

Maciej Szpunar

"Legitimate expectations in administrative law", Soren Schonberg, Oxford 2000 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 263-266

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SOREN SCHONBERG, *LEGITIMATE EXPECTATIONS IN ADMINISTRATIVE LAW*, OXFORD UNIVERSITY PRESS 2000, ss. 270

Monografia dr. Schonberga stanowi zmodyfikowaną wersję jego rozprawy doktorskiej przygotowanej i obronionej na Uniwersytecie w Oxfordzie w 2000 roku. Obecnie autor pracuje w gabinecie rzecznika generalnego Francisa Jacobsa w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Ochrona uzasadnionych oczekiwań – gdyż tak powinno brzmieć polskie tłumaczenie występującego w tytule pracy sformułowania – jest pojęciem znanym tylko niektórym systemom prawnym. Nie oznacza to bynajmniej, że tylko nieliczne systemy prawa administracyjnego zawierają unormowania służące szeroko pojętej ochronie „oczekiwań”, jakie wynikają dla podmiotów prawa z działalności organów administracji. Ochrona taka może mieć również swoje źródło w zasadach ochrony praw nabytych, ochrony zaufania, czy przewidywalności przepisów prawa. Gdyby odwołać się do polskiego kodeksu postępowania administracyjnego, należałoby wskazać na art. 7 i art. 8. Pierwszy z nich stanowi, iż w toku postępowania organy administracji publicznej powinny stać na straży praworządności i podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Drugi przepis nakłada na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

Ze względu na wskazane rozbieżności, omówienie problematyki związanej z ochroną uzasadnionych oczekiwań wymagało przeprowadzenia wielu analiz o charakterze prawnoporównawczym. Autor ograniczył rozważania do trzech systemów prawnych: prawa wspólnotowego, prawa francuskiego i prawa angielskiego. Należy przy tym zaznaczyć, że spośród wymienionych systemów tylko w prawie wspólnotowym i w prawie angielskim występuje pojęcie ochrony uzasadnionych oczekiwań. W prawie francuskim natomiast, podobne cele osiągnąć są za pomocą zasady trwałości decyzji kreujących uprawnienia (*intangibilité des décisions créatrices de droits*) oraz zasady równości (*égalité de traitement*).

Systematyka rozważań zastosowana przez dr. Schonberga w pełni uwzględnia prawnoporównawczy charakter monografii. Autor zdając sobie sprawę z faktu, iż w poszczególnych systemach prawnych rozmaite instytucje prawa administracyjnego służą realizacji tych

samych celów, oparł swoje analizy na bardzo precyzyjnej strukturze uwzględniającej rolę, jaką może spełniać zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wszelkie opracowania o charakterze prawnoporównawczym wymagają bowiem „podejścia funkcjonalnego”, które przede wszystkim kładzie nacisk na cele, którym służą omawiane instytucje. Autor musiał więc uwzględnić zarówno podstawowe zasady prawa administracyjnego (procesowego i materialnego), przepisy ustaw, rozporządzeń, aktów wykonawczych, jak i dokumenty o charakterze wewnętrznym oraz praktykę organów administracji.

W rozdziale pierwszym autor definiuje przedmiot oraz cel swoich rozważań. Dotyczy to przede wszystkim udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy prawo administracyjne w ogóle powinno służyć ochronie oczekiwań jednostek. O ile sama konieczność istnienia takiej ochrony nie może być kwestionowana, trudno jednoznacznie określić jej zakres. Należy bowiem pamiętać, że stosowania zasady ochrony oczekiwań w praktyce prowadzi najczęściej do konfliktu interesu podmiotu, który „oczekuje” określonego zachowania od organu administracji, z interesem ogólnym. Warto także podkreślić, iż zdaniem autora omawiana zasada nie służy wyłącznie ochronie interesów indywidualnych. Dzięki ochronie uzasadnionych oczekiwań następuje zwiększenie zaufania stron do działalności organów administracji oraz umacnia się poczucie praworządności. W rezultacie, funkcjonowanie administracji staje się coraz bardziej skuteczne.

Systematyka monografii oparta jest na odróżnieniu trzech sposobów ochrony uzasadnionych oczekiwań. W pierwszej kolejności autor wyróżnia ochronę o charakterze proceduralnym, polegającą na zapewnieniu podmiotowi, którego „oczekiwania” mogą zostać naruszone, możliwości przedstawienia swoich racji, które organ administracji powinien wziąć pod uwagę (ochrona proceduralna). Ochrona uzasadnionych oczekiwań powinna być również obecna w prawie materialnym. Oznacza to, że w niektórych sytuacjach organ administracji nie może wydać decyzji naruszającej uzasadnione „oczekiwania” strony (ochrona materialnoprawna). Ostatnia metoda ochrony uzasadnionych oczekiwań ma charakter odszkodowawczy (ochrona kompensacyjna). Polega ona na możliwości domagania się naprawienia szkody poniesionej na skutek naruszenia przez organ administracji uzasadnionych „oczekiwań” strony.

Autor analizuje możliwość zastosowania każdego z wymienionych sposobów ochrony w sytuacjach, w których może dojść do naruszenia uzasadnionych oczekiwań. W tym celu autor wyróżnia cztery sytuacje: stwierdzanie nieważności oraz uchylanie decyzji administracyjnych (*revocation of administrative decisions*), odchodzenie

przez organy administracji od wcześniejszych zapewnień o charakterze indywidualnym (*departure from individualized administrative assurances*), odchodzenie od dotychczasowej linii postępowania w przypadkach indywidualnych (*departure from policy in individual instances*) oraz odchodzenie od dotychczasowej linii postępowania na skutek ogólnej zmiany polityki (*departure from policy in the light of a general shift in policy*).

Problematyka, której opracowania podjął się dr Schonberg ma szczególne znaczenie dla systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest bardzo często obecna w działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. Świadczy to nie tylko o trwałej obecności tej zasady w prawie wspólnotowym, lecz również o jej oddziaływaniu na prawo administracyjne państw członkowskich (tzw. *spill-over effect*). Warto pamiętać, że to właśnie krajowe organy administracji odpowiedzialne są w znacznej mierze za stosowanie prawa wspólnotowego. Krajowym organom administracji trudno byłoby uzasadnić fakt, że w przypadku stosowania prawa wspólnotowego, podmiotom prawa przysługuje szersza ochrona, aniżeli w sytuacji, w której dochodzone uprawnienia mają swoje oparcie w prawie krajowym.

Rozważania dr. Schonberga wykazują, iż pomimo istotnych różnic pomiędzy omawianymi systemami prawnymi, poziom ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zbliżony (dotyczy to również systemu francuskiego, któremu – jak już wspomniano – omawiane pojęcie jest całkowicie obce). Ewentualne różnice dotyczą co najwyżej sposobów ochrony. W prawie angielskim zdecydowanie przeważa ochrona o charakterze proceduralnym. Z kolei w prawie wspólnotowym, najczęściej wykorzystuje się metodę kompensacyjną, która – choć kosztowna – w najmniejszym stopniu ingeruje w swobodę podejmowania decyzji przez organy administracji.

Książka dr. Schonberga jest napisana językiem przystępnym. Analizując judykaturę, autor zawsze stara się przedstawić zwięźle stan faktyczny, co nie tylko znacznie ułatwia zrozumienie tekstu, lecz pozwala również na dokonanie własnej oceny wniosków wysuwanych przez autora. Czytając książkę nie sposób nie zwrócić uwagi na częste odwoływanie się przez autora do własnych przykładów. Praca dr. Schonberga jest tak skonstruowana, iż w celu odszukania konkretnej informacji nie jest konieczne przeglądanie całości książki. Ewentualne trudności wynikać mogą z faktu, iż systematyka pracy odpowiada raczej wzorcom anglosaskim. Można żałować, że autor we wstępie do książki nie wyjaśnił znaczenia niektórych pojęć (np. *representation*) tak, aby ułatwić zrozumienie tekstu czytelnikowi, któremu

obecne są podstawowe instytucje *common law*. Byłoby to tym bardziej wskazane, iż książka nie wydaje się być adresowana tylko do czytelników angielskich.

Autor z pewnością dał sobie radę z trudnościami wynikającymi z prawnoporównawczego charakteru pracy. Każde omawiane zagadnienie uwzględnia rozwiązania przyjęte w prawie angielskim, francuskim i wspólnotowym. Szczególny nacisk autor kładzie na funkcjonalne znaczenie omawianych instytucji i w sposób umiejętny odrzuca doktrynalne ograniczenia charakterystyczne dla poszczególnych systemów prawnych. Należy jedynie żałować, iż autor (jako Duńczyk!) całkowicie pominął zagadnienie ochrony uzasadnionych oczekiwań w systemach germańskich i skandynawskich. Byłoby to bardzo interesujące chociażby dla polskiego czytelnika ze względu na bliskość polskiego i niemieckiego prawa administracyjnego. Mielibyśmy wówczas pełny obraz omawianego zagadnienia w perspektywie najważniejszych europejskich systemów prawnych.

Na zakończenie wypada podkreślić, iż zagadnienie, którego opracowania podjął się dr Schonberg ma charakter nowatorski. Choć samo pojęcie ochrony uzasadnionych oczekiwań dość często pojawiało się w orzecznictwie i doktrynie – przede wszystkim – prawa wspólnotowego, jego znaczenie powoduje w dalszym ciągu liczne wątpliwości. Wobec postępującego procesu integracji europejskiej, wszelkie rozważania o ochronie uzasadnionych oczekiwań muszą mieć charakter prawnoporównawczy. W tym kontekście ukazanie się książki dr. Schonberga należy odnotować ze szczególną uwagą. Wydaje się, że wszelkie dalsze badania nad omawianą problematyką powinny uwzględniać wnioski przedstawione przez autora recenzowanej monografii.

Maciej Szpunar*

* Maciej Szpunar – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Uniwersytet Śląski.