



Mikołaj Pułło

EKSPEKTATYWA JAKO PRZEDMIOT OCHRONY W PROCESIE TWORZENIA I STOSOWANIA NORM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA PRZYKŁADZIE USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH¹

Rekonstruując katalog wartości chronionych przez normy prawa i postępowania administracyjnego, sięgnąć trzeba w pierwszym rzędzie do zasad wspólnych dla całego systemu prawa wyrażonych w Konstytucji RP. Należy do nich zasada demokratycznego państwa prawnego wraz z jej konsekwencjami wywiezionymi przez Trybunał Konstytucyjny². Zasada ta, poddawana stałej interpretacji zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo, charakteryzuje urząd państwa polskiego, określa jego formułę³, wyraża niejako podstawowe założenia, na których ma się opierać cały system prawny w Rzeczypospolitej Polskiej. Jej znaczenia nie można wszakże ograniczać jedynie do prawa konstytucyjnego i roli, jaką pełni w określeniu naczelnych zasad ustroju polityczno-prawnego państwa. Wyrażając ideę fundamentalną dla systemu prawa w ogólności oraz dla ochrony praw jednostki w państwie w szczególności, sięga ona bowiem o wiele dalej i głębiej. Trzeba w pełni zgodzić się z Dostojnym Jubilatem, gdy wskazuje On, że „państwo prawne, nie ograniczone tylko do idei praworządności i legalizmu, powinno być łączone z wszystkimi demokratycznymi wartościami, jakie kojarzyć można z sys-

¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

² O roli i kierunkach orzecznictwa TK w interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego zob. np. J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, czy też J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 36 i n. Zasady wywiezione z Konstytucji RP w kontekście ich znaczenia dla postępowania administracyjnego bywają nazywane zasadami naczelnymi tego postępowania, zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2008, s. 32–33.

³ A. Pułło, *Państwo prawne (uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP)*, *Studia Iuridica XXVIII*, 1995, s. 125.

temem prawa, [...] od demokratycznego sposobu jego tworzenia, poprzez sferę jego stosowania, do legitymowania w ten sposób władzy politycznej”⁴.

Tak ujmowana zasada demokratycznego państwa prawnego i jej komponenty nie może być traktowana jedynie jako kolejny z elementów katalogu zasad i wartości istotnych w procesie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, lecz przypisać jej należy rolę dalece bardziej podstawową – źródła i konstytucyjnego fundamentu szczegółowych zasad, które zwykliśmy nazywać zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego⁵ oraz zasadami prawa administracyjnego⁶. Zasada ta stanowić musi zarazem podstawowe, choć ujęte bardzo ogólnie, kryterium dla oceny efektów zarówno tworzenia, jak i konkretyzacji norm prawa i postępowania administracyjnego. W tym sensie, m.in. za sprawą omawianej zasady, można wręcz mówić o „konstytucjonalizacji” prawa i postępowania administracyjnego⁷, których normy powinny w pierwszej kolejności pozostawać w zgodzie z wartościami objętymi formułą demokratycznego państwa prawnego, a dopiero następnie urzeczywistniać szczegółowe cele wynikające z wyzwań i potrzeb administrowania sprawami publicznymi w kraju. Tak prawo, jak i postępowanie administracyjne, będąc fragmentem prawa publicznego, staje się tym samym „w sposób szczególny powiązane i zdeterminowane przepisami konstytucyjnymi”⁸. Nie może to dziwić, zważywszy na fakt, że państwo prawne ujmowane w kategoriach zasady-idei ogólnej, co wielokrotnie akcentował Professor Andrzej Pułło, stanowi zasadę przewodnią w tym z obszarów systemu prawa (swoistych podsystemów), który można określić jako system funkcjonowania prawa, co oczywiste także, a może nawet przede wszystkim, administracyjnego⁹.

⁴ Tamże, s. 129. Podobnie rolę zasady państwa prawnego, nie tylko w sferze tworzenia i obowiązywania prawa, ale i jego stosowania widzi A. Kubiak, upatrując konkretyzacji opisywanej zasady m.in. w sferze gwarancji proceduralno-instytucjonalnych, a więc także w sferze prawnej regulacji procesu stosowania prawa administracyjnego, A. Kubiak, *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 18 i 26.

⁵ Stąd o „zabarwieniu konstytucyjnym” prawa postępowania administracyjnego mówi m.in. F.E. Schnapp, wskazując na istotne powiązanie postępowania administracyjnego z konstytucją, zwłaszcza w kontekście realizacji postulatów płynących z zasady państwa prawa w działalności administracji publicznej; F.E. Schnapp, *Rozważania nad konstytucyjną zasadą państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga jubileuszowa prof. J. Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 343–345; zob. także, A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 52 i n.

⁶ Szerzej zob. E. Bojanowski, T. Bąkowski, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 549–550.

⁷ Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 20.

⁸ A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 53.

⁹ Zob. A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8; tenże, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1; tenże, *Zasady i granice funkcjonowania prawa w ustawodawstwie konstytucyjnym*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997. O roli zasad-idei, w tym zasady państwa prawnego, w systematyzowaniu i zapewnieniu aksjologicznej spójności bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych A. Pułło pisał także ostatnio; A. Pułło, *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w syste-*

Wpływ zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad z niej wywiezionych na proces wykładni i stosowania prawa administracyjnego potwierdza orzecznictwo, traktując powyższą zasadę jako istotne kryterium oceny legalności działań administracji publicznej i to zarówno w aspekcie proceduralnym, jak i materialnoprawnym¹⁰, a także jako fundament podstawowego w procesie stosowania prawa administracyjnego prawa do procesu oraz prawa do sądu¹¹. Działo się tak przy tym, zanim jeszcze omawiana zasada została wprowadzona wprost do tekstu polskiej konstytucji¹². Jej werbalizacja w konstytucji jedynie wzmocniła tę tendencję w orzecznictwie NSA, a następnie także wojewódzkich sądów administracyjnych. Wielokrotnie też zasada wyrażona przez art. 2 Konstytucji RP stała się wzorcem dla ocen formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny wobec norm z obszaru szeroko rozumianego prawa administracyjnego¹³.

Do licznych, bardziej szczegółowych zasad wyprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny z zasady-idei demokratycznego państwa prawnego należy zasada ochrony praw słusznie nabytych. Ta, spośród wyinterpretowanych z zasady państwa prawnego dyrektyw, stanowi konsekwencję założenia, że państwo prawa chroni jednostkę przed arbitralnym, pozbawionym dostatecznego uzasadnienia oraz nagłym weryfikowaniem przysługujących jej zgodnie z dotychczasowym porządkiem prawnym uprawnień. Takie komponenty wyrażonej przez art. 2 Konstytucji RP zasady jak „pewność prawa” i zaufanie do państwa i jego działań są bowiem powiązane w sposób nierozwalny z potrzebą zabezpieczenia adresatów norm przed zaskakującą zamianą czy uchYLENIEM praw uzyskanych bezpośrednio, czy też pośrednio na podstawie norm obowiązującego prawa. Bez zrealizowania przez system prawa tego postulatu trudno byłoby mówić o zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego jednostki, jako war-

mie zasad konstytucyjnych, [w:] Studia prawnoustrojowe. Księga jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 287.

¹⁰ Na procesowe konsekwencje zasady państwa prawnego wskazuje m.in. wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84, gdzie NSA z zasady państwa prawnego wywiódł prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury nie tylko właściwie unormowanej, ale i odpowiednio stosowanej, czy też wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2000 r., I SA/Ka 1414/99, ONSA 2002, nr 1, poz. 29, w którym Sąd stwierdził, iż nie da się pogodzić z zasadą państwa prawnego praktyki obarczania obywatela konsekwencjami błędnych informacji udzielonych mu przez organ administracji publicznej. Z kolei np. w wyroku z dnia 30 marca 2001 r., III SA 400/00, „Glosa” 2001, nr 7, NSA wyraźnie podkreślił znaczenie zasady państwa prawnego dla stosowania prawa materialnego, wskazując, że „nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest sytuacja wydania w odniesieniu do tego samego podmiotu, w takim samym stanie faktycznym i prawnym, rozstrzygnięć krańcowo ze sobą sprzecznych”.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1024/11.

¹² J. Mikołajewicz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 182, 194.

¹³ Choćby przykładowe wyliczenie orzeczeń z bogatego dorobku TK w tym zakresie przekraczało zdecydowanie ramy niniejszego opracowania.

tości koniecznej do zagwarantowania w państwie prawa¹⁴. Stopień owego bezpieczeństwa zarówno w życiu jednostek, jak i całej zbiorowości stanowi z kolei istotny wyznacznik zorganizowania i uporządkowania, a także akceptacji przez obywateli całego porządku społecznego. Nieodzownym elementem potrzeby bezpieczeństwa jest, obok zagwarantowania biologicznej egzystencji i ochrony zgromadzonych przez jednostkę dóbr, „dążenie do porządku, pewności we własnym życiu, przewidywalności przyszłych zdarzeń oraz zachowań innych ludzi”¹⁵, dodajmy, w tym także reprezentujących czy działających w imieniu organów państwa.

Istotą ochrony praw nabytych jest zakaz arbitralnego znoszenia czy też ograniczania praw przysługujących jednostce zarówno w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. Zasada ochrony praw nabytych jest „źródłem względnej trwałości uzyskanych uprawnień, polegającej na tym, że ochronie przed likwidacją i uszczupleniem podlegają prawa uzyskane słusznie i pod warunkiem, że nie odpadła [...] ich *ratio legis* w nowym układzie stosunków społecznych”¹⁶. Nie jest to więc zasada bezwzględna. Niezależnie nawet od tego, czy skłonni jesteśmy uzależniać w ślad za T. Zielińskim ochronę praw nabytych od zachowania ich *ratio* w zmienionym stanie rzeczy¹⁷, nie budzi wątpliwości, że konstytucja dopuszcza ingerencję w prawa nabyte, łączenie nawet z całkowitym ich odjęciem. Wyjątki takie rozpatrywane i stanowione muszą być jednak jedynie w kategoriach odstępstw od zasady oraz w zgodzie z zasadą proporcjonalności¹⁸. Potencjalna dopuszczalność istnienia owych wyjątków sprawia jednocześnie, że punkt ciężkości opisywanej konstrukcji zdaje się spoczywać nie tyle na samym zakazie władczej ingerencji w już skonkretyzowane lub w sposób uzasadniony spodziewane uprawnienia, co na nakazie każdorazowego rozważania, czy ustanawiana ingerencja w prawa nabyte lub ich ekspektatywy mieści się w akceptowalnych z punktu widzenia wartości konstytucyjnych granicach¹⁹. Te z kolei najogólniej

¹⁴ Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na wzorce obce, np. niemieckie, gdzie zarówno Federalny Sąd Konstytucyjny (BVerfG), jak i Federalny Sąd Administracyjny (BVerwG) wywodzą ochronę praw nabytych właśnie z wymogu bezpieczeństwa prawnego, a ten z kolei uznają za jeden z fundamentów państwa prawa; zob. H. Maurer, *Zasada ochrony praw nabytych w prawie państwowym i administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. J. Filipka, Kraków 2001, s. 467 i n.; V. Götz, *Zasada ochrony praw nabytych. Uwagi o uchylaniu niezgodnych z prawem uprawniających aktów administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. J. Filipka, Kraków 2001, s. 196 i n. oraz powołane tam orzecznictwo.

¹⁵ Por. przytoczoną przez J. Guścia definicję potrzeby bezpieczeństwa: J. Guść, *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo – kilka uwag z zakresu teorii prawa*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*, red. J. Jabłońska-Bonca, J. Guść, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, t. IX, s. 15.

¹⁶ T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3, s. 6.

¹⁷ Element ten w konstruowaniu definicji zasady praw nabytych jest dyskusyjny, zob. M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 73.

¹⁸ M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 152.

¹⁹ M. Jackowski, *Ochrona praw...*, s. 65.

ujął Trybunał Konstytucyjny²⁰ wskazując, że „ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe”. Uzasadnieniem dla możliwych ingerencji w prawa już ukształtowane i dotychczasowe podstawy prawne ich nabywania może być zwłaszcza potrzeba realizacji innych istotnych dla systemu prawa wartości²¹. Czy oraz na ile owe inne wartości usprawiedliwiają ingerencję w prawa nabyte, może być oczywiście w wielu przypadkach przedmiotem dyskusji.

Na równi z prawami skutecznie i definitywnie nabytymi omawiana zasada chroni także ich ekspektatywy, pod warunkiem jednakże, iż są one w maksymalnym stopniu ukształtowane²². W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego warunek ten odczytywany jest jako wymóg, by kwalifikowane do ochrony prawa, których nabycia jednostka dopiero oczekuje, obejmowały jedynie te przypadki, gdy spełnione zostały materialnoprawne przesłanki nabycia określonego uprawnienia określone ustawowo, a nie doszło jedynie do formalnego nabycia uprawnienia, w szczególności nie wydano jeszcze aktu, który by spodziewane prawo autorytatywnie konkretyzował, bądź jednostka nie wystąpiła ze stosowym żądaniem²³. Jednocześnie, wynikający z zasady ochrony praw nabytych, stopień ochrony zależy w przypadku ekspektatywy „od stopnia jej ukształtowania w momencie zmiany prawa (im bardziej jest ukształtowana, tym bardziej ochrona zbliżona jest do ochrony prawa)”²⁴. Ochronę można także stopniować, mając na uwadze charakter uprawnienia. Wówczas silniejszej ochronie podlegałyby prawa, których istotę określa i gwarantuje sama konstytucja (np. prawo własności), słabszej te spośród uprawnień, których ukształtowanie konstytucja w pełni pozostawia ustawodawcy zwykłemu (np. prawa ekonomiczne i społeczne)²⁵.

Konstytucyjnie uwarunkowaną ochronę praw nabytych (w tym ich ekspektatyw) rozpatrywać można na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony odnieść ją można do działań prawodawczych państwa, wówczas na pierwszy plan wyło-

²⁰ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

²¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

²² Zob. wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

²³ Zob. np. wyroki TK: z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 nr 4, poz. 73; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165; z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000 nr 1, poz. 1; z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97, czy też, następnie wielokrotnie powoływane przez Trybunał, orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.

²⁴ Tak NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 12 marca 2001 r., OPS 14/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 101.

²⁵ M. Jackowski, *Ochrona praw...*, s. 88–89.

nią się problemy stabilizacji praw nadanych jednostkom *in abstracto*, mocą aktów stanowienia powszechnie obowiązującego prawa (ochrona praw nabytych bądź spodziewanych na podstawie norm generalnie-abstrakcyjnych). Z drugiej jednak strony ochronę praw nabytych rozważać można także w kontekście stosowania prawa, a więc działań jurysdykcyjnych państwa, upatrując w aktach indywidualnych, jak decyzje administracyjne, podstawy do skutecznego nabycia praw przez jednostkę *in concreto*²⁶. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, iż „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”²⁷. Upředzając niejako dalsze rozważania, wypada zauważyć, że nie można wykluczać i tych przypadków, gdy obie wspomniane płaszczyzny ochrony praw nabytych czy spodziewanych przenikają się.

Jedną z cech procesu administrowania sprawami publicznymi i odpowiadającego mu systemu norm w postaci prawa administracyjnego, jest dążność do adekwatnego reagowania na zmiany społecznych, ekonomicznych, gospodarczych, a nawet kulturowych, czy demograficznych uwarunkowań administrowania poszczególnymi dziedzinami życia społecznego. Siłą rzeczy wymaga to ingerencji w zastane stosunki prawne, zarówno te ukształtowane na podstawie norm prawa administracyjnego bezpośrednio kształtujących sytuację prawną adresata, jak i norm prawa administracyjnego pośrednio regulujących prawa i obowiązki jednostek niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej. Jak jednak pogodzić potrzebę przekształcania obowiązujących uregulowań i będących ich konsekwencjami a skonkretyzowanych w procesie realizacji norm prawa administracyjnego praw i obowiązków z koniecznością ochrony praw nabytych czy słusznie spodziewanych na podstawie dotychczasowych norm prawa administracyjnego albo aktów jego stosowania? Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szeroką analizę tego zagadnienia, prześledźmy zatem jedynie wybrane przykłady w nadziei, że pozwolą one na wyprowadzenie tezy ogólniejszej natury.

Dziedziną, gdzie w szczególny sposób przejawia się problematyka ochrony praw nabytych jest szeroko rozumiane zabezpieczenie społeczne, w szczególności w obszarze pomocy społecznej czy finansowej pomocy rodzinie, a więc w sferze, gdzie współczesne prawo administracyjne i wyposażona przez nie w stosowne kompetencje administracja publiczna odgrywa coraz istotniejszą rolę²⁸. Jest to spowodowane specyfiką stosunków społecznych, do których odnoszą się normy pomocy społecznej *sensu largo* oraz zmiennych uwarunkowań, które muszą być

²⁶ T. Zieliński, *Ochrona praw...*, s. 10; J. Kaczor, *Zasada ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*, red. J. Jabłońska-Bonca, J. Guś, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, t. IX, s. 171.

²⁷ Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992, K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.

²⁸ O „miejscu” pomocy społecznej w systemie prawa zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 40 i n.

uwzględniane w procesie stanowienia i stosowania norm regulujących tę dziedzinę spraw publicznych. Z jednej bowiem strony, oczekujące, czy korzystające ze wsparcia państwa jednostki liczą na stabilną, często długotrwałą pomoc na niezmiennych warunkach, a jej utratę lub zaostrzenie kryteriów przyznania odczytują jako gwałtowne pogorszenie swojej sytuacji. Z drugiej strony natomiast, warunki oraz zakres gwarantowanej prawem pomocy rodzinie czy osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji osobistej muszą podlegać przekształceniom. Z poziomu ustawodawcy wynika to z konieczności uwzględnienia aktualnych możliwości państwa (głównie budżetowych) oraz dążenia do eliminowania dostrzeżonych w praktyce stosowania dotychczasowych regulacji mankamentów, niejasności czy rozwiązań sprzyjających nadużywaniu pomocy, a także ze zmieniającej się w czasie polityki administracyjnej w omawianym obszarze (np. chęć promowania określonych postaw czy zachowań²⁹). Z kolei z poziomu organów stosujących prawo ingerencja w już ukształtowane uprawnienia z omawianego zakresu konieczna jest z uwagi nie tylko na możliwe przeobrażenia regulacji prawnej, ale także ze względu na ewentualność takich zmian w sytuacji rodzinnej czy osobistej korzystającej z pomocy jednostki, które sprawiają, że dalsze jej udzielanie staje się niecelowe³⁰. Także charakterystyczna dla tej dziedziny rozciągnięta w czasie realizacja uprawnienia (np. pomoc przyznawana na czas nieokreślony jak np. zasiłek stały, czy – co do zasady – zasiłek lub świadczenie pielęgnacyjne) siłą rzeczy sprawia, że uprawnienia strony stają się podatne na ingerencję bezpośrednio samego ustawodawcy lub – poprzez akty stosowania prawa – organów administracji publicznej. Wreszcie, zarówno świadczenia z pomocy społecznej, jak i świadczenia rodzinne są finansowane w całości z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (świadczenia realizowane jako tzw. „zdania własne”)³¹ i nie są pochodną uiszczanych przez jednostkę składek. Świadczenia te nie są więc świadczeniami typu „ubezpieczeniowego”, lecz stanowią wyraz jednej z form pozostawionej woli ustawodawcy redystrybucji dochodu narodowego. Tym samym są uzależnione od tempa jego wzrostu.

Wyżej wskazane uwarunkowania skłaniają do daleko posuniętego sceptycyzmu w traktowaniu praw do świadczeń pieniężnych o charakterze socjalnym jako praw nabytych podlegających ochronie z mocy art. 2 Konstytucji RP i to zarówno na płaszczyźnie ingerencji ustawodawczej, jak i możliwości weryfikacji

²⁹ Tym tłumaczyć można np. uzależnienia jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka od pozostawania przez matkę pod opieką lekarską w okresie ciąży – por. kolejne zmiany art. 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

³⁰ Por. np. art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.), czy też art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 182).

³¹ Zob. art. 17 i n. oraz art. 115 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 33 ustawy o świadczeniach rodzinnych i art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

ostatecznych aktów administracyjnych konkretyzujących prawo do świadczeń. Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r. „osoba, której przysługuje prawo do finansowanych z budżetu świadczeń służących pomocy z racji określonych warunków osobistych czy bytowych, nie uzyskuje bowiem gwarancji, że będzie mieć niezmiennie prawo do tych świadczeń tak długo, jak długo będą istnieć owe warunki”³². W konsekwencji „dokonywane przez ustawodawcę zmiany zakresu podmiotowego i przedmiotowego takich świadczeń z reguły nie mogą być kwestionowane z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych”. Podobnie nie budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego standardu funkcjonowanie w systemie prawa norm pozwalających na szeroką ingerencję w prawa do świadczeń już ostatecznie i, co szczególnie istotne w kontekście niniejszych rozważań, zgodnie z prawem ukształtowane, ilekroć tylko „odpadną” faktyczne podstawy przyznanej pomocy lub zaistnieją okoliczności czyniące dalszą pomoc niezasadną. Wspólna dla omawianych świadczeń jest bowiem możliwość zmiany lub uchylecia bez zgody osoby uprawnionej ostatecznej i niewadliwej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna (osobista) lub dochodowa strony mająca wpływ na prawo do świadczeń³³.

Zasygnalizowane problemy jeszcze bardziej uwidaczniają się, gdy przychodzi nam rozważać z punktu widzenia art. 2 Konstytucji możliwość ochrony dopiero spodziewanych uprawnień ze sfery zabezpieczenia minimum egzystencji oraz pomocy rodzinie. Skoro nawet w przypadku już skonkretyzowanych (nabytych) uprawnień tego rodzaju ochrona wynikająca z zasady ochrony praw nabytych nie tylko nie jest bezwzględna, ale nawet w ogóle może być poddawana w wątpliwość³⁴, to tym bardziej wątpliwa może wydawać się możliwość zabezpieczenia w oparciu o art. 2 Konstytucji RP w procesie stanowienia i stosowania norm samych tylko ekspektatyw praw do świadczeń z pomocy społecznej czy też świadczeń rodzinnych.

Wydaje się, że orzecznictwo TK w powiązaniu z istotą poszczególnych rodzajów pomocy socjalnej państwa wskazuje, że o ile w przypadku ściśle rozumianej pomocy społecznej ujmowanej jako pomoc osobom pozostającym – najogólniej mówiąc – w ciężkiej sytuacji życiowej, trudno mówić o racjonalnym i uzasadnionym oczekiwaniu przez jednostkę, by pomoc taka przysługiwała jej na niezmiennych warunkach także w przyszłości (pomoc taka z samego założenia ma bowiem charakter przejściowy i uzależniona jest ściśle od danej, aktualnie istniejącej sytuacji jednostki czy rodziny oraz celu, jakiemu ma służyć, którym jest przewyciężenie trudnej sytuacji osobistej, a nie zapewnienie stałego źródła utrzymania³⁵), o tyle gdy chodzi o zinstytucjonalizowaną pomoc rodzinie możli-

³² K 21/95, OTK 1997, nr 1, poz. 7.

³³ Zob. przypis 30.

³⁴ Por. np. uwagi M. Jackowskiego, *Ochrona praw...*, s. 130–131.

³⁵ „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej);

wości takiej ochrony nie należy z góry odrzucać. Co prawda, także w tym przypadku przewidziana ustawowo pomoc jest zależna od możliwości budżetowych państwa, a te mogą w danych okolicznościach prowadzić do konieczności ograniczenia form, wysokości czy zasięgu pomocy, w tym poprzez zaostrzenie ustawowych kryteriów jej przyznawania³⁶, inna jest jednak funkcja świadczeń rodzinnych oraz kontekst tej formy zabezpieczenia społecznego. Tak jak świadczenia z pomocy społecznej stanowią formę wsparcia jednostki w sytuacjach nieprzewidzianego pogorszenia sytuacji życiowej (np. na skutek ubóstwa, bezdomności, długiej lub ciężkiej choroby, klęski żywiołowej³⁷) i służyć mają przezwyciężeniu tych trudności, tak by jednostka odzyskała zdolność zaspakajania swoich potrzeb we własnym zakresie, a zatem nie mogą być elementem planowania przez adresata norm swoich działań na przyszłość, to już w przypadku świadczeń rodzinnych przewidywana pomoc państwa może być przesłanką dokonywanych przez jednostkę wyborów o długotrwałych skutkach w przyszłości (np. rezygnacja z zatrudnienia w celu zapewnienia osobistej opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, powiększenie rodziny o kolejne dziecko itp.)³⁸. Stąd Trybunał Konstytucyjny skłonny był przyznawać ochronę prawom nabytym w tej dziedzinie³⁹.

Formułowanym na podstawie dotychczasowego stanu prawnego oczekiwaniom jednostki odnośnie do jej przyszłych uprawnień w sferze świadczeń rodzinnych trudno w takiej sytuacji zarzucać dowolność, nieracjonalność czy brak określoności spodziewanych uprawnień, zwłaszcza wówczas kiedy strona spełnia materialnoprawne wymogi nabycia uprawnienia, lecz jeszcze nie zainicjowała postępowania zmierzającego do autorytatywnej konkretyzacji jej prawa przez organ administracji publicznej dysponujący stosowaną kompetencją.

O tym, że dokonując zmian regulacji w sferze świadczeń rodzinnych nie może całkowicie abstrahować od wymogu ochrony praw nabytych oraz ich ekspektatyw, dowolnie i nagle wprowadzając nowe rozwiązania, świadczą szczególnie zabiegi ustawodawcy podjęte przy okazji dwóch najobszerniejszych spośród ostatnich zmian ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴⁰. Rozwiązania tam zawarte

„Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej” (art. 3 ust. 4 cytowanej ustawy). Organy pomocy społecznej mają „jedynie pomagać w działaniu osób zmierzających do poprawy swej sytuacji życiowej, a nie gwarantować źródła utrzymania” – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 marca 2008 r., IV SA/Wr 638/07.

³⁶ Por. w tym kontekście wywody TK zawarte w uzasadnieniu cytowanego już orzeczenia z dnia 25 lutego 1997 r., w sprawie K 21/95, gdzie wyraźnie podkreślono, iż tak w kształtowaniu polityki społecznej ustawodawcy, jak i w jej ocenie z punktu widzenia zasad konstytucji, kierować należy się „realizmem (przede wszystkim przez konfrontowanie potrzeb z możliwościami ich zaspokajania) oraz dążeniem do długofalowego «bezpieczeństwa» ekonomicznego systemów socjalnych”.

³⁷ Zob. art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

³⁸ Szerzej zob. M. Łaszewska-Hellriegel, *Państwo a dzieci – czyli jak prowadzić politykę rodzinną (studium prawnoporównawcze polskiego i niemieckiego systemu zabezpieczeń społecznych)*, Toruń 2012, s. 68 i n.

³⁹ Zob. np. wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., P 41/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 109.

⁴⁰ Zmiany dokonane ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212), dalej przywo-

prowołują pytanie o to, jak w trosce o zaufanie do państwa i tworzonego przez nie prawa zabezpieczyć formułowane na podstawie dotychczasowych przepisów ekspektatywy, jednocześnie wprowadzając niezbędne zmiany w systemie pomocy rodzinie. Innymi słowy – uogólniając nieco problem – jakimi środkami może posłużyć się ustawodawca oraz organy stosujące ustanowione przez niego normy, by nie narażając się na zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych, ograniczyć w porównaniu z dotychczasową regulacją krąg osób uprawnionych lub potencjalnie uprawnionych do świadczeń, w przypadkach gdy – co jest regułą przy świadczeniach pieniężnych tego typu – sytuacja prawna adresatów kształtowana jest za pomocą norm prawa materialnego pośrednio kształtujących sytuację prawną strony, a więc norm wymagających dla swej realizacji wydania indywidualnego aktu stosowania prawa (decyzji administracyjnej). Sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że świadczenia rodzinne mają charakter okresowy, a realizacja nabytego uprawnienia może być znaczenie rozciągnięta w czasie.

Nie wchodząc w szczegóły wspomnianych nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, wystarczy wskazać, że ich istotą było przekonstruowanie przesłanek, od których uzależnione jest prawo do niektórych spośród świadczeń rodzinnych, przy czym zwłaszcza zmiany dokonane ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. miały na celu ograniczenie kręgu podmiotowego osób potencjalnie uprawnionych do świadczeń poprzez zaostrenie ustawowych warunków ich przyznawania, a także wyeliminowanie z obrotu prawnego i to z mocy samego prawa, decyzji przyznających świadczenie (chodzi o tzw. świadczenie pielęgnacyjne) na dotychczasowych zasadach.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być w tym miejscu przypomnienie niekwestionowanej w orzecznictwie i literaturze zasady, iż stosujący normę prawa administracyjnego organ orzeka na podstawie stanu prawnego obowiązującego w chwili podejmowania decyzji. Bez działań ustawodawczych wyrażających się w przyjęciu odpowiednich przepisów przejściowych, z chwilą wejścia w życie nowych regulacji, organy administracji, wydając decyzje, zobowiązane są orzekać na podstawie nowych przepisów. Miarodajnym dla oceny stanu prawnego sprawy (podobnie jak jej stanu faktycznego) jest w takiej sytuacji moment wydania decyzji, a nie np. moment złożenia wniosku przez podmiot ubiegający się o uprawnienie, i to niezależnie od tego jak długo toczy się postępowanie administracyjne. Tymczasem strona w razie uwzględnienia jej żądania ma prawo do świadczeń od dnia (miesiąca) złożenia wniosku⁴¹. Jeśli do tego dodać, że także organ drugiej instancji orzeka wedle stanu prawnego z chwili podejmowania „swojej” decyzji, podobnie jak organ ponownie rozpatrujący sprawę po uchyleniu wcześniejszej decyzji przez organ odwoławczy, to okazuje się, że bez

ływanej jako nowela sierpniowa oraz ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548), dalej nazywanej nowelą grudniową.

⁴¹ Por. np. art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

właściwie skonstruowanych przepisów przejściowych z poziomu organów stosujących prawo nie tylko nie będą chronione ekspektatywy formułowane przez składającą wniosek jednostkę w oparciu o obowiązujący wówczas stan prawny, ale wręcz może dojść do swoistego działania prawa wstecz, gdy organ, orzekając wedle aktualnego stanu prawnego, kształtować będzie uprawnienia strony obejmujące także przeszłe okresy przypadające już po złożeniu przez stronę wniosku, lecz jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów.

Rozwiązania chroniące oczekiwania prawne jednostki wywodzone z zaufania do obowiązującego prawa przyjmować musi w tej sytuacji sam ustawodawca. W przypadku wyżej przywołanych nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych miał on tego świadomość⁴². Podstawowe rozwiązanie w obu analizowanych przypadkach sprowadziło się do sformułowania normy przejściowej nakazującej organom orzekającym w sprawach świadczeń rodzinnych, „do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”, stosowanie przepisów dotychczasowych⁴³. W wypadku drugiej z nowelizacji formułę tę uzupełniono dodatkowo zastrzeżeniem, że przepisy dotychczasowe stosuje się, ustalając prawo do świadczeń, do których prawo powstało przed wejściem w życie ustawy jedynie w odniesieniu do praw obejmujących okres przypadający przed nowelizacją⁴⁴. W założeniach rozwiązania takie miały chronić osoby, które spełniały przesłanki do nabycia uprawnienia jeszcze przed wejściem w życie nowej regulacji, lecz do jego definitywnej konkretyzacji mocą ostatecznej decyzji zapadłej w sprawie jeszcze nie doszło.

Powyższe rozwiązanie z punktu widzenia ochrony praw słusznie nabytych (ich ekspektatyw) należy ocenić pozytywnie. Na mocy przywołanych przepisów przejściowych także jednostki, które jeszcze prawa nie nabyły na wcześniej obowiązujących zasadach, lecz już wówczas spełniały przesłanki ich nabycia, mogły doprowadzić do ukształtowania swojej sytuacji prawnej i to ze skutkiem na przyszłość na dotychczasowych, korzystniejszych zasadach nawet wtedy, gdy sprawa stała się przedmiotem rozstrzygnięcia już w czasie obowiązywania nowej regulacji. Wątpliwości może budzić natomiast sama formuła spraw „w których prawo powstało przed wejściem w życie niniejszej ustawy”. Wszak w przypadku norm pośrednio kształtujących sytuację prawną adresata o nabyciu praw można mówić dopiero w chwili konkretyzacji normy, co następuje na skutek wydania indywidualnego aktu stosowania prawa – decyzji administracyjnej. Ustawodawcy chodziło zapewne o sprawy, w których strona spełniała przesłanki nabycia uprawnienia już przed wejściem w życie nowelizacji. Użyty skrót myślowy okazał się jednak niezbyt fortunny, dodatkowo maskując fakt, iż właśnie o ochronę ekspe-

⁴² O związanych z ochroną praw nabytych dylematach ustawodawcy zob. np. J. Jaskiernia, *Ochrona praw słusznie nabytych jako przesłanka procesu decyzyjnego w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. H. Zięba-Załucka i P. Chmielnicki, Warszawa 2012, s. 52–56.

⁴³ Art. 3 noweli sierpniowej.

⁴⁴ Art. 13 noweli grudniowej.

tatywy prawa do świadczenia rodzinnego uzyskiwanego na dotychczasowych zasadach tu chodziło, a nie o ochronę już skonkretyzowanego – nabytego uprawnienia. Istotny jest jednak rezultat takiej regulacji. Organ administracji publicznej z mocy tak skonstruowanych przepisów przejściowych jest zobowiązany podjąć rozstrzygnięcie na podstawie norm wcześniej obowiązujących, ilekroć tylko ustali, że wnioskodawca jeszcze przed wejściem w życie zmian spełniał przesłanki do nabycia prawa do świadczeń. Tym samym, teraz już na etapie stosowania prawa administracyjnego, ochrona ekspektatywy przejawia się w konieczności poczynienia ustaleń, czy rzeczywiście została ona dostatecznie ukształtowana pod rządami dotychczasowych przepisów (ustalenie, czy strona spełniła przesłanki nabycia uprawnienia i kiedy to nastąpiło), a jeśli tak, to w obowiązku orzekania wedle tam wyrażonych, choć już nieobowiązujących w takiej postaci norm.

Gwarancyjna funkcja w ten sposób konstruowanego przepisu przejściowego została jednak istotnie ograniczona w przypadku noweli grudniowej. Wspomniane wyżej zastrzeżenie spowodowało, że osoba spełniająca przesłanki do nabycia świadczenia przed wejściem w życie noweli zachowywała możliwość nabycia uprawnienia na dotychczasowych zasadach tylko za okres przypadający przed zmianą przepisów. Natomiast prawo do świadczeń w okresie przypadającym po wejściu w życie noweli grudniowej podlega już aktualnym regulacjom i stosownie do nich zostanie ukształtowane wbrew temu, czego strona mogła się spodziewać w oparciu o poprzednią regulację prawną. Skutek ten jedynie częściowo łagodzi dyspozycja art. 11 ust. 1 noweli grudniowej, zgodnie z którą „osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych”. Norma wyrażona tym przepisem ma jedynie ten skutek, że wprowadza swoiste *vacatio legis*, pozwalając ukształtować prawa strony na dotychczasowych zasadach na półroczny okres przypadający już pod rządami nowych regulacji, o ile oczywiście strona spełniała przesłanki do nabycia prawa do świadczenia jeszcze przed wejściem w życie noweli (o ile prawo „powstało” przed dniem wejścia w życie nowelizacji).

Niejako w nawiązaniu do powyższego rozwiązania wspomnieć należy jeszcze o jednym aspekcie ochrony w procesie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego już nie samych ekspektatyw, lecz praw skutecznie nabytych na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej. Otóż z zasady zmiana przepisów stanowiących podstawę prawną ostatecznej decyzji uprawniającej nie wpływa na moc obowiązującą tej decyzji i w konsekwencji na byt wynikających z niej uprawnień, co stanowi bez wątpienia wyraz ochrony praw nabytych, tym razem realizowanej z poziomu stosowania prawa, gdzie chroniona jest trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej⁴⁵. Choć bowiem obowiązywanie decyzji jest pochodną

⁴⁵ Zob. art. 16 k.p.a.

obowiązująca norma, na podstawie której decyzję wydano⁴⁶, to już utrata mocy obowiązującej przez normę sama przez się nie powoduje utraty mocy wiążącej przez decyzje, które na jej podstawie wydano⁴⁷. Zasadę tę może jednak „przełamać” ustawodawca. Może to uczynić albo pośrednio – formułując podstawę prawną dla zamiany lub uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej w przypadku zmiany przepisów prawa, albo też bezpośrednio – *ex lege*, pozbawiając decyzje wydane na podstawie dotychczasowych przepisów mocy obowiązującej. W przypadku świadczeń rodzinnych sama zmiana przepisów nie stanowi podstawy weryfikacji ostatecznej decyzji przyznającej prawo do świadczeń. Wspomniany już art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, formułując wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tej ustawy, nie wymienia wśród przesłanek zmiany lub uchylenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, zmiany stanu prawnego, choć już w przypadku decyzji z zakresu pomocy społecznej analogiczna regulacja przewiduje taką możliwość⁴⁸. Poczytywać to należy za przejaw i dowód wzmożonej, w porównaniu z prawami do świadczeń z pomocy społecznej, ochrony praw nabytych do świadczeń rodzinnych. Nie mniej jednak przy okazji nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. ustawodawca zastosował drugą z wymienionych metod. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 3 tej noweli „wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1”, to jest po 30 czerwca 2013 r. Dotyczy to także decyzji przyznających świadczenie na czas nieokreślony. Osoby dotychczas uprawnione z mocy wygasłych decyzji będą mogły jedynie składać wniosek o przyznanie świadczeń na dalszy okres na nowych zasadach. Tak radykalne rozwiązanie spróbowano złagodzić stosunkowo długim – ponad półrocznym *vacatio legis*. Czy jest to rozwiązanie z perspektywy art. 2 Konstytucji wystarczające, być może przyjdzie oceniać Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴⁹, tym bardziej że jak podkreśla się w literaturze prawa nabyte *in concreto*, a więc poprzez niewadliwy akt stosowania prawa, podlegają dalej idącej ochronie niż prawa nabywane bezpośrednio z mocy ustawy. Ochrona praw słusznie nabytych wyraża się bowiem w tym przypadku w nakazie respektowania uprawnienia konkretnych osób określonych w aktach prawnych o charakterze indywidualnym. Uszczuplanie czy wręcz odejmowanie *ex lege* takich praw, z których obywatele korzystają na podstawie wydanych decyzji administracyjnych, zawsze budzić musi wątpliwości z punktu widzenia zasady państwa prawnego⁵⁰.

⁴⁶ W. Dawidowicz, *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązki wydanej w tej sprawie*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11–12, s. 61.

⁴⁷ Zob. T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej* (art. 162 k.p.a.), „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 53.

⁴⁸ Zob. art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁹ W chwili gdy ukazuje się niniejsze opracowanie Trybunał Konstytucyjny oceny takiej, dodajmy negatywnej, już dokonał; por. wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r., K 27/13, Dz. U. z 2013 r., poz. 1557.

⁵⁰ T. Zieliński, *Ochrona praw...*, s. 6, a w ślad za nim TK w wyroku z dnia 15 września 1998 r., K 10/98,

Dążąc do uogólnień, pokusić można się o dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, ustawodawca, dokonując zmian nawet w dziedzinie, w której jego swoboda przyjmowania rozwiązań prawnych jest bezdyskusyjna, ma świadomość ograniczeń, jakie ciąży na nim z mocy art. 2 Konstytucji RP, dostrzegając i chroniąc nie tylko prawa słusznie nabyte, ale także ich ekspektatywy wówczas, gdy jednostka ma prawo oczekiwać, że jej prawa zostaną ukształtowane na dotychczasowych zasadach i to pomimo faktu, że wykonywane one będą, często nawet przez długi okres, już w nowym stanie prawnym. Niewątpliwie świadczy to o akcentowanym przez A. Pułło wpływie zasady-idei demokratycznego państwa prawnego na tak nawet szczegółowe aspekty funkcjonowania systemu prawa. Można tylko wyrazić obawę na ile, mając ową świadomość, prawodawca podejmuje próby poszukiwania granic dozwolonej mu ingerencji w prawa nabyte, kierując się chęcią radykalnego „odcięcia się” od bagażu dotychczasowych rozwiązań prawnych i ich skutków wyrażonych poprzez akty stosowania prawa. Po drugie, także, a może nawet przede wszystkim, w kontekście ochrony praw słusznie nabytych i ich ekspektatyw uwidacznia się rola prawidłowo skonstruowanych przepisów przejściowych, jako narzędzia sprawnego i co najważniejsze, zgodnego z gwarantowanym konstytucyjnie standardem państwa prawnego wprowadzania niezbędnych przecież w wielu przypadkach zmian regulacji prawnej, zwłaszcza w dziedzinach tak „wrażliwych społecznie”, jak sfera ochrony rodziny. Należałoby jedynie postulować większą staranność w ich formułowaniu, aby same przepisy przejściowe i wprowadzające nie generowały dodatkowych problemów interpretacyjnych.

Mikołaj Pułło

**EXPECTATION AS THE OBJECT OF PROTECTION IN THE PROCESS
OF THE CREATION AND APPLICATION OF THE NORMS
OF ADMINISTRATIVE LAW ON THE EXAMPLE OF THE ACT
ON FAMILY BENEFITS**

One of the consequences of the rule of law expressed by Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland is the requirement to protect the rights justly acquired. It also includes the so-called expectancies, as long as they are sufficiently formed and justified. Consequently, the rights justly acquired and their expectancies must be subject to protection also in the process of adopting and applying the norms of administrative law. The Author attempts to identify the examples of ways in which this aim can be achieved by analyzing selected provisions of the Act on Family Benefits.