

Lucyna Staniszevska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-3457-0901

lucynast@amu.edu.pl

Naruszenie zasad ochrony interesów w toku uzasadnionych oczekiwań w wybranych przykładach materialnego prawa administracyjnego

Wstęp

System prawny opiera się na dwóch ideach. Z jednej strony prawo powinno być sprawiedliwe, a z drugiej strony – niezawodne i stabilne. W tym zakresie chodzi głównie o naczelną zasadę pewności prawa. Idea sprawiedliwości może wejść w konflikt z ideą pewności prawa. Zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku są ważnym aspektem idei pewności prawa z perspektywy administrowanego. Jednostki dostosowują się do aktualnej sytuacji prawnej i ufają jej i mają pewność, że ten stan prawny pozostanie niezmieniony przez pewien okres czasu. Na tej podstawie podejmują decyzje, np. dokonując inwestycji gospodarczych, podejmując konkretną aktywność zawodową czy rozpoczynają przedsięwzięcia. Jeżeli sytuacja prawna ulegnie przedwczesnej zmianie na niekorzyść jednostki, jej zaufanie zostanie zawiedzione. Niekiedy nieunikniony jest fakt, że administracja publiczna czasami nie jest w stanie spełnić uzasadnionych oczekiwań ze względu np. na sprawiedliwość, interes, poważne ograniczenia finansowe, a czasami realia polityczne. Niniejszy artykuł stanowi głos w dyskusji na temat teorii uzasadnionych oczekiwań, w którym zawarto odpowiedzi na następujące pytania: 1) Co sprawia, że oczekiwania są uzasadnione lub co odróżnia uzasadnione oczekiwania od takich rzeczy, jak prawa lub uprawnienia, które są uzasadnione, ale nie są oczekiwaniami?; 2) Jakie zasady procedury administracyjnej powinny regulować postępowanie administracji publicznej w odniesieniu do uzasadnionych oczekiwań?; 3) Czy warto chronić oczekiwania czy interesy w toku, zwłaszcza że nie każde oczekiwania są uzasadnione i godne ochrony?

Niekiedy jednostka w sposób nieuprawniony, z nadużyciem zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku próbuje uzyskać uprawnienia, a tego rodzaju zabiegi muszą wiązać się z brakiem ochrony prawnej, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 lutego 2013 r.¹ Jeżeli jednak jednostka w tym aspekcie zasługuje na ochronę, kolejną rzeczą do rozważenia jest to, czy państwo musi zrezygnować z zamierzonej zmiany sytuacji prawnej, czy też nie. Jest to stały przedmiot rozważań między indywidualnym interesem w kontynuacji starego stanu prawnego a interesem publicznym państwa w jego zmianie. Jeżeli obywatel będzie musiał zaakceptować zmianę prawa, trzecią rzeczą do rozważenia jest to, czy może żądać naprawienia szkody, jaką poniósł na skutek wiary w dalsze istnienie starego stanu prawnego.

Nielatwym zadaniem jest zatem ustalenie, w jakich okolicznościach prawo administracyjne powinno chronić uzasadnione oczekiwania jednostki. Nie chodzi bowiem o subiektywne odczucia jednostki, lecz o kryteria zobiektywizowane. Niewątpliwie problemem pozostaje brak uregulowania definicji „uzasadnionych oczekiwań” i „interesów w toku” w prawie administracyjnym oraz niejedolite rozumienie tych zasad przez doktrynę. Zasady te zostały ujawnione w orzecznictwie sądów administracyjnych na skutek wykładni zasady zaufania pochodzącej z germańskiej kultury prawnej. Dlatego też zasady te doczekały się licznych opracowań w doktrynach niemieckiej i austriackiej. W doktrynie niemieckiej² wskazuje się, że zasady uzasadnionych oczekiwań oraz ochrony już rozpoczętych działań przez administrowanego polegają na tym, że administrujący są związani swoim uprzednim postępowaniem³. Z kolei po stronie administrowanego powstaje pewność w zakresie planowania zamierzeń w zakresie dysponowania swoimi dobrami prawem chronionymi.

Zagadnienie to było rozważane w doktrynie niemieckiej przez Hermanna-Josefa Blanke w monografii pt. *Ochrona uzasadnionych oczekiwań w niemieckim i europejskim prawie administracyjnym*⁴, a także przez Joachima Burmeistera⁵ czy Guntera Kiskera⁶.

¹ Sygn. akt II FSK 100/12, CBOSA.

² Niemieckie prawo administracyjne wypracowało własną doktrynę do stosowania zasady uzasadnionych oczekiwań, mianowicie *Vertrauensschutz Doctrine*. Doktryna ta odegrała znaczącą rolę w orzeczeniach Federalnego Sądu Administracyjnego dotyczących działań administracji rządowej i została następnie skodyfikowana w art. 48 i 49 ustawy o postępowaniu administracyjnym z 1976 r. Sekcje te odnoszą się do oczekiwań i interesów polegania skoncentrowanych na aktach administracyjnych (*Verwaltungsakts*).

³ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 42.

⁴ H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2000, s. 3.

⁵ J. Burmeister, *Vertrauensschutz im Prozeßrecht*, Berlin–New York 1979, s. 7.

⁶ G. Kisker, *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1974, t. 32, s. 151.

W systemie anglosaskim ujęcie uzasadnionych oczekiwań (*legitimate expectations*) jest dość szerokie i obejmuje praktykę czy politykę administracji postępowania w przyszłości, jeśli złożono obietnicę wcześniej lub dana praktyka była realizowana, o ile nie istnieją odpowiednie przyczyny, aby tak się nie stało⁷. Są jednak głosy odmienne, np. Alexander Browna zdefiniował pojęcie uzasadnionych oczekiwań jako ogólną koncepcję Jeremy'ego Benthama, twierdząc, że zdarzenia faktycznie „są zgodne z oczekiwaniami, które samo prawo stworzyło”, a zatem zasada chroni tylko te oczekiwania, które powstały w wyniku prawnych regulacji, a nie te, które powstały w wyniku subiektywnych nadziei jednostki. Chodzi o podtrzymywanie zaufania do administracji, a nie o ochronę oczekiwań, które jednostka zdecydowała się pielegnować na własne ryzyko⁸. Także zagadnienie to podejmował Paul Craig⁹.

W doktrynie polskiej zasada uzasadnionych oczekiwań była poruszana dość często, przywołać należy pierwsze monograficzne opracowanie Joanny Lemańskiej¹⁰ oraz kolejne Łukasza Prusa¹¹. J. Lemańska wskazała, że uzasadnione oczekiwania można zaliczyć do kategorii „prawnie kwalifikowalnego interesu faktycznego”, ponieważ wynika z subiektywnego przeświadczenia jednostki, który co do zasady nie jest chroniony prawem. Tym niemniej w określonych sytuacjach subiektywny interes faktyczny jednostki uznawany jest za objęty ochroną prawną ze względu na wymogi elementarnych zasad słuszności i sprawiedliwości, choć nie ma wyraźnego oparcia w treści normy prawnej¹². Ł. Prus wskazał zaś, że zasada ta jest ekspektatywą dla jednostki dotyczącą zachowania organu administracji¹³. Interesujący pogląd zaproponował Jerzy Parchomiuk, podkreślając elementy konstrukcyjne zasady uzasadnionych oczekiwań. Autor ten wskazał, po pierwsze, na element przedmiotowy, polegający na tym, że administracja musi udzielić zainteresowanemu konkretnych i jasnych, a niedorozumianych zapewnień, i na element podmiotowy, tj. wystąpienie takiego rodzaju zapewnienia, które u rozsądnego podmiotu, a zarazem przezornego wywoła obiektywny stan w postaci racjonalnego oczekiwania, że nastąpi określone zdarzenie, którym może być zarówno

⁷ R. Thomas, *The protection of legitimate expectations in UK administrative law*, s. 5–6, www.researchgate.net/publication/277010634_The_Protection_of_Legitimate_Expectations_in_UK_Administrative_Law (data dostępu: 29.10.2024).

⁸ A. Brown, *A theory of legitimate expectations for public administration*, Oxford 2017, s. 27.

⁹ P. Craig, *EU administrative law*, Oxford 2019, s. 555.

¹⁰ Zob. J. Lemańska, op. cit.

¹¹ Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 10.

¹² J. Lemańska, op. cit., s. 28.

¹³ 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. 35.

określona zmiana w rzeczywistości, jak i utrzymanie (stabilizacja) sytuacji już stworzonej przez administrację¹⁴.

W prawie polskim brak jest przepisów precyzujących zasady odpowiedzialności w przypadku naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań czy zasady ochrony interesów w toku na kształt np. regulacji niemieckiej konstytucji. Niemiecka doktryna (*Vertrauensschutz*) znajduje odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnych, m.in. zgodnie z art. 19 ust. 4 *Grundgesetz*¹⁵ jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa, osobie tej przysługuje droga ochrony prawnej. Eberhard Schmidt-Aßmann definiuje to prawo w rozumieniu art. 19 ust. 4 GG (podmiotowe prawo publiczne) jako zindywidualizowane uprawnienie prawne do uruchomienia systemu prawnego w celu realizacji własnych interesów. Tak zarysowane stanowisko musi opierać się na normie, która ma na celu ochronę uzasadnionych oczekiwań, jak i ochronnych interesów będących w toku¹⁶.

Realizacja zasady ochrony interesów w toku jest wyjątkowo trudna, niestety nawet dobre rozwiązania legislacyjne mogą okazać się niewystarczające przy braku odpowiedniego rozumienia zagadnienia w praktyce stosowania prawa. Istotne dla realizacji ww. zasady jest określenie granicy ochrony dla przedsięwzięć będących w toku w związku z czym dostrzeżono lukę badawczą stanowiącą asumpt do podjęcia badań naukowych.

Problem badawczy określono następująco – jaka jest zawartość i zakres zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku. Przyjęto następnie hipotezę badawczą, że zawartość i zakres realizacji ww. zasad w prawie administracyjnym materialnym wciąż, mimo licznych opracowań naukowych, pozostają zagadnieniami kontrowersyjnym, a ich stosowanie może powodować problemy w praktyce prawniczej. Aby zweryfikować przedmiotową hipotezę badawczą, posłużono się teoretycznoprawną metodą badań. Merytoryczna część niniejszego opracowania została podzielona na następujące części: w pierwszej opisano gwarancje konstytucyjne, w drugiej – treść ww. zasad, w trzeciej części – wybrane przykłady materialnoprawnych regulacji w kontekście realizacji wskazanych zasad. Całość opatrzone podsumowaniem.

¹⁴ J. Parchomiuk, *Uzasadnione oczekiwania a zaniechanie prawodawcze organów gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2023 nr 1, s. 77.

¹⁵ Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. 1949 S. 1).

¹⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat*, [w:] J. Isensee, P. Kirchof (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987, s. 988.

Gwarancje konstytucyjne

Idea uzasadnionych oczekiwań, a w konsekwencji zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, na przestrzeni lat ewoluowała. Powszechnie przyjmuje się, że wywodzi się ona z prawa niemieckiego. Jej treści odpowiada koncepcja *Vertrauensschutz*, oznaczająca ochronę zaufania, która związana jest bezpośrednio z zasadą ochrony praw nabytych i realizowanych przedsięwzięć. W świetle tej zasady obywatel powinien mieć zapewnioną możliwość wcześniejszego przewidywania prawnych następstw podejmowanych zachowań oraz przestrzegania kierowanych do niego nakazów i zakazów normatywnych; powinien mieć także pewność, że jego czynności, odpowiadające porządkowi prawnemu, pozostaną przez ten porządek uznane wraz ze wszystkimi związanymi z nimi od samego początku następstwami prawnymi.

Z art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP wywodzi się zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności państwa względem obywateli). Zasadę tę można sprowadzić do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia. Z zasady tej wyprowadza się m.in. zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz zasadę ochrony „interesów w toku”, które stanowią jej konkretyzację. Są one także wyinterpretowane przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Stanowią bowiem zasady istotne w demokratycznym państwie prawnym, bowiem pełnią one rolę zagadnień o charakterze gwarancyjnym. Ich istotnym elementem jest budowanie zaufania obywatela do państwa i do prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od zawsze wskazywano jednak, że ochrona praw nabytych, ekspektatyw oraz uzasadnionych oczekiwań czy interesów w toku może zostać ograniczone, gdy przemawiają za tym ważniejsze wartości konstytucyjne. Zasady te nie są absolutne, stąd zasadne jest rozważanie granic ich realizacji i ścierania się w przypadku różnych wartości, np. zasady trwałości decyzji i zasady praworządności. Jednakże w pełni obowiązują reguły. Wojciech Sokolewicz na gruncie art. 2 Konstytucja RP wskazał na to, że konstytucyjna ochrona interesów w toku nie obejmuje potocznie rozumianych interesów „w ogólności” oraz nie oznacza niezmienności przepisów prawnych, ale każda zmiana przepisów powinna wiązać się z koniecznością ochrony tych przedsięwzięć, które już się rozpoczęły. Temu powinny służyć przepisy intertemporalne¹⁷.

Zasada ochrony interesów w toku wywodzi się z klauzuli generalnej, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawa, a także zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzić można szereg zasad,

¹⁷ W. Sokolewicz, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 30 i nast.

które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji RP, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Do nich należy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której wynikają liczne dalsze zasady szczegółowe, m.in. zasada ochrony interesów w toku i zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Ochrona interesów w toku oraz uzasadnionych oczekiwań – treść zasad

Poprzez interes w toku należy rozumieć przedsięwzięcia gospodarcze, finansowe, rozpoczęte na gruncie dotychczasowych przepisów i trwające w czasie. Istotą ochrony interesów w toku jest prawne wyznaczenie pewnych ram czasowych, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia od podjęcia kolejnych etapów¹⁸. Ustawodawca powinien ocenić, czy administracja stanowiąca prawo bądź wydająca akty generalne lub indywidualne nie powinna w trakcie realizacji przedsięwzięcia zmieniać zasad jego realizacji już rozpoczętych, ale niezakończonych¹⁹. Ochrona interesów w toku stanowi już pewne skonkretyzowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ jednostka rozpoczęła już określone przedsięwzięcie w znaczeniu prawnym. Należy podkreślić, że treścią zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jest generalna ochrona obywatela przed nieprzewidywalnością, arbitralnością czy innymi przejawami naruszenia jego uzasadnionych generalnych przekonań co do sposobu działania administracji na przyszłość²⁰. Jednak granica między ochroną uzasadnionych oczekiwań a ochroną interesów jest trudna do określenia. W przypadku ochrony interesów w toku jednostka najczęściej poczyniła już pewne aktywności czy nakłady finansowe oznaczające przystąpienie do zamierzonych przedsięwzięć. Skoro ochrona interesów w toku dotyczy sytuacji, w której jednostka rozpoczęła już proces realizacji swojego przedsięwzięcia zgodnie z prawem, to taka sytuacja zasługuje na szczególną ochronę prawną. Istotą ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz interesów w toku jest zapewnienie stabilności prowadzenia określonej działalności poprzez zminimalizowanie ryzyka prawnego wiążanego ze zmianą prawa, zmianą aktów administracyjnych indywidualnych, generalnych czy niekiedy i utrwalonej

¹⁸ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, Legalis.

¹⁹ Wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, Legalis i z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, Legalis.

²⁰ J. Lemańska, op. cit., s. 228.

praktyki orzeczniczej. Ta ochrona powinna być proporcjonalna do pojętych prawnie działań jednostki lub uzyskanych już rozstrzygnięć administracji. Obie zasady zarówno ochrony uzasadnionych oczekiwań, jak i ochrony interesów w toku wynikają z zasady prawa do dobrej administracji, stanowiąc jej konsekwencje²¹. Zasada pewności prawa i zasada uzasadnionych oczekiwań wywodzone są z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²² w zw. z art. 2 traktatu o Unii Europejskiej²³.

W Polsce próbowano wprowadzić zasadę uzasadnionych oczekiwań w projekcie przepisów ogólnych prawa administracyjnego (dalej jako p.o.p.a.)²⁴. Art. 18 p.o.p.a. zawierał katalog podstawowych zasad załatwiania spraw – jedną z nich miało być uwzględnianie uzasadnionych i słusznych oczekiwań jednostki kierując się potrzebą ochrony zaufania do państwa i prawa jako podstawy systemu prawnego. Poza tym organ administracji nie mógł odstąpić od utrwalonych precedensów wyłącznie gdy jest to możliwe ze względu na szczególne okoliczności; ten postulat został wprowadzony w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)²⁵. W art. 8 ust. 2 k.p.a. wskazano, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Kwalifikowaną formą uzasadnionych oczekiwań jest przyrzeczenie administracyjne, które jednak nie zostało dotąd uregulowane w k.p.a. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej k.p.a. wskazano, że zmiana art. 8 ma doprowadzić do realizacji zasady „uprawnionych” oczekiwań²⁶.

Z kolei w odniesieniu do ochrony interesów w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego można zauważyć, że zostały powołane trzy przesłanki warunkujące prawidłowe działanie tej zasady: 1) obowiązujący stan prawny musi wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizacji określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcia te ze swej natury muszą mieć charakter rozłożony w czasie i nie mogą się zrealizować w wyniku jednorazowego zda-

²¹ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 113–127; J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w kategoriach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 27.

²² Dz. Urz. UE z 14.12.2007, Nr C 303, s. 1.

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

²⁴ Druk nr 3942 z dnia 29 grudnia 2010 r. projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$-file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$-file/3942.pdf) (data dostępu: 5.05.2024).

²⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

²⁶ Druk nr 1183 z dnia 28 grudnia 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> (data dostępu: 30.09.2024).

rzenia gospodarczego; 3) jednostka musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tego stanu prawnego²⁷.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wagę prawidłowej legislacji w kontekście realizacji zasady ochrony interesów w toku. Tomasz Zalasinski wskazał na katalog elementów poprawnej/przyzwoitej legislacji, w skład której wchodzi następujące zasady: a) zasada niedziałania prawa wstecz, b) zasada ochrony praw nabytych, c) zasada *pacta sunt servanda*, d) zasada poszanowania interesów w toku, e) zasada nakazująca stosownie przepisów przejściowych, f) zasada odpowiedniej *vacatio legis*, g) zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, h) zasada określoności przepisów prawa, i) zasada proporcjonalności, j) nakaz przestrzegania techniki prawodawczej²⁸. Istotną wagę Trybunał Konstytucyjny nadaje przepisom przejściowym w kontekście ochrony interesów w toku. Normy te kształtują wpływ nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego, dlatego w przepisach przejściowych należy w szczególności: 1) unormować sposób zakończenia postępowania w sprawach będących w toku; 2) rozstrzygnąć, czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków powstałych pod działaniem dotychczasowego prawa; 3) rozstrzygnąć, czy i przez jaki czas utrzymuje się w mocy instytucje prawne, które znoszą nowe prawo; 4) rozstrzygnąć, czy utrzymuje się w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do czasu zastąpienia ich nowymi²⁹. Także w doktrynie wskazuje się na konieczność stwierdzenia, że sprawy wszczęte w czasie obowiązywania przepisów dotychczasowych są realizowane pod restrykcją nowych przepisów, z zastrzeżeniem powinności formułowania przepisów przejściowych jednoznacznie i precyzyjnie, odnosząc się do konkretnych postępowań, stanów prawnych lub uwarunkowań, które zostały wykształcone pod rządami przepisów dotychczasowych. Bez uwzględnienia wspomnianej powinności, w przypadku zaostrzenia wymogów lub uregulowania nowych przesłanek, doszłoby do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, w tym zasady ochrony interesów w toku³⁰.

Konsekwencje naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, jak i ochrony interesów w toku mogą być uznanie aktu normatywnego, jakim jest

²⁷ Wyroki TK: z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 46; z 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 37; z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 75.

²⁸ T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51.

²⁹ Orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 32.

³⁰ W. Zając, *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, Warszawa 2010, s. 13; J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42, s. 180.

ustawa, za niezgodne z Konstytucją RP. Ponadto może być uchylenie decyzji konkretyzującej akt normatywny przez sąd administracyjny czy stwierdzenie jej nieważności. Sądy administracyjne coraz rzadziej występują do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności nowelizacji ustaw z ustawą zasadniczą w przypadku braku lub niewystarczających przepisów intertemporalnych jako naruszających zasadę demokratycznego państwa prawnego, sformułowaną w art. 2 Konstytucji RP, czyli niezgodnych z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku. Z uwagi na coraz szerszą skalę zjawiska naruszania art. 2 Konstytucji RP przez organy administracji publicznej, sądy administracyjne stosują bezpośrednio zasady konstytucyjne w celu kontroli działań organów administracyjnych, kierując się zasadą ekonomii procesowej. Ponadto sądy kontrolują zapisy aktów prawa miejscowego, stwierdzając ich nieważność, jeśli doszło do naruszenia prawa powszechnie obowiązującego, czy też kontrolując same decyzje administracyjne konkretyzujące akty prawa miejscowego, dokonują wykładni prokonstytucyjnej i zgodnej z brzmieniem ustaw. Konsekwencje naruszenia zasady ochrony interesów w toku nie powinno ograniczać 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 jednostce³¹.

Ochronę uzasadnionych oczekiwań oraz interesów w toku można rozszerzyć i objąć nią nie tylko gwarancje dotyczące prawidłowej legislacji prawa, tak obowiązującego na terenie całego kraju, jak i prawa miejscowego, ale także stosowania prawa przez administrację. Wykonanie wskazanych zasad w stosowaniu prawa przejawia się za pomocą realizacji także innych zasad przez organy administracji, zwłaszcza: praworządności (art. 6 k.p.a.), kształtowania utrwalonej praktyki orzeczniczej (art. 8 k.p.a.), realizacji zasady *pacta sunt servanda* umów publicznoprawnych i realizacji przyrzeczeń administracyjnych. Realizacja ww. zasad proceduralnych buduje poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Istotnym wzmocnieniem zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz ochrony interesów w toku pozostaje zasada trwałości decyzji administracyjnych z art. 16 k.p.a. Należy wskazać, zwłaszcza w toku procedur zależnych i złożonych, na przykładzie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, że zasada ta zyskuje ogromne znaczenie. Zgodnie z tą zasadą ogłoszenie aktu administracyjnego stwarza domniemanie co do jego ważności, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jego nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania³². Co do zasady akt administracyjny może zostać usunięty z obrotu prawnego jedynie w drodze stwierdzenia nieważności lub odwołania, o ile środki te są dopuszczalne. Szczególnej ochronie trwałości pozostają akty, na podstawie których

³¹ Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań...*, s. 207.

³² Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1545/15, Lex nr 2289679.

strona nabyła prawo. Odwołanie aktu administracyjnego sprzecznego z prawem jest zasadniczo dozwolone w rozsądnym terminie, jeżeli uzasadnione oczekiwania i interesy będące w toku zostały w należyty sposób uwzględnione.

Przykłady naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań i ochrony interesów w toku

Najczęściej do naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku dochodzi na gruncie nieprawidłowej legislacji. Przykładowo nowa ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, a w konsekwencji tego prawa nabyte czy interesy w toku nie są wystarczająco chronione. Jarosław Mikołajewicz trafnie wskazuje, że obowiązkiem prawodawcy faktycznego jest dostrzeżenie problemu intertemporalnego i jego rozstrzygnięcie poprzez stosowanie przepisów przejściowych³³. Przykładem tego może być nowelizacja z dnia 7 lipca 2023 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zawiera zmiany także do innych ustaw, w tym do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴, a konkretnie do art. 7 ust. 2a. Przed wejściem w życie nowelizacji przepis pozwalał na zmianę przeznaczenia działki z rolnej na budowlaną, w przypadku gdy dane grunty spełniały łącznie warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawierała się w obszarze zwartej zabudowy,
- 2) położone były w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej,
- 3) położone były w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej,
- 4) ich powierzchnia nie przekraczała 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Uregulowanie umożliwiło zagospodarowanie działek rolnych znajdujących się wśród istniejącej, gęstej zabudowy, więc niemających znaczenia dla produkcji rolniczej, bez konieczności przeprowadzania kosztownej i czasochłonnej procedury planistycznej. Po nowelizacji według przepisu nie wymaga się uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to konieczność określenia obszarów uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym. Tymczasem gminy pozostają w trakcie sporządzania planów ogólnych i jeszcze daleko do ich uchwalenia.

³³ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne a zasada państwa prawnego*, [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 99.

³⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 82 ze zm.

Brak przepisów przejściowych powoduje zablokowanie dotychczasowej ścieżki na szybką zmianę przeznaczenia gruntów klas I–III położonych poza granicami miast. W obecnie obowiązującym stanie prawnym na takich gruntach nie można ustalić warunków zabudowy w drodze decyzji o warunkach zabudowy aż do czasu opracowania planu ogólnego. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. nie przewidziała przepisów przejściowych w tym zakresie. W praktyce oznacza to, że ustawodawca wraz z wejściem w życie reformy planistycznej uniemożliwił uproszczone odrolnienie gruntów klas I–III leżących poza granicami administracyjnymi miast, nawet jeśli jednostka rozpoczęła procedury związane z realizacją przedsięwzięcia, tj. wystąpiła o warunki zabudowy.

Tymczasem ograniczenie ryzyka naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa następuje poprzez wprowadzenie reguł intertemporalnych przy zmianie stanu prawnego. Prawo intertemporalne obejmuje przepisy zawierające normy (reguły intertemporalne) służące rozgraniczeniu zakresów czasowych zastosowania reżimów dawnego i nowego prawa oraz określeniu wpływu nowej regulacji na stany faktyczne i stosunki prawne powstałe pod rządami regulacji dotychczas obowiązującej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że prawo intertemporalne posługuje się wieloma zasadami dla rozwiania wątpliwości, jakie powstają przy zmianie prawa. Powszechnie zalicza się do nich:

1) *tempus regit actum* – jako regułę intertemporalną uniwersalną o podstawowym znaczeniu dla rozstrzygania problemów intertemporalnych; można ją sprowadzić do prostego założenia, że zdarzenie prawne wywołuje jedynie takie konsekwencje prawne, jakie określały przepisy materialnoprawne obowiązujące w momencie jego wystąpienia;

2) bezpośrednie działanie nowego prawa – jako regułę natychmiastowego działania nowej ustawy wobec stanów faktycznych zaistniałych od chwili jej wejścia w życie, natomiast dla faktów, które zaszły przed zmianą prawa, nadal właściwe jest prawo dotychczasowe;

3) retroakcję – oznaczającą, że nowe prawo jest właściwe do oceny zdarzeń, które wystąpiły przed dniem jego wejścia w życie;

4) dalsze działania prawa dawnego (ustawy dawnej) – regułę intertemporalną nakazującą stosować prawo dotychczasowe do zdarzeń i stosunków prawnych, które wystąpiły po zmianie prawa; powyższa reguła prowadzi do dalszego stosowania uchylonych już przepisów prawnych na podstawie obowiązującego przepisu intertemporalnego³⁵.

Niewątpliwie we wskazanym przykładzie wprowadzenie przepisów przejściowych w postaci dalszego działania prawa dawnego do momentu uchwalenia planów ogólnych rozwiązałoby lukę uniemożliwiającą realizację przedsięwzięć polegających na odrolnieniu działki pod inwestycje budowlane.

³⁵ J. Glumińska-Pawlic, J. Obidowski, *O potrzebie respektowania norm konstytucyjnych w przypadku braku przepisów intertemporalnych w ustawach podatkowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, nr 2, s. 99.

Podobnie wątpliwości w kontekście uzasadnionych oczekiwań i ochrony interesów w toku można wyrazić na kanwie wpływu aktu generalnego, jakim jest plan generalny lotniska na decyzje o warunkach zabudowy i o pozwolenie na budowę. Plan generalny lotniska to dokument strategiczny określający koncepcję rozwoju lotniska. Jego sporządzenie wynika z obowiązku nałożonego przez ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze³⁶ na podmioty użytku publicznego zarządzające portami lotniczymi. Regulacja art. 55 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze stanowi, że zakładający lotnisko użytku publicznego lub – w przypadku istniejących lotnisk użytku publicznego – zarządzający tym lotniskiem opracowuje plan generalny lotniska użytku publicznego stanowiący plan rozwoju tego lotniska, sporządzony na okres nie krótszy niż 20 lat. Plan generalny określa: m.in. obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych; koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska. W zakresie dotyczącym powyższych kwestii plan generalny podlega konsultacji z gminami, które zostały nim objęte. Plan generalny podlega również uzgodnieniu z innymi organami, m.in. ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, po którym podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw transportu (obecnie ministra infrastruktury), w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. Co istotne, dla terenów objętych planem generalnym lotniska sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych (art. 55 ust. 9 ustawy Prawo lotnicze). Obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstaje natomiast po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku (art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej jako u.p.z.p.³⁷). Zgodnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca kreuje wyraźny nakaz zawieszenia postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek prawny sporządzenia planu miejscowego. Niezawieszenie postępowania oznacza oczywiście naruszenie tego przepisu, które stanowi jeden z warunków wyeliminowania decyzji ze skutkiem *ex tunc* z obrotu prawnego.

W dniu 25 lipca 2023 r. został zatwierdzony plan generalny Lotniska Chopina (dalej jako PGLC) przez Ministra Infrastruktury³⁸. Wzbudza on niemałe kontrowersje w związku z granicami obszaru objętego tym planem. Należy wskazać, że z załącznika graficznego wynika, iż obszar objęty PGLC

³⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 2110 ze zm.

³⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).

³⁸ *Plany generalne lotnisk zarządzanych przez PPL S.A.*, <https://ppl.bip.gov.pl/inne-jednostki-organizacyjne/plany-generalne-lotnisk-zarzadzanych-przez-ppl-s-a.html> (data dostępu: 11.05.2024).

stanowią: teren lotniska, strefy wokół lotniska mające znaczenie dla jego funkcjonowania oraz – największe obszarowo i daleko wykraczające poza wspomniany teren lotniska i strefy – powierzchnie ograniczające przeszkody na lotnisku i w jego otoczeniu oraz powierzchnie ograniczające wysokość zabudowy (w skrócie powierzchnie ograniczające). Granice obszaru objętego aktualnym PGLC znacząco różnią się od granic obszaru objętego poprzednim PGLC, zatwierdzonym w październiku 2016 r. Różnica wynika z odmiennego potraktowania wspomnianych powierzchni ograniczających, ponieważ granica obszaru poprzedniego PGLC obejmowała teren lotniska i kilka terenów bezpośrednio do niego przyległych, bez powierzchni ograniczających wykraczających poza te tereny. Ma to ogromne znaczenie dla procesów inwestycyjnych w Warszawie, przede wszystkim dla prowadzenia postępowań w sprawie warunków zabudowy na terenach bez obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także w sprawie wydawanych na podstawie warunków zabudowy pozwoleń na budowę. Obecnie w obszarze powierzchni ograniczających nie jest może wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, a postępowania będące w toku ulegają zawieszeniu do czasu wejścia w życie planu miejscowego. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy wydane od 5 lipca 2023 r. w obszarze PGLC mogą być obciążone ryzykiem stwierdzenia nieważności. Niepewność prawa wzmacnia także to, że PGLC, który jest aktem generalnym, a nie normatywnym, nie został nigdzie opublikowany w czytelnej wersji. Organy administracji orzekające w sprawach warunków zabudowy muszą samodzielnie dokonać analizy PGLC na lata 2021–2040, by na tej podstawie ustalić granice objętego nim obszaru, a w konsekwencji czy nieruchomości objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy znajduje się w granicach tego obszaru. W przypadku odpowiedzi pozytywnej obowiązkiem organu jest zawieszenie postępowania z uwagi na nakaz wynikający z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. Przewidziany przepisami obowiązek zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy ma przy tym charakter bezwzględny, nie podlega uznaniu organu administracji publicznej ani ocenie pod kątem jego uciążliwości dla inwestora. Stanowczy zakaz kontynuowania tego rodzaju postępowań z woli ustawodawcy dotyczy każdej inwestycji położonej w granicach planu generalnego i wobec jednoznacznego brzmienia powołanych wcześniej przepisów nie podlega weryfikacji z punktu widzenia zasady proporcjonalności czy nadmiernego ograniczenia uprawnień właścicielskich. Jednocześnie skutek w postaci zawieszenia toczących się postępowań o ustalenie warunków zabudowy następuje już ze względu na samo wejście w życie planu generalnego lotniska.

W przypadku wniosków o pozwolenie na budowę na obszarze objętym PGLC, składanych w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy wydane od 5 lipca 2023 r., brak obowiązującego planu miejscowego może stanowić przesłankę do odmowy wydania pozwolenia na budowę. Zapisy PGLC, ograniczające możliwość procedowania warunków zabudowy dla terenów w znacznej

odległości od lotniska nieznaajdujących się w jego „otulinie”, wzbudzają poważne wątpliwości dotyczące realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym analizowanych zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz ochrony interesów w toku. W objętych PGLC dzielnicach zupełnie wstrzymano wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Dla właścicieli nieruchomości oznacza to tyle, że tam, gdzie nie ma planów miejscowych, nie mogą procedować dalej inwestycji, nie mają bowiem podstaw do uzyskania pozwolenia na budowę.

Przyjrzyć się należy zatem charakterystyce prawnej tego rodzaju aktu, który nie jest aktem stanowienia prawa, ponieważ nie jest wydawany przez organ upoważniony konstytucyjnie do stanowienia prawa zgodnie z art. 92 i 94 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane wyłącznie przez organy wskazane w ustawie zasadniczej na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Natomiast akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, ustanawiają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podmiot zarządzający lotniskiem nie jest organem konstytucyjnie uprawnionym do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Zatem generalny plan lotniska jest aktem generalnym, czyli zgodnie z definicją tego rodzaju aktów kreuje normy o charakterze generalno-konkretnym³⁹. Wymaga on bowiem dokonania ustaleń faktycznych w zakresie obszaru, jaki ma obejmować, wskazań w zakresie rozwoju portu lotniczego, w tym jego rozbudowy w okresie 20 lat. Ma więc charakter aktu planistycznego. Akt ten nie konsumującym się przez jednorazowe zastosowanie⁴⁰. Jest on nakierowany na strategię rozwoju obiektu użyteczności publicznej, jakim jest lotnisko. Skoro jest to akt stosowania, a nie stanowienia prawa, należy wyrazić wobec niego kolejną ważną cechę, może być on derogowany na zasadach wskazanych w przepisach k.p.a. Może zatem zaskarżyć go każdy, kogo dotyczy interes prawny, podczas gdy w przypadku aktów prawa miejscowego podstawowym warunkiem skutecznego zaskarżenia jest posiadanie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Interes prawny w zaskarżeniu aktu prawa miejscowego musi być konkretny, realny, aktualny i zindywidualizowany⁴¹, a także występować w sferze prawnej, przejawiając się w odebraniu lub ograniczeniu jakiegoś prawa skarżącego wynikającego z norm, bądź też zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub zmieniony dotychczas ciążący na nim

³⁹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 35.

⁴⁰ Tak: W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 105.

⁴¹ Postanowienie NSA z 7 maja 2024 r., sygn. akt II OSK 622/24, CBOSA.

obowiązek. Związek między własną, indywidualną sytuacją prawną strony skarżącej a zaskarżoną uchwałą musi istnieć aktualnie, a nie w przyszłości oraz powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Akt stanowienia prawa może zostać poddany kontroli sądowej przez jednostkę wyłącznie w zakresie jego interesu prawnego. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) sąd może badać i stwierdzić nieważność uchwały, niezależnie od tego, czy zarzucane i stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości uchwały, np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy tylko części dotyczącej do nieruchomości strony skarżącej, prowadziłoby w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka nie różniłaby się w takiej sytuacji od skargi organu nadzoru składanej w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.⁴², której celem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu. Należy zatem podkreślić, że łatwiej jest plan generalny lotniska zaskarżyć. Czy jednak ułatwienie w jego zaskarżenia jest gwarancją wystarczającą dla ochrony uzasadnionych oczekiwań czy ochrony praw w toku. Otóż nie, ponieważ wymaga to wszczęcia kolejnej procedury sądownoadministracyjnej, niweczy zasady ekonomiki procesowej i naraża jednostkę na nieuzasadniony koszt oraz przede wszystkim czas trwania postępowań sądownoadministracyjnych, które w obliczu relacji biznesowych mogą przekreślić realizację zamierzonego przedsięwzięcia ze względów ekonomicznych.

Kolejnym aspektem istotnym, płynącym z charakteru planu generalnego lotniska, jest fakt, że skoro stanowi on akt stosowania prawa, nie jest nadrzędny wobec decyzji o warunkach zabudowy. Brak zatem podstaw do odmowy procedowania warunków zabudowy w oparciu tylko o taki akt. Pozostaje jednak regulacja art. 62 ust. 2 u.p.z.p., stanowiąca, że jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Przepis ten należy zmienić w ten sposób, że takie zawieszenie nie powinno być automatyczne, ale uzależnione od szczególnych interesów państwa, bowiem zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań czy też interesów w toku nie jest absolutna, kończy się jednak tam, gdzie mamy do czynienia ze szczególnym interesem państwa. Czy jednak tak jest w przywołanym przypadku? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Z jednej strony można wskazywać na interesy publiczne związane z rozbudową lotniska czy obowiązywaniem stref ochronnych tego obiektu. Wartości te zasługują na ochronę prawną, jednak nie niweczyłoby wydanie warunków zabudowy w stosunku do działek objętych tzw. obszarem powierzchni ograniczających, pozostających w znacznej odle-

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 609).

głości od lotniska. Do podstawowych cech warunków zabudowy należy określenie parametrów planowanej zabudowy, a zatem interes publiczny pozostawałby chroniony, a z drugiej strony nie dochodziłoby do blokowania rozpoczętych przedsięwzięć ze względów na niedomaganie organów administracji samorządowej, mających nie lada trudności z uchwaleniem planów ogólnych i planów miejscowych.

Pozostając w tematyce planowania przestrzennego, trzeba zwrócić uwagę na problem art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., wskazujący na obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy przez organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Przepis ten ma szerokie zastosowanie. Mają z nim do czynienia inwestorzy, którym na drodze do realizacji inwestycji stanęły chociażby tzw. mikroplany⁴³. Chociaż brak definicji legalnej mikroplanu, jest to plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego, który obowiązuje nie na obszarze całej gminy w jej administracyjnych granicach, a więc tak, jak to przewidziane zostało w art. 94 Konstytucji RP, stanowiącym, że akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które akty te ustanowiły, lecz dla niewielkiego obszaru czasem kilku nieruchomości lub działek, czasem nawet dla jednej działki. Tego rodzaju plany bywają wykorzystywane do przeciwdziałania inwestycjom planowanym do zrealizowania, w stosunku do których organy gmin miały wątpliwości mimo wszczęcia postępowania o wydanie warunków zabudowy czy nawet po uzyskaniu przez inwestora ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Uchwalenie planu prowadzi do wygaśnięcia już uzyskanej decyzji o warunkach zabudowy. Samo procedowanie planu natomiast prowadzi do zawieszenia postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Potrzeba uchwalenia takiego planu może być uzasadniona, lecz bywa i tak, że staje się on narzędziem realizacji niezaskutkujących na ochronę wartości, w tym blokowania inwestycji na wiele lat. Już sam pośpiech przy uchwalaniu mikroplanów, spowodowany tym, że inwestor w obszarze objętym warunkami zabudowy złożył wniosek o pozwolenie na budowę, a rada gminy, obawiając się konsekwencji wydania tego pozwolenia na budowę, przyspieszyła procedowanie planu, naraża adresatów norm na nieprzemyślane, nieskonsultowane rzetelnie zapisy planu. Skarżący plan może wykazywać naruszenie treści art. 1 u.p.z.p., który określa cel planowania przestrzennego, jakim jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, nie zaś próba ograniczenia wartości nieruchomości czy przeciwdziałania kontrowersyjnym inwestycjom. W tych przypadkach jednak bardzo często skargi do

⁴³ D. Ilków, *Mikroplan wobec modelu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2016, nr 6, s. 262; eadem, *Mikroplan wobec modelu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, niepublikowana rozprawa doktorska, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2019, s. 34.

sądów administracyjnych na plany miejscowe były oddalane, albowiem jeśli procedura planistyczna została prawidłowo przeprowadzona, a zapisy mieściły się w granicach władztwa planistycznego, to sąd nie mógł stwierdzić nieważności aktu poddającego się kontroli co do legalności. Dlatego też trafne były rozważania J. Lemańskiej, wskazujące na stworzenie koniecznych mechanizmów prawnych, działających wtedy, gdy nie jest możliwa ochrona subiektywnych oczekiwań, ale rodzi to obiektywne poczucie niesprawiedliwości⁴⁴.

Podobnie jak w przypadku planu generalnego lotniska, także i w regulacji art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. można byłoby przystać na wygaszenie decyzji o warunkach zabudowy na skutek uchwalenia planu miejscowego, lecz tylko wówczas, gdy wymagałaby tego ochrona szczególnych interesów państwa. Zaproponować należałoby sformułowanie przesłanki do wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy w następującej formie: „Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli: 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, jeżeli wymagają tego szczególne interesy państwa”.

Obecne brzmienie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. stoi *contra legem* konstytucyjnemu zakazowi *lex retro non agit* ochronie uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku wywodzonym z art. 2 Konstytucji RP. Ciężko w przypadku zakończonego ostatecznie postępowania o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy mówić, że jest to efekt retrospekcji, a nie retroakcji. Trudno przyjąć, że jest to stan prawny otwarty, skoro decyzja o warunkach zabudowy stała się ostateczna. Sam fakt, że jest to decyzja zależna, nie niweczy zakończonego etapu inwestycyjnego, na którym inwestor poniósł już znaczące koszty projektów: architektoniczno-budowlanego, technicznego oraz zagospodarowania działki lub terenu. Przykładem natomiast retrospekcji będzie kasus, w którym rolnik korzysta z wieloletniego programu przyznawania płatności na zalesianie gruntów rolnych od 2005 r. do 2025 r., w trakcie pobierania kolejnych płatności na mocy sprzedał część gruntów, a organ – kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nakazał zwrot tych środków nienależnie pobranych za grunty, których własność utracił. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem przepisu § 13 ust. 3 rozporządzenia dotyczącego zalesiania gruntów rolnych płatność na zalesianie podlegała wstrzymaniu oraz zwrotowi na zasadach i w trybie określonych w przepisach o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jedynie w przypadku: 1) nieprzekwalifikowania gruntu rolnego na grunt leśny w formie decyzji, o której mowa w § 10 ust. 6, najpóźniej w piątym roku realizacji planu zalesienia; 2) zlikwidowania uprawy leśnej przed upływem 20 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie, chyba że wojewoda wydał decyzję zmieniającą przeznaczenie gruntu zgodnie z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wspomniane roz-

⁴⁴ J. Lemańska, op. cit., s. 186.

porządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 122, poz. 829, dalej jako rozporządzenie zmieniające). Rozporządzenie zmieniające wydano na podstawie upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r., o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1867). Na podstawie § 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia zmieniającego § 13 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia o zalesianiu gruntów rolnych otrzymał brzmienie następujące: „Płatność na zalesianie podlega wstrzymaniu oraz zwrotowi w pełnej wysokości za cały okres jej pobierania, w przypadku przeniesienia przez producenta rolnego własności lub współwłasności wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności albo ich części na rzecz innego producenta rolnego w wyniku umowy sprzedaży lub innej umowy, a producent rolny, który przejął własność lub współwłasność wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności albo ich części, nie spełnił warunków, o których mowa w § 11”. Ponadto w § 2 rozporządzenia zmieniającego postanowiono, że do postępowań w sprawie udzielenia, zwrotu zmniejszenia pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, stosuje się przepisy dotychczasowe. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 1 marca 2016 r.⁴⁵ wyraził słuszny pogląd, że w okolicznościach sprawy występuje stan faktyczny otwarty. Nie ma wątpliwości, że skarżący, wchodząc w program, zobowiązał się do przestrzegania zasad opartych na rozporządzeniu w wersji wówczas obowiązującej, niezawierającej w swej treści § 13 ust. 3 pkt 3, wprowadzonego dopiero 5 lat później rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, na podstawie którego została wydana wobec niego zaskarżona decyzja, a tym samym stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia organu administracji. Jest to zatem sytuacja, gdy fakt przeniesienia własności działek nastąpił już po wejściu w życie nowych przepisów. Mamy zatem do czynienia ze stanem faktycznym zapoczątkowanym pod rządami zmienionych przepisów i trwającym w czasie obowiązywania przepisów znowelizowanych; inaczej mówiąc, mamy do czynienia ze stanem faktycznym otwartym. Zachodzi zatem retrospekcja, a nie retroaktywność. Także w swej praktyce orzeczniczej w zakresie zasady *lex retro non agit* Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia retrospektywności, zwanej też

⁴⁵ Sygn. akt II GSK 1677/14, CBOSA.

retroaktywnością pozorną, od rzeczywistej retroaktywności prawa. W przypadku bowiem tej pierwszej nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, ale tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość. Nie dochodzi zatem do retroaktywnego pogorszenia sytuacji prawnej adresatów nowo ustanowionych norm, a tym samym do naruszenia art. 2 Konstytucji RP⁴⁶. Według Trybunału Konstytucyjnego o retroaktywności nie można również mówić wówczas, gdy nowo ustanowione normy regulują prospektywnie (tj. na przyszłość) następstwa tzw. zdarzeń w toku. Stwierdzono także, iż w sytuacji gdy zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, to z chwilą wejścia w życie nowych przepisów stosuje się do nich właśnie te nowe przepisy, przy czym nie dochodzi w żadnym przypadku do naruszenia zasady retroaktywności. O takim naruszeniu można byłoby mówić tylko wówczas, gdyby nowej ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie – do wejścia tej ustawy w życie. To rozróżnienie retroaktywności i retrospektywności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne, gdyż w przeciwnym wypadku ustawodawca nie mógłby dokonywać jakichkolwiek zmian czy nowelizacji aktów normatywnych, zwłaszcza gdyby nowa regulacja, z jakichś powodów, była mniej korzystna dla zainteresowanych podmiotów – adresatów tych norm.

Analizując sporne zagadnienie, warto też zwrócić uwagę na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, że do stosunków prawnych, które powstały pod rządami dawnego prawa i trwają nadal pod rządami nowych regulacji, należy stosować nowe prawo. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju, niezależnie od tego, czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa⁴⁷. W innym zaś zauważył, że w sytuacjach kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowe rozporządzenie (w treści uwzględniającej nowelizację) ma zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jego wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej, po wejściu w życie nowej treści rozporządzenia⁴⁸.

Analizując regulację art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., trzeba podkreślić, że ustawodawca zwykły nie przewiduje żadnego prawa do odszkodowania za

⁴⁶ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 355, także wyroki TK: z 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99, OTK ZU 1999, nr 7, s. 778 i z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU 1998, Nr 2, s. 90.

⁴⁷ Por. wyrok NSA z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 266/09, Lex nr 1330770.

⁴⁸ Por. wyrok NSA z 9 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 443/09, Lex nr 596825.

wieloletnie wstrzymywanie inwestycji na skutek zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, podczas gdy plan procedowany jest kilkanaście miesięcy, a nawet kilka lat. Prawo do odszkodowania planistycznego zawiera dopiero regulacja art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. będąca następstwem obniżenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ostatni przykład dotyczy ochrony uzasadnionych oczekiwań w postępowaniu jurysdykcyjnym. Można wskazać także na obowiązek budowania zaufania jednostki do organów administracji za sprawą realizacji ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku, w kontekście postępowania administracyjnego. Przykład dotyczy inwestora, wobec którego organ architektoniczno-budowlany wydał przeciw wobec budowy przydomowej oczyszczalni ścieków na działce objętej planem miejscowym, który wskazuje jako instalację odprowadzania ścieków bytowych podłączenie do kanalizacji bądź zbiornik bezodpływowy. Organ stanął na stanowisku o braku możliwości realizacji takiej inwestycji, chociaż na działkach sąsiadujących takie oczyszczalnie powstały w oparciu o uprzednie decyzje o warunkach zabudowy, w których tego rodzaju technologia oczyszczania ścieków została zaakceptowana. Należy zwrócić uwagę na odstępianie od jednolitej linii orzeczniczej, wskazującej na prymat źródła prawa hierarchicznie wyższego, jakim jest ustawa, i konieczności prowadzenia wykładni aktów prawa miejscowego w zgodzie z źródłami prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z ich hierarchią z art. 87 Konstytucji RP. Warto wspomnieć o art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁹, stanowiącym, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona – wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą być rozumiane w sposób sprzeczny z treścią przepisów ustawowych, a więc nie mogą eliminować regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ godzi to w zasadę praworządności, ochronę uzasadnionych oczekiwań wobec organów administracji i podważa zaufanie do tychże organów⁵⁰.

⁴⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.

⁵⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2019 r. sygn. akt II SA/Gl 684/19, Lex nr 2741080.

Podsumowanie

Po analizie zarówno podstaw prawnych, jak i przykładów ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz interesów w toku, należy wyodrębnić na granice tych zasad. Występują one tak w stanowieniu prawa, jak i przede wszystkim w jego stosowaniu, wówczas gdy istnieją podstawy prawne dla określonych oczekiwań jednostki, gdy poczyniła ona aktywności i nakłady przemawiające za szczególną ochroną interesów w toku trwają zaś dopóty, dopóki zasady te nie wejda w kolizję z wartościami nadrzędnymi, takimi jak szczególny interes publiczny, interes państwa. Zaufanie jednostki do ciągłości istnienia aktu administracyjnego rzeczywiście zasługuje na ochronę. Warto zatem wskazać na to, co odróżnia uzasadnione oczekiwania od takich rzeczy, jak prawa lub uprawnienia, które są uzasadnione, ale nie są oczekiwaniami. To przede wszystkim fakt, czy organ administracji w sposób jasny, konkretny i wyraźny w oparciu o podstawę prawną zapewnił administrowanego o określonym zachowaniu, z którym koreluje uzasadnione oczekiwanie. Należy także zwrócić uwagę, że nie jest możliwa ochrona uzasadnionych oczekiwań w przypadku, gdy dana jednostka uzyskała akt administracyjny w wyniku przestępstwa, jeżeli uzyskał je poprzez podanie nieprawdziwych informacji, lub czy wiedział o niezgodności z prawem albo przynajmniej musiał ją rozpoznać. Jednym słowem jednostka musi pozostawać w dobrej wierze. Jeżeli tak jest, to interes w dalszym obowiązywaniu aktu administracyjnego należy porównać z przeciwstawnym interesem publicznym. Zasady chronią tylko te oczekiwania i interesy, które powstały w oparciu o normy prawne, a nie te, które powstały w wyniku subiektywnych nadziei administrowanego. W realizacji tych zasad idzie bowiem o podtrzymywanie zaufania do administracji, a nie ochronę oczekiwań, które jednostka zdecydowała się pielęgnować na własne ryzyko.

Ochronie interesów jednostek w toku i w ochronie uzasadnionych oczekiwań sprzyja stabilność działań administracji. Jedynie gdy ochrona jednostek wchodzi w konflikt z interesem państwa, może temu towarzyszyć zerwanie z określoną linią orzeczniczą. Zasada uzasadnionych oczekiwań działa jako przeciwwaga dla zasady, że administracja publiczna powinna mieć swobodę wykonywania polityk i środków administracyjnych bez zważania na uprzednie zapewnienia wobec administrowanych. Zasada zaufania jednostki co do przyszłych rozstrzygnięć, jak i ochrona własnych już zapoczątkowanych interesów znajduje odzwierciedlenie w tzw. związaniu administracji przyjętą linią orzeczniczą, jak i koniecznością dbałości o zasady dobrej legislacji. Niestety, na realizację tych zasad wpływ ma nie tylko władza wykonawcza, lecz także ustawodawcza. Nowelizacje ustaw prawa materialnego coraz częściej nie zawierają w ogóle przepisów intertemporalnych albo są one niewystarczające do ograniczenia ryzyka naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i interesów w toku. Ponadto coraz częściej wskazuje się, że działania administracji

rządowej czy samorządowej nakierowane są na osiągnięcie maksymalnych zysków dla państwa czy wspólnoty lokalnej, partykularnych interesów politycznych przy wykorzystaniu braku tych przepisów, co budzi istotne wątpliwości dotyczące zarówno zasadności takich działań, jak i oceny ich skuteczności na gruncie prawa i norm konstytucyjnych. Wpływa to na osłabienie gwarancji realizacji art. 2 Konstytucji RP. Właściwie rozumiana zasady uzasadnionych oczekiwań i ochrony interesów w toku nie odnosi się do tego, czy organ administracji publicznej działa zgodnie z prawem lub w zakresie swoich uzasadnionych uprawnień wykonawczych, ale na tym, czy jest on odpowiedzialny za powstanie oczekiwań, w powiązaniu z faktem posiadania procesowych kompetencji do stosowania czy stanowienia prawa. Postulować należy zatem, aby ustawodawca wprowadził co najmniej do k.p.a. zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Obecnie można ją wywodzić z rozproszonych regulacji prawnych, takich jak art. 8 § 2 k.p.a., podczas gdy jej realizacja wymaga szerszego ujęcia. Ponadto stosowna regulacja powinna dotyczyć także stanowienia prawa przez administrację. Pilna potrzeba takiej regulacji dostrzegana jest zwłaszcza w działalności kształtowania ładu przestrzennego aktami prawa miejscowego.

Wykaz literatury

- Blanke H.J., *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Heidelberg 2000.
- Brown A., *A theory of legitimate expectations for public administration*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Burmeister J., *Vertrauensschutz im Prozeßrecht*, De Gruyter, Berlin–New York 1979.
- Craig P., *EU administrative law*, Oxford University Press, Oxford 2019.
- Glumińska-Pawlic J., Obidowski J., *O potrzebie respektowania norm konstytucyjnych w przypadku braku przepisów intertemporalnych w ustawach podatkowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, nr 2.
- Ilków D., *Mikroplan wobec modelu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, niepublikowana rozprawa doktorska, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2019.
- Ilków D., *Mikroplan wobec modelu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2016, nr 6.
- Kisker G., *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, „Veröff entlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1974, t. 32.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne a zasada państwa prawnego*, [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Temida 2, Białystok 2014.

- Morawska E., *Klucz do państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, TNOiK, Toruń 2003.
- Parchomiuk J., *Uzasadnione oczekiwania a zaniechanie prawodawcze organów gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2023, nr 1.
- Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wyd. UW, Wrocław 2018.
- 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.
- Schmidt-Aßmann E., *Der Rechtsstaat*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung*, C.F. Müller, Heidelberg 1987.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w kategoriach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro RPO, Warszawa 2007.
- Thomas R., *The protection of legitimate expectations in UK administrative law*, www.researchgate.net/publication/277010634_The_potectio_n_of_Legitimate_Expectations_in_UK_Administrative_Law.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42.
- Zajac W., *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, Warszawa 2010.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1989.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.

Summary

Infringement of the principles of protection of pending interests and legitimate expectations in selected examples of substantive administrative law

Keywords: administrative law, protection of legitimate expectations, protection of interests during proceedings, principles of trust in public administration, legal certainty, reliance on administration.

The article focuses on the issue of protecting legitimate expectations in the relations and relationships of an individual with public administration. The article aims to seek answers to the questions of what makes expectations justified or what distinguishes legitimate expectations from things such as rights or entitlements that are justified but are not expectations, what prin-

principles of administrative procedure should regulate the conduct of public administration concerning legitimate expectations and whether it is worth protecting legitimate expectations or interests in progress. The principles of protecting interests in progress or protecting legitimate expectations lead to a clash between the purpose of administration, which is to change the policy of the administration, and the need of an individual to protect their legal status, as well as their expectations regarding future actions that they can expect from public administration. In administrative law, both the principle of protecting legitimate expectations and the interest in progress is understood through the prism of the principle of citizens' trust in public administration, manifested both in the enactment of the law and, above all, in its application. The importance of this principle should grow due to the increasing guarantees of administrative proceedings; hence it is possible to postulate their regulation. It would also help the administered understand that these principles protect only those expectations and interests that have arisen based on legal norms, and not those that have arisen as a result of the subjective hopes of the administered. The implementation of these principles is about maintaining trust in the administration, not protecting expectations that an individual has decided to cultivate at their own risk.