

Anna Mazur¹

Doktryna uzasadnionych oczekiwań a zwyczaj w prawie administracyjnym

Streszczenie:

Artykuł ma na celu analizę obowiązywania doktryny *legitimate expectations* (uzasadnionych oczekiwań) w polskim porządku prawnym. Doktryna ta rozwija się od lat w prawie unijnym i została implementowana wraz z akcesem do Unii Europejskiej. Jej głównym celem jest zapewnienie podmiotowi administrowanemu pewności działania i zwiększenie jego zaufania do działań państwa. Przedstawiony zostanie rozwój orzecznictwa sądów międzynarodowych. Uzasadnione oczekiwania zostaną zestawione ze zwyczajem w polskim prawie administracyjnym.

Słowa kluczowe: uzasadnione oczekiwania, prawo administracyjne, zwyczaj, precedens, TSUE, orzecznictwo, administracja

1. Wstęp

Tradycyjnie pozycję jednostki wobec administracji opisuje się za pomocą trzech instytucji prawnych: interesu faktycznego, interesu prawnego² oraz publicznego prawa podmiotowego. W ostatnich latach rozwinęły się dwie nowe kategorie, pozwalające na pełniejsze opisanie sytuacji jednostki – prawo refleksowe, które ma szczególne znaczenie w procesie udzielania pozwolenia na budowę, oraz *legitimate expectations*, czyli uzasadnione oczekiwania. Uzasadnione oczekiwania należy umieścić między interesem prawnym a interesem faktycznym. Są one dla jednostki czymś więcej niż tylko jej potrzebą, ale czymś mniej niż prawnie uzasadnionym roszczeniem. Wywodzą się one z anglosaskiej i niemieckiej tradycji prawnej.

¹ Autorka jest studentką prawa na Wydziale Prawa i Administracji.

² Por. A. Duda, *Interes prawny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

Jak wskazuje J. Lemańska, w uchwale Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r., R (77) 31 podkreślono, że

mimo różnic między systemami administracyjnymi i prawnymi państw członkowskich istnieje szerokie porozumienie, co do fundamentalnych zasad, które powinny rządzić procedurami administracyjnymi, a w szczególności konieczności zapewnienia sprawiedliwości w stosunkach pomiędzy jednostką a władzami administracyjnymi zważywszy, że wskazane jest, aby akty administracyjne podejmowane były sposobami właściwymi do zapewnienia realizacji tych celów (...) pożądaną rzeczą jest promować powszechny standard ochrony we wszystkich państwach członkowskich³.

Zatem uzasadnione oczekiwania nie są nową instytucją w tradycji europejskiej. Rozwijają się na przestrzeni lat, w szczególności dzięki bogatemu orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Celem niniejszego artykułu będzie analiza genezy instytucji uzasadnionych oczekiwań, jej implementacji do polskiego systemu prawnego oraz próba porównania ze zwyczajem administracyjnym.

2. Uzasadnione oczekiwania w nauce prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie

2.1. Doktrynalna geneza uzasadnionych oczekiwań

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań wynika z rozwoju teorii państwa prawa. Konstrukcja ta wywodzi się z wypracowanej w niemieckiej doktrynie i judykaturze zasady ochrony zaufania (*Vertrauensschutz*), traktowanej jako fundament państwa prawa oraz podstawowy standard wykonywania administracji publicznej. Porównywana jest ona do doktryny *estoppel*, charakterystycznej w stosunkach prywatnoprawnych⁴. Zgodnie z zasadą zaufania, działanie państwa powinno spełniać postulat przewidywalności. Jednostka musi mieć pewność, że jej zachowanie zgodne z prawem lub zapewnieniami administracji będzie korzystało z ochrony prawnej. W państwie prawa niedopuszczalne jest zaskakiwanie jednostki zmianami legislacyjnymi, bez zapewnienia jej możliwości przystosowania się do nowego stanu prawnego. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż „dla obywatela pewność prawa oznacza przede wszystkim ochronę zaufania”⁵. W tym ujęciu stanowi ona zasadę materialną, wyznaczającą obowiązki organów administracji i odpowiada pojęciu zasady ogólnej prawa administracyjnego materialnego. W Polsce, jako jeden z pierwszych tematykę uzasadnionych oczekiwań

³ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 26.

⁴ R. Flanagan, *Legitimate expectations and applications – an outdated and unneeded distinctions*, *Canterbury Law Review*, Vol. 17/2/2011, p. 284.

⁵ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* [w:] *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. A. Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Ossolineum 1989, s. 560–561.

podjął J. Łętowski, który pisał, że budowanie zaufania publicznego następuje wtedy, gdy „akt normatywny, decyzja administracyjna lub inne działanie organów zarządu państwowego nie są przyjmowane jako zgoła nieprzewidywalne zrządzenia losu (...), lecz pojawiają się jako logiczny i naturalny rezultat procesów rządzenia w sensownie administrowanym państwie”⁶. W polskiej nauce o prawie administracyjnym przyjmuje się, że obowiązek respektowania zasady zaufania wyznacza standardy działalności prawotwórczej oraz stanowi dyrektywę adresowaną do organów stosujących prawo⁷. Uzasadnione oczekiwania można uznać za element prawa do dobrej administracji, które coraz częściej staje się uświadamianym przez jednostkę prawem podmiotowym⁸.

Uzasadnione oczekiwania dzielą się na trzy kategorie: proceduralne, materialne i wywodzące się z umowy. Przez sądownictwo uznawane są głównie proceduralne uzasadnione oczekiwania. Aby uznać dane oczekiwanie za uzasadnione, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego w Singapurze z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie *Borrisik Setlana vs Urban Redevelopment Authority*, musi ono spełnić cztery główne przesłanki:

1. działanie administracji musi być jasne, jednoznaczne;
2. oczekiwanie musi być wywołane zachowaniem władzy publicznej;
3. działanie administracji musi być wykonane przez organ, który posiada kompetencje;
4. działanie administracji musi być do przyjęcia dla strony przeciwnej (warunek ten jest ciężki do przełożenia na polskie realia, gdzie stosunek administracyjny powstaje między organem a jednostką i brakuje tu równości stron)⁹.

Oczekiwanie nigdy nie zostanie uznane za uzasadnione, jeżeli łączy się z nadużyciem władzy bądź brakiem kompetencji.

Źródłami uzasadnionych oczekiwań mogą być wszelkie kategorie źródeł prawa administracyjnego, zarówno *sensu largo* i *stricto*¹⁰. Najważniejszą kwestią jest odpowiedź na pytanie, kiedy subiektywne oczekiwania podmiotu administrowanego zasługuje na obiektywną ochronę prawną. J. Lemańska wskazuje, że konieczne jest stworzenie takich mechanizmów prawnych, które zadziałają w przypadku, gdy brak ochrony subiektywnego oczekiwania rodzi obiektywne poczucie niesprawiedliwości¹¹.

W Polsce próbowano wprowadzić uzasadnione oczekiwania w projekcie przepisów ogólnych prawa administracyjnego (dalej p.o.p.a.)¹². Art. 18 p.o.p.a. zawiera 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

⁶ *Ibidem*, s. 557.

⁷ Ł. Prus, *Glosa do wyroku TS z dnia 19 maja 1992 r., C-104/89 oraz C-37/90*, Europejski Przegląd Sądowy 3/2012, s. 33-38.

⁸ Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 113-127.

⁹ *Borrisik Svetlana v Urban Redevelopment Authority* – [2009] SGHC 154 (2 July 2009), <http://www.commonlii.org/sg/cases/SGHC/2009/154.html>, 18.12.2016.

¹⁰ J. Lemańska, *op.cit.*, s. 106-186.

¹¹ *Ibidem*, s. 73-74.

¹² 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), 19.12.2016.

publicznej w toku postępowania mógł odstąpić od utrwalonych precedensów wyłącznie, gdy jest to możliwe ze względu na szczególne okoliczności. Kwalifikowaną formą uzasadnionych oczekiwań jest przyrzeczenie administracyjne. W art. 19 ust. 1 p.o.p.a. scharakteryzowano je następująco: 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.

Art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.¹³ – dalej k.p.a. – wprowadza do postępowania administracyjnego zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zgodnie z tym przepisem, organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Zmiana dotychczasowej praktyki możliwa jest, gdy była ona niezgodna z prawem lub jest to konieczne dla ochrony interesu publicznego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej kodeks postępowania administracyjnego wskazano, że zmiana art. 8 k.p.a. ma doprowadzić do realizacji zasady „uprawnionych” oczekiwań¹⁴.

Należy zatem stwierdzić, że ustawodawca spełnił podstawowe postulaty dotyczące realizacji zasady uzasadnionych oczekiwań w polskim porządku prawnym. Najważniejszy jest teraz sposób, w jaki organy administracji publicznej będą stosować ten obowiązek oraz późniejsza kontrola jurysdykcyjna stosowana przez sądy administracyjne.

2.2. Doktryna uzasadnionych oczekiwań w prawie unijnym

Doktryna *legitimate expectations* rozwinęła się w prawie unijnym. Swoje uznanie znalazła w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w latach 70. i 80. XX wieku¹⁵. Jednym z wyroków wypowiedającym się w te kwestii było orzeczenie *Mulder I* (C-104/89 i C-37/90)¹⁶. Uzasadnione oczekiwania uznawane są jako zasada ogólna prawa unijnego – są regułą ustrojową (ponieważ odnoszą się do procesów stanowienia prawa), jak i wartością, którą należy uwzględnić w procesie wykładni prawa administracyjnego Unii Europejskiej. A zatem przez zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w ujęciu procesowym trzeba rozumieć ekspektatywę dotyczącą zachowania się organu stanowiącego lub stosującego prawo unijne wobec jednostki, która nie może się powołać na prawa nabyte. Zasada ta oznacza sądownie chroniony stan oczekiwania przyrzczonego skutku prawnego.

¹³ Dz.U.2017.1257 j.t.

¹⁴ 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>, 30.12.2016.

¹⁵ J. Lemańska, *op.cit.*, s. 44.

¹⁶ Wyrok Sądu z dnia 27 stycznia 2000 r. w połączonej sprawie C-104/89 i C-37/90, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44961&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1211542>, 14.12.2016.

Jednym z ostatnich orzeczeń poruszających kwestię *legitimate expectations* jest wyrok w sprawie C-183/14¹⁷. Sprawa dotyczyła zmiany kwalifikacji transakcji przez krajową administrację podatkową na działalność gospodarczą objętą podatkiem VAT. Grupa osób zawarła umowę stowarzyszenia w celu wspólnej realizacji i sprzedaży czterech nieruchomości w Rumunii. Po przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że działalność ta powinna być objęta podatkiem VAT, ponieważ przekroczyła próg, poniżej którego działalność jest zwolniona z tego podatku. Skarżący podnieśli, że rozpoczynając działalność działali w zaufaniu do państwa i do stanowionego przez nie prawa, dlatego też nie zgadzają się z koniecznością opłacenia VAT-u, gdyż ten obowiązek został wprowadzony już po zawarciu przez nich umowy stowarzyszenia.

Trybunał w uzasadnieniu zauważył, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań muszą być przestrzegane przez instytucje Unii Europejskiej oraz przez państwa członkowskie podczas wykonywania powierzonych im przez dyrektywy Unii uprawnień. Co więcej, orzekł, że zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nie sprzeciwiają się, w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, aby krajowa administracja podatkowa w następstwie kontroli skarbowej podjęła decyzję o objęciu transakcji podatkiem od wartości dodanej oraz nałożyła dodatkowe zobowiązania podatkowe, pod warunkiem że decyzja ta oparta jest na jasnych i precyzyjnych zasadach, a praktyka tego organu administracji nie była tego rodzaju, że mogła prowadzić do wywołania w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu gospodarczego racjonalnego oczekiwania, iż podatek taki nie zostanie zastosowany do tych transakcji, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego. Dodatkowe zobowiązania podatkowe nałożone w takich okolicznościach muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

Podkreślić należy, że TSUE stwierdził, że w przypadku podmiotów gospodarczych można mówić o powstaniu uzasadnionych oczekiwań jedynie, gdy podmiot ten jest ostrożny i należycie poinformowany oraz działa racjonalnie. Zatem samo przeświadczenie, że administracja winna się zachować w dany sposób jest niewystarczające dla ustalenia, że doktryna *legitimate expectations* znajduje zastosowanie.

Uzasadnione oczekiwania zostały ujęte w Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r.¹⁸ (dalej KDPA), stanowiącej źródło *soft law*. Art. 10 ust. 1 KDPA stanowi, że urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w Cedefop¹⁹, o ile nie zaistnieją uzasadnione prawnie powody, które usprawiedliwiłyby odstępianie od tych praktyk w indywidualnym przypadku. Zgodnie z art. 10 ust. 2 KDPA urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez Cedefop. Obecnie przyjęte postanowienia dotyczące uzasadnionych oczekiwań w kodeksie postępowania

¹⁷ Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie C-138/14, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165649&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1456953>, 15.12.2016.

¹⁸ Dz.U.UE.C.2011.285.3.

¹⁹ Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego.

administracyjnego stanowią implementację powyższych zapisów do polskiego porządku prawnego.

2.3. Uzasadnione oczekiwania w orzecznictwie sądów *common law*

Uzasadnione oczekiwania pojawiły się po raz pierwszy w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego dla Anglii i Wali *Schmidt vs. Secretary of State for Home Affairs* z dnia 19 grudnia 1968 roku²⁰. Powołanie się przez sąd na uzasadnione oczekiwania w danym stanie faktycznym było bezzasadne, miało tam jedynie znaczenie proceduralne. Kluczowe dla rozwoju doktryny *legitimate expectations* były słowa lorda Fraser z Tullybelton wypowiedziane w 1983 roku w toku sprawy *Attorney General of Hong Kong vs. Ng Yuen Shiu*²¹, która toczyła się na tle nielegalnej imigracji przed Sądem Apelacyjnym w Hong Kongu. Lord Fraser z Tullybelton stwierdził, że „kiedy władza publiczna obiecała podążać określoną procedurą, w interesie dobrej administracji jest sprawiedliwe zachowanie się administracji i realizowanie (złożonej) obietnicy, tak długo jak działanie to nie jest niezgodne z prawem”. Uzasadnione oczekiwania jako instytucja prawa administracyjnego tak naprawdę pojawiły się pierwszy raz w sprawie *Secretary of State for the Home Department vs. Khan* (1984)²², toczącej się przed Sądem Apelacyjnym dla Anglii i Wali. Stan faktyczny był następujący: pakistańskie małżeństwo chciało adoptować dwójkę dzieci urodzonych w Pakistanie, które straciły krewnych. Aby móc wziąć udział w procedurze adopcyjnej, potrzebowali listu potwierdzającego legalny pobyt w Wielkiej Brytanii. Właściwym organem do wydania go był sekretarz stanu (*Home Office*), który odmówił, nie podając uzasadnienia. Sąd orzekł, że sekretarz stanu wystawiając zazwyczaj taki list, bez spełniania przez podmioty administrowane szczególnych wymagań, stworzył własne zasady efektywnego działania. Katalog przesłanek odmownych wprawdzie nie był zamknięty, ale ciężko wytłumaczyć to niesprawiedliwe działanie wobec rodziny Khan. Sekretarz stanu sprzeniewierzył się wcześniej ustalonym przez siebie zasadom i zachował się nieodpowiedzialnie, podważając zasadę zaufania obywateli wobec działania administracji. Sąd nakazał wydanie listu rodzinie Khan.

3. Zwyczaj w prawie administracyjnym a uzasadnione oczekiwania

Instytucją zbliżającą się do doktryny uzasadnionych oczekiwań jest zwyczaj w prawie administracyjnym. Prof. J. Zimmerman definiuje zwyczaj „jako pozaprawny nawyk postępowania, przestrzegany faktycznie w obrębie danej struktury organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i o określonym czasie”²³. Pierwszą klasyfikacją zwyczaju jest podział na zwyczaj administrowanych i administrujących. Kolejny

²⁰ England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, *Schmidt vs. Secretary of State for Home Affairs*, 19th December 1968, <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1968/1.html>, 30.12.2016.

²¹ Court of Appeal of Hong Kong, *Attorney General of Hong Kong vs. Ng Yuen Shiu*, 21th February 1983, http://www.refworld.org/cases,GBR_PRIVY,3ae6b6963c.html, 18.12.2016.

²² England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, *Attorney General of Hong Kong vs. Ng Yuen Shiu*, 4th April 1984, <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1984/8.html>, 18.12.2016.

²³ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 158.

podział to zwyczaj wewnętrzny i zewnętrzny. Zewnętrzny traktowany jest jako precedens – w niemieckiej judykaturze dla uznania istnienia precedensu, konieczne jest ziszczenie się dwóch warunków: długotrwałego zachowania się administracji i podmiotów administrowanych oraz rzeczywiste, bezbłędne prawne przeświadczenie, że wykonuje się prawo odpowiadające okolicznościom, czerpane ze zwyczaju. Według J.S. Langroda, „precedens jest ważnym refleksem zasady równości wobec prawa”²⁴. Precedensy stają się naturalną konsekwencją służby publicznej, wedle której konieczne jest analogiczne postępowanie w sprawach identycznych. Gdzie interes publiczny nie wymaga odstąpienia od długotrwałego zwyczaju, tam zasada *quieta non movere* nakazuje respektować zaufanie ogółu do przezorności, stałości i równego traktowania ogółu w aktywności administrujących. Zatem dla powstania zwyczaju konieczna jest długotrwała, powtarzalna praktyka.

We Francji Rada Stanu wyróżnia istnienie zwyczaju wewnętrznego i zewnętrznego. Co więcej, w przypadku zmiany zwyczaju zewnętrznego Rada Stanu przyznaje odszkodowanie. Odejście od zwyczaju może być uznane nawet za obrazę prawa. Zatem konstrukcja ta przypomina doktrynę uzasadnionych oczekiwań.

W doktrynie przyjmuje się również, iż zwyczaj może mieć charakter pozanormalny, jednakże podmiot administrowany może doprowadzić do wydania decyzji o danej treści, o ile zezwala na to prawo proceduralne – taka konstrukcja również przypomina doktrynę *legitimate expectations*.

Zatem konstrukcja zwyczaju wewnętrznego administrujących pozwala na oczekiwanie od administracji podejmowania podobnych rozstrzygnięć przy zaistnieniu podobnych stanów faktycznych. Zwyczaj w prawie administracyjnym nie może konkurować z ustawą ani być z nią sprzeczny. Możliwe jest jedynie istnienie zwyczaju *secundum legem*, czyli uzupełniającego prawo. Jest to związane z silnie akcentowaną w prawie administracyjnym zasadą kompetencyjności – organ, aby podjąć określone działanie, musi mieć przyznaną przez prawo ustrojowe kompetencję do podjęcia danego rozstrzygnięcia. Zwyczaj może mieć znaczenie w przypadku uznania administracyjnego. Uznania nie można jednak traktować jako zupełnej swobody, gdyż organ nadal musi działać w ramach i w granicach kompetencji. Zwyczaj ma również znaczenie przy interpretacji pojęć nieostrych, gdyż często wymaga to znajomości, np. stosunków lokalnych.

Cechą zbliżającą konstrukcyjnie uzasadnione oczekiwania do zwyczaju jest cecha konstytutywna obu instytucji, jaką jest ich powtarzalny charakter²⁵. Co więcej, Sąd Najwyższy odwołując się do doktryny uzasadnionych oczekiwań, dokonał charakterystyki poprzez odwołanie się właśnie do zwyczaju w prawie administracyjnym. Sąd orzekł, że to, że sprawy mają charakter indywidualny, nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygania z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny²⁶.

Aby zilustrować, jak może dojść do naruszenia zwyczaju oraz doktryny uzasadnionych oczekiwań, można wyobrazić sobie prosty stan faktyczny. Organ (jakim

²⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 370.

²⁵ J. Lemańska, *op.cit.*, s. 201.

²⁶ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 października 2015 r., sygn. I OSK 1378/15.

w zależności od sprawy będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewoda) otrzyma wniosek o wydanie jednorazowego pozwolenia na wywóz zabytku zgodnie z art. 52 ust. 1 oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷. Przy braku negatywnych przesłanek, podmiot administrowany ma prawo do otrzymania decyzji o konkretnej treści, a co więcej, ma prawo liczyć na to, iż w przypadku spełnienia przesłanek na pewno otrzyma takie zezwolenie. Zatem niezrozumiała dla podmiotu administrowanego byłaby sytuacja, w której pozwolenie takie jest przyznawane wszystkim wnioskującym poza nim – doktryna *legitimate expectations* pozwala mu liczyć na otrzymanie pozwolenia.

4. Wnioski

Doktryna *legitimate expectations* zaczyna się pojawiać w polskiej doktrynie głównie dzięki prawu europejskiemu. Należy jednak uznać, iż pomimo braku rozpowszechnienia jej konstrukcji, mechanizmy działania są znane od dawna. Administracja jest zobligowana do działania w sposób zgodny z prawem, jednocześnie budząc zaufanie obywateli do władzy publicznej. Zatem jej działanie musi być zawsze przewidywalne i oparte na normie prawnej. Bardzo duże podobieństwo do doktryny *legitimate expectations* przedstawia zwyczaj wewnętrzny administrujących – tu również podmiot administrowany, obserwując zachowanie organów administracji, ma prawo oczekiwać, iż nie ulegnie ono zmianie i będzie kontynuowane. Podsumowując, wydaje się, że możliwe jest uznanie, iż doktryna *legitimate expectations* oraz zwyczaj posiadają wiele cech wspólnych. Najważniejsza wydaje się jednakże różnica w możliwości ochrony podmiotu administrowanego, która w przypadku doktryny uzasadnionych oczekiwań jest zdecydowanie ważniejsza i dlatego należy rozwijać tę doktrynę.

* * *

The Legitimate Expectations and Habit in Public Law

This article aimed to analyze the validity of legitimate expectations doctrine in polish law order. The doctrine has been developing since years in European Union's law and has been implemented with the accession in to the European Union. It main issue is to ensure the body subject of public law with operating reliability and increasing its confidence in the state.

The development of the jurisdiction of some international courts will be presented. What is more, the legitimate expectations will be compared with the habit in Polish public law.

Key words: legitimate expectations, public law, habit, precedent, jurisdiction, Court of Justice of the European Law, administration

²⁷ Dz.U.2014.1446 j.t.