jest ochrona rynku amerykańskiego. W tym zakresie nie zachodzi warunek identyczności chronionego interesu prawnego, który jest konieczny do zastosowania zasady *ne bis in idem*⁶³². Tak więc bezprawnego zachowania przedsiębiorstwa nie można oceniać w sposób abstrakcyjny, lecz trzeba badać w odniesieniu do konkretnego obszaru – wewnątrz Unii lub poza nią – na którym zachowanie to

14 lutego 2012 r., w sprawie C-17/10, *Toshiba Corporation i in. v. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, pkt 94, niepubl.

⁶²⁸ Wyrok TS z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P oraz C-219/00 P, *Aalborg Portland A/S i in. v. Komisji*, ECR 2004, s. I-00123, pkt 338.

⁶²⁹ Wyrok TS z dnia 13 lutego 1969, w sprawie 14/68, *Walt Wilhelm i in. v. Bundeskartellamt*, ECR 1969, s. 00001, pkt 11. Zob. też D. Miąsik, *Stosunek prawa konkurencji do prawa własności intelektualnej*, Warszawa 2012, s. 487 i n.

⁶³⁰ W zakresie czynów popełnionych w państwach członkowskich przed przystąpieniem do UE, zob. wyrok TS z dnia 14 lutego 2012 r., w sprawie C-17/10, *Toshiba Corporation i in. v. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, pkt 93-103.

⁶³¹ Wyrok TS z dnia 14 grudnia 1972 r., w sprawie 7/72, *Boehringer Mannheim GmbH v. Komisji*, ECR 1972, s. 01281, pkt 3-5.

⁶³² Wyrok Sądu z dnia 27 września 2006 r., w sprawie T-43/02, *Jungbunzlauer AG v. Komisji*, pkt 287.

miało miejsce lub wywołało skutek⁶³³. Zatem względy pewności prawa wymagają, aby Komisja zaliczyła grzywny poniesione przez przedsiębiorstwo, które zostały wymierzone przez organ krajowy a czyn antykonkurencyjny został popełniony na terytorium UE.

3. Ochrona uzasadnionych oczekiwań w europejskim prawie administracyjnym – zasady szczegółowe

Obraza zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest jednym z najczęściej przywoływanych w skargach zarzutów naruszenia europejskiego prawa administracyjnego⁶³⁴. Z orzecznictwa nie wynika jednak precyzyjny opis tej zasady. Jej treść konkretyzują określone zasady szczegółowe. Dlatego zostaną zbadane różne aspekty zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Dla usystematyzowania podjętych rozważań trzeba jednak postawić i rozstrzygnąć jeszcze kilka kwestii wstępnych. W kontekście zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań niejednokrotnie formułuje się pytanie, czy istnieje odrębna zasada ochrony praw nabytych⁶³⁵. W szczególności w sprawach z zakresu służby publicznej UE oraz wspólnej organizacji rynków rolnych skarżący często zamiennie podnoszą zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych lub uzasadnionych oczekiwań jednostki wyrażający się w nieuprawnionej zmianie przepisu prawnego lub aktu administracyjnego, na mocy którego strona nabyła publiczne prawa podmiotowe. Według J. Schwarzego fakt, że w orzecznictwie występują obok siebie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki i praw nabytych, odzwierciedla złożoność Unii Europejskiej oraz pragnienie, aby pomieścić w tej przestrzeni prawnej różne podejścia wynikające z tradycji prawnych państw członkowskich, a nie z konieczności uznania odrębności tych zasad⁶³⁶. Innymi słowy, w tym kontekście zasady te należy traktować jako synonimy. Dlatego w dalszych rozważaniach orzecznictwo dotyczące ochrony praw nabytych będzie analizowane razem z ochroną uzasadnionych oczekiwań jednostki⁶³⁷.

Jednocześnie należy zastrzec, że w tej części pracy zostaną jedynie zaprezentowane elementy składowe zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki,

⁶³³ Zob. wyrok TS z dnia 14 lutego 2012 r., w sprawie C-17/10, *Toshiba Corporation i in. v. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, pkt 99.

⁶³⁴ T. Tridimas, dz. cyt., s. 251; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 249.

⁶³⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 953.

⁶³⁶ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk piszą, że uzasadnione oczekiwania najbardziej są widoczne tam, gdzie powstały na podstawie praw nabytych wynikających z aktów przyznających prawa – H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 178.

⁶³⁷ J. Schwarze podkreśla, że pojęcie praw nabytych najczęściej występuje w sprawach z zakresu służby publicznej UE – tenże, *European Administrative Law...*, s. 954-956.

natomiast nie zostaną omówione warunki ich zastosowania i skuteczności. Ta ostatnia kwestia będzie przedmiotem analizy w następnym rozdziale⁶³⁸.

3.1. Zasada niedziałania prawa wstecz

Kluczowym obszarem zastosowania zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest kontrola sądowa przepisów prawa, które obowiązują ze skutkiem wstecznym⁶³⁹. Zgodnie z art. 297 TFUE akty prawne wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Przez datę publikacji należy rozumieć dzień, w którym Dziennik Urzędowy UE zawierający tekst aktu prawnego stanie się dostępny dla jego adresatów⁶⁴⁰. Tak więc Traktaty przypisują instytucjom unijnym stosunkowo szeroki zakres swobody w określeniu czasu, w którym akt prawny wchodzi w życie. Jednakże są one obowiązane przestrzegać zasad ogólnych proporcjonalności, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁶⁴¹.

Z jednej strony podmioty, które podlegają europejskiemu prawu administracyjnemu, oczekują, że ich legalne działanie podejmowane pod rządami obowiązującego prawa będzie w późniejszym czasie korzystać z ochrony prawnej. Z drugiej zaś strony, prawodawca musi mieć prawo zmiany aktów prawnych w celu dostosowania stanu prawnego do nadzwyczajnej zmiany stosunków społeczno-gospodarczych. Rzeczą Trybunału jest więc wyważenie subiektywnego oczekiwania, że ukształtowana pod rządami dotychczasowego ustawodawstwa sytuacja prawna jednostki zostanie utrzymana i obiektywnej

⁶³⁸ Z tych też względów w tym rozdziale nie będzie badana skuteczność ochrony uzasadnionych oczekiwań w sprawach dotyczących odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków z funduszy unijnych oraz rewindykacji pomocy publicznej przyznawanej przez państwa członkowskie. Zagadnienia z tym związane nie wyrażają się w odrębnej zasadzie szczegółowej, precyzującej treść zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Dotyczą jednak przesłanek warunkujących ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki w tego rodzaju szczególnych sprawach. Stąd też skuteczność ochrony uzasadnionych oczekiwań w sprawach dotyczących odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków z funduszy unijnych oraz rewindykacji pomocy publicznej przyznawanej przez państwa członkowskie zostanie omówiona w następnym rozdziale. Zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 289-297; S. Dudzik, *Ochrona zaufania a obowiązki rewindykacji nielegalnej pomocy państwa dla przedsiębiorstw na podstawie prawa wspólnotowego*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000, s. 467 i n.; B. Kurcz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom II*, Warszawa 2012, s. 475; J. Łacny, *Ochrona interesów Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 212-216.

⁶³⁹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1119.

⁶⁴⁰ Tamże. Jednakże w orzecznictwie przyjmuje się domniemanie, że wprawdzie datą publikacji jest data oznaczona w każdym numerze Dziennika Urzędowego UE, niemniej jednak w razie przedstawienia dowodu przeciwnego należy uwzględnić datę rzeczywistej publikacji, na przykład jeżeli zostanie udowodnione antydatowanie numeru Dziennika Urzędowego; wyrok Sądu z dnia 22 stycznia 1997 r., w sprawie T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Radzie Unii Europejskiej*, pkt 126-127.

⁶⁴¹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1120.

potrzeby zmiany prawa⁶⁴². Słowem, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi ograniczenie stanowienia europejskiego prawa administracyjnego ze skutkiem wstecznym⁶⁴³. Wszystkie z tym związane kwestie można omówić według następującego schematu i podziału na:

- 1) rzeczywiste (właściwe) oraz pozorne (niewłaściwe) wsteczne działanie prawa;
- 2) retroakcję środków materialnoprawnych i formalnoprawnych;
- 3) retroakcję środków karnych i administracyjnych.

3.1.1. Rzeczywiste i pozorne działanie prawa wstecz

Najbardziej oczywisty przypadek ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki dotyczy tzw. rzeczywistego (właściwego) wstecznego działania prawa (niem. *echte retroaktive Rückwirkung*, ang. *actual retroactivity*). Polega ono na następczym wkroczeniu nowego prawa w zamknięte sytuacje prawne⁶⁴⁴, które miały miejsce pod rządami starego prawa i które zakończyły się przed wejściem w życie nowego prawa⁶⁴⁵. Innymi słowy, rzeczywista retroakcja oznacza cofnięcie skutków nowego prawa w czasie⁶⁴⁶. Argumenty przeciwko takiej sytuacji są przekonujące. Trzeba bowiem przypomnieć, że podstawowym postulatem wartości państwa prawnego jest to, aby jednostki były w stanie przewidywać konsekwencje prawne swojego działania. Stosowanie aktów prawnych, które nie obowiązywały w chwili działania jednostki, niewątpliwie narusza ten wymóg⁶⁴⁷. Rzeczywiste wsteczne działanie prawa jest co do zasady zakazane i jako takie skutkuje nieważnością nowych przepisów. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się za sprzeczne z zasadą pewności prawa, aby konkretny akt prawny pochodzący od instytucji UE wyznaczył początek obowiązywania przed jego publikacją. A zatem nowe prawo nie może mieć zastosowania do zdarzeń, które zakończyły się przed jego wejściem w życie. Na zasadzie wyjątku może być jednak inaczej, gdy wymaga tego interes publiczny i gdy należycie chronione są uzasadnione oczekiwania jednostki⁶⁴⁸. Tak więc

⁶⁴² H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 181. Zob. Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 30.

⁶⁴³ T. Tridimas, dz. cyt., s. 251.

⁶⁴⁴ Na temat zamkniętych i otwartych sytuacji prawnych zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 154-157.

⁶⁴⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1120; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 550; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 181; M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 296-298; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 126.

⁶⁴⁶ S.L. Kaleda, *Przyjęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003, s. 121.

⁶⁴⁷ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 550.

⁶⁴⁸ Wyrok TS z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, pkt 20; wyrok Sądu z dnia 3 maja 2007 r., w sprawie T-357/02, *Freistaat Sachsen v. Komisji*, ECR 2011, s. II-05415, pkt 95; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 159-160.

zakaz właściwego wstecznego działania zapobiega naruszeniu ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Z drugiej zaś strony pozorne (niewłaściwe) wsteczne działanie prawa oznacza, że otwarte sytuacje, które kształtowały się i nie zakończyły pod rządami starego prawa są oceniane na podstawie nowego prawa⁶⁴⁹. We wczesnym orzecznictwie Trybunał uznał wąskie pojęcie retroakcji, a zatem przyjął zasadę natychmiastowego działania nowego prawa⁶⁵⁰. Innymi słowy, nowe prawo znajduje natychmiastowe zastosowanie do przyszłych skutków sytuacji administracyjnoprawnych powstałych na podstawie starego prawa i ma zastosowanie do otwartych sytuacji istniejących w dacie wejścia w życie nowego prawa. Nie wywołuje jednak skutku prawnego względem zamkniętych sytuacji, które zostały ostatecznie ukształtowane pod rządami starego prawa⁶⁵¹. Tak więc pozorne wsteczne działanie prawa ma miejsce wówczas, gdy nowe prawo zostało zastosowane np. do pozwoleń wydanych na podstawie starego prawa, a które jeszcze nie zostały wykorzystane lub do zmiany reguł skupu interwencyjnego w toku cyklu rolnego⁶⁵². Zasadniczo pozorne wsteczne działanie praw jest dozwolone, chyba że ochrona uzasadnionych oczekiwań przeważa nad interesem UE. W takim przypadku wyjątek stanowi niestosowanie nowego prawa do trwających sytuacji administracyjnoprawnych⁶⁵³. W orzecznictwie ochrona uzasadnionych oczekiwań odegrała zatem szczególną rolę w zakresie otwartych sytuacji administracyjnoprawnych, tam gdzie jednostka jeszcze nie nabyła praw⁶⁵⁴. Jednakże Trybunał rozstrzygnął, że zakres ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki nie może być rozszerzony na tyle, żeby w sposób ogólny wykluczyć zastosowanie nowego prawa do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania starego prawa⁶⁵⁵.

Rekapitulując, należy stwierdzić, że generalnie wsteczne działanie prawa wobec sytuacji zamkniętych jest niedopuszczalne i tylko w drodze wyjątku jest dozwolone, jeżeli wymaga tego cel UE i uzasadnione oczekiwania jednostek są należycie chronione. Natomiast regułą jest wsteczne działanie prawa wobec sytuacji otwartych, chyba że

⁶⁴⁹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1121; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 553; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 184; M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 296; opinia Rzecznika Generalnego Ch. Stix-Hackla, przedstawiona w dniu 20 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02, *Adriano Di Lenardo Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero i Dilexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, ECR 2004, s. I-06911, pkt 78.

⁶⁵⁰ S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 127.

⁶⁵¹ Wyrok Sądu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-25/04, *González y Díez SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-03121, pkt 70.

⁶⁵² J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1121.

⁶⁵³ Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-357/02, *Freistaat Sachsen v. Komisji*, ECR 2011, s. II-05415, pkt 98.

⁶⁵⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1132.

⁶⁵⁵ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2008 r., w sprawie C-334/07 P, *Komisja v. Freistaat Sachsen*, ECR 2008, s. I-09465, pkt 43.

natychmiastowe stosowanie nowego prawa narusza uzasadnione oczekiwania jednostki. W każdym razie rzeczywista i pozorna retroakcja stanowią dwie modelowe kategorie naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁶⁵⁶.

3.1.2. Retroakcja przepisów materialnych i proceduralnych

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi również regułę interpretacji europejskiego prawa administracyjnego. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że o ile przepisy proceduralne znajdują zastosowanie do wszystkich postępowań toczących się w chwili ich wejścia w życie, to inaczej jest w przypadku przepisów prawa materialnego⁶⁵⁷. W celu zapewnienia przestrzegania zasad ogólnych pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań przepisy materialnoprawne należy interpretować jako dotyczące sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie jedynie w przypadku, gdy z ich treści, celu i struktury jednoznacznie wynika, że należy im przypisać taki skutek prawny. W innym przypadku domniemywa się, że nowe prawo nie działa wstecz. Przepisy prawa materialnego należy zatem interpretować jako posiadające moc wsteczną tylko wtedy, gdy wyraźnie wynika to z ich treści, celu lub struktury, co zapewnia przewidywalność tego prawa. Reguła ta ma zastosowanie niezależnie od tego, czy nowe przepisy mają pozytywne, czy też negatywne skutki dla jego adresatów⁶⁵⁸.

Domniemanie przeciwko niedziałaniu wstecz przepisów materialnoprawnych nie dotyczy pozornej retroakcji prawa, tj. natychmiastowego działania prawa. W tym zakresie domniemanie jest odwrócone. Nowe prawo stosuje się, o ile nie przewidziano inaczej, do przyszłych konsekwencji sytuacji administracyjnoprawnych, które powstały w ramach dawnego prawa. Jedynie na zasadzie wyjątku, gdy wymaga tego poszanowanie uzasadnionych oczekiwań, akt prawny może być interpretowany jako niemający natychmiastowego zastosowania⁶⁵⁹.

3.1.3. Zakaz retroakcji środków karnych i administracyjnych

W odniesieniu do środków karnych zakaz retroakcji jest absolutny⁶⁶⁰. Zakaz działania wstecz tego rodzaju jest wspólny porządkom prawnym wszystkich państw

⁶⁵⁶ M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 298.

⁶⁵⁷ Wyrok Sądu z dnia 15 kwietnia 2008 r., w sprawie T-348/04, *SIDE v. Komisji*, ECR 2008, s. II-00625, pkt 53.

⁶⁵⁸ Wyrok TS z dnia 12 listopada 1981 r., w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi*, pkt 9-10; wyrok TS z dnia 24 września 2002 r., w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P, *Flack i Acciaierie di Bolzano v. Komisji*, ECR 2002, s. I-07869, pkt 119; wyrok TS z dnia 29 stycznia 2002 r., w sprawie C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen v. Pokrzepowicz-Meyer*, ECR 2002, s. I-01049, pkt 50; wyrok Sądu z dnia 15 kwietnia 2008 r., w sprawie T-348/04, *SIDE v. Komisji*, pkt 54; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 551; T. Tridimas, dz. cyt., s. 271.

⁶⁵⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 272-273.

⁶⁶⁰ Tamże, s. 253.

członkowskich, a także gwarantowany jest przez art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. i jako prawo podstawowe stanowi zasadę ogólną prawa, której przestrzeganie podlega ochronie ze strony Trybunału⁶⁶¹. Przepis ten zakazuje retroaktywnego stosowania środków karnych oraz wymierzania kary surowszej od tej, jaką czyn był zagrożony w chwili jego popełnienia⁶⁶².

W przełomowej w tym przedmiocie sprawie *Kent Kirk* Sąd Koronny do spraw karnych dla Walii i Anglii (*Crown Court*) przedłożył Trybunałowi pytanie prejudycjalne dotyczące interpretacji prawa z zakresu rybołówstwa. Istotą tego pytania było ustalenie, czy w czasie obowiązywania rozporządzenia w sprawie połowów morskich z 1982 r. dopuszczalne było zakazanie przez państwo członkowskie dokonywania połowów przez kutry zarejestrowane w innym państwie członkowskim. Rozporządzenie Rady nr 101/76 ustanawiające wspólną politykę strukturalną dla rybołówstwa stanowiło, że przepisy państw członkowskich w zakresie połowów na wodach morskich stanowiących ich terytorium nie mogą prowadzić do różnego traktowania obywateli innych państw członkowskich. Jednak art. 100 Traktatu Akcesyjnego z 1972 r. pozwalał na uchylenie (derogowanie) tej zasady do 31 grudnia 1982 r. Tak więc do tego czasu państwa członkowskie mogły ograniczyć swobodę połowów przez obywateli innych państw członkowskich. Natomiast po dniu 31 grudnia 1982 r. ochrona łowisk morskich podlegała wyłącznie kompetencji Wspólnoty. Tymczasem w dniu 22 grudnia 1982 r. Wielka Brytania notyfikowała Komisji sporne rozporządzenie w sprawie połowów morskich, na mocy którego przedłużyła penalizację połowów⁶⁶³. W dniu 25 stycznia 1983 r. Rada wydała rozporządzenie nr 170/83 ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami łowisk⁶⁶⁴. Na mocy art. 6 tego rozporządzenia zatwierdzono z mocą wsteczną, tj. od 1 stycznia 1983 r., system znoszący równe traktowanie obywateli wszystkich państw członkowskich na dalsze 10 lat oraz wydłużono strefę przybrzeżną z 6 do 12 mil morskich. Tym samym Rada zatwierdziła z mocą wsteczną kompetencję Wielkiej Brytanii do wydania spornego rozporządzenia⁶⁶⁵. Wcześniej, bo w dniu 6 stycznia 1983 r., Kent

⁶⁶¹ Wyrok TS z dnia 10 lipca 1984 r., w sprawie 63/83 *Regina v. Kent Kirk*, ECR 1984, s. 02689, pkt 22; wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P *Dansk Rørindustri v. Komisji*, ECR 2005 s. I-5425, pkt 202; wyroki Sądu z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-23/99 *LR AF 1998 v. Komisji*, ECR 2002 s. II-1705, pkt 218–221 oraz z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-224/00 *Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients v. Komisji*, ECR 2003 s. II-2597, pkt 39; wyrok Sądu z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-59/02 *Archer Daniels Midland Co. v. Komisji*, ECR 2006, s. II-03627, pkt 41.

⁶⁶² T. Tridimas, dz. cyt., s. 253.

⁶⁶³ Wyrok TS z dnia 10 lipca 1984 r., w sprawie 63/83 *Regina v. Kent Kirk*, ECR 1984, s. 02689, pkt 1-12. Sprawę omawia również P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 552; J. Raitio, dz. cyt., s. 192.

⁶⁶⁴ Dz. Urz. L 24 z 27.01.1983, s. 1.

⁶⁶⁵ Wyrok TS z dnia 10 lipca 1984 r., w sprawie 63/83 *Regina v. Kent Kirk*, ECR 1984, s. 02689, pkt 13.

Kirk, kapitan jednego z duńskich kutrów rybackich, został zatrzymany przez brytyjski okręt wojskowy w czasie, kiedy dokonywał połowów wewnątrz strefy przybrzeżnej, za co sąd pierwszej instancji w sprawach karnych (*North Shields Magistrates Court*) ukarał go grzywną w wymiarze 30 000 funtów. Kapitan odwołał się do Sądu Koronnego do spraw karnych dla Walii i Anglii, podnosząc, że Wielka Brytania nie miała kompetencji do wydania spornego rozporządzenia, gdyż w tym przedmiocie właściwe były instytucje UE.

Trybunał w tej sprawie podkreślił, że państwo członkowskie w dacie wydania spornego rozporządzenia nie było uprawnione do zakazania kutrom zarejestrowanym w innym państwie członkowskim dokonywania połowów w strefie przybrzeżnej. Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że nie można legalizować *ex post* krajowych środków o charakterze karnym, które nakładają kary za czyn, który w rzeczywistości nie był sankcjonowany w momencie jego popełnienia. „Byłoby tak w sytuacji, gdy w momencie popełnienia czynu pociągającego za sobą sankcję karną krajowy środek był nieważny ze względu na jego sprzeczność z prawem wspólnotowym”⁶⁶⁶. Wsteczna moc obowiązywania, przewidziana w art. 6 ust. 1 rozporządzenie nr 170/83 z 25 stycznia 1983 r. sankcjonująca od dnia 1 stycznia 1983 r. utrzymanie reżimu derogacji, o którym mowa w art. 100 Traktatu Akcesyjnego z 1972 r., nie może zatwierdzać *ex post* krajowych środków karnych, które w momencie ich wprowadzenia były niezgodne z prawem UE⁶⁶⁷. Z analizowanej sprawy wynika więc, że wymierzone kary muszą odpowiadać sankcjom przewidzianym w czasie, w którym doszło do popełnienia czynu zagrożonego karą. Ponadto środki karne muszą być regulowane przez akt zgodny z prawem UE. W przypadku niezgodności w tym zakresie akty pochodzące od instytucji UE nie mogą legalizować z mocą wsteczną krajowych środków karnych. Z uwagi na charakter penalny tych środków zakaz ten jest absolutny i nie przewiduje żadnych wyjątków.

W tym kontekście istotne jest rozróżnienie środków karnych i administracyjnych. Dla przykładu można wskazać, że w sprawie *Gereken* Trybunał wyjaśnił, iż wymierzenia opłaty wyrównawczej za przekroczenie kwoty mlecznej nie można traktować jako środka o charakterze karnym. Tego rodzaju opłata ma charakter ograniczenia wynikającego z przepisów regulujących polityki rynkowe lub strukturalne. „Stanowi ona część mechanizmu interwencyjnego mającego na celu uregulowanie rynków rolnych i jest przeznaczona do finansowania wydatków w sektorze mleka. Co za tym idzie, poza swoim oczywistym celem – tj. zobowiązaniem producentów mleka do przestrzegania przydzielonych im ilości referencyjnych – opłata wyrównawcza ma także cel gospodarczy, mianowicie zapewnienie Wspólnocie niezbędnych środków do zbycia nadwyżki mleka

⁶⁶⁶ Tamże, pkt 21.

⁶⁶⁷ Tamże, pkt 22-23.

wyprodukowanej z przekroczeniem kwot mlecznych”⁶⁶⁸. Zatem opłata wyrównawcza za przekroczenie kwoty mlecznej nie jest środkiem o charakterze karnym w rozumieniu art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka⁶⁶⁹.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że jakkolwiek decyzje Komisji nakładające grzywny za naruszenie prawa konkurencji nie są klasyfikowane jako środki karne, niemniej jednak Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego, a w szczególności niedziałania prawa wstecz w każdym postępowaniu administracyjnym, które może prowadzić do nałożenia sankcji na podstawie traktatowych reguł konkurencji. Tym samym grzywny wymierzone przedsiębiorcom za naruszenie reguł konkurencji muszą odpowiadać sankcjom obowiązującym w chwili popełnienia czynu zabronionego⁶⁷⁰.

Z przytoczonego orzecznictwa nie wynika, aby kwestia definiowania środków karnych w kontekście zakazu retroakcji prawa była jednolita. Dlatego T. Tridimas w tym zakresie postuluje odwołanie się do bogatego dorobku jurydycznego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego interpretacji środków karnych, o których mowa w art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gdzie o uznaniu, że konkretny środek ma charakter karny, decyduje: zakwalifikowanie czynu jako przestępstwa według prawa krajowego, natura (charakter) czynu karalnego oraz stopień surowości grożącej kary. Według T. Tridimasa te same kryteria powinny mieć zastosowanie także w odniesieniu do przepisów UE⁶⁷¹.

W końcu należy zwrócić uwagę, że zasada niedziałania prawa wstecz znajduje swój normatywny wyraz w treści art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Przepis ten stanowi, że sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości⁶⁷². Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy⁶⁷³.

⁶⁶⁸ Wyrok TS z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-459/02, *Willy Gerekens, Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, ECR 2004, s. I-07315, pkt 36-37.

⁶⁶⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 253.

⁶⁷⁰ Wyrok Sądu z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-23/99, *LR af 1998 A/S v. Komisji*, ECR 2002, s. II-01705, pkt 220-221 wraz z cyt. tam orzecznictwem; T. Tridimas, dz. cyt., s. 253-254.

⁶⁷¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 253. Na temat wyżej wymienionych kryteriów zob. J. Skorupko, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 157-158.

⁶⁷² Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995.

⁶⁷³ O sankcjach, środkach i karach administracyjnych przewidzianych w rozporządzeniu 2988/95 zob. J. Łacny, dz. cyt., s. 177.

Reasumując tę część rozważań, należy jeszcze raz podkreślić, że zakaz retroakcji środków karnych ma charakter bezwzględny. Jeżeli zaś chodzi o środki administracyjnoprawne, w tym grzywny wymierzone z tytułu naruszenia reguł konkurencji, instytucje i organy administracji UE obowiązane są przestrzegać zasadę niedziałania prawa wstecz oraz czuwać, aby uzasadnione oczekiwania jednostek były należycie chronione.

3.2. Zasada nieodwołalności aktów administracyjnych

Doniosłość znaczenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie ogranicza się tylko do etapu stanowienia prawa, lecz odgrywa też szczególną rolę w procesie jego stosowania i egzekwowania. Jednostki często planują swoje życie na podstawie aktów administracyjnych. Ich odwołanie może więc spowodować brak stabilności, niepewność prawną, naruszenie uzasadnionych oczekiwań jednostki oraz straty materialne. Z tego powodu muszą obowiązywać pewne ograniczenia w zakresie możliwości wyzucia jednostki z praw nabytych na podstawie aktów administracyjnych⁶⁷⁴.

W prawie pisanim UE brak jest uniwersalnych reguł dotyczących zagadnienia wzruszalności ostatecznych aktów administracyjnych. Zasady regulujące odwołanie aktów administracyjnych zostały wypracowane przez relewantne orzecznictwo Trybunału. Reguły te zostały ukształtowane jako szczególny przejaw zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁶⁷⁵. Każdy przypadek wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej może bowiem pozostawać w sprzeczności z ochroną uzasadnionych oczekiwań⁶⁷⁶.

Europejskie prawo administracyjne nie wymaga, aby organ administracyjny był co do zasady zobowiązany do odwołania aktów (decyzji) administracyjnych, które stały się ostateczne po upływie rozsądnych terminów odwołania lub na skutek wyczerpania środków prawnych. Trybunał stwierdził jednak, że w niektórych przypadkach zasada ta może doznawać ograniczeń. Takim obiektywnym ograniczeniem jest zasada legalności⁶⁷⁷. Ta ostatnia wymusza działanie na podstawie i w granicach prawa. Ponadto wymogi legalności nakazują, aby nie utrzymywać stanu niezgodnego z prawem, a zatem niezbędne jest umożliwienie organom administracji odwołania wadliwych decyzji⁶⁷⁸.

⁶⁷⁴ S. Schonberg, dz. cyt., s. 64.

⁶⁷⁵ M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 139.

⁶⁷⁶ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski (et al) (red.), dz. cyt., s. 141; P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, [w:] *Book III-Single-Case Decision-Making*, [w:] P. Craig, H.C.H Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds.), dz.cyt., s. 136.

⁶⁷⁷ Wyrok TS z dnia 19 września 2006 r., w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04, *i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 2006, s. I-08559, pkt 51-52.

⁶⁷⁸ J. Raitio, dz. cyt., s. 226; opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 5 lipca 2012 r., w sprawie C-402/11 P, *Jager & Polacek GmbH v. OHIM*, niepubl., pkt 72. W polskiej literaturze zob.

Te sprzeczne ze sobą wymogi: ochrony interesu indywidualnego (zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki) oraz interesu publicznego (zasada legalności działania administracji) łączą się i przenikają w zasadzie nieodwołalności aktów administracyjnych.

Zasada nieodwołalności aktów administracyjnych stanowi kluczowy obszar części ogólnej europejskiego prawa administracyjnego⁶⁷⁹. Aby jednak przejść do bardziej szczegółowych ustaleń w tym zakresie, należy rozstrzygnąć kilka kwestii o charakterze porządkującym, dotyczących terminologii. I tak dalej będę posługiwał się pojęciem zasady nieodwołalności aktów administracyjnych (ang. *principle of irrevocability of administrative acts*), mimo że w polskiej tradycji prawnej tę zasadę powszechnie określa się jako zasadę trwałości aktów administracyjnych, co zresztą koresponduje z niemieckim terminem *Bestandskraft* (trwałość)⁶⁸⁰. We francuskim prawie administracyjnym pisze się o zasadzie nienaruszalności (nieodwołalności) decyzji tworzących prawa (franc. *intangibilité des décisions créatrices de droit*). Podobnie w europejskim prawie administracyjnym Trybunał opracował zasadę nieodwołalności decyzji, które tworzą lub przyznają prawa nabyte (ang. *principle of irrevocability of decisions which create or confer vested rights*). Tylko z pozoru występują tu różnice, które w istocie sprowadzają się jedynie do nazewnictwa, a w rzeczywistości treść tych zasad jest porównywalna i jednorodna⁶⁸¹.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w dalszej części pracy będę posługiwał się pojęciem odwołania/zmiany aktów administracyjnych (ang. *revocation of administrative acts*⁶⁸²), ewentualnie zmiany i uchylecia decyzji (ang. *rectification and withdrawal of decisions*, czyli terminów zaczerpniętych z *ReNEUAL* model przepisów). Nie wprowadzam tu znanego z niemieckiej nauki o postępowaniu administracyjnym podziału na cofnięcie (niem. *Rücknahme*) i odwołanie (niem. *Widerruf*) aktów administracyjnych. Jak bowiem słusznie wyjaśnił J. Schwarze, język orzeczeń Trybunału nie odnosi się do

A. Błaś, *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś, (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 40-44.

⁶⁷⁹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 979.

⁶⁸⁰ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 908; A. Błaś, *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki...*, s. 40-44; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 349 i T. Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 346. Zob. też M. Zapała, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej w orzecznictwie ETS*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10, s. 70, w tym artykule trwałość decyzji administracyjnych jest rozpatrywana w kontekście problematyki zasady pierwszeństwa prawa unijnego i problematyki wzruszalności krajowych decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem UE. Zob. też H. Maurer, dz. cyt., s. 170. A. Fuhrmanns, dz. cyt., s. 70.

⁶⁸¹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 64-65. Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego...*, s. 350.

⁶⁸² Zob. J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 50.

znanego w prawie niemieckim rozróżnienia na cofnięcie wadliwych aktów administracyjnych i odwołanie legalnych aktów administracyjnych⁶⁸³.

Wspomniałem już, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracował zasadę nieodwoalności decyzji, które tworzą lub przyznają prawa nabyte. Badanie tej zasady będzie jednak prowadzone z szerszej perspektywy niż tylko nieodwoalność aktów tworzących prawa dla strony. Ważne jest, aby w tej analizie dostrzec różnice w regułach odwołania zgodnych i niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, korzystnych i niekorzystnych, a w końcu w zakresie retroaktywnego (*ex tunc*) i prospektywnego (*ex nunc*) odwołania aktów administracyjnych. W objaśnieniu modelu przepisów regulujących procedury administracyjne Unii Europejskiej opracowanym przez sieć *ReNEUAL* podkreśla się, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wprowadza rozróżnienie w tym zakresie pomiędzy decyzjami zgodnymi z prawem a decyzjami niezgodnymi z prawem, oraz decyzjami korzystnymi czy też decyzjami przyznającymi prawa czy inne podobne korzyści a decyzjami niekorzystnymi”⁶⁸⁴. Dlatego dalsze rozważania będą prowadzone w następujący sposób. W pierwszej kolejności zostaną omówione możliwości i zakazy dotyczące odwołania zgodnych z prawem i korzystnych dla strony aktów administracyjnych. Następnie przedmiotem analizy będzie odwołanie niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, które przyznają pewne korzyści stronie. W końcu zaś zostaną omówione reguły odwołania aktów administracyjnych nakładających obciążenia na strony (decyzji niekorzystnych). W każdym przypadku zostaną rozważone możliwości i ograniczenia odwołania z mocą *ex nunc* lub *ex tunc*.

3.2.1. Zgodne z prawem korzystne dla strony akty administracyjne

Kiedy po raz pierwszy pojawił się problem odwoalności zgodnych z prawem aktów administracyjnych, w wielokrotnie przywoływanej sprawie *Algera* Trybunał przedstawił fundamenty zasady nieodwoalności na podstawie analizy porównawczej prawa administracyjnego ówczesnych sześciu państw członkowskich. Pani Dianeke Algera była pracownikiem tymczasowym Zgromadzenia Wspólnotowego EWWiS (ang. *Common Assembly of ECSC*), a następnie została zatrudniona na stałe na stanowisku zgodnie z decyzją zarządu odpowiedzialnego za sprawy związane z zatrudnieniem. Siedem miesięcy później Zgromadzenie Wspólnotowe EWWiS zmieniło zdanie i odwołało ze skutkiem *ex nunc* przedmiotową decyzję, z uwagi na spór gospodarczy, w który zaangażowała się pani Algera. Zarówno w tym czasie, jak i obecnie Traktaty nie regulowały kwestii odwołania aktów administracyjnych. Wobec tej luki Trybunał uznał, że musi

⁶⁸³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 978. Inaczej J. Raitio, dz. cyt., s. 225-226.

⁶⁸⁴ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski (et al.) (red.), dz. cyt., s. 141.

dokonać przeglądu prawnoporównawczego zagadnienia dopuszczalności odwołania aktów administracyjnych. Z przeprowadzonych przez Trybunał badań wynika, że zgodny z prawem akt administracyjny przyznający prawa podmiotowe zasadniczo nie może być odwołany. Skoro bowiem publiczne prawo podmiotowe zostało nabyte, konieczność zapewnienia zaufania do stabilności sytuacji prawnej przeważa nad interesem administracji zmierzającej do odwołania decyzji⁶⁸⁵.

Jednakże w tym wyroku Trybunał nie wyjaśnił, co należy rozumieć przez to, że akt administracyjny przyznaje prawa podmiotowe⁶⁸⁶. Niektórzy przedstawiciele doktryny argumentowali, że w tym względzie TSUE powinien postępować zgodnie z francuskimi standardami cofnięcia (fr. *retrait*) aktów. Według tej koncepcji o tym, czy decyzja jest odwoławca, czy też nie, decyduje charakter decyzji i kompetencji organu administracji publicznej. I tak podczas gdy decyzje konstytutywne (uznaniowe) są nieodwoławne, decyzje deklaratywne (związane), które nie tworzą nowej sytuacji prawnej, są odwoławne⁶⁸⁷.

Inni twierdzili, że Trybunał powinien stosować reguły znane w niemieckim, holenderskim i skandynawskim prawie administracyjnym, zgodnie z którymi o odwołaniu przesądza skutek aktu administracyjnego a nie charakter kompetencji organu. Zatem akt administracyjny będzie nieodwołany, jeżeli przyznaje jakiegokolwiek korzyści jednostce, natomiast jeśli nakłada na nią obowiązki, będzie odwoławny⁶⁸⁸.

W literaturze przyjmuje się, że pewnych wyjaśnień w tym sporze dostarcza wyrok w sprawie *de Compte*⁶⁸⁹. U pracownika Parlamentu Europejskiego pana Henriego de Compte'a rozwinęła się choroba psychiczna. Komisja lekarska uznała, że choroba ma związek z pracą i z tego tytułu skarżącemu zostało przyznane odszkodowanie. Trzy miesiące później, jeszcze przed wypłatą odszkodowania, organ odwołał tę decyzję ze skutkiem retroaktywnym (*ex tunc*) twierdząc, że została ona oparta na wadliwej wykładni pojęcia szkody pracowniczej i choroby zawodowej. Rozpoznając sprawę, Trybunał

⁶⁸⁵ Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawie połączonych 7/56, 3/57 i 7/57, *Algera i in. v. Zgromadzeniu Wspólnoty EWWiS*, ECR 1957, s. 0081; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 986-987; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 556; S. Schonberg, dz. cyt., s. 72.

⁶⁸⁶ Skądinąd Sądy UE podobnie wyrokowały w innych sprawach, stosując przy tym różne zwroty językowe, aby uchwycić kryterium zakazu odwołania aktu administracyjnego – P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 556-557. W sprawie *Lagardère i Canal+* Sąd wskazał, że odwołanie zgodnych z prawem aktów administracyjnych przyznających prawa podmiotowe lub inne korzyści jest sprzeczne z zasadami ogólnymi europejskiego prawa administracyjnego – „In this connection it must be observed that, in general, the retroactive withdrawal of a legal measure which has conferred individual rights or similar benefits is contrary to the general principles of law”. – wyrok Sądu z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie T-251/00, *Lagardère SCA I Canal+ SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2002, s. II-04825, pkt 139.

⁶⁸⁷ S. Schonberg, dz. cyt., s. 72 i s. 65.

⁶⁸⁸ Tamże, s. 72.

⁶⁸⁹ Tamże, s. 72-73; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 557. Sprawę szeroko omawia też T. Tridimas, dz. cyt., s. 284.

wyjaśnił, że uzasadnione oczekiwanie co do legalności korzystnego aktu administracyjnego (ang. *favourable administrative act*), raz nabyte, nie może być następnie podważone. W świetle okoliczności tej sprawy brak było uzasadnionych celów interesu publicznego, które przeważałyby nad interesem beneficjenta aktu w utrzymaniu sytuacji prawnej, którą miał prawo uznać za stabilną. Co więcej, nic nie wskazywało na to, aby pan Henri de Compte doprowadził do wydania spornej decyzji przez fałszywe lub niekompletne informacje⁶⁹⁰.

S. Schonberg, interpretując ten wyrok, zwrócił uwagę, że Trybunał nie odwołał się do francuskiej terminologii i podziału na akty administracyjne konstytutywne (uznaniowe) oraz deklaratoryjne (związane). Zamiast tego stwierdził, że zasada ustanowiona w sprawie *Algera* dotyczy odwołania korzystnych aktów administracyjnych. Tak więc Trybunał przyjął rozwiązania niemieckie, holenderskie i skandynawskie a nie podejście francuskie. A zatem zgodny z prawem akt administracyjny, który jest korzystny dla jego adresata, nie może zostać odwołany. Nie ma przy tym znaczenia, czy decyzja ma charakter związany (deklaratywny), czy uznaniowy (konstytutywny)⁶⁹¹. Jednocześnie P. Craig podkreśla, że sądy unijne stosują szeroką wykładnię pojęcia „korzystnych aktów administracyjnych”, odwołując się do kryterium aktów administracyjnych przyznających prawa podmiotowe lub inne korzyści⁶⁹². Ta kategoria obejmuje nie tylko te akty, które są bezpośrednio źródłem uprawnień dla strony, lecz również te, które nawet potencjalnie mogą być kwalifikowane jako pozytywne dla jej adresata⁶⁹³.

W tym miejscu należy zbadać zakres temporalny zakazu nieodwołalności zgodnych z prawem decyzji, które korzystnie wpływają na sytuację jednostki. Ze sprawy *de Compte* wynika, że nie jest możliwe retroaktywne (*ex tunc*) odwołanie zgodnych z prawem aktów administracyjnych, które są korzystne dla strony. Teza ta znajduje swoje potwierdzenie również w wyroku w sprawie *S.N.U.P.A.T.*, gdzie Trybunał wyjaśnił, że zasadniczo odwołanie ze skutkiem wstecznym zgodnego z prawem aktu przyznającego prawa podmiotowe lub innej korzyści może naruszyć zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego. Jednocześnie Trybunał wskazał, że porządku prawne wszystkich państw członkowskich zasadniczo dopuszczają odwołanie z mocą wsteczną wówczas, gdy akt administracyjny został wydany na podstawie błędnych lub niepełnych informacji

⁶⁹⁰ Wyrok TS z dnia 17 kwietnia 1997 r., w sprawie C-90/95 P, *de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1997, s. I-01999, pkt 35-39.

⁶⁹¹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 73.

⁶⁹² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 557; M. Baran, *Zmiana i uchylenie decyzji: dotychczasowa praktyka a propozycje zawarte w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017 s. 309.

⁶⁹³ M. Kamiński, *Zmiana i uchylenie decyzji niewadliwych i wadliwych w świetle założeń modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. Uwagi na tle niemieckiej federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), dz. cyt., s. 351.

przedstawionych przez tych, których ten akt dotyczy (*error facti*)⁶⁹⁴. Tak więc korzystne akty administracyjne, które są zgodne z prawem, tylko wyjątkowo mogą być odwołane z mocą wsteczną, o ile zostały spełnione prawnie doniosłe przesłanki⁶⁹⁵. Natomiast ze sprawy *Algera* wynika, że nie jest możliwe perspektywne (*ex nunc*) odwołanie zgodnych z prawem aktów administracyjnych, które są korzystne dla strony, chyba że zostały spełnione pewne warunki⁶⁹⁶. Opis tych przesłanek będzie przedmiotem dociekań w kolejnym rozdziale.

Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. III-36 ust. 3 *ReNEUAL* model przepisów, w ściśle określonych przypadkach dopuszcza się zmianę lub uchylenie zgodnej z prawem decyzji korzystnie wpływającej na sytuację strony. Zmiana lub uchylenie zgodnej z prawem decyzji korzystnie wpływającej na sytuację strony może mieć skutek na przyszłość, natomiast moc wsteczną może mieć jedynie, gdy uchylenie następuje w rozsądnym terminie (art. III-36 ust. 5 modelu). *A contrario* z tego przepisu wynika, że organ administracji publicznej mógłby zmienić lub uchylić decyzję korzystnie wpływającą na sytuację strony ze skutkiem na przyszłość w każdym czasie, a nie tylko w rozsądnym terminie. To rozwiązanie należy ocenić krytycznie z punktu widzenia ochrony uzasadnionych oczekiwań⁶⁹⁷.

W końcu na uwagę zasługują propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej (dalej jako „rezolucja z dnia 9 czerwca 2016 r.”)⁶⁹⁸. Stosownie do art. 24 ust. 4 tego aktu „z własnej inicjatywy lub na wniosek innej strony właściwy organ może zmienić lub uchylić zgodny z prawem akt administracyjny, który jest korzystny dla strony, jeżeli przestały istnieć przyczyny leżące u podstaw decyzji. W należyтым stopniu bierze się pod uwagę uzasadnione oczekiwania innych stron”.

3.2.2. Niezgodne z prawem korzystne dla strony akty administracyjne

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest zasadą absolutną i doznaje ograniczeń z uwagi na zasadę legalności. W przypadku zaistnienia określonych przesłanek niezbędne może być ponowne badanie i procedowanie w stosunku do ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, pomimo domniemania legalności zapadłych

⁶⁹⁴ Wyrok TS z dnia 22 marca 1961 r. w sprawach połączonych 42/59 i 49/59, *S.N.U.P.A.T. v. Wysokiej Władzy*, ECR 1961, s. 00103. Zob. wyrok Sądu z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie T-251/00, *Lagardère SCA i Canal+ SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2002, s. II-04825, pkt 139.

⁶⁹⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 988.

⁶⁹⁶ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 988; J. Raitio, dz. cyt., s. 229.

⁶⁹⁷ Ł. Prus, *Zmiana i uchylenie aktów administracyjnych organów Unii Europejskiej – modele teoretyczny i normatywny*, [w:] I. Kawka (red.), *Procesy decyzyjne w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2017, Nr 3, s. 120.

⁶⁹⁸ 2016/2610 (RSP).

decyzji⁶⁹⁹. W przestrzeni prawnej odnoszącej się do odwołałości niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, które są korzystne dla strony, konkurują ze sobą dwa sprzeczne wymogi legalności i ochrony praw nabytych. Z jednej strony, odwołanie aktów administracyjnych może być uzasadnione tym, że ich niezgodność z prawem wpływa na sytuację prawną osób trzecich i zaburza równe traktowanie, zasady: niedyskryminacji, wolnego handlu, prawa konkurencji lub organizacji zintegrowanych rynków⁷⁰⁰. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę złożoność współczesnego prawa administracyjnego, jest wręcz nierealne, aby wymagać od jednostki oceny legalności każdego aktu wydanego przez organy administracji publicznej. Dlatego brak jakiegokolwiek ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki może spowodować znaczne trudności i podważyć zaufanie do władzy publicznej w sytuacji, gdy jednostki nieświadomie polegają na niezgodnych z prawem aktach administracyjnych⁷⁰¹. Tym samym zachodzi konieczność ich wyważenia w każdym przypadku z osobna.

Wobec braku szczególnych postanowień Traktatu zasady prawa opracowane przez Trybunał stanowią kryteria, zgodnie z którymi organy stosujące europejskie prawo administracyjne mogą odwołać korzystny, lecz niezgodny z prawem akt administracyjny⁷⁰². S. Schonberg pisze, że Trybunał opracował szczególną zasadę europejskiego prawa administracyjnego, która może służyć do zrównoważenia między wymogami legalności i zaufania jednostek do niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, przy czym ważne tu jest rozróżnienie pomiędzy retroaktywnym i prospektywnym odwołaniem aktu administracyjnego⁷⁰³. Krótko rzecz ujmując, można postawić tezę, że odwołanie z mocą wsteczną niezgodnych z prawem aktów administracyjnych jest co do zasady dopuszczalne, a ze skutkiem prospektywnym zawsze możliwe.

W sprawie *Algera*, o której była już mowa, Trybunał odniósł się również do kwestii odwołałości niezgodnych z prawem korzystnych aktów administracyjnych. W treści tego wyroku wyjaśniono, że w świetle tradycji prawnych wszystkich państw członkowskich jest możliwe odwołanie aktu administracyjnego, który narusza obowiązujący porządek prawny. Brak obiektywnej podstawy prawnej takiego aktu wpływa na prawo podmiotowe strony, jednocześnie jednak uzasadnia odwołanie tego aktu. Trybunał podkreślił, że zasada ta jest powszechnie uznana i tylko przesłanki jej stosowania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W każdym razie odwołanie

⁶⁹⁹ M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, Nr 5, s. 17.

⁷⁰⁰ Tamże, s. 562.

⁷⁰¹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 95.

⁷⁰² Wyrok Sądu z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie T-251/00, *Lagardère SCA i Canal+ SA v. Komisji*, pkt 138.

⁷⁰³ S. Schonberg, dz. cyt., s. 96.

korzystnego aktu administracyjnego niezgodnego z prawem jest, co do zasady, dozwolone w rozsądnym terminie⁷⁰⁴.

Pogląd ten został rozwinięty w sprawie *S.N.U.P.A.T.*, w której Trybunał wyjaśnił, że niewątpliwie ważne zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nie są absolutne, lecz muszą znaleźć zastosowanie w połączeniu z zasadą legalności. W konkretnym przypadku należy więc rozważyć interes publiczny w stosunku do interesu indywidualnego. W sprawie *S.N.U.P.A.T.* wyważenia wymagał z jednej strony interes beneficjentów niezgodnego z prawem aktu, tj. fakt, że mogli oni działać w dobrej wierze wobec tego aktu, a z drugiej strony interes Wspólnoty (dziś UE), jaki ma w prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmu wyrównawczego zintegrowanego rynku obrotu stali, opartego na solidarności wszystkich jego uczestników. Interes publiczny nakazywał, aby uniknąć sytuacji, gdy sprzeczne z prawem zwolnienie z opłat jednego przedsiębiorstwa prowadzi do trwałego uszczerbku majątkowego dla pozostałych przedsiębiorstw, zobowiązanych do płacenia tych zobowiązań publicznoprawnych⁷⁰⁵. Stąd też odwołanie sprzeczne z prawem aktu administracyjnego powinno być podporządkowane określonym warunkom, ponieważ chodzi o pogodzenie zasady legalności z zasadą pewności prawa i przestrzegania uzasadnionych oczekiwań beneficjenta aktu, który mógł pokładać zaufanie w jego legalność⁷⁰⁶.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeśli instytucja UE, która stwierdzi, że wydany przez nią korzystny akt administracyjny jest niezgodny z prawem, ma prawo do jego odwołania z mocą wsteczną w rozsądnym terminie. Niemniej jednak prawo to może zostać ograniczone ze względu na konieczność ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, która mogła mieć zaufanie do jego legalności⁷⁰⁷. Tym samym odwołanie z mocą wsteczną (*ex tunc*) niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który stworzył prawa podmiotowe lub przyznał inne korzyści, jest dopuszczalne pod warunkiem przestrzegania przez instytucję wydającą ten akt wymogów związanych z dotrzymaniem rozsądnego terminu i ochroną uzasadnionych oczekiwań adresata aktu, który mógł zdać się na jego zgodność z prawem⁷⁰⁸.

⁷⁰⁴ Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawie połączonych 7/56, 3/57 i 7/57, *Algera i in. v. Zgromadzeniu Wspólnoty EWWiS*, ECR 1957, s. 0081; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 992.

⁷⁰⁵ Wyrok TS z dnia 22 marca 1961 r. w sprawach połączonych 42/59 i 49/59, *S.N.U.P.A.T. v. Wysokiej Władzy*, ECR 1961, s. 00103.

⁷⁰⁶ Tak rzecznik generalny Y. Bot w opinii przedstawionej w dniu 5 lipca 2012 r., w sprawie C-402/11 P, *Jager & Polacek GmbH v. OHIM*, niepubl., pkt 72. Zob. wyrok Sądu z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie T-251/00 *Lagardère i Canal+ v. Komisji*, pkt 140.

⁷⁰⁷ Wyrok TS z dnia 17 kwietnia 1997 r., w sprawie C-90/95 P, *de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu*, pkt 35; wyrok TS z dnia 4 maja 2006 r., w sprawie C-508/03, *Komisja v. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECR 2006, s. I-03969, pkt 68; wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, pkt 51-56 i 62, niepubl.

⁷⁰⁸ Wyrok Sądu z dnia 2007 r., w sprawie T-25/04, *González y Díez, SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-03121, pkt 97; wyrok Sądu z dnia 18 października 2011 r., w sprawie T-53/10, *Peter Reisen-thel v. OHIM*, ECR 2011, s. II-07287, pkt 40.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły odwołania z mocą wsteczną niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, które są korzystne dla strony. Należy więc przejść do omówienia możliwości prospektywnego odwołania sprzecznych z prawem aktów administracyjnych, które są korzystne dla strony. Przepisy prawa pozytywnego nie regulują tej kwestii. W orzecznictwie zaś dopuszcza się odwołanie ze skutkiem *ex nunc* niezgodnych z prawem aktów administracyjnych. I tak w sprawie *Herpels* Trybunał uznał, że podczas gdy retroaktywne odwołanie niezgodnego z prawem aktu administracyjnego podlega rygorystycznym ograniczeniom, to prospektywne odwołanie tego rodzaju aktu jest zawsze możliwe⁷⁰⁹. Z tego zaś wynika, że odwołanie ze skutkiem *ex nunc* niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, korzystnego dla strony, nie podlega żadnym rygorom⁷¹⁰.

P. Craig postuluje jednak, aby również i w tym przypadku, tj. prospektywnego odwołania niezgodnej z prawem decyzji korzystnej dla strony, sądy unijne, podobnie jak przy odwołaniu z mocą wsteczną, dokonywały wyważenia interesu publicznego i indywidualnego. Wprawdzie prospektywne odwołanie sprzecznych z prawem aktów administracyjnych jest mniej dolegliwe dla jednostki niż odwołanie ze skutkiem wstecznym, niemniej jednak jest rzeczą niepodlegającą dyskusji, że odwołanie *ex nunc* niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, na którym polegał jego adresat, może powodować dla niego znaczne trudności⁷¹¹. Dlatego też nie ma żadnego uzasadnienia, aby reguły i warunki odwołania ze skutkiem wstecznym korzystnych i niezgodnych z prawem aktów administracyjnych nie miały zastosowania również do prospektywnego odwołania tego rodzaju aktów. Każdorazowo należy zatem rozważyć, czy pierwotny, niezgodny z prawem akt administracyjny doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań jednostki oraz czy jego prospektywne odwołanie nastąpiło w rozsądnym terminie⁷¹². Konieczność zapewnienia należytej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest uzasadniona również tym, że odwołanie ze skutkiem na przyszłość niezgodnego z prawem aktu administracyjnego korzystnego dla strony, bez jednoczesnego uwzględnienia interesu indywidualnego, może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej UE⁷¹³.

W tym kierunku zmierza model przepisów regulujących postępowanie administracyjne przygotowany przez sieć *ReNEUAL*, z którego wynika, że „w przypadku niezgodnej z prawem decyzji, która jest korzystna, organ administracji może zdecydować o jej uchyleniu albo z mocą wsteczną, albo ze skutkiem na przyszłość, albo wcale

⁷⁰⁹ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., w sprawie 54/77, *Herpels v. Komisji*, ECR 1978, s. 00233.

⁷¹⁰ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 566.

⁷¹¹ Tamże.

⁷¹² Tamże, s. 567.

⁷¹³ J. Raitio, dz. cyt., s. 239-240.

(art. III-36 ust. 2). Ten zestaw różnych działań umożliwia zachowanie równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem beneficjenta⁷¹⁴. Tak więc przed uchyleniem niezgodnej z prawem decyzji korzystnie wpływającej na sytuację strony ze skutkiem na przyszłość organ administracji unijnej powinien wyważyć sporne interesy.

Ciekawe propozycje zawiera rezolucja z 9 czerwca 2016 r. Zgodnie z art. 24 ust. 1 „z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanej strony właściwy organ zmienia lub uchyla bezprawny akt administracyjny, który jest korzystny dla strony”. W tym zakresie organ powinien w należyтым stopniu brać pod uwagę skutki zmiany lub uchylenia dla strony, która zasadnie mogła oczekiwać, że akt jest zgodny z prawem. Jeżeli strona, której uzasadnione oczekiwania zostały naruszone, poniesie stratę z powodu założenia, że decyzja jest zgodna z prawem, właściwy organ oceni, czy ta strona jest uprawniona do odszkodowania. Na aprobatę zasługuje wprowadzenie mechanizmu kompensaty szkody jednostki w przypadku konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem decyzji. Stosownie do założeń rezolucji zmiana lub uchylenie mogą mieć moc wsteczną tylko wówczas, gdy dokonano ich w rozsądnym terminie. Ponadto jeżeli strona mogła zasadnie oczekiwać, że akt jest zgodny z prawem, zmiana lub uchylenie nie może mieć mocy wstecznej w stosunku do tej strony.

3.2.3. Akty administracyjne nakładające obowiązki lub inne obciążenia na strony

Ogólnie rzecz ujmując, ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki odnosi się do decyzji, które są korzystne dla strony. Jeżeli zaś chodzi o odwołanie aktów administracyjnych nakładających jakiegokolwiek obowiązki, a zatem aktów niekorzystnych, to zasadniczo nie powstaje tu problem ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Zniesienie takich aktów jest korzystne dla sytuacji prawnej jednostki, skoro po odwołaniu nie spoczywają już na niej jakiegokolwiek obowiązki. Zatem odwołanie aktów administracyjnych nakładających obowiązki lub inne obciążenia na stronę może leżeć w interesie indywidualnym, ale także w interesie publicznym, zmierzającym do zapewnienia legalności w obrocie prawnym. Dlatego J. Raitio i J. Schwarze przyjmują, że niezgodne z prawem akty administracyjne nakładające obowiązki mogą być odwołane w całości i ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*)⁷¹⁵.

Zgodnie z art. III-35 ust. 1 *ReNEUAL* model przepisów organ administracji unijnej może zmienić lub uchylić niezgodną z prawem decyzję niekorzystnie wpływającą na sytuację strony. Taka zmiana albo uchylenie powinna mieć moc wsteczną. Organ administracji publicznej może też zmienić lub uchylić zgodną z prawem decyzję niekorzystną,

⁷¹⁴ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski (et al.) (red.), dz. cyt., s. 141-142.

⁷¹⁵ Tamże, s. 237; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1010.

wpływającą na sytuację prawną strony, przy czym taka zmiana lub uchylenie wywołują skutki na przyszłość (art. III-35 ust. 2 tego modelu)⁷¹⁶.

Postulaty doktryny częściowo uwzględnia rezolucja z dnia 9 czerwca 2016 r. Zgodnie z art. 23 ust. 1 tego projektu, z własnej inicjatywy lub na wniosek strony właściwy organ zmienia lub uchyla bezprawny akt administracyjny, który wywołuje negatywne skutki dla strony. W takim przypadku zmiana lub uchylenie mogą mieć moc wsteczną. Jednakże zmiana lub uchylenie zgodnego z prawem aktu administracyjnego, który wywołuje negatywne skutki dla strony, będzie mogła nastąpić li tylko, gdy przestaną istnieć przyczyny leżące u podstaw decyzji. Tego rodzaju propozycja legislacyjna nie do końca uwzględnia postulat ochrony uzasadnionych oczekiwań, gdyż prawodawca *ex lege* przyznaje prymat interesowi publicznemu w tym zakresie. Co więcej, zmiana lub uchylenie zgodnego z prawem aktu, który wywołuje negatywne skutki dla strony, zgodnie z tym projektem nie może mieć mocy wstecznej.

W końcu należy zauważyć, że we wczesnym orzecznictwie Trybunału pewne problemy stwarzały sprzeczne z prawem akty administracyjne o charakterze podwójnym. Chodzi o taką sytuację, w której z jednej strony akt przyznał korzyści konkretnemu przedsiębiorcy, a z drugiej strony nałożył obowiązki na innego. W takim przypadku Trybunał w pierwszej kolejności badał zasadność odwołania z punktu widzenia strony, dla której akt administracyjny był korzystny. W tym zakresie należało wyważyć interes publiczny oraz indywidualny i jeżeli ten pierwszy przeważał za odwołaniem korzyści dla jednej ze stron, to zasadne było odwołanie obciążeń dla drugiej strony⁷¹⁷. Natomiast w modelu przepisów regulujących procedury administracyjne Unii Europejskiej przygotowanym przez grupę *ReNEUAL* przyjęto, że „jeżeli decyzja ma niekorzystny wpływ na sytuację jednej strony, a jest korzystna dla drugiej strony, organ administracji musi wyważyć sprzeczne interesy obu stron (art. III-35 ust. 4 i art. III-26 ust. 4)”⁷¹⁸. Tak więc uchylając lub zmieniając akt administracyjny korzystny dla jednej strony, ale dla drugiej niekorzystny, organ administracji UE powinien w uwzględnić i wyważyć interesy wszystkich zainteresowanych stron. Podobnie przyjęto również w rezolucji z dnia 9 czerwca 2016 r. Zgodnie z art. 23 ust. 4 tego projektu „jeżeli akt administracyjny wywołuje negatywne

⁷¹⁶ W objaśnieniu tych propozycji wskazano, że „nawet w przypadku niezgodnych z prawem decyzji, wywołujących niekorzystne skutki organ administracji nie jest wyraźnie zobligowany do jej uchylenia, ale ma swobodę w tym zakresie. W przeciwnym razie, terminy składania odwołań od decyzji niezgodnych z prawem przestałyby mieć znaczenie”, P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski (et al.) (red.), dz. cyt., s. 141.

⁷¹⁷ Wyrok TS z dnia 22 marca 1961 r. w sprawach połączonych 42/59 i 49/59, *S.N.U.P.A.T. v. Wysokiej Władzy*, ECR 1961, s. 00103; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1010; J. Raitio, dz. cyt., s. 237-238.

⁷¹⁸ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski (et al.) (red.), dz. cyt., s. 141.

skutki dla strony, a jednocześnie jest korzystny dla innych stron, przeprowadza się ocenę możliwych skutków dla wszystkich stron, a wnioski ujmuje w uzasadnieniu zmiany lub uchylecia aktu”.

Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki nie sprzeciwia się odwołaniu aktów administracyjnych nakładających obowiązki lub inne obciążenia na strony.

4. Samozwiązanie przepisami administracyjnymi *sensu stricto* i działaniem w formach niewładczych

Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jest ważna w kontekście zasady nieodwołalności aktów administracyjnych, gdyż na ich podstawie jednostki układają swoje życie. Jednakże ludzie polegają nie tylko na decyzjach administracyjnych. Formalnie niewiążące zapewnienia, praktyka administracyjna lub wytyczne określające politykę administracyjną, są równie ważną częścią informacji, na podstawie których jednostki planują i dokonują wyborów⁷¹⁹. Jest oczywiste, że organy administracji unijnej muszą przestrzegać powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz aktów administracyjnych. Problemem jest jednak, czy uzasadnione oczekiwania mogą powstać na skutek działań administracji w formach niewładczych lub polityki administracyjnej zapisanej w przepisach wewnętrznych (administracyjnych)⁷²⁰. Należy więc postawić pytanie, czy administracja unijna może zobowiązać się wobec jednostki do ochrony jej uzasadnionych oczekiwań na podstawie niewładczych działań i niewiążących przepisów administracyjnych⁷²¹.

Koncepcja związania władzy publicznej jednolitą praktyką administracyjną jest znana w prawie niemieckim. Tam, gdzie administracja stosuje pewne praktyki w sposób ciągły, jednostka ma prawo zasadnie oczekiwać, że dyskrejonalne kompetencje będą wykonywane zgodnie z ugruntowaną praktyką. Z tych względów administracja nie może w sposób arbitralny odstąpić od regularnej praktyki administracyjnej, gdyż naruszyłaby zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Koncepcja ta została przyjęta również przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷²². Judykatura potwierdza, że

⁷¹⁹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 107.

⁷²⁰ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 578.

⁷²¹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1079. O przepisach administracyjnych *sensu stricto* zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 71 i n.

⁷²² J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1079. Zob. D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 234.

jednolita praktyka administracyjna, będąca w zgodzie z obowiązującymi przepisami, może stanowić podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁷²³.

Kwestia samowiązania administracji jednolitą praktyką administracyjną w europejskim prawie administracyjnym łączy się z problematyką przepisów administracyjnych *sensu stricto*⁷²⁴. Idzie tu o przepisy o charakterze abstrakcyjno-generalnym i skutku zasadniczo niewiążącym. Zakłada się, że tego rodzaju przepisy mają skutek wewnętrzny w obrębie struktury administracji UE i jako takie nie są wprost kierowane do jednostek spoza tego pionu organizacyjnego⁷²⁵. Takie przepisy w przestrzeni europejskiego prawa administracyjnego przyjmują różne formy i nazwy⁷²⁶. W tym zakresie wyróżnia się np. opinie, wytyczne administracyjne, regulaminy, ramy polityki, komunikaty, oświadczenia, obwieszczenia, okólniki, dyrektywy wewnętrzne lub noty itd.⁷²⁷. M. Niedźwiedź pisze, że tego rodzaju instrumenty wydawane przede wszystkim przez Komisję pełnią rozmaite funkcje, takie jak informowanie jednostek o przysługujących im prawach, wyjaśnienie treści przepisów prawa (administracyjna wykładnia prawa), określenie sposobu ich stosowania oraz pomocy organom administracji krajowej w wykonywaniu prawa UE⁷²⁸. Szczególnie te akty, które informują jednostki o przysługujących im prawach lub określają sposób stosowania wiążących przepisów prawa, mogą powodować powstanie po stronie jednostek uzasadnionych oczekiwań. Opublikowane w formie aktów wewnętrznych polityki administracyjnej, mimo że nie są one prawem powszechnie obowiązującym, mogą stanowić podstawę do podjęcia określonych działań przez jednostki zgodnych z przepisami administracyjnymi *sensu stricto*⁷²⁹. W tym kontekście powstaje problem określenia rzeczywistego skutku prawnego takich aktów⁷³⁰.

⁷²³ Wyrok Sądu z dnia 28 września 2004 r., w sprawie T-310/00, *MCI Inc. v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03253, pkt 112.

⁷²⁴ J. Supernat pisze, że przepisy administracyjne *sensu stricto* często są określane jako prawo miękkie (*soft law*), który to termin może być jednak mylący – tenże, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 61. Szerzej zob. K. Kiczka, *Krajowy organ...*, s. 293.

⁷²⁵ Zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 60-61; Ł. Prus, *Samowiązanie organów administracji Unii Europejskiej przepisami administracyjnymi sensu stricto*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), dz. cyt., s. 185.

⁷²⁶ We Francji w tym zakresie wyróżnia się dwie formy: dyrektywy i okólniki. Dyrektywy określają ogólne wytyczne i kryteria, które należy stosować w ramach wykonywania kompetencji dyskrejonalnych. Natomiast okólniki precyzyjnie interpretują i komentują treść przepisów prawnych; S. Schonberg, dz. cyt., s. 137.

⁷²⁷ Zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 73.

⁷²⁸ M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 146-147.

⁷²⁹ Zob. J. Lemańska, *Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika...*, s. 218. I. Lipowicz pisze, że „*soft law* jest nie tylko nowym rodzajem prawa unijnego – staje się również po prostu metodą obejścia przeszkody, jeżeli nie uzgodniono «twardego» prawa. Coraz częściej jednak na podstawie takich norm określa się – na początku wyjątkowo – prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec aparatu unijnego” – I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji...*, s. 30.

⁷³⁰ M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 147.

Z jednej strony, jak już wspomniano, zasadniczo przepisy te mają skutek wewnętrzny. Z drugiej strony, przepisy te są stanowione w celu ujednoczenia procedur i kryteriów oceny oraz określenia aktualnej polityki administracyjnej⁷³¹. P. Craig podkreśla, że w wytycznych i innych tego rodzaju środkach wyrażona jest ogólna polityka administracyjna⁷³². Tym samym zapewniają one regularność praktyki administracyjnej oraz wykluczają wszelkie przejawy dyskryminacji. Nader wszystko ich opublikowanie sprzyja pewności prawa w obszarach polityki o szerokiej instytucjonalnej uznaniowości⁷³³. Wprawdzie wytyczne nie mogą stanowić podstawy prawnej indywidualnych aktów administracyjnych, jednakże określają w sposób generalny i abstrakcyjny tryb postępowania, jaki narzucił sobie organ administracji UE⁷³⁴. Opublikowanie standardowych procedur i kryteriów oceny, a zatem ujednoczenie praktyki administracyjnej, kreuje po stronie jednostek uzasadnione oczekiwania, że organy administracji będą postępować zgodnie z wytycznymi. Dzięki tego rodzaju przepisom jednostki są w stanie przewidzieć, jak postąpi organ administracji UE, a zatem jakie przysługują im prawa lub obowiązki. Tak więc przepisy administracyjne *sensu stricto* mogą mieć pośredni skutek wewnętrzny polegający na zwiększeniu przewidywalności we wdrażaniu polityki UE. S. Schonberg pisze nawet, że pisemne zapewnienia, które określają wykładnię przepisów prawa, politykę wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych, mają *prima facie* charakter wiążący niezależnie od formy⁷³⁵. J. Supernat zwraca uwagę, że przepisy administracyjne *sensu stricto* mają za zadanie zapewnienie przewidywalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Co więcej, oprócz przewidywalności przepisy te zapewniają także równe traktowanie jednostek znajdujących się w porównywalnych sytuacjach prawnych. Tak więc samozwiązanie instytucji UE przez przepisy administracyjne *sensu stricto* ma ten skutek, że ich postępowanie staje się przejrzyste, przewidywalne i zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁷³⁶.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie utrwalony jest pogląd sprowadzający się do tego, że wprawdzie środków wewnętrznych przyjętych przez administrację UE nie można uznać za normy prawne, które w każdym razie muszą być przestrzegane, lecz za normy postępowania, które stanowią wskazówkę dla praktyki

⁷³¹ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 60-61 i s. 71-86.

⁷³² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 580.

⁷³³ J. Supernat pisze, że „[...] Komisja przejawia formalny rygor w odniesieniu do publikacji niewiązujących przepisów administracyjnych (*non-binding administrative rules*): niewiążące środki, które posługują się nomenklaturą z 288 TFUE, są publikowane w Serii L Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a pozostałe niewiążące środki ukazują się w Serii C Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” – J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 73.

⁷³⁴ Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P oraz C-213/02 P, *Dansk Rørindustri i in. v. Komisji*, pkt 213.

⁷³⁵ S. Schonberg, dz. cyt., s. 137.

⁷³⁶ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 76-77.

administracyjnej. Od tych norm organ nie może odstąpić w konkretnym przypadku bez podania powodów, które byłyby zgodne z zasadą równego traktowania. Organ administracji unijnej poprzez publikację tego rodzaju norm postępowania sam sobie wyznacza granice uznania administracyjnego, jednocześnie zobowiązując się, że będzie stosować ogłoszone wytyczne do przypadków w nich przewidzianych. Dlatego też instytucja lub organ administracji UE nie może arbitralnie odejść od tych norm bez narażenia się na naruszenie zasad ogólnych równego traktowania i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Z tych względów Trybunał nie wyklucza, że takie normy postępowania mogą wywoływać pośrednie skutki prawne w sferze zewnętrznej. W konsekwencji przepisy administracyjne *sensu stricto* zapewniają regularność i przewidywalność działania administracji UE⁷³⁷. Innymi słowy, przepisy administracyjne *sensu stricto*, chociaż nie mają mocy norm prawnych, jednak wyraźnie określają reguły postępowania, wyznaczając przy tym praktykę administracyjną, od której administracja nie może odstąpić bez wskazania przyczyn, ponieważ w przeciwnym przypadku zasady ogólne równego traktowania i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki zostaną naruszone⁷³⁸.

Nie tylko stała praktyka i przepisy administracyjne *sensu stricto*, lecz również działania w formach niewładczych takie jak pojedyncze zapewnienia lub oświadczenia

⁷³⁷ Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-205/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005, s. I-05425, pkt 209-213; wyrok TS z dnia 30 stycznia 1974 r. w sprawie 148/73, *Louwage v. Komisji*, pkt 12; wyrok Sądu z dnia 14 października 2004 r., w sprawie T-137/02 *Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03541, pkt 54; wyrok Sądu z dnia 7 listopada 2007 r., w sprawie T-374/04, *Republika Federalna Niemiec v. Komisji*, ECR 2007, s. II-04431, pkt 111. Rzecznik Generalny A. Tizzano wyjaśnił, że „niewątpliwie wytyczne mają charakter generalny, jako że stosuje się je do obiektywnie wskazanych sytuacji i wywołują one skutki prawne w stosunku do kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny. Ponadto, chociaż formalnie nie mają one mocy wiążącej, ustanawiają one zasady i przepisy, których Komisja zobowiązała się przestrzegać przy obliczaniu grzywien zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 17. Z orzecznictwa Trybunału wynika wyraźnie, iż w takich przypadkach Komisja nie może dowolnie odstępować od przepisów, które sama sobie narzuciła. Przepisy tego rodzaju mają precyzować kryteria, które instytucja zamierza stosować w wykonywaniu swoich dyskrejonalnych kompetencji, mogą zatem wywoływać skutki prawne. Nie można też twierdzić, że wytyczne są aktem wyłącznie wewnętrznym i nie mogą wywoływać skutków prawnych w stosunku do osób trzecich. Z samych wytycznych wynika bowiem, że Komisja jest zobowiązana przejść przez pewne etapy w ramach procedury obliczania grzywien oraz, w szczególności, wziąć pod uwagę pewne okoliczności łagodzące i obciążające dotyczące przedsiębiorstw; temu zobowiązaniu odpowiada zaś po stronie zainteresowanych przedsiębiorstw prawo do oczekiwania, że Komisja będzie postępować faktycznie w sposób zgodny z wytycznymi. Taki wniosek jest w pełni zgodny z przyjętą linią orzecznictwa wspólnotowego, które uznało, że tylko akty o charakterze wyłącznie wewnętrznym dla danej instytucji nie są zdolne wywoływać skutków prawnych w stosunku do osób trzecich. Nie odnosi się to jednak do aktów Komisji, takich jak „kodeksy postępowania” lub „wewnętrzne instrukcje”, w których obowiązkom służb i pracowników Komisji dokładnie odpowiadają prawa państw członkowskich i podmiotów gospodarczych” – opinia rzecznika generalnego A. Tizzana przedstawiona w dniu 8 lipca 2004 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-205/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, pkt 59-62.

⁷³⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1079; P. Craig, *EU Administrative law...*, s. 578-580; wyrok Sądu z dnia 7 listopada 2007 r., w sprawie T-374/04, *Republika Federalna Niemiec v. Komisji*, pkt 111.

organów administracji unijnej mogą stanowić podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, mimo że nie posiadają takiej mocy wiążącej jak akty administracyjne. Po raz pierwszy w sprawie *Châtillon* w 1966 r. Trybunał stwierdził, że organ administracji unijnej może odstąpić od swoich zapewnień tylko pod warunkiem przestrzegania uzasadnionych oczekiwań jednostki⁷³⁹.

Z dotychczasowym ustaleń wynika, że zasada samozwiązania nieformalnymi działaniami administracji i niewiązącymi przepisami administracyjnymi *sensu stricto* odnosi się do różnych sytuacji. J. Schwarze w tym zakresie do głównych punktów odniesienia zalicza:

- 1) stałą praktykę administracyjną instytucji lub organów administracji UE,
- 2) informacje pochodzące od instytucji lub organów administracji UE, które przybierają formę przepisów administracyjnych *sensu stricto*,
- 3) wyraźne i bezwarunkowe zapewnienia lub gwarancje udzielone przez organy administracji unijnej⁷⁴⁰.

Elementem spajającym jest tutaj brak wiążącego lub władczego charakteru tych środków. W dalszych rozważaniach pojęcie samozwiązania nieformalnymi działaniami administracji i przepisami administracyjnymi *sensu stricto* będzie zatem obejmować wszystkie te sytuacje, w których organ administracji UE jest związany swoim wcześniejszym działaniem niemającym formy władczej lub wiążącej⁷⁴¹.

5. Uwagi końcowe

Z przeprowadzonych badań wynika, że zakres przedmiotowy zachowań prowadzących do naruszenia zasad ogólnych pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest bardzo szeroki. Jej treść konkretyzują liczne zasady szczegółowe. Elementy składowe zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań mają wyraźny subiektywny charakter. Powstaje jednak pytanie, czy również w sferze skuteczności i sądowej kontroli działalności administracji UE istotną rolę odgrywają elementy subiektywne, czy też dochodzi tu do pewnej obiektywizacji? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie wymaga szczegółowej analizy warunków ochrony uzasadnionych oczekiwań, co będzie przedmiotem badań w następnym rozdziale.

⁷³⁹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 118.

⁷⁴⁰ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1080.

⁷⁴¹ Tamże.

Rozdział IV. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Celem podjętych w tym rozdziale rozważań jest zbadanie, w jakich okolicznościach europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki. Innymi słowy, przedmiotem ustaleń będzie próba odpowiedzi na pytanie, w jakich sytuacjach subiektywne oczekiwanie jednostki zasługuje na obiektywną ochronę prawną. Chodzi więc o ustalenie prawnie relewantnych przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Według rzecznika generalnego D. Colomera zasadniczym problemem jest zidentyfikowanie podstaw uzasadnionych oczekiwań⁷⁴². Słusznie zatem pisze D. Miąsik, że „punktem wyjścia przy ocenie, czy doszło do naruszenia zasady, jest ustalenie, czy w okolicznościach faktycznych sprawy można stwierdzić zachowanie prawodawcy lub organu administracji, które mogło doprowadzić do powstania po stronie rozsądnej jednostki uzasadnionego oczekiwania prawnego”⁷⁴³. Takie zachowanie może przybrać różnego rodzaju formy. P. Craig podkreśla przy tym, że ważne jest, aby odróżnić sytuacje stanowiące podstawę uzasadnionych oczekiwań, gdyż odrębne kategorie spraw wymagają innych metod oceny w kontroli sądowej działalności organów stanowiących oraz stosujących europejskie prawo administracyjne⁷⁴⁴. Innymi słowy, w każdej tej sytuacji, oprócz przesłanek ogólnych, można również wyróżnić przesłanki szczególne. Tak więc można tu zidentyfikować trzy sytuacje, które mogą doprowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań:

- 1) zmiana prawa,
- 2) odwołanie aktu administracyjnego,

⁷⁴² Opinia rzecznika generalnego D. Colomera, przedstawiona w 28 kwietnia 2005 r., w sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03, *Scalas i Lilliu v. Regione autonoma della Sardegna*, ECR 2006, s. I-01875, pkt 145. Podobnie przyjmuje J. Lemańska, która pisze, że „podstawowym zagadnieniem pozostaje zatem określenie, co może stanowić źródło uzasadnionych i słuszych oczekiwań. Należy bowiem pamiętać, iż kontakt pomiędzy obywatelem a administracją odbywać się może na różnych płaszczyznach” – taż, *Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika...*, s. 214.

⁷⁴³ D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 231-232.

⁷⁴⁴ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 553.

- 3) odstąpienie od niewładczych form wykonywania administracji oraz niewiążących norm postępowania⁷⁴⁵.

Sytuacje te stanowią podstawę uzasadnionych oczekiwań⁷⁴⁶. Jednocześnie odpowiadają omówionym w poprzednim rozdziale zasadom szczegółowym, do których zaliczamy zasady:

- 1) niedziałania prawa wstecz;
- 2) nieodwołalności aktów administracyjnych;
- 3) samozwiązania niewładczymi działaniami administracji oraz przepisami administracyjnymi *sensu stricto*.

Powyższe determinuje schemat dalszych rozważań, które będą prowadzone według podziału na wymienione podstawy uzasadnionych oczekiwań, w ramach których zostaną omówione przesłanki ogólne oraz przesłanki szczególne dostosowane do zasad szczegółowych. Jednocześnie na wstępie należy zastrzec, że rekonstrukcja, „odkrywanie” i systematyzacja tych przesłanek często będą wymagać szerszej analizy konkretnych oraz doniosłych w tym względzie spraw, jako że wynikają one z prawa sędziowskiego.

Warto też za P. Craigiem zwrócić uwagę, że w tych trzech odrębnych kategoriach spraw podejmowane są podobne problemy⁷⁴⁷. W każdej z tych sytuacji powstaje pytanie o obiektywne racje i motywy zmiany prawa, odwołania aktu administracyjnego oraz odstąpienia od zapewnień administracji w kontekście ochrony sytuacji prawnej jednostki. Jest to też pytanie o trwałość polityki administracyjnej. Problem ten jest najbardziej widoczny w przypadku zmiany prawa. Dlatego też należy przejść do omówienia przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z prawodawstwa.

2. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających ze zmiany prawodawstwa

Skuteczne powołanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do określonej regulacji prawnej jest możliwe tylko wtedy, gdy przepis prawny stworzył sytuację, która mogła wzbudzić zaufanie po stronie jednostki⁷⁴⁸. Najczęściej tego rodzaju zdarzenia występują w tzw. sytuacjach międzyczasowych (intertemporalnych). Jednakże jest rzeczą niebudzącą najmniejszych wątpliwości, że nie można

⁷⁴⁵ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 553; S. Schonberg, dz. cyt., s. 9-10; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 232.

⁷⁴⁶ Zob. J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 106-111.

⁷⁴⁷ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 553.

⁷⁴⁸ Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-179/00 *Weidacher*, ECR 2002, s. I-00501, pkt 31; wyrok TS z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-459/02, *Gereken i Procola*, ECR 2004, s. I-07315, pkt 29.

zasadnie oczekiwać całkowitego braku zmian legislacyjnych⁷⁴⁹. Zasada uzasadnionych oczekiwań wymaga raczej, aby prawodawca wziął pod uwagę szczególną sytuację jednostek i w razie potrzeby odpowiednio dostosował nowe przepisy⁷⁵⁰.

W tym zakresie ochrona uzasadnionych oczekiwań wyraża się w aspekcie formalnym i materialnym. W ujęciu formalnym oznacza, że z nowego przepisu musi wynikać jasne oraz zrozumiałe uzasadnianie rzeczywistego skutku retroaktywnego (art. 296 TFUE)⁷⁵¹. Innymi słowy, prawodawca unijny jest obowiązany wyjaśnić konieczność wstecznego działania prawa. W sprawach połączonych *Diversinte i Iberlacta* został zakwestionowany retroaktywny skutek rozporządzenia nr 744/87, na mocy którego nałożono opłaty za wywóz mleka w proszku z Hiszpanii do innych państw członkowskich. Sporne rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 17 marca 1986 r., lecz obowiązywało z mocą wsteczną od 12 lutego 1986 r. W preambule ogólnikowo wskazano, że rozporządzenie należy stosować w trybie pilnym, aby uniknąć spekulacyjnych transakcji. Rozpoznając sprawę Trybunał wyjaśnił, że uzasadnienie skutku retroaktywnego powinno być konkretne, rzeczywiste i zrozumiałe dla adresatów prawa. Zaskarżone rozporządzenie nie spełniało tych warunków. Trybunał uznał, że zwrot użyty w preambule jest zbyt ogólny i nie wyjaśnia, dlaczego prawo ma działać wstecz. Tym samym Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, uznając, że jego uzasadnienie nie pozwala na dokonanie kontroli sądowej w zakresie celu retroakcji oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań⁷⁵². Tak więc brak konkretnego i rzeczywistego uzasadnienia takiego aktu prawnego uniemożliwia kontrolę celowości działania prawa wstecz oraz tego, czy nowe prawo w należyty sposób chroni uzasadnione oczekiwania jednostek. Z wyroku w sprawach połączonych *Diversinte i Iberlacta* wynika, że brak dostatecznego uzasadnienia lub przytoczenie pozornych powodów uzasadniających wsteczne działanie prawa jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia nieważności nowego prawa. Co więcej, tego rodzaju wadliwości nie można sanować *ex post facto* dopiero

⁷⁴⁹ „Jednostka nie może oczekiwać od norm prawnych, że nie będą one podlegały zmianom”, K. Kiczka, *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 231.

⁷⁵⁰ Wyrok TS z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03, *VEMW i in.*, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 81; wyrok TS z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-201/08, *Plantanol GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Darmstadt*, ECR 2009, s. I-08343, pkt 49.

⁷⁵¹ T. Tridimas pisze, że w sytuacji, gdy akt prawny nie ma wyraźnej mocy wstecznej, to nowy przepis prawny nie musi dostarczać motywów, dlaczego nie zawiera przepisów przejściowych. Chodzi tu więc o natychmiastowe działanie nowego prawa (pozorne działania prawa wstecz). Tak więc w przypadku pozornej retroakcji nowy przepis nie musi zawierać uzasadnienia zmiany prawa, zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 254. S.L. Kalela pisze, że: „teoretycznie zmiana retroaktywna, inaczej niż działanie natychmiastowe, wymaga dodatkowego uzasadnienia – szczególnego celu przepisu” – tenże, dz. cyt., s. 130-131.

⁷⁵² Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych C-260/91 oraz C-261/91, *Diversinte SA i Iberlacta SA v. Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera*, ECR 1993, s. I-01885, pkt 10-15. Sprawę omawia również J. Raitio, dz. cyt., s. 191.

w toku procesu sądowego poprzez wykazywanie motywów działania prawa wstecz, gdyż będzie to uznane za spóźnione i niedopuszczalne⁷⁵³.

Podobną argumentację dostarcza sprawa *Węgry v. Komisja*. Sąd wyjaśnił, że wymagane na mocy art. 296 TFUE (d. art. 253 TWE) uzasadnienie aktu prawnego powinno umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z jego podstawami w celu obrony ich praw. Ponadto część motywacyjna aktu UE jest niezbędna w procesie sądowej kontroli jego zgodności z prawem. Natomiast brak uzasadnienia wstecznego działania prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu prawnego, gdyż jego treść nie pozwalała na skontrolowanie, czy respektowano uzasadnione oczekiwania⁷⁵⁴.

Trzeba jednak zauważyć, że orzecznictwo w tym zakresie nie jest jednolite⁷⁵⁵. W sprawie *Moskof* Trybunał odmówił stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia, mimo że jego preambuła zawierała lakoniczną argumentację uzasadniającą retroaktywność. W toku procesu Trybunał uznał, że istniały obiektywne okoliczności wymagające działania prawa wstecz, które nie zostały w pełni przytoczone w preambule⁷⁵⁶.

Wobec tych rozbieżności należy zająć stanowisko, że ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga, aby jednostka mogła zapoznać się z motywami retroakcji i żeby były one rzeczywiste a nie pozorne. Akt prawny UE powinien być uzasadniony w stopniu umożliwiającym skuteczne przeprowadzenie administracyjnej lub sądownoadministracyjnej kontroli⁷⁵⁷. A zatem konieczne jest zarówno formalne uzasadnienie retroaktywności, jak i merytoryczna zasadność argumentów, które przemawiają za działaniem prawa wstecz. Brak którejkolwiek z tych przesłanek powinien przesądzić o nieważności

⁷⁵³ T. Tridimas, dz. cyt., s. 255. Podobnie w prawie konkurencji przyjmuje się, że motywy decyzji Komisji muszą być wyłożone w uzasadnieniu decyzji, a zatem ich wyjaśnienie *ex post facto* jest niedopuszczalne, tamże.

⁷⁵⁴ „Należy stwierdzić, że rozporządzenie nie wskazuje w żaden sposób powodów, dla których kwestionowane nowe środki powinny znaleźć zastosowanie bezzwłocznie do trwających zbiorów, gdyż w motywie 9 stwierdza się jedynie, że «[z]miany przewidziane w niniejszym rozporządzeniu muszą stosować się do zboża oferowanego agencjom interwencyjnym, począwszy od dnia 1 listopada 2006 r.», i dodaje, że «[w]skazane jest zatem przewidzieć wejście w życie niniejszego rozporządzenia w dniu jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej [...]» Niezależnie od tego, że całkowity brak uzasadnienia w rozporządzeniu daty jego wejścia w życie nie może być naprawiony informacjami dostarczonymi w trakcie procedury jego przygotowywania, wskazanie, iż początek okresu interwencyjnego przypada na dzień 1 listopada 2006 r., stanowi jedynie stwierdzenie o charakterze ogólnym, które nie może być uznane za szczegółowe uzasadnienie, które wskazywałby zamierzony efekt i pozwalało sądowi na kontrolę, czy poszanowano uzasadnione oczekiwania zainteresowanych podmiotów”, wyrok Sądu z dnia 15 listopada 2007 r., w sprawie T-310/06, *Republika Węgierska v. Komisji*, ECR 2007, s. II-04619, pkt 83-86.

⁷⁵⁵ T. Tridimas przyczynę tego stanu upatruje w tym, że przeplatają tu się aspekt proceduralny i materialnoprawny ochrony uzasadnionych oczekiwań. Innymi słowy, kwestia proceduralna, tj. czy nowe prawo w należyty sposób wyjaśnia przyczyny działania prawa wstecz, łączy się z kwestią materialną, tj. z tym, czy retroaktywność jest obiektywnie uzasadniona – tenże, dz. cyt.

⁷⁵⁶ Wyrok TS z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie C-244/95, *P. Moskof AE v. Ethnikos Organismos Kapnou*, ECLI:EU:C:1997:551, pkt 103.

⁷⁵⁷ Zob. D. Curtin, H.C.H. Hofmann, J.M. Mendes, *Księga II. Wydawanie przepisów przez organy administracji*, [w:] M. Wierzbowski (et al.) (red.), dz. cyt., s. 66.

retroaktywnych przepisów. Tym samym brak uzasadnienia lub niewłaściwe uzasadnienie może prowadzić do nieważności takiego aktu prawnego. Nie jest wystarczające ograniczenie się li tylko do udowodnienia *ex post facto*, na etapie postępowania sądowego obiektywnych przyczyn retroakcji. Uzasadnienie powinno więc w zrozumiały sposób wyjaśniać motywy zmiany przepisów tak, aby jednostka mogła bronić swoich praw⁷⁵⁸. Adresat prawa nie może domyślać się, dlaczego prawo działa wstecz, a wszelkie uchylenia w tym zakresie należy interpretować i oceniać na jego korzyść w myśl zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Jeżeli zaś chodzi o materialnoprawne przesłanki wadliwości retroakcji, to w doktrynie przeważnie są one badane według podziału na rzeczywiste i pozorne wsteczne działanie prawa⁷⁵⁹. Podkreśla się przy tym, że pozorne wsteczne działanie prawa podlega mniej rygorystycznym warunkom niż rzeczywista retroakcja⁷⁶⁰. Jednak nie sposób wyprowadzić sztywnych reguł w tym zakresie. Ustalenie, czy chodzi o rzeczywiste, czy też o pozorne wsteczne działanie prawa, niejednokrotnie sprawia poważne trudności nawet sądom UE⁷⁶¹. J. Schwarze zwrócił uwagę, że Trybunał unika posługiwania się tymi pojęciami⁷⁶². Jedynie w sprawie *CNTA* jest mowa o tym, że zaskarżone rozporządzenie nie ma mocy wstecznej w ścisłym tego słowa znaczeniu (ang. „retroactive effect in the proper sense of the expression”)⁷⁶³. Skoro w orzecznictwie podział na rzeczywistą i pozorną retroakcję jest niejednoznaczny, to tym bardziej podział ten jest niezrozumiały dla jednostek⁷⁶⁴. Podobnie tę kwestię ujmuje S.L. Kaleda, który pisze, że precyzyjne rozgraniczenie pomiędzy rzeczywistym wstecznym działaniem prawa a natychmiastowym działaniem

⁷⁵⁸ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 551, I. Kawka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), dz. cyt., s. 214.

⁷⁵⁹ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1119-1144.

⁷⁶⁰ T. Tridimas, dz. cyt., s. 265.

⁷⁶¹ Tamże, s. 266; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 127-129. Często problemem było rozróżnienie tych sytuacji. W sprawie *Crispoltoni I* Trybunał badał przesłanki rzeczywistej retroakcji. Sprawa dotyczyła zmiany odnoszącej się do jakości produktu w skupie interwencyjnym. Nowe kryterium skupu zostało wprowadzone w trakcie cyklu produkcyjnego jeszcze przed zbiorem, jednak w czasie kiedy rolnicy nie byli już w stanie zmienić upraw – wyrok TS z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawie C-368/89, *Antonio Crispoltoni v. Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, ECR 1991, s. I-03695, pkt 17-22; P. Gilsdorf, A. Bardenhewer, *Das EUGH-Urteil im Fall „Crispoltoni” und Rückwirkungsproblematik*, „Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 1992, s. 267; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 128-129. Natomiast J. Schwarze jako przykład pozornego działania prawa wstecz wskazuje sprawę *DEUKA*. Sprawa dotyczyła naruszenia uzasadnionych oczekiwań jednostki z powodu zmiany systemu premii z tytułu denaturacji pszenicy, która miała miejsce również w czasie, kiedy rolnicy nie byli już w stanie zmienić produkcji – J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1141; wyrok Trybunału z dnia 25 czerwca 1975 r., w sprawie *5/75, Deuka Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1975, s. 00759, pkt 7-11.

⁷⁶² J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1122. W orzeczeniach jest raczej mowa o wstecznym działaniu prawa (które odpowiada rzeczywistej retroakcji) oraz o natychmiastowym stosowaniu nowego prawa (w znaczeniu pozornej retroakcji).

⁷⁶³ Zatem chodzi o rzeczywistą retroakcję prawa – wyrok TS z dnia 15 czerwca 1976 r., w sprawie *74/74, CNTA v. Komisji*, ECR 1976, s. 00797; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1122.

⁷⁶⁴ A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 127-131.

nowego prawa nie jest konieczne⁷⁶⁵. Zarówno retroakcja, jak i działanie natychmiastowe podlegają podobnym kryteriom oceny ich legalności. Temporalny zakres obowiązywania nowego przepisu w europejskim prawie administracyjnym wyznacza zawsze zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań⁷⁶⁶. Zakwalifikowanie zmian legislacyjnych jako rzeczywistej lub pozornej retroakcji nie polega na założeniach formalnych, lecz na kazuistycznym wyważeniu interesu indywidualnego i publicznego⁷⁶⁷. A zatem zarówno w przypadku rzeczywistej, jak i pozornej retroakcji w zasadzie chodzi o te same przesłanki.

Powszechnie przyjmuje się bowiem, że w przypadku rzeczywistej retroakcji sąd stwierdzi nieważność aktu prawnego, jeżeli za działaniem prawa wstecz nie przemawia cel i interes UE bądź z tej przyczyny, że uzasadnione oczekiwania jednostek są nienależycie chronione⁷⁶⁸. Orzecznictwo odnosi się do tych przesłanek oddzielnie. Jednak w istocie rzeczy są one ze sobą ściśle związane. Idzie tu o wyważenie z jednej strony interesu publicznego, który przemawia za wstecznym działaniem prawa, i z drugiej – interesu indywidualnego, który przemawia za tym, aby uzasadnione oczekiwania jednostek były chronione⁷⁶⁹. Zatem rzeczywista retroakcja prawa będzie dopuszczalna jedynie w sytuacji, gdy interes publiczny przeważa na interesem indywidualnym⁷⁷⁰.

Natomiast w przypadku pozornego wstecznego działania prawa sąd stwierdzi nieważność nowych przepisów, jeżeli naruszają one uzasadnione oczekiwania jednostki. Według F. Lamoureux przesłanką pozornej retrakcji nie jest istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za natychmiastowym zastosowaniem nowego prawa⁷⁷¹. Jednakże z orzecznictwa wynika, że naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań ma miejsce w sytuacji, gdy instytucja UE znosi ze skutkiem natychmiastowym dotychczasowe przepisy, przy jednoczesnym braku nadrzędnego interesu publicznego i bez przyjęcia odpowiednich środków przejściowych⁷⁷². Precyzyjniej rzecz ujmując można powiedzieć, iż pozorne wsteczne działanie prawa jest zasadniczo dopuszczalne, chyba

⁷⁶⁵ S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 130-131.

⁷⁶⁶ Podział na rzeczywistą i pozorną retroakcję bardziej opiera się na kryterium ekonomicznym niż na doktrynalnym ujęciu skutków nowego prawa i często ma charakter intuicyjny. Dla usprawiedliwienia takiego stanowiska podkreśla się, że to nagłe zmiany na wspólnotowych rynkach naruszają uzasadnione oczekiwania, a nie nowe prawo, które jest jedynie niezbędną odpowiedzią na te zjawiska gospodarcze, a zatem ma charakter wtórny wobec tych fluktuacji – S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 130-131.

⁷⁶⁷ Tamże, s. 130.

⁷⁶⁸ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 551.

⁷⁶⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 256.

⁷⁷⁰ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 182.

⁷⁷¹ F. Lamoureux, *The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1983, Nr 2, s. 290.

⁷⁷² Wyrok Sądu z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie T-472/93, *Campo Ebro Industrial SA, Levantina Agrícola Industrial SA i Cerestar Ibérica SA v. Radzie*, ECR 1995, s. II-00421, pkt 52. Co ciekawe, przyjmuje się, że w przypadku pozornego wstecznego działania prawa należy rozważyć, czy przyjęcie przepisów przejściowych nie będzie sprzeczne z nadrzędnym interesem publicznym – J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1143.

że ochrona uzasadnionych oczekiwań przeważa nad interesem publicznym. A zatem również w przypadku pozornej retroakcji konieczne jest wartościowanie interesu publicznego, tj. celów, które przemawiają za natychmiastowym zastosowaniem nowego przepisu i interesu indywidualnego, tj. uzasadnionych oczekiwań jednostki⁷⁷³.

W tych okolicznościach zbędne jest badanie przesłanek naruszenia ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do regulacji prawnych według podziału na rzeczywistą i pozorną retroakcję. Z punktu widzenia podjętego w tym rozdziale zadania badawczego polegającego na zidentyfikowaniu, w jakich okolicznościach uzasadnione oczekiwania powinny być chronione, w istocie rzeczy obojętne jest rozróżnienie pomiędzy faktyczną a pozorną retroakcją⁷⁷⁴. Tak więc w dalszej analizie podział ten zostanie pominięty.

Pierwszym warunkiem umożliwiającym wsteczne stosowanie prawa (*ratione temporis*) jest nadrzędny interes publiczny⁷⁷⁵. W orzecznictwie za cel uzasadniający wsteczne działanie prawa uznano między innymi wymogi skutecznego zarządzania wspólnotowym rynkiem, ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego, polityki społecznej, zapobieganie nadużyciom finansowym lub nieuczciwej konkurencji. Najczęściej jednak chodziło o potrzebę złagodzenia skutków nadzwyczajnych zmian na zintegrowanych rynkach UE⁷⁷⁶. Na tej zasadzie w sprawach *Racke* i *Decker* Trybunał dopuścił stosowanie z mocą wsteczną przepisów rozporządzenia ustanawiającego kwoty wyrównawcze⁷⁷⁷ w handlu winami z uwagi na znaczące wahania kursów spowodowane

⁷⁷³ Słusznie jednak T. Tridimas zastrzega, że trudniej jest udowodnić naruszenie uzasadnionych oczekiwań w przypadku pozornego wstecznego działania prawa – tenże, dz. cyt., s. 267. Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1143-1145.

⁷⁷⁴ A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 127-128.

⁷⁷⁵ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 183.

⁷⁷⁶ T. Tridimas, dz. cyt., s. 257. Definicja legalna nadrzędnego interesu publicznego UE została zapisana w motywie 40 Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r., który stanowi, że „pojęcie «nadrzędnego interesu publicznego», do którego odnoszą się niektóre przepisy niniejszej dyrektywy, zostało ukształtowane przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 Traktatu i może ono podlegać dalszej ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 Traktatu, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie zróżnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, oraz politykę weterynaryjną”.

⁷⁷⁷ „Kwoty wyrównawcze są to specjalne opłaty mające na celu zneutralizowanie różnic cenowych w walucie krajowej w przypadku wahań kursów walut, a tym samym unikanie możliwych zakłóceń wymiany handlowej” – opinia rzecznika generalnego A. Tizzana, przedstawiona w dniu 16 grudnia 2004 r., w sprawie C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2004:811.

nagłą i istotną zmianą międzynarodowej sytuacji walutowej⁷⁷⁸. Podobnie w sprawach połączonych *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* i *Zuckerfabrik Soest* Trybunał uznał ważność rozporządzenia nakładającego z mocą wsteczną opłaty wywozowe na producentów cukru za poprzedni rok gospodarczy, w którym z powodu nagłego spadku wartości dolara i załamania cen na rynkach światowych wspólna organizacja rynków w sektorze cukru doznała poważnych strat⁷⁷⁹. Istniały więc podstawy, aby uznać, że cel, który należy zrealizować w interesie ogólnym, czyli stabilizacja wspólnotowego rynku cukru, wymagał wstecznego działania zaskarżonego rozporządzenia⁷⁸⁰.

Szczególną okolicznością uzasadniającą retroakcję prawa jest konieczność przywrócenia skutków aktu, który został wyeliminowany z obrotu prawnego ze względów proceduralnych⁷⁸¹. W sprawie *Roquette* Trybunał unieważnił rozporządzenie Rady nr 1293/79⁷⁸² regulujące opłaty z tytułu produkcji izogłukozy ze względów na zaniechanie

⁷⁷⁸ Wyrok TS z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie C-98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, ECR 1979, s. 00069, pkt 20, wyrok TS z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie C-99/78, *Gustav Decker KG v. Hauptzollamt Landau*, ECLI:EU:C:1979:15, pkt 8; opinia rzecznika generalnego A. Tizzana, przedstawiona w dniu 16 grudnia 2004 r., w sprawie C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2004:811; pkt 30.

⁷⁷⁹ Ten mechanizm polegał na tym, że nadwyżki ze stosunku produkcji do konsumpcji cukru były zbywane na rynkach państw trzecich. Różnica między kursami lub cenami na rynku światowym a cenami w na rynku wspólnotowym pokrywana była za pomocą refundacji wywozowych. Rozporządzenie przewidywało sfinansowanie wszystkich wynikających z tego kosztów przez samych producentów. Zasadniczo kwoty te były wypłacane przed końcem każdego roku gospodarczego i w konsekwencji obliczane były w oparciu o możliwe do przewidzenia straty wynikające z wywozu. W sprawie wystąpiły jednak wyjątkowe okoliczności: gwałtowny spadek kursu dolara i światowych cen cukru, których nie można było przewidzieć z wystarczającą dokładnością w momencie ustalania wysokości opłat. Zatem dopiero po stwierdzeniu pełnych skutków takich wyjątkowych zdarzeń i po zakończeniu roku gospodarczego zostały ustalone koszty, które mają zostać sfinansowane przez producentów – wyrok TS z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn*, ECR 1991, s. I-00415, pkt 50-54. Zob. opinia rzecznika A. Tizzana, przedstawiona w dniu 16 grudnia 2004 r., w sprawie C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2004:811; pkt 31.

⁷⁸⁰ Po stwierdzeniu obiektywnego celu wstecznego działania prawa wstecz Trybunał zbadał, czy w sprawie zostały naruszone uzasadnione oczekiwania jednostek. Uznał, że skarżący nie mogli się powołać na jakiegokolwiek uzasadnione oczekiwania, które zasługiwałyby na ochronę. Po pierwsze, zostali oni powiadomieni w rozporządzeniu, że koszty związane ze zbyciem nadwyżek mają być pokryte przez nich w całości. Po drugie, Komisja opublikowała zestawienie, które wyraźnie wykazywało prawdopodobieństwo wystąpienia deficytu w spornym roku produkcyjnym, a zatem zmiana prawa była do przewidzenia. Po trzecie, przed końcem roku gospodarczego producenci cukru dowiedzieli się, że Komisja przedstawiła Radzie projekt rozporządzenia dotyczącego ustalenia specjalnej opłaty wywozowej za ten rok gospodarczy – wyrok TS z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn*, pkt 56-59.

⁷⁸¹ Tamże, s. 260-262; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 183; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1127.

⁷⁸² Zob. wyrok TS z dnia 29 października 1980 r., w sprawie 138/79, *SA Roquette Frères v. Radzie*, ECR 1980, s. 03333, pkt 1.

konsultacji tego rozporządzenia z Parlamentem Europejskim⁷⁸³. Jednocześnie w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał potwierdził, że niezbędne jest uregulowania tych opłat w celu ograniczenia produkcji izoglukozy, jednak stwierdził nieważność rozporządzenia tylko z powodu wskazanych uchybień proceduralnych⁷⁸⁴. W wykonaniu tego wyroku Rada już zgodnie z procedurą przyjęła rozporządzenie Nr 387/81, które z mocą wsteczną przywracało te same przepisy. Następnie w sprawie *Amylum* Trybunał uznał, że wsteczne działanie tego ostatniego rozporządzenia (Nr 387/81) nie narusza europejskiego prawa administracyjnego. Z jednej strony, skutek wsteczny był konieczny, aby zapewnić stabilizację na rynku poprzez ograniczenie produkcji izoglukozy. Z drugiej zaś strony, wsteczne działanie prawa można było przewidzieć, a zatem nie mogło być mowy o naruszeniu uzasadnionych oczekiwań. Producenci izoglukozy zdawali sobie sprawę z tego, że istnieje potrzeba ograniczenia tej produkcji, ponieważ w poprzedniej sprawie Trybunał wyraźnie potwierdził niezbędność systemu opłat produkcyjnych. Zatem nie mogło być żadnych wątpliwości, że Rada ma zamiar wprowadzić opłaty ograniczające produkcję izoglukozy⁷⁸⁵. Trybunał uznał możliwość zastąpienia z mocą wsteczną unieważnionego z przyczyn proceduralnych aktu prawnego, nowymi regulacjami o tej samej treści, o ile ich cel jest uzasadniony w świetle interesu publicznego UE⁷⁸⁶.

Mając na względzie wszystkie te okoliczności, ogólnie rzecz ujmując można stwierdzić, że za wstecznym działaniem prawa przemawia nadrzędny interes publiczny wyrażający się przede wszystkim w potrzebie zapobiegania zakłóceniom w funkcjonowaniu zintegrowanych rynków UE⁷⁸⁷. Trzeba jednak zastrzec, że nie zawsze obiektywny interes publiczny przemawiający za wstecznym działaniem prawa będzie przeważał nad interesem jednostki⁷⁸⁸.

Co ciekawe, może być tak, że zasada uzasadnionych oczekiwań wymagać będzie, aby przepisy miały moc wsteczną⁷⁸⁹. Interesującym tego przykładem jest sprawa *Medici Grimm*. Rada na mocy rozporządzenia nr 1567/97 nałożyła cło antydumpingowe

⁷⁸³ Dokładnie rzecz ujmując, Rada przedstawiła projekt rozporządzenia Parlamentowi, jednak nie zaczęto na opinie. Natomiast w opublikowanym rozporządzeniu była zamieszczona adnotacja, że rozporządzenie zostało wydane po konsultacjach. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że Parlament został pozbawiony realnego udziału w procesie legislacyjnym – wyrok TS z dnia 29 października 1980 r., w sprawie 138/79, *SA Roquette Frères v. Radzie*, ECR 1980, s. 03333, pkt 26-27 i 32-37.

⁷⁸⁴ Tamże.

⁷⁸⁵ Wyrok TS z dnia 30 września 1982 r., w sprawie 108/81, *Amylum v. Radzie*, ECR 1982, s. 03107, pkt 6-8 i 12-15.

⁷⁸⁶ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1128. W ocenie T. Tridimasa opisana linia orzecznicza została potwierdzona w sprawie *Fedesa* – tenże, s. 262. Zob. wyrok TS z dnia 13 listopada 1990 r., w sprawie C-331/88, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food I Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i in.*, ECR 1990, s. I-04023, pkt 47.

⁷⁸⁷ T. Tridimas, dz. cyt., s. 257.

⁷⁸⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1129-1130.

⁷⁸⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 262.

w maksymalnej wysokości na przywóz torebek skórzanych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej. W postępowaniu antydumpingowym nie wziął udziału ani niemiecki importer, ani chiński producent. Następnie w dniu 3 listopada 1998 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 2380/98, na mocy którego zniesiono przedmiotowe cło, ponieważ uznano, że producent nie dopuścił się dumpingu. Jednakże Rada oddaliła wniosek o nadanie mocy wstecznej temu rozporządzeniu, uzasadniając swoje stanowisko tym, że zniesienie cła ze skutkiem wstecznym premiowałoby eksportera i producenta za ich brak współpracy w toku postępowania antydumpingowego. Sąd uznał jednak, że nie było powodów do penalizowania tych przedsiębiorców. Ponadto skoro Rada stwierdziła, że producent i eksporter w okresie objętym postępowaniem nie dopuścili się praktyk dumpingowych, rozporządzenie powinno mieć moc wsteczną, ponieważ cło było bezpodstawne. Wsteczne działanie prawa respektowało uzasadnione oczekiwania i było korzystne z punktu widzenia sytuacji administracyjnoprawnej jednostki⁷⁹⁰. Tak więc w tym przypadku wsteczne działanie prawa nie stanowiło podstawy naruszenia analizowanej zasady, lecz odwrotnie, uzasadnione oczekiwania były przesłanką korzystnej dla jednostki retroakcji prawa.

Drugim warunkiem umożliwiającym wsteczne działanie prawa, obok interesu publicznego, jest zapewnianie należytej ochrony uzasadnionych oczekiwań⁷⁹¹. J. Schwarze słusznie zauważył, że zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań odgrywa szczególnie rolę tam, gdzie konkretny wyraz stosunku prawnego nie osiągnął jeszcze poziomu ostatecznie nabytych praw⁷⁹². Dobrym tego przykładem jest sprawa *CNTA*, która dotyczyła rekompensat pokrywających straty, które były spowodowane wahaniami kursów walut. Kwoty wyrównawcze zostały ustalone z góry, przy czym skarżący zobowiązany był wnieść depozyt. Jednak jeszcze zanim nastąpił eksport, na mocy rozporządzenia Komisja zniosła kwoty wyrównawcze. W tych okolicznościach Trybunał wyjaśnił, że z jednej strony system kwot wyrównawczych nie może być uznany za absolutną ochronę i gwarancję przed ryzykiem walutowym, jakie spoczywa na eksporterach. Z drugiej zaś strony, system kwot wyrównawczych pozwalał ograniczyć ryzyko walutowe oraz planować działalność gospodarczą w zaufaniu do tego systemu. W związku z tym eksporter nie musiał szukać dodatkowych zabezpieczeń przed zmianami kursów walut. Zmiana prawa nastąpiła jeszcze przed tym, jak skarżący nabył jakiegokolwiek publiczne prawa podmiotowe⁷⁹³. Niemniej jednak eksporter mógł zasadnie oczekiwać, że w przypadku nieodwracalnych inwestycji nie nastąpi nieprzewidywalna zmiana uwarunkowań prawnych, która narazi go

⁷⁹⁰ Wyrok Sądu z dnia 29 czerwca 2000 r., sprawa T-7/99, *Medici Grimm KG v. Radzie*, ECR 2000, s. II-02671, pkt 90-93.

⁷⁹¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 183.

⁷⁹² J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1132; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 182.

⁷⁹³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1134.

na stratę (w tym przypadku chodziło o utratę wpłaconego depozytu)⁷⁹⁴. W tym stanie rzeczy Komisja powinna wprowadzić przepisy przejściowe uwzględniające położenie eksporterów, których transakcje były w trakcie realizacji⁷⁹⁵.

T. Tridimas pisze, że klasycznym przykładem naruszenia uzasadnionych oczekiwań spowodowanych zmianą prawa jest sprawa *Crispoltoni I*⁷⁹⁶. W celu ograniczenia produkcji tytoniu wprowadzono maksymalne ilości gwarantowane, których przekroczenie miało na celu zmniejszenia premii interwencyjnych i redukcji cen skupu. Sprawa dotyczyła szczególnej odmiany tytoniu (tzw. tytoniu jasnego), którego cykl produkcyjny rozpoczyna się w lutym, natomiast przed końcem kwietnia następuje przesadzenie sadzonek i to właśnie ten etap jest najbardziej kosztowny, a także decydujący o wielkości zbiorów. Tymczasem przepisy wprowadzające maksymalne ilości gwarantowane tytoniu weszły w życie w kwietniu, a zatem po tym, jak producenci poczynili nieodwracalne inwestycje. W tych okolicznościach Trybunał zwrócił uwagę, że cel regulacji polegający na ograniczeniu produkcji tytoniu nie mógł być osiągnięty, ponieważ czynności mające wpływ na wielkość zbiorów zostały podjęte przed opublikowaniem rozporządzenia. Innymi słowy, nowe prawo nie mogło zmniejszyć produkcji, skoro ich wielkość była przesądzona przed wejściem w życie tych regulacji. Zatem wprowadzenie nowych kryteriów jakości produktu po tym, jak zostały podjęte nieodwracalne decyzje inwestycyjne, narusza uzasadnione oczekiwania producentów tytoniu. Zdaniem Trybunału wprowadzenie producentom powinni przewidywać akty prawne zmierzające do ograniczenia podaży tytoniu, niemniej jednak mogą oni oczekiwać, że ewentualne zmiany prawne mające wpływ na ich inwestycje zostaną im zapowiedziane w odpowiednim czasie⁷⁹⁷.

Linia orzecznicza zapoczątkowana wyrokiem w sprawie *Crispoltoni I* została rozwinięta w sprawie *Węgry v. Komisji*, która dotyczyła zmiany kryteriów minimalnej jakości, poniżej której kukurydza nie mogła być oferowana do skupu agencjom interwencyjnym. Gwoli wyjaśnienia należy podkreślić, że agencje skupują zebraną w UE i zaoferowaną im kukurydzę pod warunkiem, że oferty są zgodne z ustanowionymi warunkami co do ich jakości i ilości. Jednocześnie sprzedaż może mieć miejsce tylko w okresie skupu interwencyjnego, który w analizowanej sprawie trwał od 1 listopada 2006 r. do 31 marca 2007 r. Tymczasem w dniu 18 października 2006 r. Komisja przyjęła rozporządzenie nr 1572/2006 w celu uwzględnienia nowej sytuacji związanej z długoterminowym składowaniem zbóż. To rozporządzenie wprowadziło nowe kryterium skupu interwencyjnego.

⁷⁹⁴ Wyrok TS z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie 74/74, *Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v. Komisji*, pkt 40-42.

⁷⁹⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1134; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 576.

⁷⁹⁶ T. Tridimas, dz. cyt., s. 257.

⁷⁹⁷ Wyrok TS z dnia 11 lipca 1991 r., w sprawie C-368/89, *Crispoltoni v. Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, pkt 14-21; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 128-129; T. Tridimas, dz. cyt., s. 258-259.

Wprowadzone w ten sposób zmiany weszły w życie 1 listopada 2006 r., a zatem w pierwszym dniu skupu interwencyjnego. W skardze zarzucono, że Komisja naruszyła uzasadnione oczekiwania producentów poprzez wprowadzenie dwanaście dni przed wejściem w życie rozporządzenia nowego kryterium, czym zmieniono w istotny sposób warunki skupu. Nowe kryterium zależało w przeważającej mierze od zastosowanej odmiany nasion i zostało wprowadzone w czasie, kiedy producenci nie byli już w stanie zmienić upraw. W konsekwencji Komisja, wprowadzając nowe kryterium, po tym jak producenci dokonali już zasiewu, naruszyła ich uzasadnione oczekiwania. Rolnicy nie mogli już wpłynąć na produkcję tak, aby spełnić nowe kryteria⁷⁹⁸. Trzeba bowiem pamiętać, że proces produkcyjny w rolnictwie obejmuje pewne etapy: począwszy od samej decyzji o podjęciu konkretnego rodzaju uprawy, wyboru odmiany materiału siewnego, aż po zbiory⁷⁹⁹. Proces ten uwarunkowany jest różnymi determinantami. Z jednej strony, sytuację rolników charakteryzuje przede wszystkim konieczność dostosowania ich działalności do cykli biologicznych, w zależności od których stosują odpowiednie odmiany i technologie. Z drugiej strony, na ich decyzje wpływają także prawnie określone warunki skupu interwencyjnego. Producenci planują swoją działalność z wyprzedzeniem obejmującym cały cykl, tak aby efekt ich pracy spełniał kryteria skupu. Rolnicy mogą zatem zasadnie oczekiwać, że zastosowane odmiany i technologie, które w chwili podjęcia produkcji uwzględniały unijne wymogi, będą nadal spełniać kryteria skupu interwencyjnego. Innymi słowy, jeżeli produkcja została dostosowana do tych kryteriów, producent może oczekiwać, że te warunki nie ulegną zmianie w trakcie całego procesu inwestycyjnego. Stąd też wprowadzenie nowych warunków skupu w chwili, kiedy producenci poczynili już nieodwracalne decyzje inwestycyjne, narusza ich uzasadnione oczekiwania⁸⁰⁰.

Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że nowe kryteria skupu nie zostały zapowiedziane zainteresowanym w odpowiednim czasie. W konsekwencji nawet producenci przezorni i dobrze poinformowani nie mogli spodziewać się wprowadzenia zmian. Co więcej, zakwestionowane rozporządzenie nie tyle zastrzyło wcześniej obowiązujące warunki skupu interwencyjnego, lecz po prostu wprowadziło nowe kryterium, dotychczas nie stosowane w ramach wspólnej polityki rolnej. Takie kryterium było czymś zupełnie nowym i nie miało przykładu w prawie UE ani w zwyczajach europejskich. Zatem Komisja, wprowadzając bez poinformowania w odpowiednim czasie zainteresowanych producentów o nowym kryterium skupu interwencyjnego, naruszyła uzasadnione oczekiwania rolników⁸⁰¹.

⁷⁹⁸ Wyrok Sądu z dnia 15 listopada 2007 r., w sprawie T-310/06, *Republika Węgierska v. Komisji*, pkt 1-9, 47-52, 62-80.

⁷⁹⁹ Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 29.

⁸⁰⁰ Tamże, s. 29-31.

⁸⁰¹ Wyrok Sądu z dnia 15 listopada 2007 r., w sprawie T-310/06, *Republika Węgierska v. Komisji*, pkt 69-72.

Z powyższego wynika, że prawodawca powinien wziąć pod uwagę wyjątkowe położenie jednostki, która planowała swoją działalność gospodarczą na podstawie starego prawa i w razie potrzeby odpowiednio dostosować nowe prawo. Dobrze tę kwestię obrazują sprawy dotyczące kwot mlecznych, które w najpełniejszy sposób charakteryzują istotę podjętego problemu badawczego⁸⁰². W celu ograniczenia nadprodukcji mleka, na mocy rozporządzenia nr 1078/77 wprowadzono system premii zachęcający do czasowego zaprzestania tej produkcji. Holenderski rolnik J. Mulder w 1979 r. przystąpił do tego systemu i zobowiązał się do zaniechania produkcji mleka na okres pięciu lat. Po upływie tego czasu postanowił wznowić działalność i poczynił w tym zakresie pewne inwestycje. Jednak wówczas obowiązywało już kolejne rozporządzenie nr 857/84, które wprowadziło nowe środki reglamentujące obrót w tym sektorze produkcji. Dotychczasowe środki zaradcze okazały się niewystarczające, dlatego wprowadzono inne rozwiązania w celu zahamowania nadprodukcji mleka. Zgodnie z nowym rozporządzeniem, każdy rolnik mógł wyprodukować określoną ilość mleka (tzw. kwota referencyjna), od której nie musiał uiszczać dodatkowych opłat. Podstawą do określenia kwot referencyjnych była produkcja w 1981 r., kiedy J. Mulder nie prowadził działalności. Nowe prawo nie przewidywało jednak procedur ustalenia kwoty referencyjnej dla producentów objętych reżimem rozporządzenia nr 1078/77. Zatem produkcja, jaką J. Mulder zamierzał wznowić, miała być objęta dodatkowymi opłatami, co czyniło ją nieopłacalną⁸⁰³.

Trybunał zwrócił uwagę, że przepisy poprzedniego rozporządzenia nie przewidywały, aby zobowiązanie do czasowego zaprzestania produkcji po jego upływie stanowiło przeszkodę dla wznowienia produkcji. Tymczasem nowe prawo w zasadzie wykluczyło tych rolników z rynku, czego nie mogli oni przewidzieć. Beneficjenci zobowiązali się

⁸⁰² T. Tridimas pisze, że sprawy te stanowią najlepszą ilustrację stosowania zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań – tenże, dz. cyt., s. 275; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1136; M. Cardwell, *Milk Quotas. European Community and United Kingdom Law*, Oxford 1996, s. 5-8, s. 11-23 i s. 45; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 158; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36. Problem ten jest też widoczny w sprawie *Sofrimport*. Jednakże w tej sprawie obowiązek wprowadzenia przepisów przejściowych wynikał jasno z przepisów prawa. Na podstawie dwóch rozporządzeń, które weszły w życie w kwietniu 1988 r., wprowadzono środki ochronne rynku wspólnotowego, które polegały na wstrzymaniu przyznawania certyfikatów przywozowych dla jabłek pochodzących z państw trzecich. Innymi słowy, nowe prawo zawiesiło możliwości importu jabłek z państw niebędących członkami Wspólnoty. Tymczasem skarżący wysłał transport jabłek z Chile 31 marca 1988 r. Zatem towar był w tranzycie w czasie, gdy weszły w życie przepisy ograniczające import. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Nr 2707/72, środki ochronne w sektorze owoców i warzyw muszą brać pod uwagę wyjątkowe położenie produktów będących w tranzycie do Wspólnoty. W ocenie Trybunału przepis ten miał taki skutek, że importerzy, których towar znajdował się w transporcie, mogli zasadnie oczekiwać, że w przypadku braku nadrzędnego interesu publicznego żadne środki zawieszające nie będą stosowane przeciwko nim. Innymi słowy, przyjęcie przez Komisję, bez odwołania się do nadrzędnego interesu publicznego, środków ochronnych w sektorze owoców i warzyw, dotyczących importu z krajów nieczłonkowskich bez wzięcia w jakikolwiek sposób pod uwagę położenia kupców, których towary są w tranzycie, narusza uzasadnione oczekiwania importerów – wyrok TS z dnia 26 czerwca 1990 r., w sprawie C-152/88, *Sofrimport SARL v. Komisji*, ECR 1992, s. I-00153, pkt 26-28.

⁸⁰³ Zob. Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36-37.

tylko do czasowego zawieszenia produkcji, lecz nie do definitywnego jej zakończenia⁸⁰⁴. Wykluczenie z rynku na podstawie nowego prawa tylko ze względu na zobowiązania zaciągnięte na podstawie starego prawa przypomina schwywanie w pułapkę jednostki, która zawierała dawnemu prawu⁸⁰⁵. Jest to o tyle zaskakujące, że to właśnie ci producenci zaangażowali się w realizację celów polityki wspólnego rynku rolnego, tak aby ograniczyć nadprodukcję mleka. Z tych też powodów nie powinni oni ponieść żadnych negatywnych konsekwencji prawnych. Innymi słowy, jeżeli jednostka została zachęcona przez akt prawny do czasowego zaprzestania działalności gospodarczej, może zasadnie oczekiwać, że po upływie normatywnie określonego czasu nie będzie podlegać restrykcjom wyłącznie z powodu skorzystania z tych przepisów⁸⁰⁶. W związku z tym, że rozporządzenie nr 857/84 zostało uznane za nieważne w zakresie, w jakim nie uwzględniło sytuacji prawnej producentów, którzy czasowo zaprzestali produkcji na podstawie starego prawa, Rada wprowadziła nowe rozporządzenie nr 764/89. Te ostatnie regulowało zasady przydziału kwot mlecznych dla producentów, którzy poprzednio, podobnie jak J. Mulder, przystąpili do programu. Zgodnie z nowymi regulacjami rolnicy, którzy powracali na rynek, otrzymali prawo do kwot referencyjnych w wysokości 60% produkcji mleka za okres 12 miesięcy, poprzedzających moment złożenia wniosku o dotację z powodu wstrzymania działalności.

W sprawie *Spagl* opisane przepisy zostały uznane za nieważne, jako że naruszyły zasadę uzasadnionych oczekiwań. Z jednej strony Trybunał uznał, że wprawdzie, prawodawca mógł zastosować współczynnik redukcji kwot referencyjnych, tak aby powracający na rynek rolnicy nie odnieśli bezpodstawnej korzyści w porównaniu do pozostałych producentów. Z drugiej jednak strony rolnicy, którzy czasowo zaprzestali działalności, mogli oczekiwać, że zostaną potraktowani nie gorzej niż ci, którzy kontynuowali produkcję. W przypadku tych ostatnich redukcja kwot referencyjnych wynosiła tylko 17,5%, natomiast wobec powracających na rynek producentów aż 40%. Ponad dwukrotnie większa redukcja kwoty mlecznej obciążała ich tylko dlatego, że wcześniej zostali zachęceni przez inne przepisy do czasowego zaprzestania produkcji⁸⁰⁷. W tym względzie

⁸⁰⁴ Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 1988 r., w sprawie 120/86, *J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, ECR 1988, s. 02321, pkt 24-28; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 130; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36-37.

⁸⁰⁵ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 576.

⁸⁰⁶ Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36-37. Co ciekawe, w innej sprawie Trybunał stwierdził, że nawet spadkobierca producenta, który przystąpił do systemu premii z tytułu czasowego zaprzestania produkcji, może zasadnie oczekiwać, że po upływie wyznaczonego terminu nie będzie podlegać żadnym ograniczeniom z tego powodu, iż jego poprzednik prawny skorzystał z dobrodziejstwa tego systemu – wyrok TS z dnia 21 marca 1991 r., w sprawie C-314/89, *Siegfried Rauh v. Hauptzollamt Nürnberg-Fürth*, ECR 1991, s. I-01647, pkt 23; E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000, s. 208.

⁸⁰⁷ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 1990 r., w sprawie C-189/89, *Karl Spagl v. Hauptzollamt Rosenheim*, pkt 21-24; T. Tridimas, dz. cyt., s. 276-278; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 130-131; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 233-234.

racje ekonomiczne musiały ustąpić ochronie uzasadnionych oczekiwań, nawet jeżeli wiązało się to z poważnymi trudnościami dla Wspólnoty⁸⁰⁸.

Według T. Tridimasa w sprawie *Spagl* uzasadnione oczekiwania stanowiły wyraz szczególnej partycypacji polegającej na proporcjonalnym rozłożeniu obciążeń oraz korzyści pomiędzy porównywalnymi grupami producentów⁸⁰⁹. Chodziło nie tylko o ochronę dobrej wiary, lecz również o równość wobec prawa. Orzecznictwo w sprawach kwot mlecznych może być zatem postrzegane jako próba poszukiwania sprawiedliwego rozwiązania wadliwości jeszcze nie w pełni ukształtowanego europejskiego prawa administracyjnego. U podstaw tego orzecznictwa leży założenie, że jednostka, która pokłada zaufanie w prawie (działa wobec niego w dobrej wierze), nie powinna z tego tytułu ponieść negatywnych konsekwencji prawnych⁸¹⁰.

Przytoczone orzeczenia pozwalają wyprowadzić następujące wnioski. Po pierwsze, zmiana przesłanek nabycia praw podmiotowych mająca na celu zniechęcenie lub zachęcenie jednostki do określonego zachowania, dokonana w czasie, gdy jednostka podjęła już nieodwracalne decyzje, nie może wywołać zamierzonego skutku. Innymi słowy, cel nowej regulacji polegający np. na ograniczeniu podaży na rynku nie może zostać osiągnięty, po tym jak producenci poczynili definitywne inwestycje⁸¹¹. Po drugie, jeżeli dotychczasowe przepisy zachęciły jednostkę do podjęcia nieodwracalnych decyzji, to zmiana tych przepisów narusza uzasadnione oczekiwania jednostki⁸¹². Ochrona uzasadnionych oczekiwań występuje więc tam, gdzie ogólny wybór polityki administracyjnej wyrażony w akcie prawnym, który zachęcił jednostkę do podjęcia takich decyzji, zostanie zastąpiony aktem, który modyfikuje tę politykę⁸¹³. Prawo nie może zachęcać do planowania, aby następnie zniweczyć skutki tego działania. Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań powinna zabezpieczać przedsiębiorców, nawet tych, którzy jeszcze nie nabyli praw, przed stratami związanymi z nieodwracalnymi decyzjami podejmowanymi na podstawie norm prawnych, które uległy zmianie⁸¹⁴. Chodzi tu więc o ochronę interesu, który nie jest jeszcze w pełni prawnie ukształtowany⁸¹⁵. Po trzecie, podmiot prawa może zasadnie oczekiwać, że zmiany prawa mające wpływ na jego sytuację zostaną mu zapowiedziane w odpowiednim czasie. Innymi słowy, niedopuszczalne jest zaskakiwanie jednostki zmianami legislacyjnymi, bez zapewnienia jej

⁸⁰⁸ E. Tomkiewicz, dz. cyt., s. 209.

⁸⁰⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 277.

⁸¹⁰ Tamże, s. 278; Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 31.

⁸¹¹ Zob. D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 239.

⁸¹² T. Tridimas pisze, że podstawą uzasadnionych oczekiwań może być poprzednio obowiązujące prawo, na mocy którego legislacja kształtuje szczególny, dobrze zdefiniowany, interes – tenże, dz. cyt., s. 273.

⁸¹³ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 575; S. Schonberg, dz. cyt., s. 142-143.

⁸¹⁴ M. Bącał, [w:] M. Militz, D. Dominik-Ogińska, M. Bącał, T. Siennicki, *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2012, s. 162.

⁸¹⁵ T. Tridimas, dz. cyt., s. 273.

możliwości przystosowania się do nowego prawa⁸¹⁶. Ogólnie rzecz ujmując, zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań nakłada istotne ograniczenia na organy stanowiące europejskie prawo administracyjne⁸¹⁷.

Jednakże jest jasne, że *prima facie* nadrzędny interes publiczny może przeważać nad ochroną interesu indywidualnego. Jeżeli nawet organ stanowiący prawo UE stworzył sytuację, która mogła prowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań, interes publiczny może sprzeciwić się wydaniu środków przejściowych⁸¹⁸. W sprawie *Dieckmann* Komisja wprowadziła zakaz importu kawioru z Kazachstanu z uwagi na braki w systemie nadzoru zdrowia publicznego. W chwili wejścia w życie nowych przepisów zainteresowana spółka miała zawarte umowy importu kawioru z tego kraju. Trybunał uznał, że zakaz importu był uzasadniony względami ochrony zdrowia konsumentów, a zatem wymagał tego nadrzędny interes publiczny. Tak więc brak przepisów przejściowych w regulacji o zakazie importu z Kazachstanu nie naruszył uzasadnionych oczekiwań, które w tym przypadku ustąpiły przed nadrzędnym interesem publicznym. Innymi słowy, interes publiczny może sprzeciwić się wydaniu środków przejściowych⁸¹⁹.

Na zasadzie *argumentum a contrario* należy przyjąć, że prawodawca unijny naruszy nadrzędną normę prawa, jeżeli wobec braku nadrzędnego interesu publicznego nie przewidzi wraz ze zniesieniem regulacji, środków przejściowych, które będą chronić uzasadnione oczekiwania⁸²⁰. W sprawie *Sofrimport* Trybunał uznał, że przyjęcie nowych przepisów ograniczających import towarów, które były w tranzycie, bez odwołania się do nadrzędnego interesu publicznego, narusza uzasadnione oczekiwania importerów⁸²¹. Tak więc rzeczą TSUE jest wyważenie celów i potrzeb zmiany polityki administracyjnej z wpływem tej zmiany na sytuację prawną jednostki, która ma uzasadnione oczekiwania wynikające z poprzednio obowiązującego prawa⁸²².

Ponadto z omówionego orzecznictwa wynika, że w ocenie, czy na skutek zmiany prawa doszło do naruszenia uzasadnionych oczekiwań, istotne znaczenie odgrywa

⁸¹⁶ Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 31.

⁸¹⁷ T. Tridimas, dz. cyt., s. 279.

⁸¹⁸ Wyrok TS z dnia 22 czerwca 2006 r., w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, *Królestwo Belgii, Forum 187 ASBL v. Komisji*, ECR 2006, s. I-05479, pkt 148.

⁸¹⁹ Wyrok Sądu z dnia 23 października 2001 r. w sprawie T-155/99, *Dieckmann & Hansen GmbH v. Komisji*, ECLI:EU:T:2001:256, pkt 80; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 577-578. A. Jurcewicz pisze, że „przeważający interes publiczny” odnosi się do sytuacji, gdy UE powinna natychmiast podjąć działania interwencyjne, gdyż zaniechania w tym zakresie mogą spowodować lub pogłębić kryzys na rynku rolnym – taż, dz. cyt., s. 138-139. Definicja nadrzędnego interesu publicznego UE przewiduje motyw 40 dyrektywa 2006/123/WE, zob. przypis 744.

⁸²⁰ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 577; wyrok TS z dnia 17 września 2009 r., w sprawie C-519/07 P, *Komisja v. Koninklijke Friesland Campina NV*, ECR 2009, s. I-08495, pkt 86.

⁸²¹ Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1990 r., w sprawie C-152/88, *Sofrimport SARL v. Komisji*, ECR 1992, s. I-00153, pkt 26-28.

⁸²² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 577.

kryterium przewidywalności⁸²³. Innymi słowy, uzasadnione oczekiwania nie mogą być sądownie chronione, jeżeli zmiana prawa była przewidywalna. Nie można zatem uznać, że utrzymana będzie sytuacja prawna, jeżeli na podstawie wszystkich relewantnych okoliczności nie było podstaw do całkowitej pewności, iż regulacje prawne nie ulegną zmianie⁸²⁴.

Według J. Schwarzego warunkiem *sine qua non* stwierdzenia, że uzasadnione oczekiwania są godne ochrony, jest nieprzewidywalność zmian legislacyjnych oceniana z subiektywnego punktu widzenia⁸²⁵. Racje mają jednak H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk, którzy podkreślają, że sądy unijne nie biorą pod uwagę kryterium subiektywnego wyrażającego się w pytaniu, czy konkretna osoba mogła przewidzieć zmiany w prawie, lecz stosują kryterium obiektywne sprowadzające się do ustalenia, czy każdy rozważny i dobrze poinformowany podmiot prawa na miejscu skarżącego mógł przewidzieć takie zmiany⁸²⁶. Nie decyduje zatem stan świadomości konkretnej osoby zainteresowanej, lecz to, co obiektywnie powinien był przewidzieć typowy przezorny podmiot gospodarczy⁸²⁷. Tak więc jeśli każdy rozsądny podmiot gospodarczy obiektywnie jest w stanie przewidzieć zmianę przepisów mogących wpłynąć na jego sytuację prawną, nie może skutecznie powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w razie wydania takich przepisów⁸²⁸. Model rozsądnego i ostrożnego podmiotu prawa konstruuje się na podstawie dostatecznie szczegółowych lub ogólnych, a nawet domniemanych informacji świadczących o możliwości zmiany prawa⁸²⁹. Mogą one wynikać z przebiegu prac legislacyjnych, z rozwoju sytuacji na rynkach, z charakteru mechanizmów regulujących wspólnotowe rynki⁸³⁰. Po pierwsze, rozsądny i przezorny przedsiębiorca powinien śledzić proces legislacyjny oraz odznaczać się dobrą znajomością planowanych

⁸²³ T. Tridimas, dz. cyt., s. 265; J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1140; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 186.

⁸²⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1140.

⁸²⁵ Tamże. Niemniej jednak autor w dalszych rozważaniach zauważył, że chociaż pojęcie nieprzewidywalności podlega subiektywnym kryteriom, jednak w orzecznictwie staje się obiektywnie kwalifikowane.

⁸²⁶ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 186.

⁸²⁷ Rzecznik generalny Ch. Stix-Hackl wyjaśnił, że „nawet gdy przyjmie się uzasadnione oczekiwania podmiotów gospodarczych, konieczne jest jeszcze spełnienie drugiej przesłanki: czy zainteresowani mogli mieć oczekiwania? Według orzecznictwa należy w tym celu również uwzględnić nadzieje, jakie mogłyby mieć przedsiębiorstwo należące do danego sektora gospodarczego. Przyjmuje się przy tym za podstawę kryterium obiektywne. Nie jest zatem decydujące, czy w niniejszym postępowaniu Di Lenardo i Dillexport miały określone oczekiwania, lecz to, co powinien był przewidzieć «rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy», tj. na co mógłby liczyć taki typowy podmiot gospodarczy” – tenże w opinii przedstawionej w dniu 20 stycznia 2004 r., w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02, *Di Lenardo Adriano Srl i Dillexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, ECLI:EU:C:2004:38, pkt 97.

⁸²⁸ Wyrok TS z dnia 15 lipca 2004 r., w sprawach połączonych C-37/02 oraz C-38/02, *Di Lenardo Adriano Srl i Dillexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, ECLI:EU:C:2004:443, pkt 70.

⁸²⁹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 265.

⁸³⁰ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 186; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 131.

reform, tak aby miał wystarczające informacje pozwalające przewidzieć zmiany prawa⁸³¹. A zatem jeżeli w dacie podejmowania decyzji inwestycyjnych powszechnie znane były propozycje zmian legislacyjnych, które mogły zmodyfikować prawne determinanty takich wyborów, nie może być mowy o uzasadnionych oczekiwaniach co do trwałości poprzednich regulacji prawnych⁸³².

Po drugie, o ile ochrona uzasadnionych oczekiwań jest jedną z podstawowych zasad UE, o tyle nie oznacza to, że przedsiębiorca może zawsze pokładać zaufanie w obowiązujący stan prawny. Sytuacja może bowiem ulec zmianie w takiej dziedzinie, jak w przypadku wspólnej organizacji zintegrowanych rynków (np. wspólnej polityce rolnej lub wspólnej polityce handlowej), których charakter wymaga stałej korekty w celu dostosowania regulacji do zmian w stosunkach społeczno-gospodarczych⁸³³. Istota organizacji tych rynków wymaga, aby instytucje UE miały pewien margines swobody we

⁸³¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 266 wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

⁸³² Zob. wyrok TS z dnia 21 lutego 1991 r., w sprawach połączonych C-143/88 oraz C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn*, ECR 1991, s. I-00415, pkt 59, pkt 70-73; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 131; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 245. Propozycje zmian często publikowane są w Dzienniku Urzędowym. Trybunał wyjaśnił, że „na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie może powoływać się rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy, który mógł przewidzieć wydanie rozporządzenia nr 864/2004 i reformę wsparcia z tytułu produkcji bawełny, której ono dotyczy. Jak podnosi bowiem rzecznik generalna w pkt 70 opinii, reforma ta wpisuje się w szersze ramy fundamentalnej reformy, dyskutowanej na szczeblu politycznym od 1992 r., która została poza tym szczegółowo ujęta w pkt 2 komunikatu Komisji COM (2003) 698 wersja ostateczna z dnia 18 listopada 2003 r. zawierającego projekt zmiany rozporządzenia nr 1782/2003 i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym (Dz. Urz. UE C 297 z 9.12.2003, s. 5). Ponadto system pomocy w sektorze bawełny był przedmiotem wielu istotnych reform w przeszłości” – wyrok TS z dnia 7 września 2006 r., w sprawie C-310/04, *Królestwo Hiszpanii v. Radzie*, ECLI:EU:C:2006:521, pkt 83-84. Propozycje zmian prawa mogą też wynikać z przebiegu obrad parlamentarnych i komunikatów prasowych: „Co się tyczy uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych *Stichting „Goed Wonen”* podnosi, że nie można od nich oczekiwać znajomości wszystkich komunikatów prasowych wydanych przez władze ani przekonania, że wszystkie zapowiedziane propozycje zostaną w istocie wprowadzone w życie. Ponadto komunikat prasowy był zbyt lakoniczny i niejasny. Pełny tekst przewidzianych zmian był znany dopiero z chwilą złożenia projektu ustawy w parlamencie niderlandzkim w dniu 23 maja 1995 r. Rząd niderlandzki zauważa, że komunikat prasowy był poprzedzony kilkoma wystąpieniami *Staatssecretaris van Financiën* przed parlamentem niderlandzkim, zapowiadającymi rzeczne środki. Ponadto komunikat ten był jasny i odnosił się konkretnie do takich schematów finansowych, jak wykorzystywane przez skarżącą i będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. W toku procedury legislacyjnej projekt ustawy uległ zmianom, lecz miały one na celu wyłącznie sprecyzowanie pewnych wyjątków od zasad przewidzianych w projekcie ustawy, tak że nie miały one znaczenia dla sytuacji skarżącej w sprawie przed sądem krajowym” – wyrok TS z dnia 26 kwietnia 2005 r., w sprawie C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECR 2005, s. I-03445, pkt 40-41.

⁸³³ K. Kiczka podkreśla, że „zgodnie z niezmienną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odnoszącą się do praw nabytych w zakresie wspólnej organizacji rynku wewnętrznego, której właściwością jest ciągle dostosowywanie się do zmiennej sytuacji ekonomicznej, przedsiębiorcy – zdaniem orzecznictwa – nie mają podstaw prawnych, aby oczekiwać, iż nie będą poddani ograniczeniom wyrastającym z zasady rynku lub polityki strukturalnej. [...] przedsiębiorcy muszą zakładać modyfikację swojej sytuacji prawnej wraz ze zmianami «wyrastającymi z potrzeb rynku wewnętrznego»” – tenże, *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 226. Tak opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 11 września 2007 r. w sprawie C-408/04, *Komisja v. Salzgitter AG*, pkt 318.

wprowadzeniu zmian polityki administracyjnej⁸³⁴. Prawidłowe funkcjonowanie wspólnych rynków obejmuje konieczność modyfikowania przepisów podyktowaną zmianami sytuacji gospodarczej. Przedsiębiorcy nie mogą więc oczekiwać, że istniejąca organizacja zintegrowanych rynków i obowiązujące regulacje zostaną utrzymane, ponieważ organy stanowiące europejskie prawo administracyjne muszą reagować na zmiany gospodarcze⁸³⁵. Tak więc w ramach wspólnej organizacji rynków przedsiębiorcy nie mogą mieć uzasadnionych oczekiwań, że nie staną się przedmiotem ograniczeń wynikających z przyszłych zasad rządzących rynkiem⁸³⁶. Innymi słowy, skoro organy stanowiące europejskie prawo administracyjne dysponują pewnym zakresem swobodnego uznania w wyborze metod realizacji wspólnej polityki, to przedsiębiorcy nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać utrzymania bez zmian regulacji prawnych w tym sektorze produkcji⁸³⁷. Zatem już tylko sam charakter mechanizmów regulujących wspólną organizację zintegrowanych rynków przemawia za obiektywną możliwością przewidzenia zmian prawa⁸³⁸.

Po trzecie, rozsądny i przezorny przedsiębiorca powinien posiadać wiedzę o sytuacji gospodarczej oraz na bieżąco obserwować rozwój rynków, a także prasę specjalistyczną, aby przewidzieć zmiany w prawie⁸³⁹. W sprawie *Gerekens* Trybunał uznał, że producenci nie mogli mieć uzasadnionych oczekiwań co do niedziałania wstecz nowego prawa ustanowionego w miejsce regulacji uprzednio uznanej za nieważną. Nowe prawo z 1987 r. wprowadziło opłatę wyrównawczą pobieraną z tytułu produkcji mleka przekraczającego ilości referencyjne, która obowiązywała ze skutkiem wstecznym od 1984 r. W ocenie Trybunału przedsiębiorcy powinni przewidzieć, że opłaty wyrównawcze będą miały skutek wsteczny ze względu na trwałą nadprodukcję na rynku mleka i zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia systemu opłat wyrównawczych od momentu jego wejścia w życie, czyli od 1984 r. Dlatego też producenci powinni byli spodziewać się, że nowe prawo zostanie wprowadzone w życie z mocą wsteczną⁸⁴⁰.

Kwestia przewidywalności zmian prawa jest ściśle związana z oceną, czy uzasadnione oczekiwania są godne ochrony. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie

⁸³⁴ A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 135-136.

⁸³⁵ T. Tridimas, dz. cyt., s. 269.

⁸³⁶ Wyrok Sądu z dnia 24 października 1997 r., w sprawie T-244/94, *Wirtschaftsvereinigung Stahl i in. v. Komisji*, ECR 1997, s. II-01963, pkt 59.

⁸³⁷ Wyrok TS z dnia 10 marca 2005 r., w sprawie C-342/03, *Królestwo Hiszpanii v. Radzie*, ECLI:EU:C:2005:151, pkt 48-49.

⁸³⁸ Zob. A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 132-136.

⁸³⁹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 127; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 131; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 186; T. Tridimas, dz. cyt., s. 265; wyrok TS z dnia 14 lutego 1990 r., w sprawie C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. v. Komisji*, ECR 1990, s. I-00395, pkt 37.

⁸⁴⁰ Wyrok TS z dnia 15 lipca 2004 r., w sprawie C-459/02, *Willy Gerekens i inni*, ECR 2004, s. I-07315, pkt 33.

chroni oczekiwań o charakterze spekulacyjnym⁸⁴¹. Innymi słowy, z dobrodziejstwa zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może skorzystać osoba, która w złej wierze wykorzystwała wadliwe regulacje lub luki w prawie w celu osiągnięcia korzyści majątkowych⁸⁴². W sprawie *Mackprang* przedsiębiorca, korzystając ze spadku wartości francuskiej waluty, nabywał zboże we Francji z zamiarem korzystnej odsprzedaży w niemieckiej agencji interwencji rolnej. Zgodnie z obowiązującymi wówczas regulacjami agencje musiały kupić produkty rolne, które znajdowały się na terytorium ich państwa. Nowe regulacje, mające na celu ograniczenie tego rodzaju spekulacji, pozwoliły krajowym agencjom ograniczyć skup do ilości zboża wyprodukowanego na ich terytorium. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że nowe przepisy nie naruszały uzasadnionych oczekiwań jednostek, ponieważ ich celem było zapobieganie spekulacji, sprzecznych z regulacjami wspólnego rynku rolnego. Oczekiwanie oparte na spekulacji nie są więc godne ochrony⁸⁴³.

Powyższe rozważania potwierdzają, że retroakcja prawa jest modelową kategorią naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań, choć podlega pewnym ograniczeniom, które obiektywizują jej skutek prawny. W dalszej kolejności należy przejść do omówienia przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań w przestrzeni prawnej związanej z działalnością wykonawczą organów stosujących europejskie prawo administracyjne.

3. Akty administracyjne jako podstawa uzasadnionych oczekiwań

Ochrona uzasadnionych oczekiwań nakłada pewne ograniczenia na kompetencje organów stosujących prawo UE w zakresie odwoływania aktów administracyjnych. Innymi słowy, ochrona uzasadnionych oczekiwań wyznacza granice ingerencji w prawa nabyte na podstawie aktów administracyjnych. A zatem tylko kwalifikowane zdarzenia mogą być podstawą odwołania aktów administracyjnych bez naruszenia uzasadnionych oczekiwań jednostki. W konkretnej sytuacji mogą przecież wystąpić przesłanki negatywne, wyłączające trwałość decyzji administracyjnych. Dlatego dalsze rozważania będą koncentrować się na okolicznościach uzasadniających odwołanie aktów administracyjnych, przy czym odrębnie zostaną przedstawione przesłanki odwołania zgodnych z prawem i niezgodnych z prawem aktów administracyjnych.

⁸⁴¹ D. Lasok, dz. cyt., s. 196; A. Jurcewicz, dz. cyt., s. 136.

⁸⁴² K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 157.

⁸⁴³ Wyrok Trybunału z dnia 27 maja 1975 r., w sprawie 2/75, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. C. Mackprang*, ECR 1975, s. 00607, pkt 6; D. Lasok, dz. cyt., s. 196; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 157-158.

3.1. Przesłanki odwołania zgodnych z prawem aktów administracyjnych

Regułą jest, że zgodny z prawem akt administracyjny, który przyznaje prawa podmiotowe lub inne korzyści, zasadniczo nie może być odwołany⁸⁴⁴. Czy istnieją wyjątki od tej zasady? Administracja może przedstawić mniej lub bardziej przekonujące argumenty, które w jej ocenie uzasadniają odwołanie zgodnych z prawem aktów administracyjnych. Decyzja może być przecież wydana na podstawie wadliwych informacji, może dojść do zmiany stanu prawnego lub faktycznego, który był podstawą decyzji. Nasuwa się pytanie, czy w każdej z tych sytuacji dopuszczalne jest odwołanie zgodnych z prawem aktów administracyjnych? Co ciekawe, niektóre z tych przypadków są uregulowane w prawie pisanim, a inne nie⁸⁴⁵. A zatem zasygnalizowane kwestie wymagają pewnej systematyzacji.

W europejskim prawie administracyjnym przyjmuje się, że odwołanie aktu administracyjnego jest możliwe w przypadku i zakresie, w jakim wynika to wprost z przepisu prawa, który zawiera wyraźną podstawę do jego odwołania⁸⁴⁶. M. Niedźwiedź pisze, że przepisy prawa pochodnego, stanowiące podstawę wydania decyzji indywidualnych, mogą określać przesłanki odwołania lub zmiany decyzji ostatecznych⁸⁴⁷. W takiej sytuacji akt administracyjny nie tworzy bezwarunkowych i ostatecznie nabytych praw, a zatem nie powoduje powstania jakiegokolwiek uzasadnionego oczekiwania⁸⁴⁸.

Jest rzeczą nie budzącą najmniejszych wątpliwości, że zgodny z prawem akt administracyjny może być w każdym czasie odwołany za wyraźną zgodą jego adresata. Powyższe nie powinno zaskakiwać, ponieważ ochrona uzasadnionych oczekiwań nie wymaga, aby akt administracyjny pozostawał w obrocie prawnym wbrew woli jego adresata. Jednakże odwołanie aktu administracyjnego mimo braku wyraźnej zgody skutkuje naruszeniem uzasadnionych oczekiwań jednostki. Dlatego zgoda nie może być dorozumiana

⁸⁴⁴ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 557.

⁸⁴⁵ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 79.

⁸⁴⁶ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 179.

⁸⁴⁷ M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 139. Chodzi tu przede wszystkim o dawny art. 65 zd. 2 Traktatu EWWiS, zastąpiony przez przepis art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, który stanowi, że Komisja może, działając z urzędu lub na wniosek, wznowić postępowanie: a) jeżeli nastąpiła istotna zmiana odnośnie do jakiegokolwiek faktu, który był podstawą do podjęcia decyzji; b) jeżeli zainteresowane przedsiębiorstwo działa wbrew swoim zobowiązaniom; c) jeżeli decyzja została podjęta w oparciu o niekompletne, nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje dostarczone przez strony. Zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. a rozporządzenia Rady Nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2004) Komisja może odwołać swoją decyzję podjętą zgodnie z ust. 1 lit. a) lub b), w przypadku, gdy decyzję podjęto w oparciu o nieprawidłowe informacje, za które odpowiedzialne jest jedno z przedsiębiorstw lub które zostały uzyskane w wyniku oszustwa, lub zainteresowane przedsiębiorstwa naruszyły zobowiązanie załączone do decyzji.

⁸⁴⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1011.

ani domniemana, lecz musi być udzielona wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie strony, złożone organowi stosującemu europejskie prawo administracyjne⁸⁴⁹.

Podobnie jest w przypadku, gdy akt administracyjny został wydany w wyniku podstępny. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia przemawiającego za ochroną oczekiwań opartych na umyślnym wprowadzeniu w błąd organu w celu uzyskania korzystnego aktu administracyjnego. Wręcz przeciwnie, administracja jest obowiązana skorygować stan wywołany podstępem⁸⁵⁰. Odwołanie aktu administracyjnego może również nastąpić, jeżeli został on wydany na podstawie nieprawdziwych lub niekompletnych informacji. W orzecznictwie podkreśla się, że szczególnie istotną rolę odgrywają informacje przedstawione przez wnioskodawcę w postępowaniach o przyznanie pomocy w ramach funduszy strukturalnych. Jeżeli po udzieleniu pomocy te informacje okażą się niezgodne z prawdą, decyzja o przyznaniu pomocy będzie obarczona błędem co do faktu (*error facti*). Innymi słowy, przedstawienie nieprawdziwych informacji we wniosku o przyznanie pomocy może uzasadnić odwołanie z mocą wsteczną decyzji o jej przyznaniu⁸⁵¹.

Jednak według P. Craiga istnieje niebezpieczeństwo utożsamiania oszustwa z nieumyślnym przedstawieniem błędnej informacji przez stronę⁸⁵². Różnica pomiędzy wyłączeniem korzystnego aktu administracyjnego a jego oparciem na niepełnych lub nieprawdziwych informacjach sprowadza się do świadomości wnioskodawcy. W pierwszej sytuacji wnioskodawca działa podstępnie, gdy umyślnie wprowadza w błąd organy administracji UE. W drugiej sytuacji wnioskodawca nieumyślnie (nieświadomie) udziela niepełnych lub nieprawdziwych informacji. Stąd też w doktrynie postuluje się, aby nieumyślność była istotnym czynnikiem brany pod uwagę w procesie wyważania interesu publicznego i uzasadnionych oczekiwań przy podejmowaniu decyzji o odwołaniu aktu administracyjnego opartego na nieprawdziwych lub niekompletnych informacjach⁸⁵³.

Omawiana podstawa odwołania aktów administracyjnych nie jest już tylko zasadą prawa sędziowskiego. Jest również uregulowana w prawie pisanym⁸⁵⁴. Stosownie do treści art. 8 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 17 wprowadzającego w życie art. 85 i 86 Traktatu⁸⁵⁵ Komisja mogła decyzję cofnąć lub zmienić albo zakazać stronom określonych działań, jeśli opierała się na nieprawdziwych informacjach albo została wydana w wyniku podstępny. Przepis ten został zmieniony na mocy rozporządzenia Rady (WE)

⁸⁴⁹ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558; S. Schonberg, dz. cyt., s. 79.

⁸⁵⁰ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558.

⁸⁵¹ Wyrok Sądu z dnia 28 stycznia 2004 r., w sprawie T-180/01, *Euroagri SRL v. Komisji*, ECR 2004, s. II-00369, pkt 87.

⁸⁵² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558.

⁸⁵³ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1014; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558; S. Schonberg, dz. cyt., s. 80.

⁸⁵⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1014.

⁸⁵⁵ Dz.Urz. WE L 28 z 30.01.1997.

Nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanawianych w art. 81 i 82 Traktatu⁸⁵⁶. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 9 ust. 2 drugiego z wymienionych rozporządzeń Komisja może, działając z urzędu lub na wniosek, wznowić postępowanie, jeżeli decyzja została podjęta na podstawie niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji dostarczonych przez strony.

Odwołanie aktu administracyjnego z uwagi na zgodę jego adresata, ewentualnie z powodu wydania aktu na skutek podstępu lub na podstawie wadliwych informacji, jest stosunkowo proste i dobrze znane. Podjęta problematyka staje się bardziej złożona, gdy podstawą odwołania będzie zmiana sytuacji prawnej, faktycznej lub polityki administracyjnej⁸⁵⁷. W pierwszym przypadku regułą jest, że odwołanie na podstawie nowego rozporządzenia, ze skutkiem *ex tunc* aktu administracyjnego, który pierwotnie był zgodny z poprzednio obowiązującym rozporządzeniem, narusza prawa nabyte strony. W tym zakresie ochrona uzasadnionych oczekiwań ma znaczenie priorytetowe. Niezbędne jest jednak, aby jednostka na podstawie aktu administracyjnego, zgodnego z wówczas obowiązującym prawem, nabyła prawo podmiotowe lub inną korzyść⁸⁵⁸.

⁸⁵⁶ Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003.

⁸⁵⁷ S. Schonberg, dz. cyt., s. 81.

⁸⁵⁸ Tamże. Należy też postawić pytanie, czy istnieje obowiązek odwołania aktu administracyjnego, który pierwotnie był zgodny z prawem w kontekście skutecznego zakwestionowania tego prawa na skutek rozpoznania skargi bezpośredniej, incydentalnej kontroli legalności aktów o charakterze generalnym. I tak wyrok wydany w następstwie skargi bezpośredniej o stwierdzenie nieważności aktu prawnego UE ma moc *erga omnes* i działa ze skutkiem wstecznym – A. Arnulf, M. Dashwood, M. Ross, D. Wyatt, *European Union Law*, London 2000, s. 230. W związku z tym wyrok stwierdzający nieważność aktu prawnego z mocą wsteczną eliminuje go z obrotu prawnego. Tym samym *ex tunc* tracą moc prawną akty administracyjne wydane na podstawie aktu uznanego za nieważny, zob. A. Krawczyk, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., s. 258. Jednakże Trybunał może na podstawie art. 264 zd. 2 TFUE ograniczyć moc wsteczną swojego wyroku i uznać część skutków unieważnionego aktu za niewzruszalne, jeżeli uzna to za niezbędne w szczególności ze względu na pewność obrotu prawnego lub ochronę praw nabytych, zob. M. Kaszubski, [w:] A. Wyrozumski (red.), dz. cyt., s. 217. Jeżeli jednak Trybunał nie skorzysta z tej kompetencji, możliwe jest odwołanie z mocą wsteczną aktu administracyjnego wydanego na podstawie unieważnionego przepisu prawa. J. Schwarze pisze, że w przypadku aktów administracyjnych nakładających obowiązki lub inne obciążenia powstaje nawet obowiązek ich odwołania, co wynika z art. 266 TFUE, który zobowiązuje instytucje UE do podjęcia niezbędnych środków, które zapewnią wykonanie wyroku – tenże, *European Administrative Law...*, s. 1018-1019. Z drugiej strony jeżeli chodzi o akty administracyjne przyznające prawa podmiotowe lub inne korzyści, organ musi przestrzegać zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która w konkretnej sprawie może prowadzić do niedopuszczalności odwołania z mocą wsteczną tego rodzaju aktu. Incydentalna kontrola pozwala w ramach skargi na nieważność aktu UE (np. decyzji) zakwestionować jego podstawę prawną tj. akt o zasięgu ogólnym, na mocy którego został wydany akt będący przedmiotem zaskarżenia na podstawie „głównej” (art. 277 TFUE). Innymi słowy, incydentalna kontrola umożliwia kwestionowanie legalności aktów UE o charakterze generalnym w postępowaniu wywołanym skargą na decyzję wydaną na podstawie takiego aktu. Na skutek incydentalnej kontroli Trybunał nie stwierdza nieważności *erga omnes* aktu o zasięgu ogólnym, lecz jedynie niemożność jego zastosowania w konkretnej sprawie, pomiędzy stronami tego sporu. W konsekwencji w innych stosunkach prawnych ten akt (np. rozporządzenie) zachowuje swoją moc obowiązującą. J. Schwarze pisze, że incydentalna kontrola ma na celu ochronę stron biorących udział w konkretnej sprawie, nie kwestionując rozporządzenia jako podstawy prawnej aktów administracyjnych

Odwołanie aktu administracyjnego może również nastąpić w przypadku zmiany w sytuacji faktycznej. Przede wszystkim decyzja może zostać odwołana, gdy jej skutek został zastrzeżony pod warunkiem⁸⁵⁹. Akt administracyjny, którego skutek prawny jest uzależniony od zaistnienia zdarzenia przyszłego, nie staje się nieodwoalny, dopóki warunek nie zostanie spełniony⁸⁶⁰. P. Craig trafnie pisze, że niespełnienie takiego warunku nie oznacza, że pierwotny akt administracyjny był niezgodny z prawem⁸⁶¹. Chodzi tu o sytuację, w której zgodny z prawem akt administracyjny był warunkowy, jednak jego adresat nie wypełnił swoich zobowiązań, a zatem nie nabył żadnych praw z decyzji warunkowej.

Akt administracyjny może wprost zastrzegać jeden lub więcej obowiązków, od których zależy jego skutek. Problem ten dobrze ukazuje rozstrzygnięcie wydane w sprawie *Zuckerfabrik Franken*, gdzie Trybunał stwierdził, że dopłaty do dostaw cukru mogą zostać odzyskane (retroaktywnie odwołane), jeżeli okaże się, że nabywca nie używa cukru do karmienia zwierząt, zgodnie z wymogami decyzji o przyznaniu dotacji⁸⁶².

P. Craig zwraca uwagę na linię orzecniczą zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Interhotel-Sociedade*. W tym przypadku wnioskodawca otrzymał dotację z Europejskiego Funduszu Społecznego na kształcenie zawodowe. Procedura przyznawania tego rodzaju pomocy polegała na zatwierdzeniu wniosku przez Komisję i wypłacie zaliczki. Pozostała część była wypłacana po zakończeniu zadania oraz weryfikacji wykonania warunków zatwierdzonej pomocy. W tej sprawie Komisja odmówiła wypłaty pełnej kwoty, ponieważ niektóre wydatki nie zostały wymienione w zatwierdzonym wniosku, a inne nie zostały odpowiednio udokumentowane. Sąd wyjaśnił, że beneficjent pomocy finansowej, co do której Komisja zatwierdzała wniosek, z tej racji nie nabywa żadnych ostatecznych praw do wypłacenia całej kwoty pomocy, jeżeli nie przestrzega jej warunków. Prawo domagania się wypłaty pełnej kwoty pomocy powstaje zatem dopiero

wydanych w innych sprawach. A zatem w odrębnych sprawach nie ma obowiązku odwoływania aktów administracyjnych wydanych na podstawie aktów zakwestionowanych w ramach incydentalnej kontroli. Jednakże w doktrynie podkreśla się, że instytucje, których akt został uznany za nieważny na podstawie art. 277 TFUE, mogą być zobowiązane do zmiany tego aktu, co może skutkować odwołaniem wydanych na jego podstawie aktów administracyjnych w innych sprawach. Jednak ich odwołalność w każdym przypadku musi być oceniona w kontekście odpowiednich zasad ogólnych. W szczególności jeżeli uzasadnione oczekiwania są godne ochrony, prawa nabyte muszą być przestrzegane – J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1021-1022; I. Skomerska-Muchowska, [w:] A. Wyrozumski (red.), dz. cyt., s. 219, 240-241.

⁸⁵⁹ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558.

⁸⁶⁰ S. Schonberg, dz. cyt., s. 76.

⁸⁶¹ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 558-559.

⁸⁶² Wyrok TS z dnia 15 maja 1984 r. w sprawie 121/83, *Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg*, ECR 1984, s. 2039. Warto też zwrócić uwagę na prawo pisane. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja może do tzw. decyzji pozytywnej załączyć warunki, na jakich pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, i może ustanowić obowiązki umożliwiające monitorowanie zgodności z decyzją (tzw. decyzja warunkowa).

w chwili wykonania warunków zastrzeżonych w decyzji⁸⁶³. Niezbędne jest jednak, aby beneficjent miał możliwość zapoznania się z warunkami udzielonej pomocy. Sąd zwrócił uwagę, że ocena Komisji dotycząca zakwalifikowania wnioskowanych wydatków nie została doręczona skarżącym przed zakończeniem zadania. Nie można więc przyjąć, że beneficjent nie wykonał obowiązków wynikających z decyzji, albowiem warunki udzielenia pomocy nie zostały mu nigdy przedstawione. Innymi słowy, Komisja nie może się powołać na niewykonanie warunków, które nie zostały notyfikowane beneficjentowi.

Jeżeli Komisja nie podejmuje niezbędnych środków ostrożności, aby upewnić się, czy beneficjent jest poinformowany o warunkach zastrzeżonych w decyzji zatwierdzającej wnioski, nie może zasadnie oczekiwać ich przestrzegania. W tych okolicznościach, niezależnie od tego, że przepis prawa nie wymagał przekazania beneficjentom takich informacji, Sąd stwierdził naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań jednostki, ponieważ wnioskodawca nie był w stanie określić warunków przyznania pomocy⁸⁶⁴. Tak więc ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga, aby warunki przyznanej pomocy były przedstawione beneficjentowi w taki sposób, aby mógł zapoznać się z zobowiązaniami wynikającymi z decyzji zatwierdzającej.

Według S. Schonberga warunek nie tylko może być wyraźnie zastrzeżony w treści aktu administracyjnego, lecz również może pośrednio wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁸⁶⁵. W sprawie *Herples* skarżący otrzymał zasiłek z tego tytułu, że mieszkał w Brukseli, a pracował w Luksemburgu. W 1968 r. jego miejsce pracy zostało przeniesione do Brukseli, ale w dalszym ciągu do 1976 r. pobierał zasiłek. Powyższe skutkowało odwołaniem decyzji ze skutkiem *ex nunc*, gdyż przepis uzależniał wypłatę tego świadczenia od konieczności wykonywania pracy poza miejscem zamieszkania uprawnionego⁸⁶⁶.

W końcu powstaje pytanie, czy akt administracyjny może być odwołany z uwagi na zmianę polityki administracyjnej, która ma wpływ na pierwotną decyzję. Organ

⁸⁶³ W innej sprawie Sąd stwierdził, że beneficjent, który nie wykonał warunków przyznania pomocy, nie może skutecznie zarzucić naruszenia uzasadnionych oczekiwań w celu uzyskania pełnej kwoty pomocy – wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r., w sprawie T-142/97, *Eugénio Branco Lda v. Komisji*, ECR 1998, s. II-03567, pkt 97. W sprawie *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* Trybunał wyjaśnił, że system unijnych dotacji opiera się na wykonaniu przez jej beneficjenta obowiązków, które warunkują przyznanie pomocy. Naruszenie tych obowiązków wyklucza skuteczne powołanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań i praw nabytych – wyrok TS z dnia 26 września 2008 r., w sprawach połączonych C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i inni v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, ECR 2008, s. I-01561, pkt 56. Zob. wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2005 r., w sprawie T-347/03, *Eugénio Branco v. Komisji*, ECR 2005, s. II-02555, pkt 92 i 106; J. Łacny, dz. cyt., s. 215.

⁸⁶⁴ Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 1997 r., w sprawie T-81/95, *Interhotel-Sociedade v. Komisji*, ECR 1997, s. II-01265, pkt 49-59; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 560.

⁸⁶⁵ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 82-84.

⁸⁶⁶ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 54/77, *Herples v. Komisji*, ECR 1978, s. 00235.

administracji UE może mieć przecież racjonalne powody do zmiany przyjętej przez siebie polityki. Na przykład może być tak, że zezwolenie (licencja) na import cukru spoza UE zostanie przyznane na okres roku. Jednak Komisja w świetle nowej polityki może próbować odwołać te zezwolenie z uwagi na wzrost podaży cukru na rynku w ciągu tego okresu. S. Schonberg twierdzi, że ten rodzaj działalności administracyjnej jest problematyczny z punktu widzenia pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań⁸⁶⁷. W orzecznictwie dotychczas nie podjęto tego problemu. Jednakże w doktrynie jednoznacznie przyjmuje się, że zgodny z prawem, korzystny i bezwarunkowy akt administracyjny nie może być odwołany tylko z powodu zmiany polityki administracyjnej⁸⁶⁸.

Na zakończenie rozważań dotyczących przesłanek odwołania zgodnych z prawem i korzystnych aktów administracyjnych warto zwrócić uwagę na model przepisów regulujących procedury administracyjne Unii Europejskiej opracowany przez sieć *RENEUAL*. Projekt ten wychodzi z założenia, że „uchylenie zgodnych z prawem decyzji, które są korzystne, jest szczególnie ważną i delikatną kwestią, z uwagi na zwiększone uzasadnione oczekiwania beneficjentów. Dlatego art. III-36 ust. 3 zd. 3 upoważnia organ administracji publicznej do uchylecia takiej decyzji tylko po spełnieniu bardzo restrykcyjnych warunków”⁸⁶⁹. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej może zmienić lub uchylić zgodną z prawem decyzję korzystnie wpływającą na sytuację strony w następujących okolicznościach:

- a) gdy jest to dozwolone prawem UE właściwym dla danego sektora,
- b) gdy strona nie wypełnia obowiązku wynikającego z decyzji, albo nie uczyniła tego we wskazanym terminie,
- c) w celu zapobieżenia albo usunięcia poważnej szkody⁸⁷⁰.

W tym ostatnim przypadku przepis pozwala na uchylenie zgodnej z prawem decyzji z uwagi na poważną szkodę dla interesu publicznego lub prywatnego, który przewyższa uzasadnione oczekiwania beneficjenta⁸⁷¹. Zgodnie zaś z art. III-36 ust. 5 tego modelu zmiana albo uchylenie zgodnych z prawem decyzji korzystnie wpływających na sytuację strony ma moc wsteczną jedynie, gdy następuje w rozsądnym terminie⁸⁷².

⁸⁶⁷ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 86.

⁸⁶⁸ Tamże; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 560-561.

⁸⁶⁹ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 142.

⁸⁷⁰ Tamże, s. 96. W przypadku konieczności zapobieżenia albo usunięcia poważnej szkody organ administracji publicznej winien na wniosek wyrównać negatywne dla strony skutki, wynikające z polegania na trwałości decyzji, jeżeli jest to uzasadnione. Jednakże dotyczy to konsekwencji prawnych naruszenia uzasadnionych oczekiwań, a nie warunków retroaktywnego uchylecia zgodnych z prawem decyzji korzystnie wpływających na sytuację strony.

⁸⁷¹ Tamże, s. 142.

⁸⁷² Tamże, s. 97.

3.2. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z niezgodnych z prawem aktów administracyjnych

Ogólnie rzecz ujmując, odwołanie ze skutkiem wstecznym niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który stworzył prawa podmiotowe dla jednostki, jest poddane bardzo rygorystycznym przesłankom⁸⁷³. Orzecznictwo ustanowiło zasadę, w myśl której odwołanie niezgodnego z prawem aktu administracyjnego jest dopuszczalne pod warunkiem przestrzegania przez instytucję wydającą ten akt wymogów związanych z dochowaniem rozsądnego terminu i ochroną uzasadnionych oczekiwań adresata aktu. Jeśli te przesłanki nie zostaną spełnione, zostanie naruszona zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki⁸⁷⁴.

Tak więc w orzecznictwie przyznaje się kompetencje każdemu organowi administracji unijnej, który wydał niezgodny z prawem akt administracyjny, do jego odwołania w rozsądnym terminie. Wyraźny interes publiczny wymaga bowiem przestrzegania legalności działania administracji publicznej. Jednakże to prawo może zostać ograniczone koniecznością przestrzegania uzasadnionych oczekiwań adresata aktu, który mógł polegać na jego zgodności z prawem⁸⁷⁵. A zatem organy administracji unijnej mają prawo odwołać akt, gdy w okolicznościach konkretnej sprawy interes publiczny polegający na stawianiu w pierwszym miejscu zgodności z prawem aktów administracyjnych przeważa nad interesem indywidualnym wyrażającym się w trwałości sytuacji administracyjnoprawnych. Innymi słowy, odwołanie niezgodnych z prawem aktów administracyjnych wymaga wyważenia zasady legalności i uzasadnionych oczekiwań⁸⁷⁶. Orzecznictwo nie przewiduje szczególnej procedury odwołania niezgodnego z prawem aktu administracyjnego. Jednak S. Schonberg pisze, że w tym zakresie istotne jest pięć przesłanek szczególnych, które pozwalają uściślić, w jaki sposób zrównoważyć te sprzeczne interesy⁸⁷⁷.

Po pierwsze, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga, aby w procesie wyważania wziąć pod uwagę stopień, w jakim strona mogła w sposób uzasadniony oczekiwać, że decyzja była zgodna z prawem i w jakim stopniu strona polegała na tym. Oczywiście niezgodność aktu administracyjnego z prawem w zasadzie wyklucza uzasadnione oczekiwania, tym bardziej jeżeli adresat aktu wiedział lub powinien wiedzieć

⁸⁷³ Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, ECLI:EU:F:2008:112, pkt 51; wyrok Sądu z dnia 16 maja 2007 r., w sprawie T-324/04, *F v. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:140, pkt 159, 164-166, 170.

⁸⁷⁴ Wyrok TS z dnia 26 lutego 1987 r., w sprawie 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Komisji*, ECR 1987, s. 01005, pkt 12 i 17.

⁸⁷⁵ Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, pkt 51.

⁸⁷⁶ S. Schonberg, dz. cyt., s. 97.

⁸⁷⁷ Tamże, s. 98.

o jego sprzeczności z prawem⁸⁷⁸. I tak, na przykład, w sprawie *Cargill* większość uczestników obrotu gospodarczego skontaktowało się z Komisją, aby zwrócić uwagę na wady konkretnych aktów administracyjnych. Przewrotny przedsiębiorca nie mógł więc polegać na zgodności z prawem takich aktów⁸⁷⁹. Podobnie w sprawie *Alpha Steel* skarżący nie miał uzasadnionych oczekiwań co do legalności decyzji, ponieważ sam złożył wniosek o stwierdzenie jej nieważności⁸⁸⁰.

Uzasadnione oczekiwania zasługują więc na ochronę, jeżeli trudno jest wykryć wadliwość decyzji. Tym samym od jednostki wymaga się dołożenia należytej staranności w celu upewnienia się, czy akt administracyjny jest zgodny z prawem. W szczególności odwołanie aktu przyznającego urzędnikowi prawa podmiotowe lub podobne korzyści, przesłankę wystąpienia uzasadnionych oczekiwań u adresata tego aktu należy uznać za niespełnioną, jeśli jego wadliwości nie mogły umknąć uwadze urzędnika działającego ze zwykłą starannością⁸⁸¹.

Wymóg należytej staranności jest szczególnie istotny w sprawach pomocy państw członkowskich sprzecznej z polityką konkurencji UE. Biorąc pod uwagę imperatywny charakter kontroli sprawowanej przez Komisję na mocy art. 107-108 TFUE, beneficjent może powołać się na uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem tej pomocy tylko wtedy, gdy pomoc państw członkowskich została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w tych przepisach. Jeżeli pomoc została udzielona bez uprzedniej notyfikacji Komisji i w związku z tym jest bezprawna, beneficjent nie może mieć uzasadnionych oczekiwań co do jej legalności⁸⁸². Staranny uczestnik obrotu gospodarczego powinien upewnić się, że dopełniono wymogów tej procedury⁸⁸³. Skuteczność zarzutu naruszenia ochrony uzasadnionych oczekiwań zależy więc od wykazania należytej staranności wymaganej od profesjonalisty w zakresie ustalenia, czy przyznana pomoc jest zgodna z przepisami prawa⁸⁸⁴. Wobec braku uzasadnionych oczekiwań z punktu widzenia unijnej kontroli pomocy państwa każda decyzja handlowa opierająca się na perspektywie otrzymania niezatwierdzonej przez Komisję pomocy objęta jest

⁸⁷⁸ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 565.

⁸⁷⁹ Wyrok TS z dnia 20 czerwca 1991 r., w sprawie C-365/89, *Cargill BV v. Produktschap voor Margarine, Vetten en Olien*, ECR 1991, s. I-03045, pkt 18, wyrok TS z dnia 20 czerwca 1991 r., w sprawie C-248/89, *Cargill BV v. Komisji*, ECR 1991, s. I-02987, pkt 20.

⁸⁸⁰ Wyrok TS z dnia 3 marca 1982 r., w sprawie 14/81, *Alpha Steel Ltd. v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1982, s. 00749, pkt 10-11.

⁸⁸¹ Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, pkt 55.

⁸⁸² Wyrok TS z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 *Alcan Deutschland*, ECR 1997, s. I-1591, pkt 30-31.

⁸⁸³ Wyrok TS z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawach połączonych C-183/02 P i C-187/02 P, *Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) i Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava v. Komisja*, ECR 2004, s. I-10609, pkt 44.

⁸⁸⁴ S. Dudzik, dz. cyt., s. 482.

ryzykiem łączącym się z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa ubiegającego się o pomoc, przez co ewentualna strata odniesiona z tytułu takiej decyzji nie może być uwzględniona⁸⁸⁵. W konsekwencji nie można powoływać się na ochronę uzasadnionych oczekiwań bez upewnienia się, czy państwo, które przyznało pomoc, dokonało obowiązkowego zgłoszenia, ponieważ trudno jest uzasadnić nieznamość unijnego systemu kontroli pomocy państwa⁸⁸⁶.

Po drugie, w procesie wyważania interesów musi zostać uwzględniona zasada legalności oraz stopień naruszenia prawa. Im poważniejsze jest naruszenie prawa, tym bardziej prawdopodobne jest odwołanie decyzji. Dlatego decyzja, która narusza prawa podstawowe, zostanie prędzej odwołana niż decyzja, która oparta jest na błędnej wykładni niejednoznacznych przepisów prawa⁸⁸⁷. W sprawie *De Compte* Trybunał uznał, że odszkodowanie, które zostało oparte na błędnej wykładni, nie może być tylko z tego powodu odwołane. W orzecznictwie utrwalony jest też pogląd, że błąd w wyborze podstawy prawnej prowadzi do odwołania danego aktu, jeżeli może on wpłynąć na jego treść⁸⁸⁸. Jeżeli jednak obowiązuje przepis prawa, który daje podstawę do wydania określonego rodzaju aktu, samo powołanie wadliwej podstawy prawnej, o ile nie przesądza o treści rozstrzygnięcia lub nie pozbawia strony prawa do obrony, nie może stanowić przyczyny odwołania aktu. Tak więc nieistotne naruszenie prawa nie może prowadzić do odwołania ostatecznych aktów administracyjnych⁸⁸⁹.

Podstawą odwołania może być tylko istotne, oczywiste i bezpośrednie naruszenie prawa, tak jak wydanie aktu administracyjnego bez podstawy prawnej, w tym procedowanie w oparciu o przepis, który nie wszedł w życie lub na podstawie przepisu, który utracił moc obowiązującą, a także na podstawie przepisu, który nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa. Do kategorii rażącego naruszenia europejskiego prawa administracyjnego można również zaliczyć wydanie aktu z naruszeniem przepisów o właściwości, czy też błędnej wykładni przepisów prawa UE będących podstawą rozstrzygnięcia o obowiązkach strony, w szczególności naruszenie praw podstawowych,

⁸⁸⁵ Wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawie T-369/06, *Holland Malt BV v. Komisji*, pkt 179.

⁸⁸⁶ Opinia rzecznika generalnego D. Colomera, przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2005 r., w sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03, *Scalas i Lilliu v. Regione autonoma della Sardegna*, pkt 147. O ile beneficjent pomocy może w wyjątkowych okolicznościach powołać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań, o tyle państwo członkowskie nie może skutecznie podnieść zarzutu naruszenia tej zasady w celu usprawiedliwienia własnego naruszenia. Innymi słowy, państwo członkowskie nie może wywodzić z własnego czynu sprzecznego z prawem jakichkolwiek korzyści (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*) – S. Dudzik, dz. cyt., s. 481-482.

⁸⁸⁷ Tamże, s. 100.

⁸⁸⁸ Wyrok Sądu z dnia 18 października 2011 r., w sprawie T-53/10, *Peter Reisenhel v. OHMI*, ECR 2011, s. II-07287, pkt 41 i 45.

⁸⁸⁹ Zob. S. Schonberg, dz. cyt., s. 100.

a także naruszenie wymogów proceduralnych, które uniemożliwiają stronie obronę swoich praw w postępowaniu.

Po trzecie, organ administracji unijnej powinien wziąć pod uwagę interes indywidualny w utrzymaniu aktu administracyjnego. Jest to szczególnie ważne, jeżeli na mocy decyzji stronie zostały przyznane świadczenia pieniężne. Można też przyjąć, że nieodwracalne nakłady inwestycyjne poniesione w oparciu o odwołany akt mogą przesądzać o naruszeniu uzasadnionych oczekiwań jednostki. Niemniej jednak uszczerbek majątkowy spowodowany odwołaniem decyzji nie jest ani konieczny, ani wystarczający. Chodzi tu o raczej o konsekwencje, w szerokim tego słowa znaczeniu, odwołania aktów administracyjnych⁸⁹⁰. W sprawie *Alpha Steel* Trybunał stwierdził, że wprowadzając przedsiębiorca rozpoczął proces inwestycyjny zgodnie z przyznaną kwotą produkcji, jednak w dacie, kiedy została ona odwołana beneficjent wykorzystał tylko 10% tej kwoty. Innymi słowy, chociaż producent polegał finansowo na decyzji, to nadal był w stanie dostosować swoją produkcję do nowej decyzji⁸⁹¹.

Po czwarte, w procesie wyważania interesu publicznego i indywidualnego należy wziąć pod uwagę wpływ odwołania lub utrzymania w obrocie sprzecznej z prawem decyzji na sytuację osób trzecich⁸⁹². W sprawie *SNUPAT i Hoogovens* Trybunał podkreślił, że interes publiczny UE nakazuje, aby unikać sytuacji, gdy niezgodna z prawem decyzja o zwolnieniu z opłat publicznoprawnych prowadzi do uszczerbku dla pozostałych producentów zobowiązanych do płacenia tego rodzaju opłat⁸⁹³. Innymi słowy, wyważając sporne interesy należy zbadać, czy zaniechanie odwołania sprzecznej z prawem aktu administracyjnego będzie prowadzić do dyskryminacji pozostałych uczestników obrotu prawnego. Jednocześnie należy zauważyć, że wpływ na sytuację osoby trzeciej musi być bezpośredni⁸⁹⁴. W przytoczonej sprawie *De Compte* Trybunał uznał, że w okolicznościach tego sporu nie było żadnego interesu publicznego, który przeważał nad interesem indywidualnym wyrażającym się w pewności sytuacji prawnej beneficjenta, który miał prawo uważać ją za stabilną⁸⁹⁵. Przyznanie odszkodowania opartego na błędnej wykładni choroby zawodowej w sposób bezpośredni nie dyskryminowało innych pracowników⁸⁹⁶.

⁸⁹⁰ S. Schonberg, dz. cyt., s. 99.

⁸⁹¹ Tamże.

⁸⁹² Tamże.

⁸⁹³ Wyrok TS z dnia 22 marca 1961 r., w sprawach połączonych 42/59 i 49/59, *S.N.U.P.A.T. v. Wysokiej*, s. 87-89; wyrok TS z dnia 12 lipca 1962 r., w sprawie 14/61, *Hoogovens v. Wysokiej Władzy*, ECR 1962, s. 00485, s. 270-271.

⁸⁹⁴ S. Schonberg, dz. cyt., s. 100.

⁸⁹⁵ Wyrok TS z dnia 17 kwietnia 1997 r., w sprawie C-90/95P, *Henri de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1997, s. I-01999, pkt 39; wyrok Sądu z dnia 27 września 2006 r., w sprawie T-416/04, *Anna Kontouli v. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2006:281, pkt 161.

⁸⁹⁶ S. Schonberg, dz. cyt., s. 100.

W końcu po piąte, w procesie wyważania należy wziąć pod uwagę czas pomiędzy wydaniem aktu i jego odwołaniem⁸⁹⁷. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że odwołanie ze skutkiem *ex tunc* niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który korzystnie wpływa na sytuację strony, musi nastąpić w rozsądnym terminie⁸⁹⁸. Niewątpliwie jest to pojęcie nieostre. W związku z tym nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, w jakim terminie można odwołać decyzję. Ocena, czy termin jest rozsądny, powinna następować z uwzględnieniem okoliczności każdej sprawy z osobna, w szczególności powinna brać pod uwagę kontekst sprawy oraz poszczególne etapy procedury, stopień złożoności sprawy oraz znaczenie, jakie sprawa ma dla poszczególnych stron i ich postawę procesową⁸⁹⁹. Z jednej strony, rozsądny termin może być bardzo długi, jeżeli opóźnienie wynika z okoliczności niezależnych od organów administracji unijnej. W szczególności jeżeli opóźnienie jest spowodowane koniecznością wyczekiwania na zakończenie innych postępowań administracyjnych i sądowych, zarówno krajowych, jak i unijnych, od których zależy odwołanie aktu⁹⁰⁰. Z drugiej strony, termin nie będzie rozsądny, jeżeli winę za zwłokę w odwołaniu aktu ponosi organ administracji UE. W sprawie *Conorzio Cooperative d'Abruzzo* Trybunał podkreślił, że jeżeli Komisja decyzji błędnie poinformowała stronę, iż została przyznana dotacja w wysokości czterech, a nie trzech milionów lirów, to różnica nie może być odzyskana po upływie dwóch i pół roku. W tym przypadku wszystkie okoliczności przemawiały na korzyść jednostki. Komisja mogła wykryć swoją pomyłkę w ciągu kilku dni, podczas gdy beneficjent nie miał takiej możliwości⁹⁰¹.

Pojęcie rozsądnego terminu jest nierozzerwalnie związane z wyważaniem interesów. Innymi słowy, przy obliczaniu rozsądnego terminu należy mieć na względzie interes adresata polegający na utrzymaniu sytuacji prawnej, którą mógł uważać za stabilną, oraz interes publiczny polegający na działaniu w granicach i na podstawie prawa, jak również wyrażający się w ochronie zasobów finansowych UE⁹⁰². Jeżeli zaś chodzi

⁸⁹⁷ Tamże.

⁸⁹⁸ Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, pkt 63 wraz z cytowanym tam orzecznictwem.

⁸⁹⁹ Tamże, pkt 67; wyrok Sądu z dnia 10 maja 2006 r., w sprawie T-395/04, *Air One SpA v. Komisji*, ECR 2006, s. II-01343, pkt 61.

⁹⁰⁰ S. Schonberg, dz. cyt., s. 100.

⁹⁰¹ Urzędnik Komisji przygotował projekt o przyznaniu pomocy z istotnym błędem rachunkowym (jako kwotę pomocy wpisano cztery miliony lirów zamiast trzech milionów lirów). Błąd dostrzeżono w trakcie korekty. Po naniesieniu poprawek, z niewyjaśnionych przyczyn, do podpisu przedstawiono pierwotny projekt obarczony błędami, który następnie został doręczony beneficjentowi. Komisja przez dwa i pół roku nie spostrzegła swojego uchybienia – wyrok TS z dnia 26 lutego 1987 r., w sprawie 15/85, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo v. Komisji*, pkt 14-17.

⁹⁰² Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 11 września 2008 r., w sprawie F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, pkt 67.

o sposób obliczania terminu w celu oceny, czy jest on rozsądny, to jako punkt wyjścia należy wziąć pod uwagę datę wydania aktu⁹⁰³.

W końcu należy zwrócić uwagę na przesłanki zmiany lub uchylecia niezgodnych z prawem decyzji korzystnie wpływających na sytuację strony, jakie wynikają z modelu przepisów o postępowaniu administracyjnym Unii Europejskiej, który został przygotowany przez sieć *ReNEUAL*. Model ten zakłada, że z jednej strony organ administracji publicznej, zmieniając lub uchylając niezgodną z prawem decyzję korzystnie wpływającą na sytuację strony, bierze pod uwagę to, w jakim stopniu strona mogła w sposób uzasadniony oczekiwać, że decyzja ta była zgodna z prawem i w jakim stopniu strona polegała na jej legalności (art. III-36 ust. 2 modelu)⁹⁰⁴. Z drugiej strony, zgodnie z art. III-36 ust. 5 modelu, zmiana lub uchYLENIE może mieć moc wsteczną, gdy następuje w rozsądnym terminie. Z tego przepisu wynika więc, że organ administracji publicznej mógłby zmienić lub uchylić niezgodną z prawem decyzję korzystnie wpływającą na sytuację strony ze skutkiem na przyszłość w każdym czasie, a nie tylko w rozsądnym terminie⁹⁰⁵. Tego rodzaju regulacja z punktu widzenia ochrony uzasadnionych oczekiwań powinna być oceniona krytycznie.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły bezpośredniego wykonywania europejskiego prawa administracyjnego, czyli odwołania decyzji przez organy administracji UE. Trzeba jednak pamiętać, że uzasadnione oczekiwania mogą powstać przed organami administracji krajowej, które pośrednio wykonują europejskie prawo administracyjne⁹⁰⁶. Ich ochrona nabiera szczególnego znaczenia, gdy pomoc UE została wypłacona przez organy administracji krajowej niezgodnie z europejskim prawem administracyjnym. W tym kontekście powstaje pytanie: według jakich kryteriów i przesłanek powinno być chronione uzasadnione oczekiwanie w tego rodzaju sytuacjach? Czy według reguł europejskiego prawa administracyjnego, czy raczej prawa krajowego⁹⁰⁷? Istotna

⁹⁰³ Tamże, pkt 69.

⁹⁰⁴ P. Craig, C. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 96.

⁹⁰⁵ Tamże, s. 97.

⁹⁰⁶ Idzie tu o sprzeczność z europejskim prawem administracyjnym aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji krajowej. Tego rodzaju sprzeczność może przybrać jedną z następujących postaci: 1) po wydaniu ostatecznego aktu administracyjnego przez krajowy organ administracji TSUE wydał wyrok, z którego wynika, że taki akt administracyjny jest niezgodny z prawem UE, które zostało wadliwie zinterpretowane lub zastosowane, 2) prawo krajowe stanowiące podstawę ostatecznego aktu administracyjnego było niezgodne z prawem unijnym, 3) organ administracji krajowej, mimo istnienia w tym zakresie orzeczenia TSUE, wadliwie zastosował europejskie prawo administracyjne, 4) organ nie zastosował przepisu prawa unijnego do rozstrzygnięcia sprawy, mimo że miał taki obowiązek; M. Kisielowska, *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 154. Katalog ten można uzupełnić o szczególną postać sprzeczności z prawem, tj. rewindykacji pomocy UE wypłaconych przez organy krajowe niezgodnie z prawem UE, zob. T. Tridimas, dz. cyt., s. 287 i n.

⁹⁰⁷ Poza polem badań pozostaje szeroko komentowana w orzecznictwie i doktrynie problematyka obowiązku, procedury oraz formy wzruszenia ostatecznych aktów administracyjnych wydanych przez krajowe organy administracji, które okazały się niezgodne z europejskim prawem administracyjnym. Omówienie

w tym zakresie jest również relacja, jaka zachodzi pomiędzy zasadą pierwszeństwa i efektywności (skuteczności) europejskiego prawa administracyjnego a ochroną uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Zasada nieodwołalności krajowych aktów administracyjnych sprzecznych z europejskim prawem administracyjnym musi uwzględniać zasadę względnej autonomii proceduralnej państw członkowskich. Innymi słowy, wobec braku przepisów unijnych regulujących spory o zwrot nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych z budżetu UE, powinny one być rozstrzygane przez sądy krajowe na podstawie ich prawa krajowego z zastrzeżeniem ograniczeń, jakie nakłada prawo UE. Wśród tych ograniczeń na szczególną uwagę zasługują zasada równoważności i efektywności. Postępowanie prowadzone przez państwa członkowskie w celu egzekwowania prawa unijnego (w tym przypadku rewindykacji kwot wypłaconych niezgodnie z tym prawem) powinno być realizowane na takich samych warunkach, jakie są stosowane dla zapewnienia przestrzegania prawa krajowego (zasada równoważności). Procedury i kryteria przewidziane w prawie krajowym nie mogą prowadzić do tego, aby odzyskanie nienależnej pomocy było praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada efektywności)⁹⁰⁸. Innymi słowy, procedury krajowe nie powinny redukować skuteczności europejskiego prawa administracyjnego. Zapewnienie pełnej efektywności tego prawa może nawet wymagać odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego, co stanowi konsekwencję zasady pierwszeństwa prawa UE⁹⁰⁹. A zatem z jednej strony rewindykacja bezprawnie udzielonej pomocy ze środków UE powinna być prowadzona na podstawie przepisów prawa krajowego. W konsekwencji ochrona uzasadnionych oczekiwań powinna być udzielona na zasadach określonych w prawie krajowym. Z drugiej zaś strony, przepisy prawa krajowego nie mogą być stosowane w taki sposób, by uniemożliwić wyegzekwowanie bezpodstawnie pobranych z budżetu UE świadczeń⁹¹⁰.

W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy ograniczenia wynikające z zasady skuteczności europejskiego prawa administracyjnego mogą wyłączyć stosowanie przewidzianej w prawie krajowym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań lub zaufania?

tych zagadnień jest odrębnym zadaniem badawczym i wykracza poza ramy tego opracowania, zob. W. Kahl, *Rozwój prawa UE i orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 8-10; Z. Kmieciak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 224-233; M. Zapała, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej...*, s. 70-75; M. Baran, *Zasada pewności prawa...*, s. 17-19; wyrok TS z dnia 13 stycznia 2004 r., w sprawie C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECR 2004, s. I-00837, pkt 24-28; wyrok TS z dnia 19 września 2006 r., w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04, *i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 2006, s. I-08559, pkt 53-63 i pkt 68-72.

⁹⁰⁸ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 2007 r., w sprawie C-158/06, *Stichting ROM-project v. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECR 2007, s. I-05103, pkt 23; T. Tridimas, dz. cyt., s. 289; J. Łacny, dz. cyt., s. 209.

⁹⁰⁹ J. Łacny, dz. cyt., s. 209.

⁹¹⁰ Zob. S. Dudzik, dz. cyt., s. 470.

Przełomowy w tym zakresie był wyrok w sprawie *Milchkontor*, który dotyczył pomocy wspólnotowej przyznanej niemieckim producentom mleka w proszku. Mleko wyprodukowane przez beneficjentów nie spełniało jednak wymogów określonych w prawie wspólnotowym. Producent argumentował, że w okresie, kiedy pobierał pomoc, powszechnie znane metody kontroli oraz rozwój nauki i technologii nie pozwalały wykryć w mleku niedozwolonych substancji chemicznych. Nie sposób było więc przypisać beneficjentowi działania w złej wierze. Skarżący uznał, że obowiązek zwrotu pomocy narusza § 48 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym niezgodny z prawem akt administracyjny, który przyznaje świadczenie pieniężne, nie może zostać cofnięty, jeżeli beneficjent ma zaufanie względem legalności tego aktu. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że europejskie prawo administracyjne nie wyklucza możliwości stosowania przepisów krajowych dotyczących ochrony zaufania lub uzasadnionych oczekiwań pod warunkiem, iż interes Wspólnoty (dziś UE) jest w pełni uwzględniony. Nie można uznać za sprzeczny z europejskim prawem administracyjnym fakt, że prawo krajowe w dziedzinie odwoływania aktów administracyjnych uwzględnia obok zasady legalności również zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ ta zasada należy do wspólnotowego porządku prawnego⁹¹¹.

W sprawie *Stichting ROM-projekt* zgodnie z decyzją Komisji program operacyjny kończył się w dniu 31 grudnia 1999 r. Jednakże organ administracji krajowej w dniu 29 grudnia 1999 r., w ramach tego programu, przyznał pomoc spółce *Stichting ROM-project*, przy czym organ wadliwie określił termin zakończenia projektu na dzień 31 grudnia 2000 r. Jednocześnie wyjaśnił, że środki pochodzące z pomocy powinny być wydatkowane w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. Następnie w 2002 r. holenderski organ zażądał od beneficjenta zwrotu równowartości pomocy z uwagi na niezrealizowanie projektu w terminie do 31 grudnia 1999 r. Spółka nie zgodziła się z tym stanowiskiem, gdyż nie została poinformowana o rzeczywistej dacie zakończenia projektu. Beneficjent twierdził, że działał w dobrej wierze wobec daty wskazanej w decyzji organu administracji krajowej.

Trybunał potwierdził, że nie jest sprzeczne z europejskim prawem administracyjnym to, że prawo krajowe w zakresie wzruszania ostatecznych aktów administracyjnych uwzględnia obok zasady legalności również zasadę pewności prawa, ponieważ ta ostatnia należy do unijnego porządku prawnego. Decyzja Komisji, zakreślająca termin realizacji programu, nie została opublikowana, a jej wyłącznym adresatem było państwo członkowskie. Organ administracji krajowej nie powiadomił beneficjenta o terminie realizacji pomocy, który został określony w decyzji Komisji. Ponadto przyznając dotację

⁹¹¹ Wyrok TS z dnia 21 września 1983 r. w sprawie 205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH v. Republika Federalna Niemiec*, ECR 1983, s. 2633, pkt 30; J. Łacny, dz. cyt., s. 212-213.

w dniu 29 grudnia 1999 r., a zatem dwa dni przed upływem terminu realizacji programu, organ administracji krajowej stworzył sytuację prowadzącą w sposób nieunikniony do niezachowania warunków pomocy. W tym stanie rzeczy beneficjent nie miał możliwości poznania swoich praw i obowiązków. Z jednej strony, przedsiębiorca może kwestionować anulowanie pomocy wyłącznie pod warunkiem, że działał w dobrej wierze, przy czym zbadanie tej przesłanki należy do wyłącznej właściwości sądu krajowego. Z drugiej zaś strony, sąd krajowy jest obowiązany uwzględnić w pełni interes UE⁹¹².

A zatem beneficjent może na podstawie norm krajowych kwestionować odwołanie decyzji sprzecznej z europejskim prawem administracyjnym wyłącznie pod warunkiem, że działał w dobrej wierze co do prawidłowości udzielenia pomocy ze środków UE oraz jeżeli sąd krajowy w pełni uwzględni interes UE⁹¹³. W tym zakresie TSUE powierza wyważenie spornych interesów sądom krajowym. Jeżeli zaniedbania leżą po stronie władz krajowych, to prawo UE nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu krajowej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań (dobrej wiary lub zaufania) w celu wyłączenia obowiązku zwrotu pomocy. Jednakże zastrzega się, że w myśl reguły „czystych rąk” na ochronę uzasadnionych oczekiwań nie może powołać się beneficjent, który sam naruszył obowiązujące przepisy⁹¹⁴.

W tym kontekście powstaje jednak pytanie, co w sytuacji, gdy prawo krajowe nie przewiduje zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań (dobrej wiary lub zaufania)? Czy w takich okolicznościach jednostka może skutecznie powołać się na zasady europejskiego prawa administracyjnego? Z wyroku w sprawie *Gerekenens* wynika, że nie ma jakichkolwiek racjonalnych powodów, które w tej sytuacji uniemożliwiłyby ochronę uzasadnionych oczekiwań na zasadach określonych w europejskim prawie administracyjnym⁹¹⁵. Innymi słowy, jednostki mogą skorzystać z dobrodziejstwa ochrony

⁹¹² Wyrok TS z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06, *Stichting ROM-projecten v. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECR 2007, s. I-5103, pkt 23–34.

⁹¹³ Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony...*, s. 254-255.

⁹¹⁴ J. Łacny, dz. cyt., s. 291; wyrok TS z dnia 13 marca 2008 r., w sprawie C-383/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, pkt 56. Powyższe jest zbliżone do paremii *nemo audiatur prius turpitudine allegans*, czyli nie będzie wysłuchany, kto powołuje się na własną niegodziwość. W polskiej tradycji prawnej zasada „czystych rąk” jest związana z zarzutem nadużycia praw podmiotowych, o którym mowa w art. 5 kodeksu cywilnego. Z dobrodziejstwa tego zarzutu może skorzystać tylko ten, kto sam swego prawa nie nadużywa; K. Pietrzykowski, *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie cywilnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), dz. cyt., s. 126. O nadużyciu prawa w prawie administracyjnym zob. P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), dz. cyt., s. 187 i n.

⁹¹⁵ Sąd krajowy może więc wykonywać wspólnotowe zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, oceniając zarówno zachowanie beneficjentów utraconych funduszy, jak i administracji, jednak pod warunkiem pełnego uwzględnienia interesu UE; wyrok TS z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-383/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, pkt 59.

uzasadnionych oczekiwań jako zasady europejskiego prawa administracyjnego w celu wypełnienia luk prawa krajowego⁹¹⁶.

Powyższe rozważania wprost odnoszą się do zdecentralizowanego egzekwowania prawa UE przez organy administracji państw członkowskich tylko i wyłącznie w dziedzinie odzyskiwania środków pieniężnych wypłaconych z funduszy UE. Wobec niedostatku stanowiska doktryny i orzecznictwa w kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań, w przypadku odwoływania wadliwych krajowych aktów administracyjnych w innych dziedzinach pośredniego wykonywania prawa administracyjnego UE można z przytoczonych orzeczeń wyciągnąć pewne wnioski ogólne. I tak w warunkach pośredniego wykonywania prawa UE uzasadnione oczekiwania powinny być chronione według przesłanek określonych w prawie krajowym, co jest uzasadnione zasadą względnej autonomii proceduralnej państw członkowskich. Jednakże organy krajowe w tym zakresie powinny uwzględnić z jednej strony uzasadnione oczekiwania beneficjenta, a z drugiej – interes UE w odzyskaniu pomocy wypłaconej niezgodnie z prawem. Jedynie subsydiarnie, jeżeli prawo krajowe nie przewiduje ochrony uzasadnionych oczekiwań, sąd lub organ krajowy może procedować na podstawie przesłanek ich ochrony określonych w europejskim prawie administracyjnym.

4. Przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z przepisów administracyjnych *sensu stricto* oraz działań w formach niewładczych

Dotychczasowe rozważania dotyczyły warunków ochrony uzasadnionych oczekiwań w przypadku zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa lub odwołania aktów administracyjnych. W tym miejscu należy przejść do omówienia przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z niewiążących przepisów oraz niewładczych form wykonywania administracji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo powołania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań rozciąga się na wszystkie podmioty, u których administracja UE wzbudziła uzasadnione oczekiwania poprzez przedstawienie dokładnych zapewnień⁹¹⁷. Jednocześnie na potrzeby dalszych rozważań należy przyjąć, że zapewnienia administracji mogą być definiowane jako bezpośrednie lub pośrednie wypowiedzi (oświadczenia) organów stanowiących lub stosujących europejskie prawo administracyjne co do faktów, prawa lub intencji, które nie mogą być

⁹¹⁶ T. Tridimas, dz. cyt., s. 292.

⁹¹⁷ Wyrok Sądu z dnia 16 marca 2005 r., w sprawie T-283/02, *EnBW Kernkraft GmbH v. Komisji*, ECR 2005, s. II-00913, pkt 89.

kwalifikowane jako powszechnie obowiązujące akty prawne lub ostateczne akty administracyjne⁹¹⁸.

Ochrona uzasadnionych oczekiwań, które wynikają z zapewnień administracji, zależy od łącznego spełniania trzech przesłanek. Po pierwsze, administracja unijna musi przekazać zainteresowanemu dokładne, konkretne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia, pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienie te muszą być takiego rodzaju, by wzbudziły w podmiocie, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwania. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z właściwymi przepisami prawa⁹¹⁹.

Pierwszy z wymienionych warunków nakłada szczególne wymagania co do charakteru zapewnień i ich autora. Jednakże nie istnieją żadne ścisłe ograniczenia w zakresie formy tego rodzaju przyrzeczeń administracyjnoprawnych. Mogą one wynikać ze wskazówek, pism, listów, faksów, e-maili, raportów, not informacyjnych, komunikatów interpretacyjnych, wytycznych, okólników, instrukcji, kodeksów praktyki i innych dokumentów określających politykę administracyjną⁹²⁰. Ustnym zapewnieniom przypisuje się mniejszą wagę niż pisemnym z uwagi na trudności w ich udowodnieniu⁹²¹. Niemniej jednak bardzo precyzyjne ustne zapewnienia zostały uznane za wystarczającą podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań w paru ważnych sprawach⁹²².

Kluczową kwestią jest jednak wykazanie, że zapewnienie było wystarczająco precyzyjne i konkretne, aby wzbudzić uzasadnione oczekiwania⁹²³. Jednocześnie w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że nie może skutecznie powołać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań ten, komu administracja nie udzieliła konkretnych zapewnień⁹²⁴. W sprawie *Innova Private-Akademie* skarżący wniósł o odszkodowanie za straty spowodowane decyzją Komisji o odmowie przyznania dotacji na sfinansowanie inwestycji typu *joint venture* w Indiach. Tego rodzaju dofinansowania można było otrzymać na podstawie planu mającego na celu promowanie inwestycji

⁹¹⁸ „Representations take a variety of forms. For our purposes, representations may be defined as explicit or implicit administrative pronouncements of fact, law or intent which cannot be categorised as final decisions or determinations” – S. Schonberg, dz. cyt., s. 107. W krajowej literaturze pisze się, że źródłem uzasadnionych oczekiwań może być „obietnica administracji”. „Pod pojęciem tym rozumie się na ogół przyjętą politykę administracji” – J. Lemańska, *Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika...*, s. 217.

⁹¹⁹ Wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-347/03, *Eugénio Branco Lda v. Komisji*, pkt 102.

⁹²⁰ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 567-568; S. Schonberg, dz. cyt., s. 120.

⁹²¹ Wyrok Sądu z dnia 16 maja 2005 r., w sprawie T-283/02, *EnBW Kernkraft GmbH v. Komisji*, pkt 92-93 i 103.

⁹²² S. Schonberg, dz. cyt., s. 121 wraz z cyt. tam orzecznictwem. Co ciekawe, zgodnie z polskim projektem ustawy o zasadach ogólnych prawa administracyjnego w art. 19 tylko pisemne przyrzeczenia miałyby mieć charakter prawnie doniosły.

⁹²³ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 568.

⁹²⁴ Zob. wyrok TS z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-47/08, *Masdar (UK) LTD v. Komisji*, ECR 2011, s. I-04105, pkt 81.

w Azji i Ameryce Łacińskiej. Zdaniem skarżącego w sprawie doszło do naruszenia uzasadnionych oczekiwań, które wynikały z faksów wysłanych przez Komisję. Jednakże SPI podkreślił, że fakсы, na które powoływał się skarżący, nie zawierały wyraźnych oświadczeń, że dotacja zostanie przyznana⁹²⁵. Natomiast w sprawie *ENU* skarżący, który miał trudności w utylizacji uranu, powołał się na oświadczenie Komisji, że priorytetową kwestią jest znalezienie zadowalającego rozwiązania tego problemu. Jednocześnie Komisja podzieliła pogląd przedsiębiorcy, że polityka administracyjna w przyszłości powinna umożliwić rozwiązanie podobnych dylematów. Sąd uznał, że tego rodzaju stanowisko Komisji nie zawiera konkretnego zapewnienia, iż Komisja zobowiąże inne europejskie przedsiębiorstwa do nabycia od *ENU* uranu w cenie, której się domagał⁹²⁶.

P. Craig pisze, że zdecydowana większość skarg opartych na zarzucie naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie wywołała zamierzonego skutku, ponieważ zainteresowani nie byli w stanie wykazać precyzyjnych zapewnień administracji UE⁹²⁷. Istnieją jednak przypadki, w których udzielono ochrony prawnej oczekiwaniom tam, gdzie podstawą skarg były tego rodzaju zapewnienia. Można zatem postawić pytanie, kiedy zapewnienia są wystarczająco dokładne i konkretne?⁹²⁸ W tym zakresie sprawa *Urretavizaya* stanowi rzadki tego przykład. Skarżąca w wyniku konkursu została przyjęta na listę rezerwową asystentów badań, w grupie zaszerogowania wynagrodzenia C3, B3 lub B5. Następnie pisemnie zaoferowano jej wynagrodzenie w klasie B3 i przez 6 miesięcy wypłacano wynagrodzenie w wysokości właściwej dla tej grupy. Kiedy skarżąca zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie odpisu umowy, Komisja zaszerogowała ją do niższej grupy B5 i odpowiednio zmniejszyła wynagrodzenie. SPI stwierdził, że pisemna oferta stanowiła precyzyjne gwarancje, w których poprawność skarżąca nie mogła wątpić. W konsekwencji Sąd uznał decyzję o zaszerogowaniu za nieważną i zasądził na rzecz skarżącej stosowane odszkodowanie⁹²⁹.

Dobrym przykładem konkretnych zapewnień jest też sprawa *Embassy Limousines & Services*. W dniu 22 sierpnia 1995 r. Parlament Europejski opublikował w Dzienniku Urzędowym ogłoszenie o przetargu na przewozy członków Parlamentu Europejskiego specjalnymi samochodami prowadzonymi przez szoferów. *Embassy Limousines & Services* (dalej *Embassy*) złożyła ofertę w tym przedmiocie. W dniu 4 grudnia 1995 r. pracownik Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego telefonicznie skontaktował

⁹²⁵ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 568.

⁹²⁶ Wyrok Sądu z dnia 15 września 1995 r., w sprawach połączonych T-458/93 i T-523/93, *Empresa Nacional de Urânio SA (ENU) v. Komisji*, ECR 1995, s. II-02459, pkt 84-86.

⁹²⁷ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 569.

⁹²⁸ S. Schonberg, dz. cyt., s. 125.

⁹²⁹ Cyt. za S. Schonberg, dz. cyt., s. 125.

się z członkiem zarządu *Embassy* i przekazał mu, że Komitet Doradczy do spraw Nabywania i Zamówień (dalej *ACPC*) wydał pozytywną opinię o ofercie *Embassy*.

Jednocześnie z uwagi na zbliżający się termin wykonania umowy (tj. 1 stycznia 1996 r.) skarżąca spółka w trybie pilnym poczyniła szereg inwestycji zmierzających do przystosowania jej działalności do wykonania tego zamówienia publicznego. Jednakże w późniejszym okresie, w związku wątpliwościami co do kwalifikacji i doświadczenia pracowników *Embassy*, Parlament Europejski unieważnił przetarg oraz tymczasowo powierzył wykonanie tych usług innej spółce, o czym nie poinformowano skarżącej.

Embassy w skardze zarzuciła, że działanie Parlamentu Europejskiego było niezgodne z prawem, co skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą w zakresie, w jakim to postępowanie mogło racjonalnie doprowadzić do przekonania, że zawarcie umowy o wykonanie usług jest pewne. Skarżąca spółka twierdziła, że Parlament Europejski, wzbudzając uzasadnione oczekiwania co do otrzymania zamówienia oraz zachęcając do dokonania wszystkich czynności potrzebnych do osiągnięcia gotowości począwszy od dnia 1 stycznia 1996 r., naraził spółkę na szkodę majątkową.

Istota sprawy zależała od rozstrzygnięcia, czy rozsądny przedsiębiorca mógł uniknąć ryzyka, jakie poniósł w sprawie. Regułą jest, że przedsiębiorcy muszą ponosić ryzyko gospodarcze, które w sposób immanentny jest związane z ich działalnością. W postępowaniu przetargowym takim ryzykiem objęte są koszty związane z przygotowaniem oferty. Tak więc biorąc udział w procedurze przetargowej, przedsiębiorca musi liczyć się z koniecznością poniesienia tego rodzaju kosztów. Jeżeli jednak przed formalnym rozstrzygnięciem przetargu instytucja zamawiająca zachęciła oferenta do dokonania nieodwracalnych inwestycji, tak że wykraczałoby to poza normalne ryzyko gospodarcze związane ze złożeniem oferty, Wspólnota (dziś UE) może ponieść odpowiedzialność deliktową z tego tytułu.

Tymczasem Parlament Europejski w dniu 4 grudnia 1995 r. poinformował skarżącą spółkę, że *ACPC* wydał pozytywną opinię co do oferty *Embassy*. Tym samym spółka musiała być gotowa do wykonania usługi od stycznia 1996 r., co wymagało pilnego podjęcia niezbędnych inwestycji, by uniknąć przerwy w świadczeniu usług. Tak więc od grudnia 1995 r. zarówno Parlament Europejski, jak i skarżąca uważali, że *Embassy* będzie wykonywać zamówienie od 1 stycznia 1996 r. W konsekwencji, mimo że zamawiający wyraźnie nie zobowiązał skarżącej do dokonania inwestycji potrzebnych do należytego wykonania usług od 1 stycznia 1996 r., z uwagi na okoliczności sprawy było jasne, iż dokonując takich inwestycji wnioskodawca działał w sposób racjonalny po to, aby spełnić wymagania Parlamentu Europejskiego. Tak więc *Embassy* musiała zainwestować środki potrzebne do wykonania umowy natychmiast po otrzymaniu informacji w dniu 4 grudnia 1995 r. o zaakceptowaniu jej oferty.

Udzielając ochrony prawnej oczekiwaniu spółki, Sąd po pierwsze uznał, że Parlament Europejski wytworzył po stronie skarżącej zasadne przekonanie co do przyznania zamówienia i zachęcił *Embassy* do podjęcia ryzyka wykraczającego poza podejmowane zwykle przez oferentów uczestniczących w przetargach. Po drugie, nie poinformował skarżącej o ważnej zmianie w przebiegu przetargu (tj. o udzieleniu zamówienia tymczasowo innej spółce). A zatem Parlament Europejski dopuścił się czynu niedozwolonego, który stanowił podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej⁹³⁰. Oferent jeszcze przed formalnym rozstrzygnięciem przetargu został zachęcony przez zamawiającego do dokonania z wyprzedzeniem nieodwracalnych inwestycji, co wykraczało poza normalne ryzyko związane z udziałem w przetargu.

W sprawie *Citymo* Komisja nakłoniła oferenta, aby rozpoczął prace adaptacyjne, nie czekając nawet na podpisanie umowy najmu. Jednocześnie Komisja zapewniła, że koszty tych prac zostaną zwrócone oferentowi poprzez zapłatę dodatkowego czynszu. Takie zachęcenie do dokonania z wyprzedzeniem nieodwracalnych inwestycji, a w związku z tym do poniesienia ryzyka przewyższającego ryzyko nieodłącznie związane z daną działalnością, polegające na złożeniu oferty w ramach procedury udzielania zamówienia publicznego, narusza uzasadnione oczekiwania. Oferent działała przy tym w sposób racjonalny i rozsądny, akceptując dokonanie z wyprzedzeniem inwestycji koniecznych do realizacji umowy najmu zgodnie z wymogami Komisji. W tych okolicznościach Komisja naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, zrywając negocjacje poprzedzające zawarcie umowy po nakłonieniu skarżącej spółki do realizacji prac adaptacyjnych. W ramach procedury udzielania zamówień publicznych zasada uzasadnionych oczekiwań przyznaje więc ochronę prawną każdemu oferentowi, który znajduje się w sytuacji, z której wynika, że administracja unijna, dostarczając mu precyzyjnych zapewnień, spowodowała po jego stronie powstanie uzasadnionych oczekiwań⁹³¹.

Ponadto organy administracji unijnej w ramach określonych procedur muszą brać pod uwagę uzasadnione oczekiwania powstałe na skutek zobowiązań wynikających z aktów inicjujących postępowanie⁹³². I tak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań pociąga za sobą obowiązek Komisji do uwzględnienia w trakcie postępowania w sprawie pomocy państwa uzasadnionych oczekiwań, które mogły powstać na podstawie wskazówek zawartych w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. A zatem

⁹³⁰ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie T-203/96, *Embassy Limousines & Services v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1998, s. II-4239, pkt 73-87.

⁹³¹ Wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r., w sprawie T-271/04, *Citymo SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01375, pkt 108, 148-156. Zob. wyrok Sądu z dnia 16 marca 2005 r., w sprawie T-283/02, *EnBW Kernkraft GmbH v. Komisji*, pkt 88-122, gdzie wyjaśniono, że wprawdzie przedumowne negocjacje same w sobie nie wiążą stron, jednakże *in concreto* należy zbadać, czy podczas negocjacji organ administracji unijnej udzielił jednostce wyraźnych zapewnień i tym samym, czy wzbudził u niej uzasadnione oczekiwania.

⁹³² H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 188.

Komisja nie może uzasadniać końcowej decyzji brakiem dokumentów, których przedłożenia strona nie miała podstaw uznać za konieczne w świetle wskazówek wynikających z treści decyzji o wszczęciu postępowania⁹³³.

Za konkretne i precyzyjne zapewnienia mogą zostać uznane także przepisy administracyjne *sensu stricto*, o czym była już mowa w poprzednim rozdziale⁹³⁴. W tym miejscu należy dodać, że Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje np. w dziedzinie kontroli pomocy państw członkowskich, o ile nie odbiegają one od postanowień Traktatu i są akceptowane przez państwa członkowskie. W konsekwencji strony są uprawnione do powoływania się na tego rodzaju wytyczne i komunikaty, zaś sąd bada, czy Komisja trzymała się reguł, które sama na siebie nałożyła⁹³⁵.

Kwestia ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki może również powstać w przypadku odejścia od polityki administracyjnej nawet tam, gdzie nie przybiera ona formy przepisów administracyjnych *sensu stricto*⁹³⁶. Chodzi o odstępianie od polityki utrwalonej przez praktykę administracyjną. W sprawie *Ferriere San Carlo* przedsiębiorca został ukarany za przekroczenie kwoty sprzedaży stali, mimo że Komisja uprzednio powszechnie akceptowała przekroczenie limitów pod warunkiem, iż celem sprzedaży było zmniejszenie zapasów stali. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności grzywny wymierzonej z tytułu przekroczenia kwoty sprzedaży stali. Argumentował, że dokonał zbycia zgodnie z jednolitą praktyką przyjętą przez Komisję. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że skoro podmiot gospodarczy nie został powiadomiony we właściwym czasie o zmianie utrwalonej praktyki administracyjnej, która stosowana była przez Komisję od dwóch lat i polegała na tolerowaniu przekroczeń kwot sprzedaży stali, to wymierzenie grzywny z tego tytułu narusza uzasadnione oczekiwania, jakie miał przedsiębiorca w zakresie kontynuacji tej praktyki⁹³⁷. Tym samym ugruntowana praktyka

⁹³³ Wyrok Sądu z dnia 18 listopada 2004 r., w sprawie T-176/01, *Ferriere Nord SpA v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03931, pkt 88.

⁹³⁴ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 188.

⁹³⁵ Wyrok Sądu z dnia 18 listopada 2004 r., w sprawie T-176/01, *Ferriere Nord SpA v. Komisji*, pkt 134.

⁹³⁶ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 580. Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1080.

⁹³⁷ Wyrok TS z dnia 12 listopada 1987 r., w sprawie C-344/85, *SpA Ferriere San Carlo v. Komisji*, ECR 1987, s. 04435, pkt 12-13. P. Craig zwrócił uwagę, że w późniejszym orzecznictwie Trybunał odszedł od tej linii orzeczniczej – tenże, *EU Administrative Law...*, s. 580. „Niektóre strony wnoszące odwołanie podnoszą, że orzecznictwo to zostało podważone w wyroku z dnia 12 listopada 1987 r. w sprawie *Ferriere San Carlo przeciwko Komisji* [...]. Tymczasem, jak wskazała Komisja, wnioski, jakie ewentualnie można wyciągnąć z powyższego wyroku, nie przekładają się na szczególną sytuację, w której Komisji przysługują uprawnienia nadzorcze w dziedzinie prawa konkurencji, do których mają zastosowanie zasady przywołane w pkt 169–170 niniejszego wyroku. Z orzecznictwa Trybunału wynika, jak już przypomniano w pkt 169 niniejszego wyroku odnośnie do zarzutów opartych na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, że fakt, że Komisja wymierzała już w przeszłości grzywny w określonej wysokości za określone rodzaje naruszeń, nie może pozbawić jej możliwości podwyższenia tej wysokości w granicach wyznaczonych w rozporządzeniu nr 17, jeśli jest to konieczne, aby zapewnić realizację wspólnotowej polityki konkurencji.

administracyjna może wywołać uzasadnione oczekiwania co do zastosowania tych samych reguł oceny utrwalonych w tej właśnie formie⁹³⁸.

W sprawie *MCI* Komisja nieoczekiwanie odeszła od utrwalonej praktyki administracyjnej, która była powszechnie znana. Skarżąca spółka przytoczyła około dwudziestu komunikatów opublikowanych w Dzienniku Urzędowym i not prasowych informujących o umorzeniu postępowania w sprawie koncentracji przedsiębiorstw z uwagi na wycofanie zgłoszenia o koncentracji. W konsekwencji opublikowania przedmiotowych dokumentów skarżąca spółka miała prawo oczekiwać, że zgłoszenie rezygnacji z połączenia przedsiębiorstw jest wystarczające, aby umorzyć postępowanie zgodnie z wcześniejszą, znaną i podaną do wiadomości publicznej praktyką administracyjną Komisji. Orzecznictwo Trybunału potwierdza, że spójna, długotrwała i powszechnie znana praktyka administracyjna będąca w zgodzie z obowiązującymi przepisami może być podstawą uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych podmiotów⁹³⁹.

Jednakże tego rodzaju samozwiązanie praktyką administracyjną nie może nadmiernie ograniczać zdolności do dostosowania polityki administracyjnej do zmian społeczno-gospodarczych. Dlatego też poinformowanie o zamiarze odstąpienia od praktyki w indywidualnej sprawie może wykluczyć skuteczne powołanie się na ochronę uzasadnionych oczekiwań⁹⁴⁰. Administracja unijna w określonych sytuacjach może być przecież zobowiązana do zmiany przyjętej polityki administracyjnej utrwalonej przez spójną praktykę. Nie może to jednak odbywać się nagle, bez zapewnienia jednostce prawa do przystosowania się do nowej sytuacji.

Co ciekawe, podobne wymogi wynikają z rezolucji Parlamentu Europejskiego. W dniu 15 stycznia 2013 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję i zwrócił się do Komisji z żądaniem przedłożenia, na podstawie art. 298 TFUE, wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury administracyjnej Unii Europejskiej⁹⁴¹. Zgodnie z zaleceniem trzecim rezolucji Parlamentu Europejskiego przyszłe rozporządzenie powinno

Natomiast skuteczne stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji wymaga, aby Komisja mogła w każdej chwili dostosować wysokość grzywnien do potrzeb tej polityki” – wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-205/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005, s. I-05425, pkt 174-175, 245. Z wyroku tego nie wynika, aby Trybunał przyjął, że stała praktyka administracyjna nie może stanowić podstawy ochrony uzasadnionych oczekiwań, lecz wyjaśnił, że wysokości dotychczas wymierzanych grzywnien nie pozbawia możliwości podwyższenia tej wysokości w ramach ustawowego zagrożenia karą.

⁹³⁸ Zob. wyrok Sądu z dnia 22 maja 2007 r., w sprawie T-216/05, *Mebrom NV v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01507, pkt 106.

⁹³⁹ Wyrok Sądu z dnia 28 września 2004 r., w sprawie T-310/00, *MCI Inc. v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03253, pkt 112.

⁹⁴⁰ Zob. D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 235.

⁹⁴¹ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2014 INI). Szerzej na temat kontekstu tej rezolucji zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 150-153.

regulować m.in. zasadę spójności i ochrony uzasadnionych oczekiwań, zgodnie z którą sposób działania administracji unijnej powinien być spójny i zgodny z normalną praktyką administracyjną, która była powszechnie znana. Jednakże w przypadku istnienia w konkretnych sprawach uzasadnionych podstaw do odstąpienia od normalnej praktyki administracyjnej należy podać powody, które uzasadniają takie odstąpienie⁹⁴².

Z powyższych spraw wynika, że uzasadnione oczekiwania mogą powstać tylko w sytuacji, gdy organ administracji UE udzielił wyraźnego zapewnienia. Nasuwa się zatem pytanie, czy jednostka nabywa roszczenia o ochronę uzasadnionych oczekiwań, jeżeli organ milczy. Otóż ogólnie rzecz ujmując, bezczynność sama w sobie nie skutkuje powstaniem uzasadnionych oczekiwań⁹⁴³. Jednakże w wyjątkowych okolicznościach długotrwała zwłoka organu stosującego europejskie prawo administracyjne może prowadzić do naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, jeżeli jednostce nie można przypisać winy za ten stan⁹⁴⁴. Dobrym tego przykładem jest sprawa *RSV*, która dotyczyła pomocy udzielonej przez Holandię w 1981 r. na rzecz beneficjenta z sektora stoczniowego. *RSV* od wielu lat korzystał z tej pomocy, która była zatwierdzona przez Komisję. Jednak w 1984 r. Komisja uznała kolejną transzę pomocy za niezgodną ze wspólnym rynkiem oraz nakazała jej zwrot. W skardze beneficjent zarzucił obrazę zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań polegającą na 26-miesięcznej zwłoce, jaka upłynęła pomiędzy wszczęciem postępowania a wydaniem zaskarżonej decyzji. Trybunał uznał, że w sprawie nie zachodziły okoliczności usprawiedliwiające zwłokę Komisji w załatwieniu sprawy. Tego rodzaju opóźnienie prowadziło do uzasadnionych oczekiwań, że przyznana pomoc jest zgodna z prawem oraz pozwalała na działanie wobec niej w dobrej wierze⁹⁴⁵. Fundamentalne wymogi pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwiają się temu, aby organ administracji UE mógł bez końca opóźniać wykonywanie swoich zadań. A zatem w pewnych kwalifikowanych okolicznościach zwłoka w wydaniu decyzji może być podstawą powstania po stronie jednostki uzasadnionych oczekiwań⁹⁴⁶.

⁹⁴² J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 154.

⁹⁴³ „Na ochronę uzasadnionych oczekiwań beneficjenta pomocy państwa można się powoływać pod warunkiem, że tenże beneficjent uzyskał wystarczająco dokładne zapewnienia, które wynikają z działania podjętego przez Komisję i pozwalają mu sądzić, że środek nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Natomiast w przypadku niezajęcia wyraźnego stanowiska przez Komisję w sprawie środka, który jej zgłoszono, milczenie ze strony instytucji nie może – w oparciu o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorstwa, które stało się beneficjentem pomocy – stanowić przeszkody w jej odzyskaniu” – wyrok Sądu z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawach połączonych T-427/04 i T-17/05, *France Télécom v. Komisji*, ECR 2009, s. II-04315, pkt 261.

⁹⁴⁴ S. Schonberg, dz. cyt., s. 122. Odmienne D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 243-244.

⁹⁴⁵ S. Dudzik, dz. cyt., s. 484-485.

⁹⁴⁶ W późniejszym orzecznictwie Trybunał nieco zmodyfikował swoją linię orzeczniczą uznając, że sprawa *RSV* była wyjątkowym przypadkiem. „W tym zakresie opóźnianie przez Komisję wydania decyzji o bezprawności pomocy, obowiązku jej zniesienia i odzyskania przez państwo członkowskie może, w pewnych

Z orzecznictwa jasno wynika, że zapewnienie udzielone pod warunkiem nie tworzy uzasadnionych oczekiwań. Zapewnienie nie tylko powinno być dokładne i bezwarunkowe, lecz musi również pochodzić z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Ten ostatni wymóg jest bardzo ściśle przestrzegany. Przede wszystkim źródłem uzasadnionych oczekiwań nie może być zachowanie zainteresowanej jednostki⁹⁴⁷. A zatem nie można oprzeć uzasadnionego oczekiwania na jednostronnym działaniu strony, która odniosłaby z niego korzyść⁹⁴⁸. Ponadto zapewnienia udzielone przez organ administracji państw członkowskich nie mogą stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań wobec działań organów administracji UE⁹⁴⁹. Dlatego praktyka organów administracji krajowej nie może sama w sobie uzasadniać oczekiwania jednostki, że zostanie odpowiednio do tej praktyki potraktowana przez organy administracji unijnej⁹⁵⁰.

Zapewnienia muszą więc pochodzić od organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli tego rodzaju kompetencja została przypisana organowi kolegialnemu, to zapewnienie udzielone przez jednego urzędnika nie wiąże organu stosującego europejskie prawo administracyjne⁹⁵¹. W sprawie *Tokai Carbon* dyrektor generalny Komisji obiecał, że sankcje administracyjne nałożone w Stanach Zjednoczonych zostaną zaliczone na poczet grzywny wymierzonej przez Komisję. Jednakże decyzja w tym przedmiocie mogła zostać wydana zgodnie z zasadą kolegialności przez Komisję a nie przez dyrektora generalnego. W konsekwencji ten ostatni nie mógł udzielić dokładnych zapewnień pochodzących z uprawnionego źródła, ponieważ jego kompetencje ograniczały się do przedłożenia propozycji kolegium⁹⁵².

okolicznościach, być podstawą powstania po stronie beneficjentów tej pomocy uzasadnionych oczekiwań, które mogą uniemożliwić Komisji nakazanie państwu członkowskiemu przeprowadzenia zwrotu tej pomocy (zob. wyrok TS z dnia 24 listopada 1987 r. w sprawie 223/85, *RSV przeciwko Komisji*, Rec. s. 4617, pkt 17). Jednakże okoliczności sprawy zakończonej tym wyrokiem były nadzwyczajne i nie istnieją żadne podobieństwa pomiędzy nimi a okolicznościami niniejszego przypadku. Pomoc rozpatrywana w tym wyroku dotyczyła bowiem sektora od wielu lat korzystającego z pomocy państwa zatwierdzonej przez Komisję, która była przeznaczona na pokrycie dodatkowych kosztów operacji, jaka była już objęta zatwierdzoną pomocą (wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99, *Niemcy v. Komisji*, Rec. s. I-1139, pkt 44). W każdym razie w przypadku pomocy państwa, która nie została zgłoszona, Komisja ponosi odpowiedzialność za takie opóźnienie począwszy od chwili, kiedy powzięła informację o istnieniu pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem” – wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawie C-298/00 P, *Włochy v. Komisji*, ECR 2004, s. I-04087, pkt 90-91.

⁹⁴⁷ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 567; D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 230-231.

⁹⁴⁸ Wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2004 r., w sprawie T-107/02, *GE Betz Inc v. OHIM*, ECR 2004, s. II-01845, pkt 87.

⁹⁴⁹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 188; wyrok Sądu z dnia 14 stycznia 2001 r., w sprawie T-109/01, *Fleuren Compost BV v. Komisji*, ECR 2004, s. II-00127, pkt 144. Zob. D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 231.

⁹⁵⁰ Zob. wyrok TS z dnia 28 października 2004 r., w sprawie C-164/01, *G. van den Berg v. Radzie i Komisji*, ECR 2004, s. I-10225, pkt 69.

⁹⁵¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 188.

⁹⁵² Wyrok Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawach połączonych T-236/01, T-239/01, od T-244/01 do T-246/01, T-251/01 i T-252/01, *Tokai Carbon Co. Ltd. i inni*, ECR 2004, s. II-01181, pkt 152-153.

Druga przesłanka ochrony uzasadnionych oczekiwań jest spełniona, jeżeli zapewnienia były tego rodzaju, że wzbudziły u jednostki uzasadnione nadzieje. Niezależnie od formy konkretne, precyzyjne, bezwarunkowe zapewnienie pochodzące z właściwych i wiarygodnych źródeł zasadniczo prowadzi do uzasadnionych oczekiwań, że organ administracji UE będzie działał zgodnie z tym zapewnieniem. Według S. Schonberga tego rodzaju domniemanie jest wzruszalne z trzech powodów⁹⁵³. Po pierwsze, oczekiwanie nie jest uzasadnione, jeżeli jednostka nie działała w zaufaniu wobec zapewnień. W przytoczonej sprawie *Tokai Carbon* skarżący sam wątpił w dokładność zapewnień udzielonych przez dyrektora generalnego Komisji. Jeszcze przed skierowaniem sprawy na drogę sądową skarżący zarzucił Komisji, że nie ujawniła, czy i w jakiej mierze uwzględni grzywny nałożone w Stanach Zjednoczonych z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. W tym czasie spółka nie powołała się na jakiegokolwiek zapewnienia. W każdym razie na tym etapie postępowania skarżący nie twierdził, że sporna obietnica skłoniła go do działania w zaufaniu do niej⁹⁵⁴.

Po drugie, oczekiwanie wynikające z zapewnień administracji uzyskanych na skutek oszustwa lub podstępu nie zasługują na ochronę⁹⁵⁵. Dla przykładu można wskazać, że zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które zostało uzyskane na drodze oszustwa, nie może stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań. P. Craig zauważył, że nie tylko podstęp lub oszustwo może wykluczyć ochronę uzasadnionych oczekiwań, lecz także każde inne bezprawne zachowanie jednostki⁹⁵⁶. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań nie mogą powołać się podmioty, które dopuściły się oczywistych naruszeń obowiązujących przepisów prawa. Wobec tego przedsiębiorca, który umyślnie zachował się w sposób sprzeczny np. z regułami konkurencji, nie może skorzystać z dobrodziejstwa ochrony uzasadnionych oczekiwań. Tym samym zasada uzasadnionych oczekiwań nie chroni sytuacji powstałych z bezprawnych działań jednostki. S. Schonberg zwrócił również uwagę, że wprawdzie oczekiwanie zysku gospodarczego może być rozsądne, jednak TSUE nie udziela ochrony prawnej przedsiębiorcom, którzy wykorzystują zapewnienia administracji unijnej w celu uzyskania spekulacyjnych zysków⁹⁵⁷.

⁹⁵³ S. Schonberg, dz. cyt., s. 125.

⁹⁵⁴ Wyrok Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawach połączonych T-236/01, T-239/01, od T-244/01 do T-246/01, T-251/01 i T-252/01, *Tokai Carbon Co. Ltd. i inni*, ECR 2004, s. II-01181, pkt 154.

⁹⁵⁵ S. Schonberg, dz. cyt., s. 126.

⁹⁵⁶ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 572-573.

⁹⁵⁷ Jednocześnie S. Schonberg krytykuje tego rodzaju podejście sądów UE. W jego ocenie organ lub sąd UE nie powinien odmawiać ochrony uzasadnionych oczekiwań tylko z tego powodu, że nie pochwała taktyki biznesowej przedsiębiorcy – tenże, dz. cyt., s. 126. Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 573.

Po trzecie, zapewnienie nie wiąże organu administracji unijnej, jeżeli nastąpiła zmiana, którą można było przewidzieć⁹⁵⁸. Tak więc jednostka nie może zasadnie domagać się ochrony oczekiwań, jeżeli została ostrzeżona, że zapewnienia nie będą przestrzegane⁹⁵⁹. Kryterium przewidywalności jest niezwykle ważne w europejskim prawie administracyjnym, gdyż większość stron sporów sądowoadministracyjnych to profesjonaliści lub członkowie personelu urzędniczego UE. Od obu tych grup wymaga się dołożenia należytej staranności w kontaktach z organami administracji UE⁹⁶⁰. I tak w sprawie *Isabel Clara Centeno Mediavilla* niektórzy urzędnicy przed wydaniem spornych decyzji otrzymali wskazówki ze strony administracji co do sposobu zaszeregowania ich wynagrodzenia. Jednakże tym wskazówkom towarzyszyły ostrzeżenia o możliwości zatrudnienia na podstawie nowych przepisów regulaminu pracowniczego⁹⁶¹. Wobec treści ostrzeżenia urzędnicy nie mogli zatem zasadnie oczekiwać, że organ postąpi zgodnie z zapewnieniem.

W orzecznictwie ugruntowany jest też pogląd, że jeżeli przedsiębiorca był w stanie przewidzieć odejście od zapewnień, nie może skutecznie powołać się na uzasadnione oczekiwania, ponieważ w tej sytuacji byłyby one po prostu nieuzasadnione⁹⁶². Profesjonaliści muszą zatem zapoznać się z treścią Dzienników Urzędowych oraz propozycji legislacyjnych, w tym komunikatów Komisji publikowanych również w prasie specjalistycznej oraz powinni znać trendy w dziedzinie polityki handlowej⁹⁶³. Sądy unijne, oceniając należytą staranność przedsiębiorców i ich zdolność do przewidywania odejścia od zapewnień, są bardzo wymagające⁹⁶⁴. W sprawie *Behn* skarżący importował papier z państw trzecich, w związku z czym zapłacił cło w wysokości 3% i 7,5% określone na podstawie instrukcji taryf celnych opublikowanej przez niemieckie Ministerstwo Finansów. W późniejszym okresie okazało się jednak, że zgodnie ze wspólnotowymi przepisami stawki cła powinny odpowiednio wynosić 3,2% i 8 %, dlatego też niemiecki urząd celny zobowiązał podatnika do zapłaty różnicy.

Wnioskodawca twierdził, że działał w zaufaniu do instrukcji sporządzonej przez niemieckie Ministerstwo, a zatem nie był w stanie rozpoznać błędu. Stanowiska tego nie podzielił Trybunał, który uznał, że tylko wspólnotowe przepisy regulujące wysokość cła stanowiły prawo pozytywne w tym zakresie od daty ich opublikowania w Dzienniku

⁹⁵⁸ S. Schonberg, dz. cyt., s. 126.

⁹⁵⁹ Tamże.

⁹⁶⁰ S. Schonberg, dz. cyt., s. 127.

⁹⁶¹ Wyrok TS z dnia 21 września 2007 r., w sprawie C-443/07 P, *Isabel Clara Centeno Mediavilla i inni*, ECR 2008, s. I-10945, pkt 90.

⁹⁶² Zob. Wyrok TS z dnia 10 marca 2005 r., w sprawie C-342/03, *Hiszpania v. Radzie*, ECR 2005, s. I-01975, pkt 48.

⁹⁶³ S. Schonberg, dz. cyt., s. 127.

⁹⁶⁴ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 571.

Urzędowym UE i każdy powinien zapoznać się z ich treścią⁹⁶⁵. Stąd też profesjonalści nie mogli polegać i powołać się na błędne stawki cła określone w instrukcji, gdyż wyłącznym źródłem prawa są odpowiednie przepisy europejskiego prawa administracyjnego.

Ponadto w judykaturze powszechnie przyjmuje się, że nie można mieć uzasadnionych oczekiwań co do utrzymania istniejącej sytuacji wynikającej z zapewnień lub praktyki, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego organom administracji UE⁹⁶⁶. W jednej ze spraw spółka *Finsider* uzyskała pozytywną opinię eksperta Komisji w sprawie jej planów inwestycyjnych w nowej hucie. Jednakże kilka miesięcy później Komisja wprowadziła bardzo rygorystyczne kwoty produkcji stali, co skutkowało tym, że inwestycja *Finsider* stała się nieopłacalna. Trybunał nie podzielił zarzutu spółki, że naruszono jej uzasadnione oczekiwania. Wydając pozytywną opinię, Komisja nie mogła przecież przewidzieć kryzysu w sektorze obrotu stalą. Dlatego w ramach przysługującego jej uznania mogła zmienić sytuację wynikającą z zapewnienia. S. Schonberg słusznie zauważył, że tego rodzaju tok rozumowania jest niezadawalający⁹⁶⁷. Skoro zmiany na rynku był zaskoczeniem dla ekspertów Komisji, to tym bardziej były one nieprzewidywalne dla przedsiębiorcy. Wydaje się, że prawdziwym powodem oddalenia skargi było to, że interes UE wyrażający się w skutecznym zarządzaniu wspólnym rynkiem stali przeważał nad uzasadnionymi oczekiwaniami jednostki⁹⁶⁸. Należy więc podkreślić, że kryterium przewidywalności łączy się z kwestią wyważenia interesu publicznego i indywidualnego.

Z poczynionych ustaleń wynika, że sądy UE restrykcyjnie badają kryterium przewidywalności. S. Schonberg, a za nim P. Craig, podnoszą, że o ile jest to uzasadnione, gdy chodzi o największe i najlepiej poinformowane podmioty gospodarcze, o tyle wskazane jest bardziej elastyczne oraz liberalne podejście wobec mniej doświadczonych przedsiębiorców oraz osób fizycznych, które polegają na zapewnieniach i praktyce administracji⁹⁶⁹.

Trzecią przesłanką ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z zapewnień jest ich legalność. Argument oparty na uzasadnionych oczekiwaniach jest tym mniej zasadny, jeżeli zapewnienia administracji są niezgodne z prawem. Innymi słowy, sprzeczne z prawem zapewnienia nie mogą być podstawą uzasadnionych oczekiwań⁹⁷⁰.

⁹⁶⁵ Wyrok TS z dnia 28 czerwca 1990 r., w sprawie C-80/89, *Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH v. Hauptzollamt Itzehoe*, ECR 1990, s. I-02659, pkt 13.

⁹⁶⁶ Zob. wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/-2 P do 208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005 s. I-5425, p. 171.

⁹⁶⁷ S. Schonberg, dz. cyt., s. 130-131.

⁹⁶⁸ Tamże.

⁹⁶⁹ Tamże, s. 128; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 571-572.

⁹⁷⁰ Kategoria sprzeczności z prawem UE jest ujmowana dosyć szeroko. W sprawie *CPEM* zarzut obrazy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań został oparty na radach pracowników Komisji co do tego, że zaniechanie wniesienia przewidywanego udziału finansowego nie doprowadzi do cofnięcia przyznanej pomocy.

Błędna wykładnia przepisów prawa przedstawiona przez organ administracji UE także nie prowadzi do powstania uzasadnionych oczekiwań⁹⁷¹. Zapewnienia administracji nie mogą zatem zostać przeciwstawione treści powszechnie obowiązujących przepisów europejskiego prawa administracyjnego⁹⁷². W sprawie *Air France SPI* stwierdził, że organy administracji UE nie mogą być zmuszone do stosowania przepisów europejskiego prawa administracyjnego *contra legem* ze względu na ochroną uzasadnionych oczekiwań, które zostały wywołane poprzez działania administracji unijnej w formach niewładczych⁹⁷³. Te reguły znajdują zastosowanie nawet, jeżeli zapewnienie było bardzo precyzyjne, konkretne i bezwarunkowe oraz pochodziło od właściwego organu administracji UE⁹⁷⁴. W sprawie *Thyssen* skarżący domagał się uchylecia grzywny ze względu na zapewnienie złożone przez Komisję, że przedsiębiorca nie będzie ukarany grzywną, jeżeli przekroczy kwotę produkcji. Jednakże Trybunał wyjaśnił, że żaden urzędnik nie może złożyć zapewnienia co do wadliwego stosowania przepisów europejskiego prawa administracyjnego⁹⁷⁵.

Sądy UE stosują podobną argumentację w zakresie pośredniego wykonywania europejskiego prawa administracyjnego przez organy administracji krajowej. W tym względzie Trybunał orzekł, że zachowanie organu krajowego, które pozostaje w sprzeczności z przepisami europejskiego prawa administracyjnego, nie prowadzi do uzasadnionych oczekiwań po stronie jednostki⁹⁷⁶. W sprawie *Lageder* skarżący w 1973 r. został poinformowany przez włoską administrację, że nie ma obowiązku zapłaty cła z tytułu eksportu wina, ponieważ było one gatunkowe i dlatego też zostało zwolnione z płatności zgodnie z odpowiednim rozporządzeniem. W 1977 r. inny włoski organ uznał, że wino nie mogło zostać uznane za jakościowe w rozumieniu tego rozporządzenia, dlatego zażądał zapłaty stosownych opłat publicznoprawnych z tego tytułu. W tych okolicznościach Trybunał

Jednakże z zaproszenia do składania wniosków wynikało, że beneficjent był zobowiązany współfinansować projekt w wysokości 15% dotacji, co zostało potwierdzone w decyzji o przyznaniu pomocy. Wobec tego zapewnienia Komisji, które naruszały prawne warunki przyznania pomocy, nie mogły stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań. Tym bardziej, że z decyzji wynikało, iż wszelkie zmiany warunków przyznania pomocy muszą być sformułowane na piśmie, a porozumienia ustne nie wiążą. Beneficjent był więc świadomy, że zapewnienia udzielone ustnie nie mogły zwolnić go z przestrzegania jego zobowiązań z tytułu decyzji o przyznaniu pomocy – wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie T-444/07, *CPEM v. Komisji*, ECLI:EU:T:2009:227, pkt 127-128. T444/07, EU:T:2009:227.

⁹⁷¹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 189.

⁹⁷² Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych C-31/91 do C-44/91 *SpA Alois Lageder i inni v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1993:132, pkt 34-35.

⁹⁷³ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 587.

⁹⁷⁴ Tamże.

⁹⁷⁵ Tamże, s. 587.

⁹⁷⁶ Wyrok TS z dnia 26 kwietnia 1988 r., w sprawie C-316/86, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Krucken*, ECR 1988, s. 02213, pkt 24; wyrok TS z dnia 7 kwietnia 2011 r., w sprawie C-153/10, *Staatssecretaris van Financiën v. Sony Supply Chain Solution*, ECR 2011, s. I-02775, pkt 47.

potwierdził, że praktyka państw członkowskich sprzeczna z europejskim prawem administracyjnym nie stanowi podstawy do ochrony uzasadnionych oczekiwań⁹⁷⁷.

Uzasadnione oczekiwania nie mogą zatem powstać z zapewnień administracji niezgodnych z prawem, co jednak zaskakuje, biorąc pod uwagę, że w przypadku odwołania wadliwych aktów administracyjnych organ obowiązany jest uwzględnić uzasadnione oczekiwania. P. Craig słusznie zwraca uwagę, że w obu tych sytuacjach zachodzi taki sam konflikt między interesem publicznym UE i indywidualnym⁹⁷⁸. Z jednej strony, interes publiczny wymaga zapewnienia, aby przepisy UE były właściwie stosowane. Z drugiej zaś strony, interes indywidualny wyraża się w tym, że jednostka nie miała powodu wątpić w legalność decyzji lub zapewnień administracji⁹⁷⁹. Sądy UE są skłonne do wyważania tych interesów przy odwołaniu niezgodnych z prawem aktów administracyjnych. Jednak odmawiają tego, gdy chodzi o sprzeczne z prawem zapewnienia administracji. Wprawdzie można twierdzić, że tego rodzaju rozróżnienie jest uzasadnione ze względu na większą formalność i wiążący charakter aktów administracyjnych⁹⁸⁰. Jednakże właśnie ze względu na ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki działania w formach niewładczych, w szczególności przepisy administracyjne *sensu-stricto*, mogą pośrednio wywoływać skutek prawny zewnętrzny⁹⁸¹. Tak więc przytoczony argument nie jest przekonujący.

P. Craig pisze, że alternatywnie można twierdzić, iż skoro zapewnienia administracji naruszają przepisy prawa, oczekiwania przezornego, rozsądnego i dobrze poinformowanego podmiotu prawa są niepewne⁹⁸². Ten argument może być prawdziwy w konkretnej sprawie. Nie uzasadnia jednak odmiennego traktowania niezgodnych z prawem aktów administracyjnych i zapewnień, ponieważ tego rodzaju teza może być równie prawdziwa w konkretnym przypadku odwołania sprzecznego z prawem aktu administracyjnego⁹⁸³. A zatem całkowite wyłączenie ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających z niezgodnych z prawem zapewnień administracji UE nie znajduje racjonalnych argumentów.

Co ciekawe, z orzecznictwa wynika, że jakkolwiek niezgodne z prawem zapewnienia pochodzące od organów stosujących europejskie prawo administracyjne nie stanowią podstawy uzasadnionych oczekiwań, to tego samego nie można powiedzieć o opóźnieniu w skorygowaniu tych błędnych informacji. W sprawie *Richez-Parise* Trybunał

⁹⁷⁷ Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1993 r., w sprawach połączonych C-31/91 do C-44/91, *SpA Alois Lageder i inni v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, pkt 34-38.

⁹⁷⁸ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 588.

⁹⁷⁹ Tamże.

⁹⁸⁰ Tamże.

⁹⁸¹ Zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 71.

⁹⁸² P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 589.

⁹⁸³ Tamże.

potwierdził, że brak korekty błędnych zapewnień dotyczących wykładni prawa może prowadzić do odpowiedzialności UE za skutki wadliwych informacji⁹⁸⁴. Dlatego też zaprezentowana powyżej krytyka jest tym bardziej uzasadniona.

5. Uwagi końcowe

Uwzględniając subiektywny charakter zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, trudno jest podać jej wyczerpujący opis⁹⁸⁵. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że Trybunał konstruuje warunki ochrony uzasadnionych oczekiwań na bardzo wysokim poziomie. Ogólnie rzecz ujmując, za rzecznikiem generalnym P. Légerem można przyjąć, że naruszenie tej zasady następuje, jeżeli kumulatywnie zostaną spełnione trzy warunki⁹⁸⁶. Po pierwsze, musi istnieć obiektywna podstawa uzasadnionych oczekiwań, tj. akt lub inne zachowanie organu stanowiącego bądź stosującego europejskie prawo administracyjne, które po stronie jednostki spowodowało uzasadnione oczekiwania⁹⁸⁷. Po drugie, osoba, której to dotyczy, nie może być w stanie przewidzieć zmiany postępowania przyjętej przez administrację unijną. Innymi słowy, uzasadnione oczekiwania mogą powstać tylko po stronie rozsądnego, przezornego oraz dobrze poinformowanego podmiotu prawa, który nie był w stanie przewidzieć zmiany postępowania przyjętego przez organ stanowiący lub stosujący europejskie prawo administracyjne. Po trzecie, ochronie uzasadnionych oczekiwań nie może się sprzeciwić interes publiczny leżący u podstaw zaskarżonego aktu lub innego zachowania organu stanowiącego bądź stosującego europejskie prawo administracyjne⁹⁸⁸.

⁹⁸⁴ Wyrok TS z dnia 28 maja 1970 r., w sprawach połączonych 19, 20, 25 oraz 30/69, *Denise Richez-Parise i inni v. Komisji*, ECR 1970, s. 00325, pkt 40-41.

⁹⁸⁵ Opinia rzecznika generalnego P. Légera przedstawiona w dniu 9 lutego 2006 r. w sprawach połączonych: C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 v. Komisji*, pkt 368-370.

⁹⁸⁶ Zatem brak którejkolwiek z tych przesłanek przesądza o bezzasadności zarzutu naruszenia uzasadnionych oczekiwań – opinia rzecznika generalnego P. Légera przedstawiona w dniu 9 lutego 2006 r. w sprawach połączonych: C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 v. Komisji*, pkt 365-370; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36.

⁹⁸⁷ Rzecznik generalny Ch. Stix-Hackl argumentuje, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań „po pierwsze wymaga ona, z obiektywnego punktu widzenia, sytuacji uzasadnionych oczekiwań stworzonej przez Wspólnotę” – tenże, w opinii przedstawionej w dniu 20 stycznia 2004 r., w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02, *Adriano Di Lenardo Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero, Dilexport Srl v. Dilexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, pkt 90.

⁹⁸⁸ P. Léger argumentował: „uwzględniając jej subiektywny charakter, trudno jest podać wyczerpującą definicję zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże z punktu widzenia jej zastosowania w orzecznictwie można powiedzieć, że naruszenie tej zasady następuje w sytuacji, gdy spełnione są następujące przesłanki. Przede wszystkim musi istnieć akt lub zachowanie ze strony administracji wspólnotowej, które mogło doprowadzić do powstania tych oczekiwań. Zgodnie bowiem z orzecznictwem można powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w stosunku do aktu wspólnotowego wyłącznie w zakresie, w jakim Wspólnota sama stworzyła wcześniej sytuację, która mogła spowodować powstanie takich oczekiwań. Ta sytuacja stanowi swego rodzaju «podstawę» oczekiwań osoby, której dotyczy. Ponadto musi chodzić

Sądy unijne restrykcyjnie badają przesłanki ochrony tej zasady⁹⁸⁹. Chodzi zatem o obiektywizację ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań jednostki. Oczekiwanie, które ze swej istoty ma subiektywny charakter, musi być przecież rozpoznawalne z zewnątrz, a zatem musi mieć zdolności do obiektywizacji⁹⁹⁰. Innymi słowy, subiektywne przeświadczenie jednostki zyskuje wyraźną ochronę w obiektywnym porządku prawnym, o ile spełnia przesłanki prawnie doniosłe.

o konkretne zapewnienia. Następnie osoba, której to dotyczy, nie może być w stanie przewidzieć zmiany linii postępowania przyjętej wcześniej przez administrację wspólnotową. Zgodnie bowiem z orzecnictwem, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie aktu wspólnotowego mogącego wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w razie wydania takiego aktu. Oczekiwania powstałe na skutek aktu lub zachowania administracji wspólnotowej są więc „zasadne” i wobec powyższego powinny podlegać ochronie, jeżeli zainteresowana osoba mogła w sposób rozsądny polegać na utrzymaniu lub stabilności sytuacji w ten sposób stworzonej, jak mogłaby to uczynić «rozsądny i przezorny» podmiot gospodarczy. Wreszcie interes wspólnotowy leżący u podstaw zaskarżonego aktu nie uzasadnia naruszenia uzasadnionych oczekiwań zainteresowanej osoby. Ta ostatnia przesłanka jest spełniona, gdy wyważenie interesów wchodzących w grę wykazuje, że w danych okolicznościach sprawy interes wspólnotowy nie ma pierwszeństwa nad interesem osoby zainteresowanej utrzymaniem sytuacji, którą w sposób zasadny mogła uważać za trwa” – opinia przedstawiona w dniu 9 lutego 2006 r. w sprawach połączonych: C-182/03 i C-217/03, *Belgia i Forum 187 v. Komisji*, pkt 368-370; opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2009 r., w sprawie C-519/07 P, *Komisja v. Koninklijke Friesland Foods NV*, pkt 76-80; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36. Zob. Z. Kmiecik, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1, s. 56.

⁹⁸⁹ S. Schonberg, dz. cyt., s. 128.

⁹⁹⁰ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 951.

Rozdział V. Konsekwencje prawne naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Uchybienie zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań wywołuje następstwa właściwe dla zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego. Po pierwsze, naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jest tożsame z obrazą Traktatów, a zatem może prowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego aktów UE⁹⁹¹. Zgodnie z art. 263 akapit 2 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności aktów Unii Europejskiej m.in. z uwagi na „naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem”. Ten ostatni zwrot jest dostatecznie szeroki, aby objąć nim także zasady ogólne⁹⁹². Przez „jakąkolwiek regułę prawną” rozumie się przede wszystkim zasady wspólne dla tradycji prawnych państw członkowskich⁹⁹³. A zatem naruszenie zasad ogólnych stanowi jeden z enumeratywnie wymienionych podstaw zaskarżenia aktów UE. W przypadku ustalenia *in concreto* zasadności zarzutu obrazy zasady uzasadnionych oczekiwań Trybunał stwierdza nieważność zaskarżonego aktu. Tym samym naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi abstrakcyjnie przewidzianą przyczynę stwierdzenia nieważności aktu prawnego lub administracyjnego UE⁹⁹⁴. Uchybienie zasadzie uzasadnionych oczekiwań może też stanowić kryterium oceny ważności i wykładni aktów przyjętych

⁹⁹¹ D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 247.

⁹⁹² J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 32.

⁹⁹³ Zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 251. Zgodnie z hierarchią źródeł praw UE przepisy prawa pochodnego podlegają kontroli legalności z przepisami prawa pierwotnego, w tym z zasadami wspólnymi dla tradycji prawnych państw członkowskich; K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., s. 338.

⁹⁹⁴ W nauce o procesie cywilnym przyjmuje się, że: „jeżeli w ustawie procesowej zawarto taksatywne wyliczenie błędów, które mogą stanowić uzasadnienie zaskarżenia, to wówczas o podstawach zaskarżenia należałoby mówić jako o ustawowo przewidzianych przyczynach uchylenia zaskarżonego orzeczenia (podstawach zaskarżenia *in abstracto*), natomiast podstawami danego środka odwoławczego są twierdzenia o wadach zaskarżonego orzeczenia, uzasadniające żądanie jego uchylenia (podstawy zaskarżenia *in concreto*). Te pierwsze, w razie stwierdzenia ich prawdziwości przez sąd odwoławczy, decydują o zasadności środka odwoławczego, podczas gdy te drugie – o dopuszczalności środka odwoławczego” – T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009, s. 287.

przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE).

Po drugie, naruszenie zasady ogólnej może skutkować obowiązkiem naprawienia szkody wyrządzonej przez organ stosujący lub stanowiący europejskie prawo administracyjne (art. 340 TFUE). Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że stwierdzenie odpowiedzialności deliktowej UE, w rozumieniu art. 340 TFUE, wymaga kumulatywnego spełnienia takich przesłanek, jak: bezprawne zachowanie zarzucane instytucjom, rzeczywisty charakter szkody oraz istnienie związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a szkodą⁹⁹⁵. Szczególną formą bezprawności jest naruszenie zasad ogólnych⁹⁹⁶. Nie chodzi jednak o naruszenie jakiegokolwiek zasady, lecz tylko takiej, która stanowi nadrzędną normę prawną mającą na celu ochronę jednostki (ang. *superior rule of law for the protection of the individual*)⁹⁹⁷. Tego rodzaju normami są zasady równości, proporcjonalności, dobrej administracji, ochrony praw podstawowych, a przede wszystkim ochrony uzasadnionych oczekiwań, która przyznaje prawa jednostkom⁹⁹⁸.

⁹⁹⁵ Wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r., w sprawie T-271/04, *Citymo v. Komisji*, pkt 86.

⁹⁹⁶ A. Knade-Plaskacz, dz. cyt., s. 128.

⁹⁹⁷ Nie chodzi więc o naruszenie zasad systemowych regulujących relacje między organami administracji UE itd. – T. Tridimas, dz. cyt., s. 480. W orzecznictwie początkowo przyjmowano odmienne podstawy bezprawności aktów administracyjnych i legislacyjnych. Do przyjęcia odpowiedzialności za akty administracyjne wystarczył jedynie ich bezprawny charakter. W przypadku aktów legislacyjnych niezbędne było zaistnienie kwalifikowanej bezprawności, tj. wystarczająco poważnego naruszenia nadrzędnej normy dotyczącej ochrony praw jednostki. W sprawie *Bergaderm* Trybunał ujednotocił przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktem administracyjnym i legislacyjnym, wskazując, że dla stwierdzenia bezprawności wymagane jest ustalenie wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa dotyczącej ochrony jednostki. Decydującym przy tym jest kryterium oczywistego i poważnego naruszenia zakresu kompetencji dyskrecyjnych (swobodnego uznania). A zatem nie charakter i forma działań UE przesądza o tym, czy zachodzi naruszenie będące podstawą odpowiedzialności, lecz zakres władzy dyskrecyjnej. Tym samym przesłanka kwalifikowanej, nie zaś zwykłej bezprawności ma zastosowanie także w odniesieniu do aktów administracyjnych. Jednakże w przypadku bardzo ograniczonego zakresu uznania lub jego braku dla stwierdzenia bezprawności wystarczające jest jakiegokolwiek naruszenie europejskiego prawa administracyjnego – N. Półtorak, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), s. 1038-1039 i s. 1042-1043; A. Knade-Plaskacz, dz. cyt., s. 109-110.

⁹⁹⁸ Tamże, s. 481. W sprawie *Citymo* Sąd zaznaczył, iż „z orzecznictwa ponadto wynika, że zasada ochrony lub poszanowania uzasadnionych oczekiwań jest ogólną zasadą prawa wspólnotowego, która przyznaje prawa jednostkom” – wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r., w sprawie T-271/04, *Citymo v. Komisji*, pkt 108. W innym rozstrzygnięciu Sąd przypomniał, „[...] że w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty uznanie prawa do odszkodowania uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech przesłanek, a mianowicie że naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, że naruszenie jest wystarczająco istotne i wreszcie że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem, które można przypisać Wspólnocie a poniesioną przez poszkodowanego szkodą [...]. Do norm prawa będących dla jednostek źródłem uprawnień należy natomiast zaliczyć zasadę proporcjonalności, której dotyczy zarzut drugi (ww. pkt 63 wyrok w sprawie *Unifruit Hellas* przeciwko Komisji, pkt 42) oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, której dotyczy zarzut czwarty (wyrok Trybunału z dnia 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 *Mulder i in. v. Radzie i Komisji*, Rec. s. I-3061, pkt 15)” – wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2001 r., w sprawie T-43/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Radzie*, ECR 2001, s. II-03519, pkt 59 i 64.

Mając na względzie powyższe, należy postawić następujące pytania: czy niezależnie od podstawy uzasadnionych oczekiwań konsekwencje naruszenia tej zasady zawsze są takie same; jakie są konsekwencje, jeżeli obraży tej zasady dopuścił się organ administracji krajowej stosujący europejskie prawo administracyjne, oraz w końcu, czy unijny model ochrony prawnej uzasadnionych oczekiwań jest wystarczający. Aby uzyskać odpowiedź na tak zadane pytania, dalsze rozważania nad konsekwencjami naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań będą prowadzone według jej podstaw.

2. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z prawodawstwa

Trybunał zajmował się praktycznie całą skalą możliwych skutków prawnych naruszenia zasady ogólnej ochrony uzasadnionych oczekiwań na skutek działania prawa wstecz⁹⁹⁹. Konsekwencją zaistnienia jednej z podstaw nieważności przewidzianych w art. 263 TFUE może być przede wszystkim wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanego aktu prawnego. Zasadą jest, że stwierdzenie nieważności dotyczy całego aktu¹⁰⁰⁰. Jednakże sam fakt, że sąd unijny uznaje za zasadny zarzut skargi, automatycznie nie pozwala na orzeczenie nieważności zaskarżonego aktu prawnego w całości. Stwierdzenie całkowitej nieważności nie może nastąpić, gdy z całą oczywistością zarzut odnosi się wyłącznie do specyficznego aspektu zakwestionowanego aktu, co może uzasadniać jedynie częściowe unieważnienie¹⁰⁰¹. Takim aspektem może być przede wszystkim naruszenie uzasadnionych oczekiwań, które może ograniczyć nieważność zaskarżonego aktu w odniesieniu do jego zakresu temporalnego, a w szczególności jego mocy wstecznej lub braku przepisów przejściowych¹⁰⁰². Innymi słowy, naruszenie uzasadnionych oczekiwań może prowadzić do stwierdzenia nieważności tylko tej części aktu, który ma skutek wsteczny, bez ingerowania w pozostały jego zakres.

Warto też nadmienić, że wyrok stwierdzający nieważność aktu prawnego UE ma skutek wobec wszystkich uczestników obrotu prawnego (*erga omnes*). J. Schwarze zwrócił uwagę, że niektórzy rzecznicy generalni kwestionują możliwość orzeczenia o nieważności powszechnie obowiązujących aktów prawnych UE, jeżeli ich zakres i skutek nie wpływają na ogólną sytuację określonego sektora gospodarki oraz nie naruszają uzasadnionych oczekiwań większej grupy producentów¹⁰⁰³. Rzecznik generalny

⁹⁹⁹ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1145.

¹⁰⁰⁰ K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., s. 347.

¹⁰⁰¹ Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2008 r., w sprawie C-295/07 P, *Komisja v. Département du Loiret i Scott SA*, ECR 2008, s. I-09363, pkt 104.

¹⁰⁰² K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., s. 347.

¹⁰⁰³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1146-1147.

G. Reischl wyraził opinię, że stwierdzenie nieważności ze skutkiem *erga omnes* wpływa na interesy osób trzecich, a zatem zawsze prowadzi do pytania o pewność i stabilność obrotu prawnego. Z tego powodu nieważność aktu o zasięgu ogólnym nie może być uzasadniona tylko subiektywną sytuacją skarżącego, lecz musi uwzględniać oczekiwania całego sektora gospodarki¹⁰⁰⁴. Tego rodzaju argumentacja nie daje się jednak pogodzić z istotą zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która nakierowana jest na ochronę jednostki, a nie tylko ogółu podmiotów prawa. Ponadto żaden przepis prawa ani relewantne w tym zakresie orzecznictwo nie ustanawiają szczególnego warunku ochrony uzasadnionych oczekiwań, jeżeli chodzi o podmiotowy zakres oddziaływania nowego prawa. Dlatego też w sprawie *Crispoltoni I* Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, które miało wpływ na sytuację jednego producenta i naruszyło jego uzasadnione oczekiwania¹⁰⁰⁵.

Nie tylko w postępowaniu zainicjowanym skargą na akt prawny UE może być kwestionowana jego legalność. W ramach skargi skierowanej przeciwko decyzji administracyjnej, która została wydana na podstawie aktu prawnego obowiązującego ze skutkiem wstecznym, sąd unijny może orzec, iż tego rodzaju przepis nie ma zastosowania do sytuacji powstałych pod rządami dawnego prawa. I tak w sprawie *Grogan* Trybunał uznał, że wobec braku przepisów przejściowych i naruszenia uzasadnionych oczekiwań jednostki Komisja nie mogła stosować nowego prawa, w związku z tym zaskarżona decyzja została uznana za nieważną¹⁰⁰⁶.

Podobnie jest także wtedy, gdy Trybunał w trybie prejudycjalnym orzeka o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Konsekwencją naruszenia ochrony uzasadnionych oczekiwań w tym zakresie może być stwierdzenie nieważności przepisów działających wstecz lub uznania, że nowe przepisy nie mają zastosowania do sytuacji powstałych i niezakończonych pod rządami dawnego prawa¹⁰⁰⁷. Dobrym tego przykładem jest sprawa *Deuka*.

¹⁰⁰⁴ Opinia rzecznika generalnego G. Reischla przedstawiona w dniu 16 marca 1977 r., w sprawie 88/76, *Société pour l'exportation des sucres SA v. Komisji*, ECR 1977, s. 00709.

¹⁰⁰⁵ Tak Sąd w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r., w sprawie T-310/06, *Republika Węgierska v. Komisji*, pkt 78-81: „jeżeli chodzi w trzeciej kolejności o argument dotyczący tego, że skarżąca nie wykazała odpowiednio, że ponad połowa zbiorów węgierskich nie spełnia kryterium ciężaru właściwego, wystarczy zauważyć, że w przywołanym powyżej w pkt 49 wyroku w sprawie *Crispoltoni I* Trybunał nie ustanowił żadnego warunku dla stwierdzenia naruszenia uzasadnionych oczekiwań, jeżeli chodzi o zakres oddziaływania na inwestycje [...]. Oprócz tego w przywołanym powyżej w pkt 49 wyroku w sprawie *Crispoltoni I* Trybunał stwierdził nieważność spornego rozporządzenia, które przewidywało redukcję jedynie o 1% cen interwencyjnych oraz premii dotyczących różnych odmian tytoniu za każdy procent przekroczenia gwarantowanej ilości maksymalnej, a sąd krajowy poinformował, że miało to wpływ na sytuację tylko jednego producenta”.

¹⁰⁰⁶ Wyrok TS z dnia 11 marca 1982 r., w sprawie 127/80, *Vincent Grogan v. Komisji*, ECR 1982, s. 00869, pkt 35-36.

¹⁰⁰⁷ W zakresie nieważności zob. wyrok TS z dnia 14 lipca 1983, w sprawie 224/82, *Meiko-Konservenfabrik v. Republice Federalnej Niemiec*, ECR 1983, s. 02539. Natomiast w zakresie stwierdzenia, że nowe

W celu redukcji nadmiaru pszenicy wprowadzono premię za jej przekształcenie w produkt nienadający się do konsumpcji dla ludzi (tzw. proces denaturacji pszenicy). Wysokość premii była ustalana corocznie. Do wniosku o wypłatę premii producent musiał przedstawić zezwolenie właściwej krajowej agencji interwencyjnej oraz dowód zakończenia procesu denaturacji. Jednakże w trakcie cyklu produkcyjnego Komisja wydała nowe rozporządzenie, które obniżyło, a następnie zniósło system premii za denaturację z uwagi na wzrost cen na rynku zbóż. W tym okresie producent *Deuka* przeprowadził już proces denaturacji pszenicy, który rozpoczął przed wydaniem nowego rozporządzenia. Dlatego też domagał się wypłaty premii według stawek określonych na podstawie poprzednio obowiązującego rozporządzenia. W tych okolicznościach Trybunał nie stwierdził nieważności rozporządzenia znoszącego system premii, lecz uznał, że nowe prawo nie ma zastosowania do procesu denaturacji rozpoczętego przed jego wejściem w życie. Zmiana prawa nie obejmowała wniosku złożonego przez *Deuka*, pod warunkiem, że przed wprowadzeniem nowego prawa producent uzyskał zgodę na denaturację i rozpoczął ten proces. Z tych względów *Deuka* nabyła uzasadnione oczekiwania do wypłaty premii w wysokości z dnia złożenia wniosku a nie zakończenia denaturacji. Producent postępował bowiem zgodnie z prawem, a jego uzasadnione oczekiwania wynikały z istniejącego stanu prawnego w dacie rozpoczęcia cyklu produkcyjnego¹⁰⁰⁸.

Konsekwencje naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań nie ograniczają się tylko do stwierdzenia nieważności nowego prawa lub braku możliwości jego stosowania do sytuacji powstałych pod rządami dawnego prawa, lecz niezależnie od tego mogą również skutkować obowiązkiem naprawieniem szkody wyrządzonej jednostce. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że przyjęcie aktu prawnego UE obowiązującego ze skutkiem wstecznym, bez odwołania się do jakiegokolwiek nadrzędnego interesu publicznego i bez uwzględnienia uzasadnionych oczekiwań, stanowi wystarczająco poważne naruszenie nadrzędnej normy prawnej, które skutkuje odpowiedzialnością pozaumowną UE¹⁰⁰⁹. W przytoczonej sprawie *Sofrimport* Komisja naruszyła uzasadnione oczekiwania przedsiębiorców poprzez przyjęcie aktu zakazującego import z Chile towaru, który był już w tranzycie do UE. Komisja nie uwzględniła szczególnej sytuacji tych przedsiębiorców, którzy na skutek zmiany prawa ponieśli straty wykraczające poza normalne ryzyko

prawo nie ma zastosowania do sytuacji powstałych pod rządami dawnego prawa, zob. wyrok TS z dnia 19 marca 2009 r., w sprawie C-256/07, *Mitsui & Co. Deutschland GmbH v. Hauptzollamt Düsseldorf*, pkt 38.

¹⁰⁰⁸ Wyrok TS z dnia 18 marca 1975 r., w sprawie 78/74, *Deuka v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1975, s. 00421, pkt 10-11. Zob. D. Lasok, dz. cyt., s. 196.

¹⁰⁰⁹ Wyrok TS z dnia 14 maja 1975 r., w sprawie 74/74, *CNTA SA v. Komisji*, pkt 44. Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1145; R. Thomas, dz. cyt., s. 73; A. Knade-Plaskacz, dz. cyt., s. 139.

gospodarcze związane z ich działalnością. Dlatego Komisja została zobowiązana do naprawienia szkody importera¹⁰¹⁰.

W rozważaniach nad funkcją kompensacyjną naruszenia uzasadnionych oczekiwań pomocne może okazać się szersze omówienie sprawy *Mulder II*¹⁰¹¹. Stanowi ona dalszy ciąg omówionej sprawy *Mulder I*. W tej ostatniej Trybunał orzekł, że rozporządzenie nr 857/85, które całkowicie wykluczyło z rynku rolników uprzednio zachęconych do czasowego zaprzestania produkcji, jest nieważne z powodu naruszenia uzasadnionych oczekiwań. Gwoli przypomnienia należy wskazać, że w następstwie tego wyroku wydano rozporządzenie nr 764/89. Zgodnie z jego treścią rolnicy, którzy czasowo zaprzestali produkcji, otrzymali prawo do kwot referencyjnych w wysokości 60% produkcji mleka za okres 12 miesięcy poprzedzających moment złożenia wniosku o dotację z powodu wstrzymania działalności. We wspomnianej sprawie *Spagl* kwota 60% również została uznana za nieważną, gdyż naruszyła zasadę uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania. W konsekwencji w sprawie *Mulder II* skarżący dochodzili odszkodowania za szkody wynikające odpowiednio z całkowitego wykluczenia z rynku (rozporządzenie nr 857/84, sprawa *Mulder I*) oraz ograniczanego wykluczenia w związku z przyjęciem 60% kwot referencyjnych (rozporządzenie nr 764/89, sprawa *Spagl*)¹⁰¹².

Trybunał przede wszystkim podkreślił, że w zakresie aktów legislacyjnych wymagających wyboru odpowiedniej polityki gospodarczej Wspólnota (dziś UE) nie ponosi odpowiedzialności deliktowej za szkodę poniesioną przez jednostkę w konsekwencji tych działań, chyba że doszło do wystarczająco jawnego naruszenia nadrzędnej normy prawnej chroniącej jednostki. W szczególności w dziedzinie prawodawstwa, które cechuje się wykonywaniem szerokich kompetencji dyskrecyjnych koniecznych do wdrożenia celów wspólnej polityki rolnej, Wspólnota nie może ponieść odpowiedzialności, jeśli konkretna instytucja nie przekroczyła w sposób oczywisty i poważny granic wykonywania swoich kompetencji. Trybunał stwierdził również, że aby powstała odpowiedzialność kontraktowa, musi wystąpić szkoda wykraczająca poza granice normalnego (adekwatnego) ryzyka gospodarczego wpisanego w działalność w określonych sektorach. Te warunki zostały spełnione w przypadku rozporządzenia nr 857/84. Po pierwsze, w sprawie *Mulder I* Trybunał orzekł, że przepisy tego aktu zostały przyjęte z uchybieniem uzasadnionych oczekiwań. Tym samym naruszyły generalną i nadrzędną normę prawną służącą ochronie jednostki. Po drugie, zmieniając prawo bez wyraźnego odwołania się do nadrzędnego interesu publicznego przy jednoczesnym pominięciu uzasadnionych oczekiwań jasno określonej grupy podmiotów gospodarczych, prawodawca

¹⁰¹⁰ Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1990 r., w sprawie C-152/88, *Sofrimport SARL v. Komisji*, pkt 25-32.

¹⁰¹¹ Wyrok TS z dnia 19 maja 1992 r., w sprawach połączonych: C-104/89 i C-37/90, *Mulder i inni v. Rada i Komisja*, ECR 1992, s. I-03061.

¹⁰¹² R. Thomas, dz. cyt., s. 73; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 37-38.

wspólnotowy w sposób oczywisty i poważny przekroczył granice swobodnego uznania. Tego rodzaju naruszenie jest tym bardziej oczywiste, gdyż całkowite i stałe wykluczenie grupy przedsiębiorców z systemu kwot referencyjnych, które uniemożliwiło im wznowienie działalności na rynku, nie mogło być uznane za wchodzące w zakres normalnego ryzyka gospodarczego wpisanego w działalność producentów mleka.

Wspólnota nie mogła jednak ponieść odpowiedzialności deliktowej z tego tytułu, że rozporządzenie nr 764/89 wprowadziło regulę 60%. Wprawdzie zgodnie z wyrokiem wydanym w sprawie *Spagl* to rozporządzenie także naruszyło zasadę uzasadnionych oczekiwań, jednak nie było to wystarczająco poważne uchybienie, żeby skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą. W przeciwieństwie do regulacji z 1984 r., która całkowicie uniemożliwiła zainteresowanym producentom powrót na rynek, reguła 60% mimo wszystko pozwoliła im na wznowienie działalności. Przyjmując tę regulę, prawodawca wspólnotowy dokonał wyboru polityki gospodarczej co do sposobu, w jakim zobowiązany był wdrożyć zasady określone w wyroku w sprawie *Mulder I*. Wybór ten był oparty, z jednej strony, na potrzebie stabilizacji w sektorze produkcji mleka. Z drugiej strony, na konieczności zrównoważenia interesów zainteresowanych przedsiębiorców z interesami pozostałych rolników, którzy uprzednio nie zawiesili działalności. Przy dokonaniu tego wyboru prawodawca wspólnotowy wziął pod uwagę nadrzędny interes publiczny, nie naruszając w sposób poważny i oczywisty granic swoich dyskrecjonalnych kompetencji w tym zakresie. W konsekwencji Trybunał uznał, że Wspólnota jest obowiązana do naprawienia szkody poniesionej przez skarżących z tytułu całkowitego wykluczenia z rynku, spowodowanego rozporządzeniem nr 857/84, ale nie za szkodę wynikającą z rozporządzenia nr 764/89¹⁰¹³.

Wynika z tego, że uznanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań za nadrzędną normę prawną, która chroni jednostkę, nie zawsze skutkuje restytucją pieniężną z tytułu jej naruszenia. W takich dziedzinach, jak wspólna organizacja zintegrowanych rynków, dodatkowo wymagane jest, aby prawodawca w sposób oczywisty i poważny przekroczył granice swobodnego uznania, czym spowodował powstanie szkody wykraczającej poza normalne ryzyko gospodarcze, jakie spoczywa na uczestnikach obrotu gospodarczego. Skądinąd pierwotnie w judykaturze przyjmowano, że w dziedzinach związanych z polityką gospodarczą Unii, w których jej instytucje korzystają z szerokiego zakresu swobodnego uznania, jednostki muszą akceptować w rozsądnych granicach pewne niekorzystne dla nich rezultaty działań legislacyjnych bez prawa do odszkodowania, nawet jeżeli działania te zostały uprzednio uznane za nieważne z powodu ich niezgodności z prawem¹⁰¹⁴.

¹⁰¹³ Wyrok TS z dnia 19 maja 1992 r., w sprawach połączonych: C-104/89 i C-37/90, *Mulder i inni v. Rada i Komisja*, ECR 1992, s. I-03061, pkt 12-22.

¹⁰¹⁴ N. Półtorak, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt., s. 1043.

Jednakże w nowszym orzecznictwie, a konkretnie w sprawie *Agraz*, słusznie zwrócono uwagę, że okoliczność dysponowania przez instytucję unijną znacznym zakresem swobodnego uznania w konkretnej dziedzinie sama w sobie automatycznie nie prowadzi do zaprzeczenia szkody wynikającej z jej bezprawnego postępowania. Przeciwny pogląd prowadziłby do iluzorycznego charakteru skarg odszkodowawczych w takich dziedzinach jak wspólna organizacja rynków, gdzie instytucje te cieszą się znacznym zakresem swobodnego uznania. Trybunał zauważył, że przyznanie w konkretnej instytucji swobodnego uznania nie stało, w pewnej liczbie przypadków, na przeszkodzie, by zobowiązać je do naprawienia szkody, jak choćby w sprawie *CNTA*, gdzie bezprawność polegała na naruszeniu uzasadnionych oczekiwań¹⁰¹⁵.

Jeżeli chodzi o zakres szkody, która powinna podlegać naprawieniu, to w sprawie *CNTA* Trybunał uznał, że nie można zasadnie oczekiwać kompensaty utraconych korzyści, które jednostka mogłaby osiągnąć, gdyby szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Zakres ochrony z tytułu naruszenia uzasadnionych oczekiwań miałby zatem obejmować jedynie rzeczywiste straty, jakie poszkodowany poniósł na skutek zmiany prawa (*damnum emergens*). Naruszenie uzasadnionych oczekiwań nie powinno bowiem prowadzić do gwarancji korzyści przyznanych tylko z tytułu zmiany prawa¹⁰¹⁶. Jednakże w sprawie *Mulder II* Trybunał zmienił swoje stanowisko uznając, że z tytułu naruszenia uzasadnionych oczekiwań jednostce przysługuje prawo do pełnego odszkodowania w granicach szkody majątkowej prawnie relewantnej. A zatem kompensacji podlegają zarówno rzeczywiste straty, jak i utracone korzyści. Przy ustaleniu zakresu szkody, którą Unia jest obowiązana naprawić, należy uwzględnić utracone korzyści stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie jednostka osiągnęłaby przy normalnym toku spraw, a dochodami, które rzeczywiście zostały osiągnięte w okresie naruszenia uzasadnionych oczekiwań. Jednocześnie Trybunał zauważył, że zgodnie z zasadą wspólną dla tradycji państw członkowskich poszkodowany powinien pod rygorem konieczności samodzielnego pokrycia szkody wykazać się stosowną starannością w celu ograniczenia jej zakresu. Tak więc szacując utracone korzyści, należy uwzględnić dochód, który jednostka mogła uzyskać z alternatywnej produkcji¹⁰¹⁷. W końcu należy zauważyć, że w przywołanej sprawie *Sofimport* Trybunał przypomniał, iż według zasad wspólnych dla systemów prawnych państw członkowskich roszczenie akcesoryjne (uboczne) o odsetki jest dopuszczalne, przy czym są one wymagalne i naliczane od kwoty odszkodowania od

¹⁰¹⁵ Wyrok TS z dnia 9 listopada 2006 r., w sprawie C-243/05 P, *Agraz i inni v. Komisji*, ECR 2006, s. I-10833, pkt 30-31. Zob. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 535-536.

¹⁰¹⁶ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1145; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 694; M. Górski, [w:] A. Wyrozumka (red.), dz. cyt., t. V, s. 294.

¹⁰¹⁷ Wyrok TS z dnia 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C104/89 i C37/90 *Mulder i in. v. Radzie i Komisji*, Rec. s. I3061, pkt 32-33; P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 694.

daty wydania wyroku stwierdzającego obowiązek naprawienia szkody z tytułu naruszenia uzasadnionych oczekiwań¹⁰¹⁸.

Konkludując tę część rozważań należy zauważyć, że bezpośrednią konsekwencją naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań może być stwierdzenie nieważności przepisów działających wstecz lub zobowiązanie do kompensacji szkody poniesionej przez jednostkę. Dodatkowo można wyróżnić pośrednią konsekwencję naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań spowodowaną działaniem prawa wstecz. Zgodnie z art. 266 TFUE w przypadku orzeczenia o nieważności aktu prawnego, właściwe instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE mają obowiązek podjąć niezbędne środki do usunięcia stwierdzonej niezgodności z prawem. Na zasadzie *per analogiam* ta regulacja ma zastosowanie w postępowaniu prejudycjalnym, w przypadku stwierdzenia nieważności aktu prawa UE¹⁰¹⁹. W końcu zaś uznanie bezprawności aktu w postępowaniu kompensacyjnym ma ten skutek, że instytucje UE muszą podjąć działania zgodnie z art. 266 TFUE¹⁰²⁰. A zatem pośrednie konsekwencje naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań wymagają, aby prawodawca wziął pod uwagę szczególną sytuację jednostek i wprowadził odpowiednie przepisy przejściowe¹⁰²¹.

3. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z aktów administracyjnych

Ogłoszenie aktu administracyjnego stwarza domniemanie co do jego ważności. Sprzeczność z prawem indywidualnego aktu administracyjnego skutkuje jego nieważnością w całości tylko w wyjątkowych okolicznościach. A zatem częściowa niezgodność z prawem aktu administracyjnego nie uzasadnia jego skasowania w całości, chyba że częściowe stwierdzenie nieważności pozbawia ten akt racji bytu. Co do zasady akt administracyjny może zostać usunięty z obrotu prawnego jedynie w drodze stwierdzenia nieważności lub odwołania, o ile środki te są dopuszczalne¹⁰²². Jak już szczegółowo wyjaśniono, w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że z jednej strony zgodny z prawem akt administracyjny nadający prawa podmiotowe lub inne korzyści nie może, co do zasady, być jednostronnie odwołany. Z drugiej strony, odwołanie aktu administracyjnego sprzecznego z prawem jest zasadniczo dozwolone w rozsądnym terminie, jeżeli uzasadnione

¹⁰¹⁸ Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1990 r., w sprawie C-152/88, *Sofrimport SARL v. Komisji*, pkt 32. Zob. M. Górski, [w:] A. Wyrozumska (red.), dz. cyt., t. V, s. 294.

¹⁰¹⁹ K. Scheuring, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), dz. cyt.

¹⁰²⁰ M. Górski, [w:] A. Wyrozumska (red.), dz. cyt., s. 273-274.

¹⁰²¹ Zob. wyrok TS z dnia 11 marca 1982 r., w sprawie 127/80, *Vincent Grogan v. Komisji*, pkt 37.

¹⁰²² Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3-7/57, *Algera, inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0060-62.

oczekiwania zostały w należyty sposób uwzględnione¹⁰²³. Konsekwencja wyroku stwierdzającego nieważność aktu UE wyraża się w zasadzie *restitutio in integrum*, gdyż prowadzi do przywrócenia stanu poprzedniego poprzez wyeliminowanie aktu ze skutkiem wstecznym z obrotu prawnego. Tak więc skasowanie decyzji o uchyleniu zgodnego z prawem aktu administracyjnego przywraca z mocą wsteczną prawa nabyte na podstawie pierwotnego aktu. Identyczny skutek posiada wyrok stwierdzający nieważność odwołania sprzecznego z prawem aktu administracyjnego z powodu przekroczenia rozsądnego terminu lub niedostatecznej ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Ponadto jeżeli jednostka legalnie nabyła prawa, to sprzeczne z zasadą uzasadnionych oczekiwań odwołanie aktu administracyjnego stanowi czyn niedozwolony, który może skutkować zobowiązaniem po stronie Unii do naprawienia szkody¹⁰²⁴. J. Schwarze zwrócił uwagę, że dotychczas Trybunał nie rozważył możliwości odwołania niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który przyznaje świadczenie pieniężne w zamian za odszkodowanie, tak jak chociażby tę kwestię reguluje § 48 niemieckiej procedury administracyjnej. Trzeba jednak przyjąć, że względy ochrony uzasadnionych oczekiwań wymagają, aby odwołanie sprzecznego z prawem aktu administracyjnego wydanego przez organ administracji unijnej, który przyznał świadczenia pieniężne, w myśl zasady pełnego odszkodowania powinno zmierzać do kompensacji szkody jednostki, która działała w dobrej wierze wobec tego aktu¹⁰²⁵. Taki postulat uwzględnia model przepisów regulujących procedury administracyjne Unii Europejskiej opracowany przez grupę naukowo-badawczą *ReNEUAL*. Zgodnie z art. III-36 ust. 3 lit. c tego modelu, w przypadku zmiany lub uchylenia zgodnej z prawem decyzji, która korzystnie wpływa na sytuację strony, organ administracji publicznej powinien na jej wniosek wyrównać negatywne skutki dla strony, wynikające z polegania na trwałości decyzji, jeżeli jest to uzasadnione. Innymi słowy, dla zrównoważenia uzasadnionych oczekiwań jednostka może domagać się odszkodowania za szkody powstałe w rezultacie polegania na założeniu trwałości decyzji¹⁰²⁶.

Rzecznik generalny M. Lagrange zauważył jednak, że wyrok kasujący odwołanie aktu administracyjnego może modyfikować konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań w sferze kompensacji szkody. Wsteczny skutek wyroku kasacyjnego oraz zobowiązanie do przywrócenia stanu poprzedniego może pozbawić skargę o odszkodowanie jakiegokolwiek znaczenia¹⁰²⁷. *Restitutio in integrum* może skutkować tym,

¹⁰²³ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1031.

¹⁰²⁴ Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3-7/57, *Algera, inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0062.

¹⁰²⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1032.

¹⁰²⁶ Autorzy modelu podkreślają, że tego rodzaju rozwiązanie jest inspirowane prawem krajowym – P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V.M. Tunsmeier, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 142.

¹⁰²⁷ Opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a przedstawiona w dniu 14 czerwca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3-7/57, *Algera, inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0090.

że po stronie jednostki nie będzie występować szkoda, ponieważ zostaną przywrócone poprzednio nabyte prawa. Pogląd ten został uzupełniony przez J. Schwarzego, który stwierdził, że orzeczenie o nieważności działa ze skutkiem wstecznym i zmusza organy administracji unijnej do przywrócenia stanu poprzedniego oraz tam, gdzie jest to niezbędne, dodatkowo powinien prowadzić do zwrotu jednostce świadczeń nienależnie pobranych lub odebranych¹⁰²⁸.

Niezależnie od tego, czy chodzi o odwołanie zgodnego, czy sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, restytucji pieniężnej podlegają przede wszystkim szkody majątkowe. Niemniej jednak znane są przypadki, w których Trybunał zasądził na rzecz jednostki odszkodowanie za szkodę niemajątkową z tytułu krzywdy i cierpienia w sferze zdrowotnej lub naruszenia dóbr osobistych spowodowanych nieuprawnionym odwołaniem aktu administracyjnego, który przyznawał prawa podmiotowe lub inne korzyści¹⁰²⁹.

W końcu należy rozstrzygnąć, jakie są konsekwencje, jeżeli obraży zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań dopuścił się organ administracji krajowej stosujący europejskie prawo administracyjne. Problem ten jest widoczny w sytuacji, gdy pomoc unijna została wypłacona przez krajowe organy sprzecznie z europejskim prawem administracyjnym. Warto tu przypomnieć, że spory dotyczące pomocy wypłaconej nienależnie z budżetu Unii powinny być rozstrzygane przez sądy krajowe. W tego rodzaju sprawach sąd krajowy musi wyważyć uzasadnione oczekiwania beneficjenta oraz interes UE. W sprawie *Stichting ROM-projecten* Trybunał orzekł, że jeżeli uzasadnione oczekiwania zasługują na ochronę prawną, szczególnie w sytuacji, w której brak zwrotu pomocy przez beneficjenta wynika z zaniedbania organów administracji krajowej, to z zasady współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE wynika, iż państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za nieodzyskane kwoty w celu uczynienia skutecznym prawa Unii do otrzymania zwrotu pomocy¹⁰³⁰. A zatem jeżeli uzasadnione oczekiwania przeważają nad interesem UE, to jednostce zostanie udzielona ochrona na zasadach określonych w prawie krajowym, natomiast państwo członkowskie, którego organy, wykonując europejskie prawo administracyjne, naruszyły uzasadnione oczekiwania jednostki, zostanie pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za nieodzyskane kwoty w celu uczynienia skutecznym prawa i interesu UE.

¹⁰²⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1032.

¹⁰²⁹ Wyrok TS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3-7/57, *Algera i inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0067-68.

¹⁰³⁰ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06, *Stichting ROM-projecten v. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECR 2007, s. I-5103, pkt 23–34.

4. Konsekwencje prawne naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z przepisów administracyjnych *sensu stricto* i działań w formach niewładczych

W trybie skargi o stwierdzenie nieważności bezpośredniej kontroli sądowej podlegają nie tylko wiążące akty prawne lub administracyjne, lecz również wszelkie inne akty UE, bez względu na ich charakter lub formę, o ile zmierzają do wywołania skutków prawnych wobec jednostek¹⁰³¹. Jednakże przepisy administracyjne *sensu stricto* UE i działania administracyjne w formach niewładczych zwykle podlegają kontroli pośrednio w związku z sądową kontrolą wiążących aktów prawnych UE lub władczych form wykonywania administracji UE. Innymi słowy, zasada samozwiązania przepisami *sensu stricto* i działaniami w formach niewładczych pełni rolę kryterium oceny legalności bezwzględnie obowiązujących aktów prawnych UE i władczych form wykonywania administracji¹⁰³². Samozwiązanie organu administracji unijnej jego własnymi zapewnieniami oznacza, że będzie on zmuszony do przyjęcia aktu UE korzystnie wpływającego na sytuację prawną jednostki lub powstrzymania się od podjęcia takiego aktu, który nakłada na jednostkę obowiązki. W konsekwencji organ administracji unijnej nie może w indywidualnym i konkretnym akcie administracyjnym wydać rozstrzygnięcia odbiegającego od udzielonych zapewnień. Ponadto różne podmioty znajdujące się w porównywalnych sytuacjach faktycznych i prawnych mają prawo oczekiwać, że ich sprawy zostaną rozstrzygnięte zgodnie z regułami określonymi w przepisach prawa administracyjnego *sensu stricto*, których nie można pominąć, wydając akt administracyjny¹⁰³³. A zatem w przypadku, gdy organ administracji UE w decyzji odchodzi od wytycznych, jednostka może kwestionować ważność tego rozstrzygnięcia w trybie art. 263 TFUE. Tak było w sprawie *ABB Asea Brown Boveri LTD*, w której Komisja wydała obwieszczenie o warunkach zaniechania wymierzenia lub zmniejszenia kar grzywny w sprawach kartelowych. Skarżący, który został ukarany grzywną, wnioskował o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Twierdził, że spełniał przesłanki określone w obwieszczeniu, wobec czego miał uzasadnione oczekiwanie wyrażające się w tym, iż kara powinna być zmniejszona o połowę. Trybunał zwrócił jednak uwagę, że zgodnie z obwieszczeniem warunkiem obniżenia grzywny było podjęcie współpracy w postępowaniu administracyjnym, czego skarżących nie uczynił. Tym samym oczekiwania spółki nie były uzasadnione¹⁰³⁴. W sprawie *Forum 187*, w decyzjach z 1984 i 1987 r. Komisja uznała, że

¹⁰³¹ Wyrok TS z dnia 24 listopada 2005 r., w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03, *Republika Włoska v. Komisji*, ECR 2005, s. I-10043, pkt 32.

¹⁰³² Zob. M. Niedźwiedź, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), dz. cyt., tom 3, s. 147-148.

¹⁰³³ Tamże, s. 147.

¹⁰³⁴ Wyrok Sądu z dnia 20 marca 2002 r., w sprawie T-31/99, *ABB Asea Brown Boveri LTD v. Komisji*, ECR 2002, s. II-01881, 126-128.

belgijskie przepisy podatkowe ustanawiające tzw. system centrów koordynacyjnych nie zawierają elementu pomocy państwa. Taka ocena została potwierdzona w imieniu Komisji przez komisarza ds. konkurencji w odpowiedzi na interpelację deputowanego Parlamentu Europejskiego. Jednakże w 2003 r. Komisja uznała ten system podatkowy stosowany w odniesieniu do centrów koordynacyjnych w Belgii za niezgodny ze wspólnym rynkiem. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził nieważność tego aktu administracyjnego, gdyż wydając pierwotne decyzje w 1984 r. i 1987 r. oraz udzielając odpowiedzi na interpelacje w 1990 r., Komisja wzbudziła oczekiwania co do tego, że sporny system nie zawiera elementu pomocy państwa¹⁰³⁵.

W orzecznictwie i doktrynie często podkreśla się, że naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie zawsze będzie skutkowało automatycznym stwierdzeniem nieważności spornego środka, lecz w pewnych okolicznościach może uzasadnić przyznanie odszkodowania, jeżeli jednostka poniosła szkodę w wyniku działania w dobrej wierze wobec przepisów administracyjnych *sensu stricto* lub innych działań administracyjnych w formach niewładczych¹⁰³⁶. Zakres szkody podlegającej restytucji pieniężnej obejmuje przede wszystkim straty rzeczywiście poniesione. W przytoczonej sprawie *Limousines & Services* przyjęto, że jeżeli przed rozstrzygnięciem przetargu oferent zostanie zachęcony przez instytucję zamawiającą do dokonania z wyprzedzeniem nieodwracalnych inwestycji, a w związku z tym do przyjęcia ryzyka przewyższającego normalne ryzyko związane z przygotowaniem oferty, może powstać odpowiedzialność deliktowa UE. Wynika z tego, że standardowe opłaty i wydatki poniesione przez oferenta w związku z udziałem w procedurze udzielania zamówienia publicznego nie stanowią szkody, ponieważ obejmują one zwyczajne ryzyko związane z udziałem w przetargu¹⁰³⁷. Tak więc restytucji pieniężnej powinny podlegać tylko koszty przekraczające normalne ryzyko gospodarcze immanentnie związane z konkretnym rodzajem działalności gospodarczej.

Jednakże tego rodzaju argumentacja pozostaje w sprzeczności z zasadą pełnego odszkodowania. Stąd też w sprawie *Citymo* Sąd uznał, że wspomniane reguły nie mogą bez ryzyka naruszenia zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań mieć zastosowania w przypadkach, w których uchybienia w ramach procedury przetargowej uszczupliły szanse uzyskania zamówienia lub bezpośrednio skłoniło oferenta do poniesienia nieuzasadnionych kosztów lub opłat¹⁰³⁸. Należy więc uznać, że Unia jest

¹⁰³⁵ Wyrok TS z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, *Królestwo Belgii Forum 187 ASBL v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 2006, s. I-5479, pkt 155.

¹⁰³⁶ Zob. J. Schwarze, *European Administrative Law...*, s. 1089 wraz z cyt. tam orzecznictwem.

¹⁰³⁷ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie T-203/96, *Embassy Limousines & Services v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1998, s. II-4239, pkt 97.

¹⁰³⁸ Wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r., w sprawie T-271/04, *Citymo SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01375, pkt 165.

obowiązana zwrócić poszkodowanemu wszelkie celowe i ekonomicznie uzasadnione wydatki w celu przywrócenia stanu sprzed zdarzenia powodującego powstanie szkody.

W sprawie *Limousines & Services* Sąd ogólnikowo wyjaśnił, że szkoda poniesiona przez jednostkę nie obejmuje korzyści, jakich mogła ona oczekiwać, ani utraty możliwości uzyskania zysku¹⁰³⁹. Jednak w cytowanej sprawie *Citymo* zostało zasądzone odszkodowanie za utratę możliwości wynajęcia budynku osobie trzeciej na warunkach tożsamyh z wynegocjowanymi z instytucją zamawiającą. W tej sprawie Komisja, nie powiadamiając oferenta o rezygnacji z udzielenia zamówienia, pozbawiła go możliwości ponownego wprowadzenia nieruchomości na rynek wynajmu. W konsekwencji Komisja pozbawiła jednostkę możliwości wynajęcia budynku osobie trzeciej w okresie, w którym mogła ona rozsądnie oczekiwać przyznania zamówienia zgodnie z zapewnieniami Komisji. A zatem dopuszczalna jest restytucja pieniężna z tytułu utraconych korzyści, których jednostka mogłaby oczekiwać, gdyby szkody jej nie wyrządono¹⁰⁴⁰.

W zakresie konsekwencji naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań wynikających z zapewnień administracji należne odszkodowanie podlega pomniejszeniu o wartość podatku VAT, jeżeli może być on odliczony przez podatnika¹⁰⁴¹. Skoro zapłacony przez przedsiębiorcę VAT może być zwrócony (odliczony), a zatem nie poniesie on jego kosztu, to podatku tego nie można uwzględnić przy określeniu wysokości odszkodowania. Innymi słowy, odszkodowanie za szkodę poniesioną przez podatnika podatku VAT, na skutek naruszenia jego uzasadnionych oczekiwań, ustala się według uszczerbku w zakresie, w jakim pokrzywdzony może odliczyć podatek z tytułu nabycia towarów lub usług.

Na skutek naruszenia uzasadnionych oczekiwań wynikających z przepisów administracyjnych *sensu stricto* lub działań administracyjnych w formach niewładczyh Unia może być zobowiązana do naprawienia nie tylko szkody majątkowej, lecz również szkody niemajątkowej. Najwyraźniejszym tego przykładem jest sprawa *Limousines & Services*. Skarżący twierdził, że naruszające jego uzasadnione oczekiwania postępowanie Parlamentu Europejskiego spowodowało powstanie szkody niematerialnej. Wnioskodawca, mając pewność otrzymania zamówienia, sam udzielił przyrzeczeń nie tylko współnikom, lecz także kontrahentom, mając na uwadze ekspansję i sukces handlowy. Ponadto unieważnienie przetargu było poprzedzone negatywnymi pogłoskami o *Embassy*, co zniszczyło renomę tej spółki. Sąd uznał, że skarga o odszkodowanie za szkodę

¹⁰³⁹ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie T-203/96, *Embassy Limousines & Services v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1998, s. II-4239, pkt 96 i 108.

¹⁰⁴⁰ Wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r., w sprawie T-271/04, *Citymo SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01375, pkt 176-180.

¹⁰⁴¹ Wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie T-203/96, *Embassy Limousines & Services v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1998, s. II-4239, pkt 107.

niematerialną zasługuje na uwzględnienie, jednakże z innych powodów, niż zostały wskazane w jej treści. Skarżący nie wykazał, że jego renoma została zniszczona, tym bardziej nie udowodnił, iż Parlament Europejski ponosi odpowiedzialność za taki stan rzeczy. Jednak spółka nie została poinformowana, że przetarg został unieważniony, a prace zostały tymczasowo powierzone innej spółce, mimo że *Embassy* czyniła przygotowania związane z pilnością zamówienia sygnalizowaną przez Parlament Europejski. W tych okolicznościach, nie wysyłając informacji o ważnej zmianie w przebiegu postępowania o zamówienie, Parlament Europejski pozostawił *Embassy* w niepewności oraz zmusił ją do niepotrzebnych starań o sprostowanie wymaganiom pilności sytuacji, co spowodowało szkodę niemajątkową¹⁰⁴².

5. Uwagi końcowe

Rozważania nad konsekwencjami naruszenia analizowanej zasady prowadzą do wniosku, że uzasadnione oczekiwania mogą być samodzielną podstawą ochrony jeszcze nie w pełni ukształtowanej sytuacji prawnej jednostki. Skutki naruszenia tej zasady mogą mieć zarówno wymiar kasacyjny, jak i kompensacyjny, niezależnie od formy podstawy uzasadnionych oczekiwań. W przypadku ochrony kasacyjnej skutek naruszenia tej zasady ma charakter bezpośredni dla jednostki, prowadzący do przywrócenia sytuacji sprzed zmiany aktu prawnego, decyzji administracyjnej lub stanu zgodnego z zapewnieniami administracji. W ramach tej kompetencji judykacyjnej naruszenie uzasadnionych oczekiwań może także wywołać skutek pośredni o zakresie *en bloc*, w sytuacji gdy organ UE zostanie zobowiązany do podjęcia niezbędnych środków zmierzających do usunięcia stwierdzonej niezgodności. Niezależnie od tego zasada uzasadnionych oczekiwań stanowi nadrzędną normę prawną mającą na celu ochronę jednostki, której naruszenie może skutkować obowiązkiem naprawienia szkody w myśl wymogu pełnego odszkodowania. W końcu, jeżeli uzasadnione oczekiwania zostały naruszone przez organy administracji krajowej pośrednio wykonujące europejskie prawa administracyjne, państwo członkowskie może ponieść odpowiedzialność finansową w celu uczynienia skutecznym interesu UE.

¹⁰⁴² Tamże, pkt 108.

Rozdział VI. Zakończenie

Bezpośredni cel badań postawiony na wstępie pracy polegał na ustaleniu, jak w europejskim prawie administracyjnym rozumiane jest zjawisko prawne ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki. Pomocne w tym zakresie okazało się szersze omówienie bardziej szczegółowych celów operacyjnych wyrażających się w pytaniach:

- 1) dlaczego europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki;
- 2) jaka jest treść i struktura normatywna zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań jednostki w europejskim prawie administracyjnym;
- 3) w jakich okolicznościach uzasadnione oczekiwania jednostki zasługują na ochronę prawną;
- 4) jakie są skutki prawne naruszenia zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Odpowiedź na pierwsze pytanie wymagała odwołania się do wartości Unii Europejskiej, jako że ochrona uzasadnionych oczekiwań jest zasadą prawa, a te prawie zawsze mają wymiar aksjologiczny. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest konsekwencją uznania, że Unia jest wspólnotą prawa opartą na wartości państwa prawnego, która wynika z dziedzictwa prawnego państw członkowskich. Ta wspólna wartość wymaga, aby prawo i działanie administracji były dla jednostki wskazówką. Tak więc prawo musi być odpowiednio ogłoszone, jasne i perspektywne. Natomiast postępowanie administracji unijnej musi spełniać postulat regularności oraz przewidywalności, tak aby zapewnić jednostce możliwości racjonalnego planowania własnego działania. Podstawowym komponentem wartości państwa prawnego jest pewność prawa, która wyraża założenie, że nie może być żadnych wątpliwości co do treści prawa obowiązującego w konkretnym czasie i miejscu. Ponadto jednostka musi mieć zaufanie, że jej zachowanie zgodne z dotychczas obowiązującym prawem lub postępowaniem organów administracji unijnej będzie później korzystać z ochrony prawnej. Stąd też dla jednostki pewność prawa oznacza ochronę uzasadnionych oczekiwań. Tym samym zasada uzasadnionych oczekiwań, będąca konkretyzacją pewności prawa, uzyskuje umocowanie w wartości państwa prawnego. Pewność prawa ma charakter obiektywny, przedmiotowy, bezosobowy, a zatem odnosi się do jakości ładu prawnego. Natomiast ochrona uzasadnionych oczekiwań ma na celu ochronę sytuacji subiektywnych. Idzie tu o przewidywalność sytuacji prawnej w sensie podmiotowym, a zatem o ochronę adresata czynności prawnej. Z poczynionych ustaleń wynika również, że zasada pewności prawa ma charakter statyczny. Wymaga ona, aby

przepisy prawa, które obowiązują w danym momencie i czasie, były jasne. Zasada uzasadnionych oczekiwań chroni natomiast sytuację jednostki jeszcze nie w pełni prawnie ukształtowaną. Tym samym stanowi dynamiczny zbiór uwarunkowań o charakterze prawnym. We wnioskach można więc stwierdzić, że ochrona uzasadnionych oczekiwań jest nakazem optymalizacji szczególnej wartości prawnej, której nie należy utożsamiać z publicznym prawem podmiotowym.

Z rozważań dotyczących aksjologii UE wynika, że zasady ogólne pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki są ze sobą ściśle związane i uzupełniają się. Jednocześnie zasady te często łączone są z innymi, takimi jak zakaz retroakcji prawa czy też ochrony praw nabytych. Z tym zaś ściśle wiąże się potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy w europejskim prawie administracyjnym obowiązuje samodzielna zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań? Należy zatem dokonać delimitacji wspomnianych zasad. Najszybciej dostrzeże się różnicę pomiędzy tymi zasadami, jeżeli zostanie uwzględnione, że zasada ogólna pewności prawa opiera się na obiektywnych elementach, natomiast zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jest skonstruowana subiektywnie, mimo że taka dyferencja nie zawsze cechuje się wyraźnymi granicami¹⁰⁴³. Niemniej jednak te rozróżnienie ma istotny walor porządkujący. Struktura normatywna zarówno zasady pewności prawa, jak i uzasadnionych oczekiwań jest zróżnicowana. Heterogoniczność tych zasad wyraża się w tym, że wchodzi one w różnego rodzaju relacje z innymi zasadami. Dlatego też zaproponowałem oryginalne rozwiązanie tego problemu prawnego. Porządkując te kwestie zakładam, że treść i struktura normatywna zasad ogólnych pewności prawa oraz uzasadnionych oczekiwań jest zdefiniowana bardziej szczegółowymi zasadami i wymogami. Zasady te należało zrekonstruować z relewantnego w tym względzie orzecznictwa TSUE. Tak wyodrębnione zasady szczegółowe zostały usystematyzowane według podziału na stronę obiektywną (pewność prawa) i subiektywną (uzasadnione oczekiwania) wartości państwa prawnego.

Analiza elementów składowych zasady ogólnej pewności prawa potwierdza, że ma ona charakter przedmiotowy i dotyczy waloru ładu prawnego. Do komponentów precyzujących treść zasady ogólnej pewności prawa można zaliczyć zasadę jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego, publikacji aktów prawnych w językach urzędowych UE, skuteczności i efektywności europejskiego prawa administracyjnego, jedności i spójności europejskiego prawa administracyjnego, odrębności procesowej, zakazu podwójnego karania, wymogów związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktów

¹⁰⁴³ Opinia rzecznika generalnego Ch. Stix-Hackla przedstawiona w dniu 20 stycznia 2004 r., w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02, *Adriano Di Lenardo Srl i Dillexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, pkt 87. Chodzi przede wszystkim o zasadę *ne bis in idem*, która powszechnie uznawana jest jako szczególny wyraz pewności prawa, mimo że odnosi się do sytuacji administracyjnej konkretnego podmiotu prawa.

oraz kwestii pozostawienia w mocy skutków prawnych unieważnionego aktu. Zasady szczegółowe pewności prawa można uporządkować według podziału na takie, które dotyczą procesu stanowienia, oraz te związane ze stosowaniem europejskiego prawa administracyjnego. Do tej pierwszej grupy można zaliczyć zasadę jasności i precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego oraz zasadę skuteczności i efektywności europejskiego prawa administracyjnego. Natomiast w tej drugiej grupie można wymienić zasady: jedności i spójności europejskiego prawa administracyjnego; odrębności procesowej oraz zakazu podwójnego karania. Podział ten nie jest jednak zupełny i bezdyskusyjny, ponieważ część komponentów zasady jasności oraz precyzji przepisów europejskiego prawa administracyjnego odnosi się do jakości stanowionego prawa, ale także do procesu jego stosowania. I tak skutki braku publikacji aktów prawnych w języku urzędowym Unii Europejskiej i błędy w ich tłumaczeniu dotyczą jakości stanowionego prawa. Jednakże już problematyka aktów nieistniejących i problematyka pozostawienia w mocy skutków prawnych unieważnionego aktu odnoszą się do procesu stosowania prawa.

We wnioskach warto też odnotować, że część elementów składowych zasady ogólnej pewności prawa ma charakter uniwersalny i wynika z dziedzictwa prawnego państw członkowskich. Natomiast pozostałe zostały dostosowane do potrzeb autonomicznego porządku prawnego o wymiarze transgranicznym i służą umocnieniu systemu prawnego UE¹⁰⁴⁴. W tym zakresie pewność europejskiego prawa administracyjnego jest pochodną systemowych uwarunkowań tego szczególnego ładu prawnego. Chodzi tu nie tylko o pewność prawa w kontekście skutków braku publikacji aktów prawnych w języku urzędowym UE, ale przede wszystkim o zasady skuteczności i efektywności europejskiego prawa administracyjnego, jedności oraz spójności europejskiego prawa administracyjnego, a także odrębności procesowej.

Niewątpliwie zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki jest wewnętrznie złożona. Różne zasady szczegółowe konkretyzują jej treść. Część tych zasad odnosi się do działalności prawodawczej, a pozostała do działalności wykonawczej administracji, przy czym ochrona uzasadnionych oczekiwań dotyczy zarówno wiążących, jak i niewiązących środków administracyjnych. Jeżeli chodzi o działalność legislacyjną, to szczególnym wyrazem zasady uzasadnionych oczekiwań jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada niedziałania prawa wstecz nie ma więc autonomicznego charakteru wobec zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań, lecz stanowi jej szczególny przejaw. Pewnym punktem wyjścia jest tutaj podział na właściwe i pozorne wsteczne działanie prawa, które stanowią dwie modelowe kategorie naruszenia zasady ogólnej uzasadnionych oczekiwań, przy czym różnią się one stopniem dopuszczalności

¹⁰⁴⁴ Ł. Prus, *Zasada pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 216.

retroakcji. Właściwa retroakcja polega na tym, że nowe prawo ma zastosowanie do zamkniętych stanów faktycznych, które miały miejsce pod rządami dawnego prawa i które zakończyły się przed wejściem w życie nowego prawa. W tym względzie Trybunał zasadniczo sprzeciwia się temu, by temporalny zakres obowiązywania aktu prawnego UE przypadł na chwilę poprzedzającą jego ogłoszenie. Na zasadzie wyjątku może być jednak inaczej, gdy wymaga tego interes publiczny i gdy należycie chronione są uzasadnione oczekiwania. Natomiast pozorne wsteczne działanie prawa oznacza, że otwarte sytuacje, które powstały i nie zakończyły się pod rządami starego prawa, są oceniane na podstawie nowego prawa. W tym zakresie regułą jest, że nowe przepisy są natychmiast stosowane do skutków sytuacji powstałych pod rządami starego prawa. Natychmiastowe zastosowanie nowego prawa może być jednak wyjątkowo ograniczone, jeżeli narusza uzasadnione oczekiwania jednostki. A zatem w obu przypadkach, tj. rzeczywistej i pozornej retroakcji prawa, ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki ogranicza możliwość wstecznego działania prawa.

W europejskiej przestrzeni prawnej można wyróżnić odmienne reguły działania wstecz przepisów proceduralnych i materialnoprawnych. Jeżeli nowe prawo nie zawiera przepisów intertemporalnych, prawo procesowe znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych toczących się w chwili ich wejścia w życie, inaczej jest jednak w przypadku przepisów prawa materialnego. W celu zapewnienia przestrzegania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań materialnoprawne przepisy UE będą miały skutek retroaktywny wyłącznie wtedy, gdy z ich treści, celu i struktury jasno wynika, że należy im przypisać taką moc.

Istotny z punktu widzenia wstecznego działania prawa jest też podział na środki karne i administracyjne. Zakaz retroakcji środków karnych ma charakter absolutny. Tak więc wymierzone kary muszą odpowiadać sankcjom przewidzianym w czasie, w którym doszło do popełnienia czynu. Wprawdzie niektóre środki wymierzające kary, np. grzywny za naruszenie prawa konkurencji, nie są środkami karnymi, niemniej jednak organy administracji unijnej obowiązane są przestrzegać zasady niedziałania prawa wstecz w każdym postępowaniu administracyjnym, które może prowadzić do nałożenia sankcji. Tak więc środki administracyjne o charakterze penalnym, wymierzające kary z tytułu deliktu administracyjnoprawnego, muszą odpowiadać sankcjom obowiązującym w chwili popełnienia tego czynu.

Kolejnym przejawem ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zasada nieodwołalności aktów administracyjnych, która w sprawach z zakresu służby publicznej UE zamiennie jest określana także jako zasada ochrony praw nabytych. Z jednej strony, uzasadnione oczekiwanie co do legalności korzystnego aktu administracyjnego, raz nabyte, nie może być następnie podważone. Regułą jest, że odwołanie zarówno z mocą *ex tunc*,

jak i *ex nunc*, zgodnych z prawem aktów administracyjnych, które przyznają jednostce publiczne prawa podmiotowe lub inne korzyści, narusza uzasadnione oczekiwania jednostki. O zakazie odwołalności aktów administracyjnych decydują więc dwa kryteria, tj. legalność aktu administracyjnego i korzyści z niego wynikające, w szczególności publiczne prawa podmiotowe.

Z drugiej strony, odwołanie z mocą wsteczną niezgodnych z prawem aktów administracyjnych jest w zasadzie dopuszczalne, a ze skutkiem prospektywnym (*ex nunc*) zawsze możliwe i nie podlega żadnym rygorom. W tym względzie należy jednak za P. Craigiem postulować, aby zapewnić właściwą ochronę uzasadnionych oczekiwań i rozszerzyć jej zakres przedmiotowy na prospektywne odwołanie korzystnych, lecz sprzecznych z prawem aktów administracyjnych¹⁰⁴⁵. Sądy unijne powinny każdorazowo wyważyć interes publiczny UE wyrażający się zapewnieniu legalności działania administracji unijnej z uzasadnionymi oczekiwaniami jednostki co do trwałości sytuacji prawnej ukształtowanej na podstawie tego rodzaju aktu.

W końcu zaś należy zauważyć, że jednostki układają swoje życie nie tylko na podstawie wiążących aktów administracyjnych. Wytyczne i inne akty wewnętrzne, stała praktyka administracyjna, a nawet pojedyncze zapewnienia, oświadczenia, gwarancje, obietnice lub zobowiązania pochodzące od organów administracji UE mogą stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań jednostki, że administracja postąpi zgodnie ze swoimi zapewnieniami. Idzie tu więc o zasadę samozwiązania przepisami administracyjnymi *sensu stricto* i działaniami w formach niewładczych. Wymaga ona, aby organy administracji UE procedowały zgodnie ze swoim wcześniejszym postępowaniem, które nie przybiera formy wiążących aktów prawnych UE lub władczych form wykonywania administracji. Reasumując tę część rozważań należy podkreślić, że pomimo niejednorodnej treści i struktury analizowanej zasady ochrona uzasadnionych oczekiwań stanowi samodzielne kryterium kontroli sądowej.

Mając na względzie subiektywny charakter uzasadnionych oczekiwań, należy zwrócić uwagę na relacje normatywne, jakie zachodzą pomiędzy tą zasadą i wymogiem legalności. Aby ustalić właściwą między nimi równowagę w sferze sądowej kontroli działalności administracji UE, należało zbadać przesłanki ochrony uzasadnionych oczekiwań. Nie każde przeświadczenie jednostki co do oczekiwanego postępowania administracji unijnej zasługuje na ochronę prawną. Innymi słowy, oczekiwanie jest uzasadnione, jeżeli zostały spełnione prawnie relewantne warunki. Przesłanki te obiektywizują ochronę, eliminując z jej zakresu jedynie subiektywne nastawienie jednostki. Tym samym oczekiwanie, które ze swej istoty ma charakter subiektywnego odczucia, staje się prawnie istotne i podlega obiektywizacji w procesie sądowej kontroli legalności wykonywania

¹⁰⁴⁵ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 566-567; J. Raitio, dz. cyt., s. 239-240.

administracji¹⁰⁴⁶. Oczekiwanie zostanie uznane przez prawo, o ile spełnia przesłanki ukształtowane przez orzecznictwo TSUE. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na jednostce, która domaga się ochrony jej oczekiwań, zaś rzeczą sądu UE jest wartościowanie interesu indywidualnego i publicznego. Dlatego też przesłanki te często stanowią nakazy optymalizacji pozwalające wyważyć i rozładować kolizje między tymi spornymi interesami.

Zbyt szeroko interpretowana zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowiłaby nadmierne ograniczenie dla działalności organów stanowiących lub stosujących europejskie prawo administracyjne¹⁰⁴⁷. Funkcją tej zasady nie jest całkowite wyeliminowanie zwykłego ryzyka gospodarczego, jakie spoczywa na uczestnikach obrotu¹⁰⁴⁸. Jak piszą P. Craig i G. de Búrca, z samego faktu, że przedsiębiorca na skutek zmiany aktu prawnego, decyzji lub zapewnień administracji znalazł się w niekorzystnej dla siebie sytuacji, nie przemawia za tym, iż po jego stronie powstały sądownie chronione uzasadnione oczekiwania¹⁰⁴⁹. Ich ochrona nie może sięgać tak daleko, aby bezwzględnie ograniczyć zdolność do racjonalnej zmiany polityki administracyjnej oraz prawa¹⁰⁵⁰. Dlatego ochrona uzasadnionych oczekiwań musi podlegać pewnym obiektywnym ograniczeniom. Przede wszystkim wymaga się obiektywnych podstaw uzasadnionych oczekiwań, takich jak powszechnie obowiązujący akt prawny lub akt administracyjny, ewentualnie niewiążące normy postępowania czy też niewładcze formy wykonywania administracji.

Warunki ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikających ze zmiany prawa można podzielić na formalnoprawne i materialnoprawne. Te pierwsze wymagają, aby przepis nowelizujący, który ma rzeczywisty skutek retroaktywny, w sposób konkretny i zrozumiały uzasadniał konieczność wstecznego działania prawa. Z punktu widzenia materialnoprawnej ochrony uzasadnionych oczekiwań konieczne jest wyważenie interesu indywidualnego i publicznego, niezależnie od tego, czy chodzi o rzeczywistą, czy pozorną retroakcję prawa. Niezbędne jest zatem właściwe zrównoważenie uzasadnionych oczekiwań jednostki co do trwałości sytuacji prawnej ukształtowanej pod rządami dawnego prawa oraz celów UE, które przemawiają za zastosowaniem nowego prawa. Celem, którym należy zrealizować w interesie ogółu, z reguły jest stabilizacja zintegrowanych rynków, dbałość o zasoby finansowe UE lub niezbędność przywrócenia skutku aktu prawnego, który został uznany za nieważny ze względów proceduralnych. Jednakże w konkretnym przypadku konieczność zapewnienia należytej ochrony uzasadnionych

¹⁰⁴⁶ Zob. A. Ostrowska, dz. cyt., s. 222.

¹⁰⁴⁷ Zob. A. Arnall, *The European Union...*, s. 194.

¹⁰⁴⁸ D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania...*, s. 244; Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 35-36.

¹⁰⁴⁹ P. Craig, G. de Búrca, dz. cyt., s. 561

¹⁰⁵⁰ Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 36.

oczekiwań może przeważać nad interesem publicznym, który przemawiał za wstecznym działaniem prawa. Cel i interes publiczny przemawiający za wstecznym działaniem prawa nie mogą wywołać zamierzonego skutku wobec jednostki, która została zachęcona przez poprzednio obowiązujące prawo do podjęcia nieodwracalnych inwestycji lub zobowiązań. Zasada uzasadnionych oczekiwań chroni jednostki, nawet jeżeli ich sytuacja prawna nie została w pełni ukształtowana. Zmiana warunków nabycia publicznych praw podmiotowych po tym, jak jednostka podjęła nieodwracalne decyzje mające na celu spełnienie przesłanek ukształtowanych pod rządami dawnego prawa, narusza uzasadnione oczekiwania. Ewentualna zmiana przesłanek nabycia publicznych praw podmiotowych powinna zapewniać możliwość przystosowania się do nowego stanu prawnego. Innymi słowy, zmiana prawa powinna być zapowiedziana jednostce w odpowiednim czasie.

Jednakże uzasadnione oczekiwania często nie zasługują na ochronę prawną z tej przyczyny, że zmiana prawa mogła zostać przewidziana przez jednostkę w świetle przebiegu procesu legislacyjnego, trendów rynkowych lub sytuacji gospodarczej. Jeżeli jednostka była w stanie przewidzieć zmianę prawa, która mogła wpłynąć na jej sytuację prawną, to nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Przyjmuje się przy tym kryterium obiektywne. Nie jest zatem decydujące, czy konkretna osoba miała świadomość tego, że nastąpi zmiana prawa, lecz decyduje to, co każdy inny przeczorny i rozsądny podmiot gospodarczy mógł przewidzieć. Model rozsądnego i ostrożnego podmiotu prawa zakłada dobrą znajomość przebiegu prac legislacyjnych, propozycji zmian prawa, a także rozwoju rynków, które wymagają dostosowania do ich warunków przepisów prawa. Rozważny i dobrze poinformowany uczestnik obrotu gospodarczego nie może w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego organom administracji UE, zwłaszcza w zakresie wspólnej organizacji rynku, której cele wymagają ciągłego dostosowywania przepisów podyktowanego zmianami sytuacji gospodarczej. W tym zakresie konstrukcja ochrony uzasadnionych oczekiwań została ukształtowana pod wpływem francuskiej tradycji prawnej nastawionej na efektywne działanie administracji. Taki stan rzeczy należy ocenić krytycznie. Szeroki zakres dyskrecjonalnych kompetencji, jaki został przypisany prawodawcy unijnemu, sam w sobie nie powinien zawsze automatycznie wykluczać ochrony uzasadnionych oczekiwań. W tym względzie każdorazowo powinien decydować proces wyważenia interesu publicznego oraz indywidualnego, przy czym okolicznością rozstrzygającą na rzecz tego pierwszego nie może być tylko i wyłącznie fakt, że instytucji UE przysługuje znaczny zakres swobodnego uznania.

Jeżeli zaś chodzi o przestrzeń prawną związaną z działalnością wykonawczą administracji, to tylko wyjątkowo zgodny z prawem akt administracyjny może zostać odwołany, jeżeli jego adresat wyrazi na to zgodę, albo jeżeli przepis szczególny pozwala na odwołanie takiego aktu, czy też w przypadku, gdy akt został wydany na skutek podstępny lub na podstawie nieprawdziwych i niepełnych informacji. Szczególną kategorią są tzw. warunkowe akty administracyjne, których skutek został uzależniony od zaistnienia określonego zdarzenia przyszłego. Tego rodzaju akt administracyjny nie tworzy uzasadnionych oczekiwań do czasu, gdy warunek nie zostanie spełniony. Trzeba też odnotować, że odwołanie aktu administracyjnego na podstawie nowego prawa, który pierwotnie był zgodny z poprzednio obowiązującym aktem UE, narusza prawa nabyte strony. W końcu zaś zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwia się temu, aby akt zgodny z prawem i przyznający prawa podmiotowe lub inne korzyści jednostce mógł być odwołany wyłącznie z powodu zmiany polityki administracyjnej.

Natomiast odwołanie ze skutkiem wstecznym niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który korzystnie wpływał na sytuację strony, może mieć miejsce pod warunkiem przestrzegania przez organ administracji unijnej wymogów związanych z dotrzymaniem rozsądnego terminu i ochroną uzasadnionych oczekiwań adresata aktu, który mógł polegać na jego zgodności z prawem. Z jednej strony interes publiczny wymaga zapewnienia legalności działania administracji unijnej. Z drugiej strony należy zapewnić właściwą ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki, która działała w dobrej wierze wobec sprzecznych z prawem aktów administracyjnych. A zatem odwołanie tego rodzaju decyzji musi być poprzedzone wyważeniem interesu publicznego wyrażającego się koniecznością zapewnienia legalności działania administracji unijnej oraz ochronie zasobów finansowych UE, a także interesu indywidualnego polegającego na utrzymaniu sytuacji prawnej, którą adresat aktu mógł uważać za stabilną. W celu ustalenia właściwej równowagi można wyróżnić pięć kryteriów wartościujących te sprzeczne interesy.

Po pierwsze, od adresata aktu administracyjnego wymaga się należytej staranności w upewnieniu się, czy tego rodzaju akt jest zgodny z prawem. Innymi słowy, oczekiwania nie zasługują na ochronę, jeżeli jego adresat wiedział o sprzeczności z prawem aktu administracyjnego lub jego niewiedza o tym wynikała z poważnego niedbalstwa. Po drugie, należy uwzględnić stopień naruszenia prawa. Poczynione w pracy ustalenia pozwalają na sformułowanie pewnej gradacji wad aktów administracyjnych organów administracji unijnej. Z jednej strony, istotne, oczywiste i bezpośrednie naruszenie prawa uzasadnia odwołanie aktu administracyjnego. Do tej kategorii wad można zaliczyć wydanie aktu administracyjnego bez podstawy prawnej, w tym przede wszystkim decyzji w oparciu o przepis prawa, który nie wszedł w życie lub który w momencie orzekania

utracił moc obowiązującą, ewentualnie na podstawie normy, która nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa UE. Rażąco obrazą europejskiego prawa administracyjnego jest również naruszenie praw podstawowych, w szczególności pozbawienie strony prawa do obrony, a także wydanie aktu administracyjnego z naruszeniem przepisów o właściwości lub w rezultacie błędnej wykładni przepisów prawa będących podstawą decyzji o obowiązkach jednostki. Z drugiej strony, nieistotne naruszenie europejskiego prawa nie może stanowić podstawy do odwołania ostatecznego aktu administracyjnego. Po trzecie, wyważając sprzeczne interesy organ administracji unijnej powinien uwzględnić zakres konsekwencji odwołania aktu administracyjnego dla jego adresata, w szczególności gdy w oparciu o tego rodzaju rozstrzygnięcie jednostka poczyniła definitywne i nieodwracalne inwestycje. Po czwarte, należy zbadać wpływ odwołania lub utrzymania w mocy niezgodnego z prawem aktu administracyjnego na sytuację osób trzecich. Po piąte, odwołanie sprzeczne z prawem aktu administracyjnego musi nastąpić w rozsądnym terminie. Kryterium rozsądnego terminu nie zostało wprost zdefiniowane w prawie pisanim. Dlatego o tym, czy termin odwołania aktu administracyjnego jest rozsądny, decydują okoliczności konkretnej sprawy, w tym jej kontekst, poszczególne etapy, stopień jej złożoności, a także znaczenie sprawy dla poszczególnych stron sporu i ich zachowanie.

Z powyższych ustaleń, w szczególności z trzeciego kryterium, można wyprowadzić model zgodnego z prawem unijnym aktu administracyjnego. Tego rodzaju akt administracyjny jest prawidłowy, jeżeli zostały wydany w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, pochodzi od właściwego rzeczowo, funkcjonalnie i miejscowego organu stosującego europejskie prawo administracyjne, który przestrzegła reguł związanych z prawem do obrony, a decyzja nie narusza praw podstawowych oraz jeżeli organ dokonał właściwej wykładni przepisów prawa decydujących o obowiązkach strony.

Szczególnością jest problematyka odwołania decyzji wydawanych przez organy administracji krajowej, które pośrednio wykonują europejskie prawo administracyjne. W tym względzie zasada nieodwołalności aktów administracyjnych pochodzących od organów administracji krajowej, które naruszają europejskie prawo administracyjne, musi uwzględniać zasadę ograniczonej autonomii proceduralnej państw członkowskich. Dlatego też do rewindykacji pomocy udzielonej ze środków unijnych stosuje się przepisy prawa krajowego z tym zastrzeżeniem, że powinny one być stosowane w taki sposób, by nie uniemożliwić wyegzekwowania nienależnie pobranej pomocy. Dopuszczalne jest jednak stosowanie reguł krajowych określających ochronę uzasadnionych oczekiwań, zaufania lub dobrej wiary w celu zapobieżenia odzyskania nienależnie wypłaconej pomocy ze środków UE. Chodzi o stosowanie uzasadnionych oczekiwań jako zasady prawa krajowego wobec egzekwowania roszczeń Unii Europejskiej. Beneficjent może skutecznie

kwestionować żądanie zwrotu pomocy pod warunkiem, iż działał w dobrej wierze co do decyzji przyznającej taką pomoc oraz przy pełnym uwzględnieniu interesu Unii. W takiej sytuacji ochrona uzasadnionych oczekiwań powinna odbywać się na zasadach określonych w prawie krajowym.

Powyższe może być krytycznie oceniane z uwagi na rozproszenie przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże, jak zauważył T. Tridimas, taka różnorodność ma sens z punktu widzenia polityki sądowej (ang. *judicial policy*)¹⁰⁵¹. Wobec braku wspólnotowych procedur zmierzających do odzyskania kwot wypłaconych nienależnie ze środków UE odwołanie się do prawa krajowego jest najbardziej efektywne i pragmatyczne. Trybunał zyskuje legitymizację, odsyłając do środków krajowych, przy jednoczesnym zapewnieniu dialogu i zabezpieczeniu interesu UE w postępowaniu prejudycjalnym¹⁰⁵².

Warto też zauważyć, że wykładnia w sprawach o zwrot pomocy z funduszy UE ma charakter pro-indywidualny i działa na rzecz uzasadnionych oczekiwań chronionych na zasadach określonych w prawie krajowym, co kontrastuje z orzecznictwem TSUE w sprawach dotyczących kontroli i zwrotu pomocy państw członkowskich, gdzie bardziej jest dostrzegalny interwencjonizm. W tych ostatnich sprawach z jednej strony beneficjent pomocy państwa może mieć uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem pomocy tylko wtedy, gdy została ona zatwierdzona zgodnie z przewidzianą procedurą¹⁰⁵³. Z drugiej strony zakłada się, że działający z zachowaniem należytej staranności przedsiębiorca powinien zwykle być w stanie upewnić się, iż ta procedura była przestrzegana. W konsekwencji beneficjent pomocy państwa udzielonej z naruszeniem Traktatu tylko w wyjątkowych okolicznościach może skutecznie odmówić zwrotu pomocy z uwagi na ochronę oczekiwań, co jest uzasadnione wyraźnym interesem publicznym związanym z zapewnieniem skuteczności polityki konkurencji UE¹⁰⁵⁴.

Obiektywną podstawą ochrony uzasadnionych oczekiwań może być również zapewnienie administracji unijnej. Takim zapewnieniem, bez względu na formę, w jakiej zostało udzielone, jest wyraźna, bezwarunkowa i spójna informacja pochodząca z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań ten, komu administracja unijna nie udzieliła wyraźnych zapewnień. Podstawą uzasadnionych oczekiwań mogą być wszelkiego rodzaju konkretne oświadczenia, gwarancje, obietnice lub zobowiązania organu administracji unijnej. Wystarczająco precyzyjnymi zapewnieniami mogą być również przepisy administracyjne *sensu stricto*, które wprawdzie formalnie nie mają mocy wiążącej, jednak ustanawiają

¹⁰⁵¹ T. Tridimas, dz. cyt., s. 290.

¹⁰⁵² Tamże.

¹⁰⁵³ S. Dudzik, dz. cyt., s. 480.

¹⁰⁵⁴ Tamże.

reguły, których organ administracji unijnej zobowiązał się przestrzegać przy wykonywaniu swoich dyskrejonalnych kompetencji. W takich przypadkach organ administracji unijnej nie może dowolnie odstąpić od niewiążących przepisów, które sam sobie wyraźnie narzucił. Nie można zatem twierdzić, że wytyczne mają skutek wyłącznie wewnętrzny, gdyż mogą stanowić podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W końcu spójna, stała i podana do publicznej wiadomości praktyka administracyjna powinna być respektowana w przyszłości. Niezależnie od formy konkretne zapewnienia mogą pochodzić tylko od organów administracji unijnej, które są właściwe do rozstrzygnięcia sprawy. Tylko właściwy organ administracji unijnej poprzez zapewnienia udzielone jednostce może narzucić sobie pewne ograniczenia w tym zakresie. Tak więc zapewnienia organów krajowych nie wiążą organów administracji unijnej.

Dokładne, bezwarunkowe i pochodzące z kompetentnych źródeł zapewnienia dodatkowo muszą wzbudzić zaufanie. Ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga zatem, aby jednostka pokładała nadzieję w zapewnieniu administracji unijnej i podjęła na ich podstawie działanie. Oczekiwanie nie jest jednak uzasadnione w sytuacji, gdy zapewnienia zostały udzielone na skutek oszustwa, podstępu, nadużycia prawa lub innego zachowania jednostki, które narusza przepisy powszechnie obowiązujące. Jednostka nie może bowiem czerpać korzyści ze swego bezprawia (łac. *de sua malitia nemo debet commodum reportare*). Ponadto oczekiwanie nie zasługuje na ochronę, jeżeli adresat zapewnień był w stanie przewidzieć zmianę linii postępowania przyjętej przez organy administracji unijnej. Wobec tego uzasadnione oczekiwania mogą powstać tylko po stronie rozsądnego, przezornego i dobrze poinformowanego podmiotu prawa. Kolejną negatywną przesłanką ochrony uzasadnionych oczekiwań jest sprzeczność z przepisami prawa zapewnień administracji unijnej. Innymi słowy, zasady uzasadnionych oczekiwań nie można przeciwstawić konkretnemu przepisowi prawa unijnego, choćby zapewnienia były precyzyjne, bezwarunkowe i pochodziły od właściwego organu administracji unijnej. Nie ma jednak żadnego uzasadnienia dla różnicowania ochrony oczekiwań wynikających z wadliwych aktów administracyjnych i sprzecznych z prawem zapewnień. Należy więc postulować ujednoczenie kryteriów ochrony w tych dwóch kategoriach w taki sposób, aby jednostka mogła skutecznie powołać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań, o ile interes indywidualny przejawiający się w działaniu w zaufaniu wobec zapewnień administracji przeważa nad interesem publicznym polegającym na zapewnieniu zgodności z prawem działania administracji unijnej.

Obiektywizacja przesłanek ochrony uzasadnionych oczekiwań skutkuje tym, że jako zasada swej istoty nie wyczerpuje tylko w sferze aksjologii systemu UE, lecz stanowi samodzielną podstawę rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki¹⁰⁵⁵. Kolejnym celem

¹⁰⁵⁵ Ł. Prus, *Zasada ogólna uzasadnionych oczekiwań jednostki...*, s. 257-258.

operacyjnym pracy było ustalenie, w jaki sposób europejskie prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania. Skutki prawne naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań są takie same jak każdej innej zasady ogólnej. Ochrona uzasadnionych oczekiwań jest zatem traktatowo przewidzianą przyczyną stwierdzenia nieważności aktów prawnych lub administracyjnych UE. Innymi słowy, omawiana zasada stanowi podstawę kontroli zgodności z prawem działalności organów stanowiących i stosujących europejskie prawo administracyjne. Konstrukcja kasacyjnej kompetencji judykacyjnej TSUE jest oparta na zasadzie *restitutio in integrum*. A zatem stwierdzenie nieważności aktu UE przywraca ze skutkiem wstecznym stan zgodny z oczekiwaniami jednostki. Istotnym *novum* jest jednak uznanie zasady samozwiązania przepisami administracyjnymi *sensu stricto* i działaniami w formach niewładczych jako kryterium oceny legalności bezwzględnie obowiązujących aktów prawnych oraz władczych form działania administracji UE.

W końcu, ochrona uzasadnionych oczekiwań może mieć wymiar kompensacyjny. Jednym z warunków odpowiedzialności deliktowej Unii jest wystarczająco poważne naruszenie nadrzędnej normy prawnej dotyczącej ochrony praw jednostki. Do takich norm przede wszystkim zalicza się zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W przypadku naruszenia uzasadnionych oczekiwań restytucji pieniężnej podlegają zarówno szkody majątkowe, jak i niemajątkowe. Zakres kompensacji tej pierwszej obejmuje rzeczywiste straty (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*). Jednostce służy też prawo do naprawienia szkody niemajątkowej, jeżeli udowodni, że zmiana praw, decyzji lub zapewnień administracji wywołała krzywdę lub naruszyła jej dobra osobiste. Natomiast w sferze pośredniego wykonywania europejskiego prawa administracyjnego przez organy krajowe naruszenie uzasadnionych oczekiwań może prowadzić do odpowiedzialności finansowej państwa członkowskiego. W tych okolicznościach należy uznać, że kompetencje judykacyjne TSUE tworzą wystarczający model ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki.

Z przeprowadzonych badań wynika, że podstawy aksjologiczne zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań są silne, jej treść jest zróżnicowana i przenika cały system europejskiego prawa administracyjnego, przesłanki ochrony są zobiektywizowane, natomiast naruszenie uzasadnionych oczekiwań może stanowić samodzielną podstawę orzeczenia o bezprawności działania organów stanowiących lub stosujących europejskie prawo administracyjne. Rozwój ochrony uzasadnionych oczekiwań będącej częścią europejskiego prawa administracyjnego jest znaczącym osiągnięciem sądów unijnych, które początkowo czerpały z tradycji prawnych państw członkowskich, w szczególności z prawa niemieckiego i francuskiego, następnie dostosowując tę konstrukcję do potrzeb systemu prawnego UE. Jednak nie powinien zaskakiwać fakt, że z upływem czasu sądy

unijne przestały polegać na prawie krajowym i bardziej rozwijają własną koncepcję ochrony uzasadnionych oczekiwań dostosowaną do potrzeb tego szczególnego, autonomicznego porządku prawnego o wymiarze transgranicznym¹⁰⁵⁶. Jest to szczególnie widoczne w takich dziedzinach, jak wspólnotowa organizacja zintegrowanych rynków (np. w dziedzinie wspólnej polityki rolnej), gdzie organy UE dysponują szerokimi kompetencjami dyskrecjonalnymi¹⁰⁵⁷. W takich przypadkach ochrona uzasadnionych oczekiwań doznaje istotnych ograniczeń i prawie zawsze ustępuje interesowi publicznemu wyrażającemu się w konieczności zapewnienia efektywności działania administracji unijnej w sferze polityk wspólnotowych, które muszą odpowiadać dynamicznie zmieniającej się sytuacji na zintegrowanych rynkach. Niewątpliwie zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może prowadzić do ograniczenia zdolności do racjonalnej zmiany polityki administracyjnej, szczególnie w kontekście nadzwyczajnych zmian społeczno-gospodarczych. W takim przypadku ochrona uzasadnionych oczekiwań nie powinna prowadzić do stwierdzenia nieważności środków zaradczych, lecz do kompensacji szkody poniesionej przez jednostkę na skutek nieprzewidzianej zmiany prawa, decyzji lub odejścia od zapewnień administracji unijnej. Podobnie postuluje F.G. Jacobs, który pisze, że jednym z możliwych rozwiązań dylematu wyważania spornych interesów, z jednej strony uzasadnionych oczekiwań jednostki, z drugiej zaś – zdolności do racjonalnej zmiany polityki administracyjnej, jest naprawienie szkody jednostki, o ile w sprawie interes publiczny przeważy¹⁰⁵⁸.

R. Thomas podkreśla, że udzielając ochrony prawnej uzasadnionym oczekiwaniom, Trybunał daje wyraz poczuciu moralności w działaniach administracji unijnej¹⁰⁵⁹. A zatem ochrona uzasadnionych oczekiwań jawi się jako próba poszukiwania sprawiedliwego rozwiązania wadliwości wielopoziomowego i dynamicznego procesu wykonywania europejskiego prawa administracyjnego. W tych okolicznościach niezwykle trudno jest ująć zasadę uzasadnionych oczekiwań w zwięzłą definicję. Dlatego w pierwszej kolejności należy wyodrębnić cechy istotne tej konstrukcji prawnej. Swoistym *essentia negotii* w tym zakresie jest dobra wiara. Ściślej rzecz ujmując, chodzi o możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że jednostka nie naraża się na niekorzystne skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w chwili dokonywania wyborów życiowych, gdyż były one zgodne z wówczas obowiązującymi przepisami prawa, aktami administracyjnymi oraz niewładczymi formami wykonywania administracji lub niewiązującymi

¹⁰⁵⁶ P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 589.

¹⁰⁵⁷ W tym względzie dostrzegalne są silne wpływy francuskie, które ewoluowały w przestrzeni europejskiego prawa administracyjnego.

¹⁰⁵⁸ F.G. Jacobs, *Foreword*, [w:] S. Schonberg, dz. cyt., Zob. Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań...*, s. 38.

¹⁰⁵⁹ R. Thomas, dz. cyt., s. 75.

przepisami administracyjnymi *sensu stricto*¹⁰⁶⁰. Definiując te zjawisko prawne można stwierdzić, że zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki powinna mieć zastosowanie w sytuacji, gdy organ stanowiący lub stosujący europejskie prawo administracyjne występuje przeciwko temu, co wynika z jego wcześniejszego postępowania, chyba że interes publiczny przeważy nad ochroną interesu indywidualnego¹⁰⁶¹. Innymi słowy, jeżeli organ stanowiący lub stosujący europejskie prawo administracyjne poprzez swoje zachowanie wzbudził uzasadnione oczekiwanie dotyczące rozstrzygnięcia sprawy zgodnego z zapewnieniami, to jednostka może skutecznie dochodzić ochrony prawnej, o ile nie sprzeciwia się temu istotny interes publiczny UE¹⁰⁶². A zatem zasada uzasadnionych oczekiwań to sądownie chroniony stan przyrzeczonego skutku prawnego¹⁰⁶³. Zarysowany model teoretyczny ochrony uzasadnionych oczekiwań wydaje się być spójny z modelem normatywnym. Zgodnie z zaleceniem numer 3 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, uzasadnione i słuszne oczekiwania osób wynikające ze sposobu, w jaki administracja unijna działała w przeszłości, powinny być respektowane¹⁰⁶⁴.

Gwoli przypomnienia należy podkreślić, że organy administracji krajowej są obowiązane przestrzegać ochrony uzasadnionych oczekiwań w zakresie, w jakim pośrednio wykonują europejskie prawo administracyjne. Stąd też poczynione ustalenia mogą mieć pewien walor poznawczy dla stosowania europejskiego prawa administracyjnego przez organy administracji krajowej. W końcu zarysowany model teoretyczny ochrony uzasadnionych oczekiwań jako zasady ogólnej europejskiego prawa administracyjnego może stanowić przyczynek do dalszych rozważań nad ich ochroną pomyślaną tylko na potrzeby prawa krajowego, gdyż wspólnotowe doświadczenie stanowi dobry punkt odniesienia w tym zakresie¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶⁰ Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony...*, s. 257.

¹⁰⁶¹ Nieco odmiennie J. Lemańska, o czym była mowa powyżej – *taż*, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 28.

¹⁰⁶² R. Thomas, *dz. cyt.*, s. XV.

¹⁰⁶³ Ł. Prus, *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze...*, s. 30.

¹⁰⁶⁴ Zakres podmiotowy modelu normatywnego może mieć zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. A zatem jego zakres jest ograniczony do administracji bezpośredniej.

¹⁰⁶⁵ W tym kontekście należy zwrócić uwagę na ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935). W uzasadnieniu do nowelizacji zasadę „uprawnionych oczekiwań” sprowadzono tylko do jednej okoliczności, tj. odejścia od praktyki administracyjnej, podczas gdy z doświadczeń unijnych wynika, że podstawą uzasadnionych oczekiwań może być zmiana aktu prawnego, aktu administracyjnego i niewiązanych aktów administracyjnych oraz niewładczych form działania administracji (w tym odejście od praktyki).

Wykaz literatury

1. Aguila Y., *Conclusions du Commissaire du gouvernement, Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres*, RFDA 2006.
2. Ahl M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2011.
3. Alexy R., *O pojęciu i naturze prawa*, Warszawa 2006.
4. Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, przeł. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.
5. Ancel M., *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, Warszawa 1979.
6. Arnauld A., *Rechtssicherheit: perspektivische Annäherungen an eine „idée directrice” des Rechts*, Tübingen 2006, s. 84-85.
7. Arnall A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999.
8. Arnall A., *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (eds), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, przeł. A. Setkowicz-Ryszka, Warszawa 2007.
9. Arnall A., Dashwood M., Ross M., Wyatt D., *European Union Law*, London 2000.
10. Baran M., *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, Nr 5.
11. Baran M., *Zmiana i uchylene decyzji: dotychczasowa praktyka a propozycje zawarte w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
12. Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
13. Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3.
14. Bącał M., [w:] M. Militz, D. Dominik-Ogińska, M. Bącał, T. Sienniecki, *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2012.
15. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
16. Bell J.S., *Comparative Administrative Law*, Oxford 2006.
17. Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI.
18. Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.

19. Bingham T., lord, *Lives of the Law: Selected Essays and Speeches: 2000-2010*, Oxford 2011.
20. Blanke H.-J., *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2000.
21. Błachut M., *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2793, „Prawo” 2005, t. CCXCVII.
22. Błaś A., *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
23. Błaś A., *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
24. Błaś A., *Zasada zaufania obywatela do państwa*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001.
25. Błaś A., J. Boć, A. Chełmoński, J. Jeżewski, K. Nowacki, *Wstęp do drugiego wydania*, [w:] F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
26. Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
27. Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
28. Boć J., *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
29. Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2010.
30. della Cananea G., *The European Union`s Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, Nr 68.
31. Cardwell M., *Milk Quotas. European Community and United Kingdom Law*, Oxford 1996.
32. Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie de l'État*, Paris 1920.
33. Cassia P., *La sécurité juridique, un „nouveau” principe général du droit aux multiples facettes*, Dalloz 2006.
34. Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law. Cases and Materials*, Cambridge 2010.
35. Chesterman S., *Rule of Law*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VIII, Oxford 2012.
36. Chevallier J., *Import państwa prawa*, „Studia Prawnicze” 1996, z. 1-4.
37. Chevallier J., *L'État de droit*, Paris 1994.

38. Chiti M.P., *Forms of European Administrative action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, Nr 68.
39. Cieśliński A., *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3469, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XCI.
40. Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze, tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.
41. Classen K.D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008.
42. de Clausade Y., Hoynck S., Daumas V., Cabrera L., Botteghi D., *Quelles disciplines pour quelle sécurité juridique?* [w:] *Études et documents du Conseil d'État*, Paris 2006.
43. Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford 2012.
44. Craig P., *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: an Analytical Framework*, „Public Law” 1997.
45. Craig P., *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law*, „Cambridge Law Journal” 1996, Nr 55.
46. Craig P., de Búrca G., *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2015.
47. Craig P., della Cananea G., Mir O., Schneider J.-P., Tunsmeier V.M., Wierzbowski M., *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych*, [w:] M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015.
48. Craig P., Curtin D., della Cananea G., Hofmann H.C.H., Mir O., Schneider J.-P., Wierzbowski M., Ziller J., *Book I – General Provisions*, [w:] M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds.), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017.
49. Craig P., Curtin D., della Cananea G., Hofmann H.C.H., Mir O., Schneider J.-P., Wierzbowski M., Ziller J., *Księga I - Przepisy ogólne. A. Wprowadzenie do ReNEUAL model kodeksu*, [w:] M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015.
50. Craig P., Schonberg S., *Substantive Legitimate Expectations after Coughlan*, „Public Law” 2000.
51. Currie D.P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1994.
52. Curtin D., Hofmann H.C.H., Mendes J.M., *Księga II. Wydawanie przepisów przez organy administracji*, [w:] M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, przeł. M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015.

53. Czaplński W., *Dopuszczalność zaskarżenia aktu prawa wtórnego w postępowaniu prejudycjalnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5-6.
54. Dashwood A., Wyatt D., *European Union Law*, Oxford 2011.
55. David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965.
56. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
57. Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
58. Dicey A.V., *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1908.
59. Doczekalska A., *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 5.
60. Dudzik S., *Ochrona zaufania a obowiązki rewindykacji nielegalnej pomocy państwa dla przedsiębiorstw na podstawie prawa wspólnotowego*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000.
61. Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel. Théorie générale de l'État – Organisation politique*, Paris 1907.
62. Duguit L., *Traite de droit constitutionnel*, Paris 1927.
63. Duniewska Z., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
64. Dutheillet de Lamothe O., *La sécurité juridique: le point de vue du juge constitutionnel*, [w:] *Études et documents du Conseil d'État*, Paris 2006.
65. Dworkin G., *Autonomia*, [w:] R.E. Goodin, F. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, przeł. C. Cieśliński i M. Poręba, Warszawa 2002.
66. Dworkin G., *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge 1988.
67. Dworkin R., *A Matter of Principle*, Oxford 2001.
68. Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
69. Dworkin R., *Imperium prawa*, przeł. J. Winczorek, Warszawa 2006.
70. Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
71. Dyrda I., *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979.
72. Dyrda I., *Uwagi o zakresie prawa administracyjnego w doktrynie anglosaskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 163, „Prawo” 1972, t. XXXVIII.
73. Działocha K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 1.
74. Emmert F., *Rule of Law in Central and Western Europe*, „Fordham International Law Journal” 2008, Nr 32.
75. Englisch J., *Commission v Koninklijke FrieslandCampina NV – a clear picture of locus standi and legitimate expectations*, „European State Aid Law Quarterly” 2010, Nr 2.

76. Forsyth C., *Legitimate Expectations Revisited*, „Judicial Review” 2011, Nr 16.
77. Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009.
78. Fuhrmanns A., *Vertrauensschutz im deutschen und österreichischen öffentlichen Recht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Gießen 2004.
79. Fuller L.L., *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 2004.
80. Garcia Macho R., *Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, „Revista Española de Derecho Administrativo” 1987, Nr 56.
81. Gilsdorf P., Bardenhewer A., *Das EUGH-Urteil im Fall „Crispoltoni” und Rückwirkungsproblematik*, „Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 1992.
82. Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
83. Gosaldo-Bono R., *The Significance of the Rule of Law and its Implications for European Union and the United States*, „University Of Pittsburgh Law Review” 2010, Nr 2.
84. Gostyńska A., *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3.
85. Gozzi G., *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, [w:] P. Costa, D. Zolo (eds), *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Dordrecht 2007.
86. Górski M., [w:] A. Wyrozumka (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, tom V, Warszawa 2010.
87. Grabowski J., *Działanie zasady lex retro non agit w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 3.
88. Grote R., *Rule of Law, Rechtsstaat and „État de droit”*, [w:] Ch. Starck (ed.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis*, Baden-Baden 1999
89. Grzeszczak R., [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
90. Habermas J., *Between Facts and Norms*, Cambridge 1996.
91. Harlow C., *Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law*, [w:] P. Craig, G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford 2011.
92. Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
93. Hartley T.C., *The Foundation of European Union Law*, Oxford 2010.
94. Hayek F.A., *Droga do niewoli. The Road to Serfdom*, przeł. J. Emil, Londyn 1982.
95. Hayek F.A., *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2011.

96. Herzog R., *Kommentar zur art. 20 des GG* [w:] T. Maunz, G. Dürig (eds), *Grundgesetz. Kommentar. Band III*, München 1993.
97. Hofmann H.C.H., *Seven Challenges for EU Administrative Law*, [w:] K.J. de Graf (ed.), *Review of European Administrative Law*, Groningen 2009.
98. Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the EU*, Oxford 2011.
99. Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Konstytucjonalizacja sieci w prawie publicznym UE*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009.
100. Hofmann H.C.H., Türk A.H., *The Challenges of Europe's Integrated Administration*, [w:] O. Eriksen, Ch. Joerges (eds), *Law, Democracy and Solidarity in Post-National Union*, Oslo 2006.
101. Hołub-Śniadach O., *Unia jako wspólnota prawa*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
102. Horspool M., Humphreys M., *European Union Law*, Oxford 2010.
103. Hubeau F., *Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, „Cahier de Droit Européen” 1983, Nr 2–3.
104. Ibáñez A., *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford 1999.
105. Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.
106. Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
107. Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
108. Jacobs F.G., *Foreword*, [w:] S. Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2003.
109. 108. Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego na przykładzie prawa migracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
110. Jakimowicz W., *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
111. Jakimowicz W., *Prawo administracyjne*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie, tom I*, Kraków 2004.
112. Jakimowicz W., *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002.
113. Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
114. Jakubowski J., *Z problematyki metodologicznej badań prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7.

115. Jaśkowski M., *Miejsce zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
116. Jellinek W., *Treu und Glauben im Verwaltungsrecht*, „Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt” 1931, nr 52.
117. Jendrośka J., *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. L.
118. Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.
119. Jendrośka J., Jeżewski J., *Badania porównawcze nad zagwarantowaniem praworządności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 11.
120. Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
121. Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
122. Jeżewski J., *O porównawczym badaniu koncepcji prawnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 125, „Prawo” 1972, t. XXXII.
123. Jeżewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
124. Jeżewski J., *Recenzja: Jerzy Supernat, Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2013, ss. 172, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, Nr 2.
125. Jeżewski J., *Rygor czasu – rygor procedury*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.
126. Jeżewski J., *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego tom I*, Warszawa 2017.
127. Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, tom I, Wrocław 2014.
128. Jonca K., *Ewolucja pojęcia „państwa prawnego” w niemieckiej doktrynie prawnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 307, „Przegląd Prawa i Administracji” 1976, t. VII.
129. Jowell J., *The Rule of Law and its Underlying Values*, [w:] J. Jowell, D. Oliver (eds), *The Changing Constitution*, Oxford 2007.
130. Jurcewicz J., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.
131. Kahl W., *Rozwój prawa UE i orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.

132. Kaleda S.L., *Przyjęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003.
133. Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007.
134. Kalisz-Prakopik A., Leszczyński L., *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 23.
135. Kamiński M., *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnych na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4.
136. Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2001.
137. Kamiński M., *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II. Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
138. Kamiński M., *Zmiana i uchylene decyzji niewadliwych i wadliwych w świetle założeń modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. Uwagi na tle niemieckiej federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
139. Kapko M., *Konsekwencje błędów w tłumaczeniu aktów prawa wspólnotowego na język polski*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2005, Nr 11.
140. Kaszubski M., [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
141. Kawka I., [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012.
142. Kawka I., *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
143. Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013.
144. Kiczka K., *Pewność sytuacji prawnej jednostki w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
145. Kielkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
146. Kisielowska M., *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
147. Kmiecik Z., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, tom 3, Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

148. Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 1.
149. Kmieciak Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 11.
150. Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
151. Kmieciak Z., *Pisemne interpretacje przepisów polskiego prawa podatkowego jako instytucjonalna gwarancja ochrony zaufania do stosowania prawa – na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, Nr 3.
152. Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
153. Kmieciak Z., *Prawo administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
154. Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
155. Knade-Plaskacz A., *Zasada odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej*, Toruń 2011.
156. Kommers D.P., *The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany*, London 1997.
157. Koncewicz T.T., *Ignorantia iuris nocet w prawie wspólnotowym – zasada i wyjątki*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 3.
158. Koopmans T., *Globalization of Administrative Law – the European Experience*, [w:] G. Anthony, J-B. Auby, J. Morison, T. Zwart (eds), *Values in Global Administrative Law*, Oxford 2011.
159. Kordela M., *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2009, Nr 5.
160. Kordela M., *Principles of Law as a Theoretical Category – Remarks on the Background of the General Principles of Community Law*, [w:] A. Bodnar, M. Kowalski, R. Raible, F. Schorkopf (eds), *The Emerging Constitutional Law of European Union – German and Polish perspectives*, Berlin-Heidelberg-New York 2003.
161. Kordela M., *Rola zasady państwa prawnego w budowie aksjologii prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999.
162. Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
163. Kornobis-Romanowska D., *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007.
164. Kowalik-Bańczyk K., [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyńska (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012.
165. Kozłowski A., *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego*, Wrocław 2009.

166. Kozłowski A., *Estoppel w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
167. Krawczyk A., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego, tom 3*, Warszawa 2014.
168. Kuning P., *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1986.
169. Kurcz B., [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom II*, Warszawa 2012.
170. Kusiak-Winter R., *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego tom I*, Warszawa 2017.
171. Lamoureux F., *The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1983, Nr 2.
172. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
173. Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Skutki braku oficjalnej publikacji rozporządzenia wspólnotowego w języku polskim – glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2005 r.*, I SA/Bg 275/05 (niepubl.), „Przegląd Podatkowy” 2006, Nr 2.
174. Lasok D., *Zarys prawa w Unii Europejskiej*, Toruń 1995.
175. Legendre P., *Perspektywy historyczne administracji francuskiej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*, Wrocław 1984.
176. Lemańska J., *Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
177. Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskiej*, Warszawa 2016.
178. Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, „Common Market Law Review” 2010.
179. Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014.
180. Lenaerts K., van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
181. Laenerts K., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, Nr 1.
182. Lipowicz I., *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
183. Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1.
184. Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” 1964, t. XII.

185. Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 5, „Prawo” 1962, t. X.
186. Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
187. Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria A, nr 27, „Prawo” 1960, t. VII.
188. Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
189. Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
190. Longchamps F., *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 125, „Prawo” 1970, t. XXXII.
191. Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
192. Ludwikowski R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Wrocław 2000.
193. Łacny J., *Ochrona interesów Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.
194. Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012.
195. Łętowski J., *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989.
196. MacCormick N., *Der Rechtsstaat und die Rule of Law*, „Juristen Zeitung” 1984.
197. MacCormick N., *Nowa Konstytucja Europejska w ujęciu filozoficznoprawnym*, Warszawa 2003.
198. Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umów*, Wrocław 2010.
199. Maciąg Z.A., *Kształtowanie się zasady państwa demokratycznego prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.
200. Mackenzie Stuart A.J., lord, *Legitimate Expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law*, „Legal Issues of European Integration” 1983, Nr 1
201. Mackenzie Stuart A.J., lord, *The European Communities and the Rule of Law*, London 1977.
202. Małanowski J., [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2011.
203. Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
204. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.

205. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
206. Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2009.
207. Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, przeł. K. Nowacki, Wrocław 2003.
208. Mayer O., *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Strasbourg 1886.
209. Miąsik D., *Stosunek prawa konkurencji do prawa własności intelektualnej*, Warszawa 2012.
210. Miąsik D., *Zasada ochrony zaufania w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
211. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, tom. I*, Warszawa 2000.
212. von Mohl R., *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Band I*, Tübingen 1844.
213. von Mohl R., *Encyklopedia umiejętności politycznych, tom 1 i 2*, przeł. A. Białecki, A. Bościacki, Warszawa 2003.
214. Morawska E., *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000.
215. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
216. Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana. Zmiana oficjalnego stanowiska organu władzy publicznej lub organizacji międzynarodowej w zakresie interpretacji prawa podatkowego i celnego*, Warszawa 2012.
217. Neville Brown L., Bell J.S., Galabert J.-M., *French Administrative Law*, Oxford 2003.
218. Niedźwiedz M., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
219. Nolte G., *General Principles of German and European Administrative Law – a Comparison in Historical Perspective*, „The Modern Law Review” 1994, Nr 57.
220. Nowacki J., *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
221. Nowacki J., *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa: materiały konferencyjne*, Bydgoszcz 2007.
222. Nowacki J., *Pewność prawa a zasada lex retro non agit*, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
223. Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.

224. Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012.
225. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
226. Opałka K., *Formalne i materialne pojęcie praworządności*, [w:] W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków-Warszawa 1964.
227. Ostrowska A., *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
228. Parchomiuk J., *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
229. Paunio E., *Beyond Words. The European Court of Justice and Legal Certainty in Multilingual EU Law*, Helsinki 2011.
230. Pech L., „A Union Founded on the Rule of Law”: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, „European Constitutional Law Review” 2010.
231. Pech L., *Rule of Law in France*, [w:] R. Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law. Theories and Implementation of Rule of Law in twelve Asian Countries, France and U.S.*, Nowy York 2004.
232. Pech L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, Nr 4.
233. Peczenik A., *Non-Positivist Conception of Law*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998.
234. Peczenik A., *On Law and Reason*, Dordrecht-Boston-London 2008.
235. Pieniążek A., [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2010.
236. Pietrzykowski K., *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie cywilnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2002.
237. Placidus J.W., *Literatur der Staatslehre*, Strassburg 1798.
238. Półtorak N., [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012.
239. Prus Ł., *Aksjologiczne podstawy ochrony prawnej zaufania w niemieckim prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
240. Prus Ł., *Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.

241. Prus Ł., *Samozwiązanie organów administracji Unii Europejskiej przepisami administracyjnymi sensu stricto*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
242. Prus Ł., *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE. Glosa do wyroku TS z dnia 19 maja 1992 r., w sprawach połączonych C-104/89 oraz C-37/90*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3.
243. Prus Ł., *Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
244. Prus Ł., *Zasada pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
245. Prus Ł., *Zmiana i uchylene aktów administracyjnych organów Unii Europejskiej – modele teoretyczny i normatywny*, [w:] I. Kawka (red.), *Procesy decyzyjne w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2017, Nr 3.
246. Přibáň J., *From „Which Rule of Law?” to „The Rule of Which Law?”: Post-Communist Experiences of European Legal Integration*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2009, Nr 1.
247. Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
248. Pulka Z., *Pojęcie państwa w filozofii R. Dworkina*, [w:] Z. Pulka (red.), *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1885, „Prawo” 1996, t. CCLII.
249. Püttner G., *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1974, Nr 203.
250. Radbruch G., *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009.
251. Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i podustawowe prawo*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009.
252. Radwański R., *Socjalne państwo prawne w doktrynie Republiki Federalnej Niemiec 1949-1969*, Opole 1985.
253. Raitio J., *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht-Boston-London 2003.
254. Rawls J., *A Theory of Justice*, Harvard 2009.
255. Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
256. Raz J., *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, przeł. P. Maciejko, Warszawa 2000.
257. Reich N., *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Antwerpen-Oxford 2003.
258. Reynolds P., *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*, „Public Law” 2011.

259. Riechelmann F., *Struktur des verfassungsrechtlichen Bestandsschutzes. Das Verhältnis zwischen Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Kontinuität*, Kiel 2005.
260. Rivero J., *Administracja a prawo*, [w:] J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*, Wrocław 1984.
261. Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, przeł. A. Peretiatkowicz, Łódź 1948.
262. Rozmarn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
263. Rozmarn S., *Z teorii badań i prac prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3.
264. Sadowski K., *Pewność prawa jako podstawa demokratycznego państwa prawnego*, niepubl. praca doktorska napisana pod kierownictwem H. Izdebskiego, Warszawa 2012.
265. Sadowski W., *Prowspółnotowa wykładnia prawa polskiego a kontrola legalności działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 4.
266. Schermers H.G., Waelbroeck D.F., *Judicial Protection in European Union*, Hague 2001.
267. Scherr K., *Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches*, „Academy of European Law” 2012.
268. Scheuring K., [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacyna (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III (art. 223-358)*, Warszawa 2012.
269. Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.
270. Schmidt-Aßmann E., *Der Rechtsstaat*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987.
271. Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011.
272. Schmidt W., *„Vertrauensschutz” im öffentlichen Recht. Randpositionen des Eigentums im Spätbürgerlichen Rechtsstaat*, „Juristische Schulung” 1973.
273. Schonberg S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2003.
274. Schwarz K.-A., *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip. Eine Analyse des nationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und der Beziehungen zwischen beiden Rechtskreisen*, Baden-Baden 2001.
275. Schwarze J., *Enlargement, the European Constitution, and Administrative Law*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2004, Nr 4.
276. Schwarze J., *European Administrative Law*, Luxemburg 1992.
277. Schwarze J., *Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe*, „European Law Review” 1991, Nr 2.

278. Singh M.P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Heidelberg 2001.
279. Skomerska-Muchowska I., [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
280. Skorupko J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013.
281. Skowrońska-Bocian E., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, tom I*, Warszawa 2005.
282. Sobolewski M., *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej (do 1866 r.)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 2.
283. Sobota K., *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs – und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Tübingen 1997.
284. Sordi B., *Revolution, Rechtsstaat and Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law*, [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (eds.), *Comparative Administrative Law. Second Edition*, Cheltenham-Northampton 2017.
285. Stefanicki R., *Sprzedaż konsumencka w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, „Monitor Prawniczy” 2004, Nr 7.
286. Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien, der Verfassung*, München 1984.
287. Stern K., *Das Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln 1992.
288. Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
289. Stolleis M., *A History of Public Law in Germany 1914-1945*, Oxford 2004.
290. Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011.
291. Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
292. Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
293. Supernat J., *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
294. Supernat J., *Procedury administracyjne w Unii Europejskiej (sprawozdanie z konferencji Towards an EU administrative procedure law? – Bruksela 15-16 marca 2012 r.)*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
295. Supernat J., *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.

296. Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5.
297. Supernat J., *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. J. Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011.
298. Suwaj P.J., *Europejskie prawo administracyjne – interakcje z administracyjnym prawem krajów członkowskich UE*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2012.
299. Szpunar M., *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, Nr 3.
300. Szwarc-Kuczer M., [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
301. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst, komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
302. Tamanaha B.Z., *The Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge 2004.
303. Taras W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92*, OSP 1993, poz. 142.
304. Ten C.L., *Konstytucjonalizm i praworządność*, [w:] R.E. Goodin, F. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, przeł. C. Cieśliński i M. Poręba, Warszawa 2002.
305. Thoma R., *Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band IV, Tübingen 1910.
306. Thomas R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford 2000.
307. Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000.
308. Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford 2009.
309. Türk A.H., *Judicial Review in EU Law*, Cheltenham 2010.
310. Usher J.A., *General Principles of EC Law*, London 1998.
311. Von Bogdandy A., *The Idea of European Public Law Today*, [w:] A. Von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume I, The Administrative State*, Oxford 2017.
312. Wąsek-Wiaderek M., [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
313. Weiler J.H.H., *The Transformation of Europe*, „Yale Law Journal” 1991, Nr 8.

314. Weiß W., Haberkamm M., *Legitimate Expectations in State Aid and the CFI*, „European State Aid Law Quarterly” 2010, Nr 2.
315. Wierczyński G., *Skutki braku publikacji rozporządzenia w języku urzędowym nowego państwa członkowskiego – glosa do wyroku ETS z 11.12.2007 r. w sprawie C-161/06, Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 3.
316. Wierzbowski M., Hofmann H.C.H., Schneider J.-P., Ziller J. (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
317. Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009.
318. Woehrling J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, „Hrvatska Javna Uprava” 2006, Nr 3.
319. Woehrling J.-M., *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence administrative française*, s. 1-2, <http://www.agatif.org/download/2012-Lyon-Rapport-fr.pdf> [dostęp: 29.09.2013].
320. Wójtowicz K., *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
321. Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
322. Wronkowska S., *Glosa do wyroku z 6 VII 1994, SA/Ł 1024/94*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 3.
323. Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1.
324. Wróbel A., *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy administracji publicznej i sądy – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r. (SA/Bg 275/05)*, wyrok niepublikowany, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, Nr 1.
325. Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
326. Wróbel A., *Wprowadzenie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2003.
327. Wróblewski J., *Językowe problemy komparatystyki prawniczej*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989.
328. Wróblewski J., *Metodologiczne zagadnienia porównywania systemów prawa*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 8-9.
329. Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.
330. Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6.

331. Wszolek P., *Bezczynność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie administracyjnym)*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
332. Wyrzykowski M., *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5.
333. Zajadło J., *Dziedzictwo przeszłości. Gustaw Radbruch: portret filozofa, prawnika, polityka i humanisty*, Gdańsk 2007.
334. Zajadło J., *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2009.
335. Zapała M., *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11.
336. Zapała M., *Zasada trwałości decyzji administracyjnej w orzecznictwie ETS*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10
337. Zdyb M., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
338. Ziemiński Z., [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
339. Ziller J., *Introduction*, [w:] J. Ziller (ed.), *What's New in European Administrative Law*, „European University Institute Working Papers” 2005, Nr 10.
340. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
341. Zimmermann J., *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
342. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
343. Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009.
344. Zirk-Sadowski M., *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Łódź 1998.
345. Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.
346. Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje. Studia i szkice*, Wrocław 1992.
347. Zmierczak M., *O pojmowaniu państwa prawnego – perspektywa historyczna*, [w:] G. Ulicka, S. Wronkowska (red.), *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, Warszawa 2011, s. 24.
348. Znamierowski Cz., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.
349. Zweigert K., *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo”, 1972, z. 12.

Wykaz źródeł prawa

Źródła prawa międzynarodowego i ponadnarodowego

1. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 6 czerwca 1945 r., Dz. U. 1947, Nr 23, poz. 90.
2. Traktat z dnia 18 kwietnia 1951 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, niepubl.
3. Traktat z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, niepubl.
4. Traktat z dnia 23 września 2003 r. dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 236 z 29.03.2003.
5. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersje skonsolidowane, Dz. Urz. C 326/1 z 26.10.2012, s. 47-390.
6. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326/2 z 26.10.2012, s. 391.
7. Rozporządzenie nr 170/83 ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami łowisk, Dz. Urz. WE L 24 z 27.01.1983.
8. Rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz. Urz. EWG L 253 z 11.10.1993).
9. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2309/93 z dnia 22 lipca 1993 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych (Dz. Urz. EWG L 214 z 24.08.1993).
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 3697/93 z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie cofnięcia zwolnień celnych zgodnie z art. 23 ust. 2 i art. 27 ust. 3 lit. a) Porozumienia o wolnym handlu zawartego między Wspólnotą a Austrią (General Motors Austria), Dz. Urz. L 343, s. 1.
11. Rozporządzenie Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995.
12. Rozporządzenia Rady Nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2004).

13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, (Dz. Urz. UE L 93/12 z 31.03.2006).
14. Rozporządzenia Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 69 z 7.03.2013).
15. Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. L EWG 395 z 30.12.1989).
16. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376/36 z 27.12.2006.

Źródła prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444.
2. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1992, Nr 67, poz. 336 ze zm.
3. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, Nr 40, poz. 426 ze zm.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

Wykaz orzecznictwa

Orzecznictwo TSUE

1954

3/54, *ASSIDER v. Wysoka Władza*, ECR 1954, s. 72

1956

7/56, 3-7/57, *Algera, inni v. Wspólnemu Zgromadzeniu*, ECR 1957, s. 0081

1957

1/57 i 14/57, *Société des usines à tubes de la Sarre v. Wysokiej Władzy*, ECR 1957, s. 00201

1959

42/59 i 49/59, *S.N.U.P.A.T. v. Wysokiej Władzy*, ECR 1961, s. 00103

1961

14/61, *Hoogovens v. Wysokiej Władzy*, ECR 1962, s. 00485

1962

26/62, *N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, ECR 1963, s. 6

1963

108/63, *Officine Elettromeccaniche Merlini v. Wysokiej Władzy*, ECR 1965, s. 0001

111/63, *Lemmerz-Werke GmbH v. Wysoka Władza*, ECR 1965, s. 678

1964

6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 1145

1968

14/68, *Walt Wilhelm i in. v. Bundeskartellamt*, ECR 1969, s. 00001

1969

6/69 i 11/69, *Komisja v. Francji*

19, 20, 25 oraz 30/69, *Denise Richez-Parise i inni v. Komisji*, ECR 1970, s. 00325

1970

11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1970, s. 1146

1972

7/72, *Boehringer Mannheim GmbH v. Komisji*, ECR 1972, s. 01281

1973

1/73, *Westzucker GmbH v. Vorratsselle für Zucker*, ECR 1973, s. 723

4/73, *J. Nold i Baustoffgrosshandlung v. Komisji*, ECR 1974, s. 491

148/73, *Louwage v. Komisji*

1974

74/74, *CNTA v. Komisji*, ECR 1976, s. 00797

1975

2/75, *Einfuhr- und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel v. C. Mackprang*, ECR 1975, s. 00607

5/75, *Deuka Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp v. Einfuhr- und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1975, s. 00759

1976

31/76, *Hebrant v. Parlamentowi*, ECR 1977, s. 00883

88/76, *Société pour l'exportation des sucres SA v. Komisji*, ECR 1977, s. 00709

1977

54/77, *Herples v. Komisji*, ECR 1978, s. 00235

1978

98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, ECR 1979, s. 00069

99/78, *Gustav Decker KG v. Hauptzollamt Landau*, ECLI:EU:C:1979:15

101/78, *Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, ECR 1979, s. 00623

120/78, *ReweZentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979, s.662

1979

138/79, *SA Roquette Frères v. Radzie*, ECR 1980, s. 03333

1980

127/80, *Vincent Grogan v. Komisji*, ECR 1982, s. 00869

212/80 do 217/80, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi*

1981

14/81, *Alpha Steel Ltd. v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1982, s. 00749

108/81, *Amylum v. Radzie*, ECR 1982, s. 03107

1982

205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH v. Republika Federalna Niemiec*, ECR 1983, s. 2633

224/82, *Meiko-Konservenfabrik v. Republice Federalnej Niemiec*, ECR 1983, s. 02539

1983

14/83, *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, ECR 1984, s. 01891

63/83, *Regina v. Kent Kirk*, ECR 1984, s. 02689

121/83, *Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg*, ECR 1984, s. 2039

294/83, *Les Vertes v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1986, s. 13394/73

1984

279/84 do 286/84, *Walter Rau Lebensmittelwerke i inni v. Komisji*, ECR 1987

1985

15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo v. Komisji*, ECR 1987, s. 01005

137/85, *Maizena v. BALM*, ECR 1987, s. 04587

223/85, *RSV v. Komisji*, ECR 1987, s. 4617

314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECR 1987, s. 04199

344/85, *SpA Ferriere San Carlo v. Komisji*, ECR 1987, s. 04435

1986

120/86, *J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, ECR 1988, s. 02321

131/86, *Zjednoczone Królestwo v. Radzie*, ECR 1988, s. 00905

C-316/86, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Krucken*, ECR 1988, s. 02213

1988

C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn*, ECR 1991, s. I-00415

C-152/88, *Sofrimport SARL v. Komisji*, ECR 1992, s. I-00153

C-331/88, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i in.*, ECR 1990, s. I-04023

C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. v. Komisji*, ECR 1990, s. 395

1989

C-80/89, *Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH v. Hauptzollamt Itzehoe*, ECR 1990, s. I-02659

C-104/89 i C-37/90, *Mulder i in. v. Radzie i Komisji*, Rec. s. I-3061

C-189/89, *Karl Spagl v. Hauptzollamt Rosenheim*

C-248/89, *Cargill BV v. Komisji*, ECR 1991, s. I-02987

C-314/89, *Siegfried Rauh v. Hauptzollamt Nürnberg-Fürth*, ECR 1991

C-365/89, *Cargill BV v. Produktschap voor Margarine, Vetten en Olien*, ECR 1991, s. I-03045

C-368/89, *Antonio Crispoltoni v. Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, ECR 1991, s. I-03695

1990

C-208/90, *Emmott*, ECR 1991, s. I-4269

1991

1/91, opinia w sprawie projektu porozumienia między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu z drugiej strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ECR 1991, s. I-06079

C-260/91 oraz C-261/91, *Diversint SA i Iberlacta SA v. Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera*, ECR 1993, s. I-01885

1992

C-137/92 P, *Komisja v. BASF i in.*, ECR 1994, s. I-02555

C-188/92, *Textilwerke Degendorf GmbH (TWD) v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1994, s. I-833

1993

C-63/93, *F. Duff i inni v. Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, pkt 25, niepubl.

T-458/93 i T-523/93, *Empresa Nacional de Urânio SA (ENU) v. Komisji*, ECR 1995, s. II-02459

T-472/93, *Campo Ebro Industrial SA, Levantina Agrícola Industrial SA i Cerestar Ibérica SA v. Radzie*, ECR 1995, s. II-00421

1994

T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Radzie Unii Europejskiej*, ECR 1998, s. II-02739

T-244/94, *Wirtschaftsvereinigung Stahl i in. v. Komisji*, ECR 1997, s. II-01963

1995

C-24/95, *Alcan Deutschland*, ECR 1997, s. I-1591

T-81/95, *Interhotel-Sociedade v. Komisji*, ECR 1997, s. II-01265

C-90/95 P, *Henri de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1997, s. I-01999

C-236/95, *Komisja v. Republice Grecji*, ECR 1996, s. I-04459

C-241/95, *Accrington Beef The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef Co. Ltd i in.*, ECR 1996, s. I-6699

C-244/95, *P. Moskof AE v. Ethnikos Organismos Kapnou*, ECLI:EU:C:1997:551

1996

T-203/96, *Embassy Limousines & Services v. Parlamentowi Europejskiemu*, ECR 1998, s. II-4239

C-209/96, *Zjednoczone Królestwo v. Komisji*, ECR 1998, s. I-05655

1997

C-104/97 P, *Atlanta v. Wspólnocie Europejskiej*, ECR 1999, s. I-6983

T-142/97, *Eugénio Branco Lda v. Komisji*, ECR 1998, s. II-03567

1998

T-43/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Radzie*, ECR 2001, s. II-03519

1999

T-7/99, *Medici Grimm KG v. Radzie*, ECR 2000, s. II-02671

T-23/99, *LR af 1998 A/S v. Komisji*, ECR 2002, s. II-01705

T-31/99, *ABB Asea Brown Boveri LTD v. Komisji*, ECR 2002, s. II-01881

T-155/99, *Dieckmann & Hansen GmbH v. Komisji*, ECLI:EU:T:2001:256

C-239/99, *Nachi Europe GmbH v. Hauptzollamt Krefeld*, ECR 2001, s. I-01197

C-334/99, *Niemcy v. Komisji*, Rec. s. I-1139

2000

C-74/00 P i C-75/00 P, *Flack i Acciaierie di Bolzano v. Komisji*, ECR 2002, s. I-07869

C-129/00, *Komisja v. Włochy*, ECR 2003, s. I-14637

C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen v. Pokrzepowicz-Meyer*, ECR 2002, s. I-01049

C-179/00, *Weidacher*, ECR 2002, s. I-00501

C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P oraz C-219/00 P, *Aalborg Portland A/S i in. v. Komisji*, ECR 2004, s. I-00123

T-224/00, *Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients v. Komisji*, ECR 2003 s. II-2597

T-251/00, *Lagardère SCA i Canal+ SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2002, s. II-04825

C-298/00 P, *Włochy v. Komisji*, ECR 2004, s. I-04087

T-310/00, *MCI Inc. v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03253

C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECR 2004, s. I-00837

2001

C-108/01, *Conorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita SpA v. Asda Stores Ltd., Hygrade Foods Ltd.*, ECR 2003, s. I-05121

T-109/01, *Fleuren Compost BV v. Komisji*, ECR 2004, s. II-00127

C-164/01, *G. van den Berg v. Radzie i Komisji*, ECR 2004, s. I-10225

T-176/01, *Ferriere Nord SpA v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03931

T-180/01, *Euroagri SRL v. Komisji*, ECR 2004, s. II-00369

T-236/01, T-239/01, od T-244/01 do T-246/01, T-251/01 i T-252/01, *Tokai Carbon Co. Ltd. I inni*, ECR 2004, s. II-01181

C-361/01 P, *Kik v. OHMI*, ECR 2003, s. I-08283

C-475/01, *Komisja v. Grecja*, ECR 2004, s. I-08923

2002

C-37/02 i C-38/02, *Di Lenardo Adriano Srl i Dilexport Srl v. Ministero del Commercio con l'Estero*, ECLI:EU:C:2004:38

T-43/02, *Jungbunzlauer AG v. Komisji*, ECR 2006, s. II-03435

T-59/02, *Archer Daniels Midland Co. v. Komisji*, ECR 2006, s. II-03627

T-107/02, *GE Betz Inc v. OHIM*, ECR 2004, s. II-01845

T-137/02, *Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03541

C-183/02 P i C-187/02 P, *Daewoo Electronics Manufacturing Espana SA (Demesa) i Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava v. Komisja*, ECR 2004, s. I-10609

C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/-2 P do 208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005 s. I-5425

T-283/02, *EnBW Kernkraft GmbH v. Komisji*, ECR 2005, s. II-00913

T-297/02, *Deggusa AG v. Komisji*, ECR 2009, s. II-01683

T-357/02, *Freistaat Sachsen v. Komisji*, ECR 2011, s. II-05415

C-376/02, *Stichting „Goed Wonen” v. Staatssecretaris van Financiën*, ECR 2005, s. I-03445

C-459/02, *Willy Gerekens, Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, ECR 2004, s. I-07315

2003

C-17/03, *VEMW i in.*, ECR 2005, s. I-4983

C-110/03, *Belgia v. Komisji*, ECR 2005 s. I-2801, pkt 31

C-138/03, C-324/03 i C-431/03, *Republika Włoska v. Komisji*, ECR 2005, s. I-10043

C-182/03 i C-217/03, *Królestwo Belgii, Forum 187 ASBL v. Komisji*, ECR 2006, s. I-05479

C-342/03, *Hiszpania v. Radzie*, ECR 2005, s. I-01975

C-346/03 i C-529/03, *G. Atzeni i inni oraz M. Scalas i R. Lilliu v. Regione autonoma della Sardegna*, ECR 2006, s. I-01875

T-347/03, *Eugénio Branco, Ld^a v. Komisji*, ECR 2005, s. II-02555,

C-508/03, *Komisja v. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECR 2006, s. I-03969

2004

T-25/04, *González y Díez SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-03121

C-181/04 do C-183/04, *Elmeka Ne v. Ypourgos Oikonomikon*, pkt 31, niepubl.

T-271/04, *Citymo SA v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01375

- C-310/04, *Królestwo Hiszpanii v. Radzie*, ECLI:EU:C:2006:521
T-324/04, *F v. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:140
T-348/04, *SIDE v. Komisji*, ECR 2008, s. II-00625
T-374/04, *Republika Federalna Niemiec v. Komisji*, ECR 2007, s. II-04431
C-392/04 i C-422/04, *i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 2006, s. I-08559
T-395/04, *Air One SpA v. Komisji*, ECR 2006, s. II-01343
C-408/04 P, *Komisja v. Salzgitter AG*, ECR 2008, s. I-02767
T-416/04, *Anna Kontouli v. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2006:281
T-427/04 i T-17/05, *France Télécom v. Komisji*, ECR 2009, s. II-04315
C-523/04, *Komisja v. Królestwu Niderlandów*, niepubl.

2005

- C-150/05, *Jean Leon Van Straaten v. Staat der Nederlanden, Republiek Italië*, ECR 2006, s. I-09327
T-216/05, *Mebrom NV v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01507
C-232/05, *Komisja v. Francji*, ECR 2006, s. I-10071
C-243/05 P, *Agraz i inni v. Komisji*, ECR 2006, s. I-10833 [p. 1014]
C-303/05, *Advocaten voor de Wereld v. Leden van de Ministerraad*, ECR 2007 s. I-3633

2006

- C-158/06, *Stichting ROM-project v. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECR 2007, s. I-05103
C-161/06, *Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc*, ECR 2007, s. I-10841
C-213/06, *EAR v. Georgios Karatzoglou*, ECR 2007, s. I-06733
C-308/06, *Intertanko i in. v. Secretary of State for Transport*, ECR 2008, s. I-04057
T-310/06, *Republika Węgierska v. Komisji*, ECR 2007, s. II-04619
C-345/06, *Gottfried Heinrich*, niepubl., ECR 2009, s. I-01659
C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i inni*, ECR 2008, s. I-01561

2007

- F-51/07, *Philippe Bui Van v. Komisji*, niepubl.
C-256/07, *Mitsui & Co. Deutschland GmbH v. Hauptzollamt Düsseldorf*, ECR 2009, s. I-01951
C-295/07 P, *Komisja v. Departement du Loiret i Scott SA*, ECR 2008, s. I-09363 [p. 1000]
C-334/07 P, *Komisja v. Freistaat Sachsen*, ECR 2008, s. I-09465
C-370/07, *Komisja v. Rada*, ECR 2009, s. I-08917

C-443/07 P, *Isabel Clara Centeno Mediavilla i inni*, ECR 2008, s. I-10945

C-519/07 P, *Komisja v. Koninklijke FrieslandCampina NV*, ECR 2009, s. I-08495

C-560/07, *Balbiino AS v. Põllumajandusminister i Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollike-skus*, ECR 2009, s. I-04447

2008

C-29/08, *Skatteverket v. AB SKF*, ECR 2009, s. I-10413

C-47/08, *Masdar (UK) LTD v. Komisji*, ECR 2011, s. I-04105

C-201/08, *Plantanol GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Darmstadt*, ECR 2009, s. I-08343

2009

T-36/09, *dm-drogerie markt GmbH & Co. KG v. OHIM*, ECR 2011, s. II-06079

C-410/09, *Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. v. Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, ECR 2011, s. I-03853

C-452/09, *Tonina Enza Iaia i inni v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca i inni*, ECR 2011, s. I-04043

2010

C-17/10, *Toshiba Corporation i in. v. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, niepubl.

C-40/10, *Komisja v. Radzie Unii Europejskiej*, ECR 2010, s. I-12043

T-53/10, *Peter Reisensthal v. OHMI*, ECR 2011, s. II-07287

C-153/10, *Staatssecretaris van Financiën v. Sony Supply Chain Solution*, ECR 2011, s. I-02775

C-190/10, *Génesis v. Boys Toys SA*, niepubl.

C-355/10, *Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej*, niepubl.

2011

C-37/11, *Komisja v. Czechy*, niepubl.

C-402/11 P, *Jager & Polacek GmbH v. OHIM*, niepubl.

2012

C-89/12, *Hof van Cassatie v. Belgia*, niepubl.

Orzecznictwo sądów krajowych

orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988 r., s. 102.

orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r., K. 1/94, OTK 1994, cz. 1, s. 78

orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK 1996, cz. II, s. 375

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2003 r., K 5/03, OTK 2003, Nr 7, s. 928

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82, niepubl.

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, niepubl.

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r., III SA/Wr 713/11, niepubl.

[...] założone przez Autora cele pracy zostały z sukcesem zrealizowane. W szczegółowych rozważaniach zawartych w poszczególnych rozdziałach pracy wskazane zostały aksjologiczne podstawy tytułowej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, poszczególne elementy składające się na tę zasadę, przesłanki jej ochrony oraz skutki naruszenia. Tok wywodu jest wyjątkowo uporządkowany i logiczny. Lektura dysertacji pozostawia czytelnika z wrażeniem kompletności analizowanych zagadnień oraz należytej głębokości argumentacji. Rozprawa stanowi wyjątkowo rzetelną analizę naukową tytułowego zagadnienia, z obszernym wykorzystaniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i literatury przedmiotu oraz twórczym wkładem Autora.

Z recenzji dr hab. Doroty Dąbek, prof. UJ

Materie roztrząsane w książce Łukasza Prusa [...] mają także istotną wagę dla praktyki funkcjonowania struktur publicznych [...]. W swoich rozważaniach [Autor] uwzględnia konieczność nie tylko ochrony interesu jednostki (interesu prywatnego), ale również konieczność ochrony określonej kategorii interesu publicznego. Takie podejście pozwala Autorowi na prezentację normowanych problemów w ich wielostronnych i złożonych układach, wzajemnie przenikających się czy sprzężonych. [...] Prowadząc rozważania – od samego początku – w kolejnych fragmentach [monografii] łączy je ewidentnie z praktyką obrotu prawnego.

Z recenzji prof. dr. hab. Karola Kiczki

ISBN 978-83-65431-90-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-91-2 (online)