

Maciej Borski

Sprawozdanie z konferencji naukowej "Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej", Kielnarowa 16-17 kwietnia 2012 r.

Roczniki Administracji i Prawa 12, 357-365

2012

Artykuł został 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.

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ „ŚRODKI OCHRONY PRAW SŁUSZNIE NABYTYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ”, KIELNA- ROWA 16-17 KWIETNIA 2012 R.

W dniach 16-17 kwietnia w Centrum Edukacji Międzynarodowej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie odbyła się konferencja naukowa pod tytułem „Środki ochrony praw słuszenie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej”. Została ona zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego oraz Katedrę Teorii Prawa Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Celem konferencji była próba sformułowania jednakowo rozumianej definicji praw słuszenie nabytych i wskazania środków, za pomocą których prawa te powinny być chronione.

Problematyka konferencji skupiona była wokół trzech głównych wątków:

1. Kategoria praw słuszenie nabytych w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej;
2. Skuteczność tradycyjnych środków ochrony praw słuszenie nabytych w dobie globalizacji i ekspansji cyberprzestrzeni;
3. Funkcje administracji publicznej a tworzenie warunków do wykonania praw słuszenie nabytych.

Każdy z nich stał się przedmiotem odrębnej sesji naukowej.

Konferencję otworzył prorektor WSiIZ ds. nauki, prof. Jerzy Chłopecki, który podziękował organizatorom za trud związany z jej organizacją, a także podkreślił, że dyskusja o prawach nabytych jest w rzeczywistości dyskusją o społeczeństwie, o porządku przez to społeczeństwo tworzonym. Jest to dyskusja, która powinna mieć charakter interdyscyplinarny i nie powinna ograniczać się wyłącznie do refleksji prowadzonej przez prawników, ale także powinna podlegać refleksji przedstawicieli innych nauk, w szczególności ekonomistów, filozofów, politologów czy socjologów.

Moderatorem pierwszej sesji był wybitny polski konstytucjonalista, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, prof. dr hab Marian Grzybowski. Otwierając sesję, wyraził on nadzieję, że wygłoszone referaty będą podstawą do bardzo ciekawej poznawczo dyskusji, po czym poprosił o zabranie głosu pierwszego z referentów, prof. dr. hab. Jerzego Jaskiernię z Uniwersytetu im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. J. Jaskiernia wygłosił referat na temat „Ochrona praw słuszenie nabytych jako przesłanka procesu decyzyjnego w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym”. Na wstępie zwrócił on uwagę na fakt, że dotrzymanie standardu ochrony praw słuszenie nabytych w postępowaniu ustawodawczym stanowi w dalszym ciągu poważne wyzwanie dla ustawodawcy. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wytyczyło już co prawda bardzo precyzyjną „ścieżkę” legitymowanego postępowania ustawodawcy, której zachowanie daje gwarancję konstytucyjności przyjmowanych rozwiązań ustawodawczych, podlega ona jednak ciągłej konkretyzacji. Okazją dla Trybunału, by ją doprecyzować, mogą być kolejne wnioski o zbadanie konstytucyjności ustaw. Według prelegenta ryzyko przyjęcia rozwiązań niekonstytucyjnych dotyczy zatem w istocie tych sytuacji, gdzie TK nie wypracował jeszcze stosownych standardów postępowania ustawodawcy. Po wzięciu tego pod uwagę faktyczna moc przesądzania standardów postępowania ustawodawczego

w tym zakresie należy do TK. Jest to jednak oczywiste w sytuacji, gdy faktyczna treść konstytucyjnej dyspozycji uzależniona jest od „odczytania” klauzuli generalnej przez TK. Rodzi to oczywiście pytanie o istotę suwerenności, ludowładztwa i treści mandatu przedstawicielskiego w zakresie tworzenia prawa w konfrontacji z aktywizmem sądowym, ale dylematu tego nie da się rozstrzygnąć tak długo, jak długo ustrojodawca nie wyartykułuje *expressis verbis* treści tej zasady. W tej sytuacji, zdaniem panelisty, pozostaje doskonalenie dotychczasowego modelu drogą precyzowania standardów orzeczniczych w zakresie ochrony praw słusznie nabytych i ich precyzyjnego stosowania w procesie stanowienia ustaw.

Następnym prelegentem był prof. dr hab. Jerzy Menkes ze Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie, który swe wystąpienie zatytułował „Zasada nieinflacyjnego wzrostu w prawie europejskim – charakterystyka prawnicza”. Podkreślił on, że norma stanowiąca podstawę prawną ochrony praw słusznie nabytych w polskim krajowym porządku prawnym ma swoją treść i rangę zarówno w prawie pozytywnym – prawie konstytucyjnym, jak i doktrynie prawa. Ta jednoznaczność ma miejsce, mimo że ani obecna, ani wcześniejsze konstytucje nie przyznawały/nie gwarantowały jej w sposób wyraźny w regulacji szczegółowej. Panelista zauważył, że powszechnie uznaje się, że zasada ochrony praw słusznie nabytych jest elementem konstytucyjnym istoty demokratycznego państwa prawnego. Ugruntowanie tej normy we wspólnej tradycji konstytucyjnej demokratycznego państwa prawnego pozwoliło, mimo że ustrojodawca polski nie skorzystał z możliwości, jaką dawało tworzenie nowej ustawy zasadniczej dla wprowadzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych do konstytucji, na konsekwentne podtrzymywanie konsensu w odniesieniu do jej treści i rangi w porządku prawnym RP. Zdaniem referenta próba odczytania normy w poszerzonym zakresie wydaje się zadaniem co najmniej karkołomnym. Mimo to próba ta została przez niego podjęta. Zauważył on, że wzrost podaży pieniądza ze strony banku centralnego jest źródłem inflacji, która pozbawia właścicieli części realnej wartości zasobów pieniężnych stanowiących ich własność. To działanie państwa nakłada na właścicieli zobowiązania podatkowe niemające właściwej podstawy prawnej. Narzędziem ochrony może być ustrojowa kotwica podatkowa w reżimie norm konstytucyjnych prawa krajowego lub europejskiego. Finansowanie rozwoju inflacją wątpliwie służy rozwojowi, na pewno pozbawia/ogranicza własność.

Po profesorze Menkesie głos zabrała prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz z Uniwersytetu Jagiellońskiego, która tematem swego wystąpienia uczyniła „Mechanizm słusznego nabywania praw”. Jej wystąpienie poświęcone zostało zagadnieniom koncentrującym się na tym, jak powstają prawa nabyte słusznie. Prelegentka zwróciła uwagę, że realne publiczne prawo podmiotowe do wydania decyzji deklaratoryjnej, realne w tym znaczeniu, że skonkretyzowane są podmioty, obowiązek administracji publicznej i ustalona z mocy ustawy treść decyzji administracyjnej oraz zaktualizowane roszczenie procesowe przez wniesienie wniosku, koresponduje bezpośrednio z pojęciem prawa podmiotowego *in abstracto*. Zauważyła także, że z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną beneficjenta prawa podmiotowego mamy do czynienia wtedy, gdy spełnione są przesłanki materialne prawa podmiotowego i nie został złożony wniosek o wydanie decyzji deklaratoryjnej.

Następnym referentem był dr Maciej Borski z Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, który przedstawił wykład poświęcony zasadzie ochrony praw słusznie nabytych i jej miejscu we współczesnym kanonie zasad i wartości konstytucyjnych. Zauważył on, że sformuło-

wane przez Trybunał Konstytucyjny pojęcie zasad przyzwoitej legislacji nie ma jednorodnego charakteru. Zbiór ten mający niewątpliwie charakter otwarty określany jest przy tym przez Trybunał w różny sposób. Są to zatem „reguły legislacji: poprawnej, prawidłowej, przyzwoitej, rzetelnej”. Także same reguły nazywane są zamiennie: zasadami, dyrektywami, wymaganiami i nakazami. Ta swego rodzaju niekonsekwencja terminologiczna zarówno ze strony uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i samego Trybunału, nie jest przy tym, co podkreśla się w doktrynie, źródłem problemów z analizą samych reguł. W dalszej części swego wystąpienia prelegent podjął próbę ustalenia, kiedy Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy sformułował pojęcie zasad przyzwoitej legislacji, a także kiedy nadał im współczesne znaczenie. Panelista, podsumowując swoje wystąpienie, skonstatował, że o ile samo pojęcie zasad przyzwoitej legislacji w znaczeniu nakreślonym powyżej zaczęło się kształtować po roku 1994, o tyle poszczególne reguły, które Trybunał Konstytucyjny do tej grupy zalicza, formułowane były od samego początku działalności orzeczniczej Trybunału. Zauważył, że zarówno zestaw tych reguł, jak i ich rola w procesie kontroli konstytucyjności prawa ulegają ciągłym zmianom. Wśród tendencji obrazujących owe zmiany na szczególną uwagę zasługuje stałe poszerzanie katalogu zasad przyzwoitej legislacji, jak też ciągły wzrost liczby powołań Trybunału na te zasady. Podkreślenia wymaga także formułowanie przedmiotowych zasad przez Trybunał z coraz większym stopniem szczegółowości, co wiąże się z uwzględnianiem przez organ kontroli konstytucyjności bardzo nieraz złożonych okoliczności, w jakich prawodawcy przychodzi podejmować rozstrzygnięcia legislacyjne. Wreszcie ważną tendencją, na którą należy zwrócić uwagę, stanowi zmiana podejścia przez Trybunał do niektórych reguł. Początkowo były one uważane jedynie za podstawę do wytknięcia prawodawcy pewnych niepoprawności legislacyjnych, natomiast z czasem zaczęły być uwzględniane w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

Następnie głos zabrał dr Janusz Karp z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który tematem swego wystąpienia uczynił wpływ konstytucyjnych klauzul generalnych na ukształtowanie się pojęcia praw słusznie nabytych oraz na ich stosowanie. Podkreślił on, że zasada ochrony praw słusznie nabytych wywodzi się z art. 2 Konstytucji RP, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zauważył także, że zasada ta przyczynia się do ochrony przed arbitralnością działania państwa i jego ingerencji w sferę praw człowieka. To właśnie konstytucja, jako fundament prawa, ma zabezpieczać spójność aksjologiczną prawa.

Pierwszą sesję zakończyło wystąpienie mgr Ilony Przybojewskiej z Uniwersytetu Jagiellońskiego, która poświęciła je zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań i pomocy państwa w prawie UE. Prelegentka zauważyła, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań może stanowić mechanizm chroniący beneficjentów niedozwolonej pomocy państwa przed obowiązkami jej zwrotu. Sytuacje takie nie zdarzają się jednak zbyt często. Podkreślenia wymaga, że przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE, determinujące niedozwoloną pomoc publiczną, interpretowane są w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sposób rozszerzający, co sygnalizuje generalnie restrykcyjny sposób procedowania w przypadku przyznania przez państwo danemu podmiotowi jakiejś formy pomocy. Kształt procedury badania przez Komisję Europejską przyznanej pomocy wraz z klauzulą *standstill* (przed wdrożeniem przez państwo członkowskie pomocy) implikuje wyjątkowy charakter ochrony odbiorców pomocy

z tytułu działania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Referentka zwróciła przy tym uwagę, że sprawę komplikują sytuacje, w których mamy do czynienia z wyłączeniami blokowymi albo usługami w powszechnym interesie gospodarczym. Referentka, podsumowując swoje wystąpienie, skonstatowała, że warunki dla działania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań określone w orzecznictwie ETS już w wymiarze ogólnym są dość trudne do spełnienia (w tym np. wymóg właściwego wyważenia interesów). Zastosowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do pomocy państwa jest teoretycznie możliwe w wielu różnych stanach faktycznych – specyficzną sytuacją jest tutaj zwłaszcza pojawiająca się niekiedy okoliczność trudności w zdefiniowaniu pomocy państwa.

Po przerwie przeznaczony na obiad w „Tabernie pod Sosnami” rozpoczęła się druga sesja zatytułowana „Skuteczność tradycyjnych środków ochrony praw słusznie nabytych w dobie globalizacji i ekspansji cyberprzestrzeni”. Przewodniczył jej prof. dr hab. Marek Chmaj, który po przywitaniu zebranych udzielił głosu dr Edycie Krzysztofik z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Tematem jej wystąpienia była sądowa ochrona praw jednostek w przypadku naruszenia prawa Unii Europejskiej. Prelegentka zauważyła, że aby móc zapewnić prawidłowe funkcjonowanie większych organizmów społeczno-politycznych, takim jak państwo, czy też powoływanych w różnych celach organizacjom międzynarodowym, takim jak Unia Europejska, należy stworzyć uniwersalne mechanizmy stawiające sobie za podstawowy cel ochronę tych jednostek w ramach istniejących struktur społeczno-politycznych. W dalszej części swego wystąpienia podkreśliła ona, że prawo Unii Europejskiej wyposaża osoby fizyczne oraz osoby prawne w mechanizmy dochodzenia uprawnień przed sądowymi instytucjami unijnymi. Jej zdaniem należy odnotować, iż przedmiotowe kwestie stanowią element szerszej problematyki traktującej o jurysdykcji Sądu oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym niezmiernie istotnych kwestii czynnej i biernej legitymacji procesowej.

Następnym prelegentem był dr Marian Liwo, który przedstawił wykład na temat: „Środki ochrony praw zatrudnionych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej”. Panelista zauważył, że obowiązująca konstytucja podjęła problem ochrony pracy w wielu przepisach, co jest w pełni uzasadnione ze względu na podmiot i przedmiot tej ochrony, odsyłając w kwestiach szczegółowych do ustaw zwykłych. W porównaniu do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. jest to ujęcie bardziej wyczerpujące. Konstytucja ta wskazywała bowiem tylko na prawo do pracy, odpoczynku i ochrony zdrowia. Referent zwrócił uwagę, że unormowania konstytucyjne związane z ochroną pracy można podzielić na: determinujące model ochrony pracy w Polsce, odnoszące się do indywidualnych stosunków pracy i dotyczące zbiorowych stosunków pracy. Wśród unormowań obowiązującej konstytucji niesłusznie niełączonych z zatrudnieniem należy wskazać na art. 5, według którego obowiązek zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa jest jednym z zasadniczych obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej. Jego zdaniem wpływ na ochronę pracy w Polsce mają także unormowania międzynarodowe o różnych nazwach i treści, a w szczególności dyrektywy Unii Europejskiej, które są przedmiotem systematycznego wdrażania do ustawodawstwa polskiego. Podsumowując swoje wystąpienie, prelegent podkreślił, że ochrona pracy realizowana jest przez państwo poprzez systematyczne doskonalenie ustawodawstwa pracy i jego dostosowywanie do standardów unijnych, tworzenie na szczeblu centralnym różnego rodzaju programów dotyczących poprawy warunków pracy,

funkcjonowanie wielu różnego rodzaju inspekcji specjalnych nadzorów i dozorów, w tym także określonych służb mundurowych zajmujących się problematyką dotyczącą realizacji określonych obowiązków rzutuujących na praworządność w stosunkach pracy.

Następnie głos zabrał dr Hubert Kaczmarczyk z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, który swoje wystąpienie zatytułował: „Prawo do emerytury a prawa słusznie nabyte”. Podjął on próbę udzielenia odpowiedzi na szczególnie ważne pytanie: czy można nabyć prawo do stałości normy prawnej? W swojej wypowiedzi szczegółowo przeanalizował rozumienie ekspektatywy prawa przez Sąd Najwyższy. Ostatecznie doszedł do wniosku, że nie można mówić o prawie nabytym do emerytury ani jego ekspektatywy, jeżeli nie osiągnęło się wszystkich wymaganych prawem przesłanek nabycia prawa (np. nie osiągnęło się odpowiedniego wieku bądź stażu pracy) a następuje zmiana ustawy.

Kolejnym panelistą był mgr Aleksander Słysz, który w swoim wystąpieniu odniósł się do miejsca ochrony praw słusznie nabytych w gałęzi prawa podatkowego. Panelista jako idealny przykład regulacji, która ustanowiona została z poszanowaniem zasady ochrony praw nabytych, lecz jej stosowanie jest niezmiernie często sprzeczne z tą zasadą, wskazał instytucję zwrotu podatku od towarów i usług. Zauważył on, że zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi przysługuje – z mocy prawa – prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. W przypadku, gdy kwota podatku naliczonego jest w okresie rozliczeniowym wyższa od kwoty podatku należnego, podatnik ma prawo m.in. do zwrotu różnicy na rachunek bankowy. Na wniosek podatnika, złożony wraz z deklaracją podatkową, urząd skarbowy jest obowiązany zwrócić różnicę podatku, przy spełnieniu określonych dodatkowych warunków, w terminie 25 dni; co do zasady jednak urząd skarbowy jest obowiązany zwrócić różnicę podatku w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika. Zatem podatnik, spełniając ustawowe wymogi, z mocy samej ustawy nabywa niewadliwie prawo do zwrotu nadwyżki podatku od towarów i usług w określonym, np. 60-dniowym, terminie. Jeśli w efekcie działań organu okaże się, że prawo do zwrotu nie nabyto, podatnik oczywiście nie korzysta z ochranianą zasadą, bowiem nie doszło do niewadliwego nabycia; jeśli jednak okaże się, co zdarza się nawet po kilku miesiącach, a czasem i latach, że prawo do zwrotu podatnik nabył w sposób niewadliwy, nieuzasadnione przedłużanie terminu zwrotu stanowi, zdaniem prelegenta, naruszenie jego praw niewadliwie nabytych. Podsumowując swoje niezwykle interesujące wystąpienie, panelista stwierdził, że jego zdaniem zasada ochrony praw niewadliwie nabytych na gruncie prawa podatkowego winna obejmować nie tylko zakaz odbierania lub niekorzystnego modyfikowania praw niewadliwie nabytych, ale i zakaz nieuzasadnionego oddalania w czasie możliwości korzystania z praw niewadliwie nabytych.

Drugą sesję zakończyło wystąpienie dr. Wojciecha Goneta na temat: „Ochrona umownego prawa pierwokupu”. Referent zauważył, że prawo pierwokupu ustawowe i umowne chronione są według różnych reżimów prawnych, przy czym umowne prawo pierwokupu chronione jest w minimalnym zakresie. Naruszenie umownego prawa pierwokupu może spowodować szkodę nie tylko dla osoby uprawnionej, ale czasem również dla szerszego kręgu osób, dotyczy to w szczególności dzieł sztuki itp. Panelista skonstatował, że ze względu na coraz większe znaczenie handlu elektronicznego umowne prawo pierwokupu

kupu nie zasługuje na większą ochronę niż obecnie, a nawet obecny zakres tej ochrony jest zbyt duży, zaś ewentualne wpisywanie rzeczy objętych prawem pierwokupu do rejestrów publicznych jest nazbyt kosztowne i nieuzasadnione.

Pierwszy dzień obrad zakończyła uroczysta kolacja. Drugi dzień obrad z jedyną sesją rozpoczęła – będąca jej moderatorem – prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz. Poprosiła o zabranie głosu dr. Łukasza Pikułę z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, który przedstawił wykład na temat: „Słuszność jako kategoria konstytutywna funkcjonująca w przestrzeni nauk prawnych”. Referent zauważył, że samo słowo „słuszność”, stosowane w różnych relacjach życiowych, w mowie potocznej, jest nieokreślone i wieloznaczne. Również używane w relacji do prawa nie traci swojej nieokreśloności. Powiedzenie, że coś jest słuszne i sprawiedliwe, pozostawia wątpliwość, czy te dwa słowa użyte są jednoznacznie, czy też w różnym znaczeniu. Prelegent zwrócił uwagę, że analiza problemu słuszności ma na celu przede wszystkim ukazać tzw. „problemową sytuację prawa”. Chcemy bowiem ukazać słuszność jako pojęcie z zakresu nauk moralnych i prawnych, które ma do spełnienia niezmiernie ważną rolę w każdorazowym obowiązującym porządku prawnym, jako porządku normatywnym. Odwołując się do słów teoretyka prawa Henryka Piętki, zauważył, że słuszność jest zjawiskiem skomplikowanym, ponieważ przenika do sfery zagadnień sobie pokrewnych; jest też ona z tego powodu dla wielu umysłów czymś niejasnym, czymś, na co patrzy się z niedowierzaniem, a nawet i z trwogą, o ile chodzi o przyznanie słuszności pewnej roli w życiu prawnym. Podkreślił także, że już w najdawniejszym okresie dziejów filozofii prawa występuje zagadnienie słuszności. Rozwija się ono i trwa przez całe stulecia; dziś znaczenie słuszności nie zmniejszyło się, przeciwnie, wzrosło, ponieważ ilekroć chcemy zajmować się zasadniczymi kwestiami filozoficzno-prawnymi, a mianowicie prawem natury, źródłami prawa, interpretacją prawa, prawami nabytymi itp., zawsze w toku rozważań dojść musimy do pojęcia słuszności, i od tego pojęcia często wypada nam oczekiwać doniosłych wyjaśnień.

Następnie głos zabrała prof. dr hab. Helena Szewczyk z Uniwersytetu Śląskiego, która dokonała pogłębionej analizy kategorii praw słusznie nabytych w polskim prawie urzędniczym. Panelistka zauważyła, że począwszy od 1989 roku doszło w Polsce do wielu naruszeń zasady ochrony praw słusznie nabytych w obszarze prawa urzędniczego. Sprzyjały temu liczne procesy przekształceń organizacyjno-prawnych w administracji publicznej oraz częste zmiany ekip rządzących. Wprowadzenie przez ustawodawcę w odniesieniu do pracowników administracji publicznej szczególnego trybu ustania stosunku pracy w postaci jego wygaśnięcia z mocy prawa w przypadkach przekształceń organizacyjnoprawnych w administracji publicznej stanowi regulację szczególną w stosunku do przepisów ochronnych kodeksu pracy. Przepisy te stanowią odrębne od art. 23¹ k.p. rozwiązania prawne w zakresie podmiotowych przekształceń po stronie pracodawcy. Przewidują one odrębny tryb przekazania pracowników, który nie został podporządkowany wprost rygorom wynikającym z kodeksu pracy. Z tego punktu widzenia można mówić w tym przypadku o istotnym ograniczeniu zasady ochrony trwałości stosunku pracy. Następuje tu wygaśnięcie stosunków pracy, jeżeli pracownikom nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, bez określenia kryteriów takich działań. Pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia, postawiono w nierównej (gorszej) sytuacji w porównaniu do tych, którym te warunki zaproponowano, co oznacza naruszenie zasady równości z art. 32 ust.

1 Konstytucji RP. Referentka zaznaczyła, że prawna możliwość zwalniania mianowanych urzędników służby cywilnej tylko ze względu na osiągnięcie przez nich wieku emerytalnego budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP, w szczególności, czy nie koliduje ona również z zasadą ochrony praw nabytych, przejawiającą się w prawie urzędniczym w postaci ochrony trwałości zatrudnienia. Dopóki jednak przepis art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 roku nie zostanie uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP, należy przyjąć, że w przypadku fakultatywnego wypowiedzenia stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego przez mianowanego urzędnika służby cywilnej w związku z nabyciem przez niego uprawnień emerytalnych, a tym samym posiadaniem środków utrzymania po ustaniu zatrudnienia, pracodawca działa zgodnie z treścią ustawy o służbie cywilnej oraz nie można mu zarzucić naruszenia przepisów antydyskryminacyjnych.

Kolejnym prelegentem był dr Mateusz Pszczyński z Uniwersytetu Opolskiego, który przedstawił wystąpienie na temat: „Ochrona praw nabytych a gminne uchwały podatkowe”. Panelista zauważył, że konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku są ważnymi elementami fundamentu współczesnego państwa oraz istotnie wpływają na kształtowanie relacji państwo – obywatel. Naruszenie tych zasad skutkować winno przywróceniem stanu sprzed ingerencji. Zwrócił on uwagę, że niewątpliwie istnieje ryzyko, że akty prawa miejscowego będą ingerowały w prawa nabyte lub naruszały interesy w toku. Działanie takie będzie uznane za naruszające przywołane zasady konstytucyjne. Oczywiście teoretycznie nie powinno mieć miejsca podjęcie takiej uchwały, a ewentualne błędy powinny być wychwycone przez organy nadzoru finansowego. Ponadto w przypadku wejścia w życie przepisów naruszających prawa nabyte czy interesy w toku podmiotowi, którego prawa zostały naruszone, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Referent podkreślił także, że przyznawanie zwolnień podatkowych, a następnie arbitralne ich odebranie jest co do zasady sytuacją niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Konstrukcja ochrony interesów w toku winna być uwzględniana przez lokalnych legislatorów, tak aby nie naruszać zaufania obywateli do państwa. Sytuacje nadzwyczajne wyjątkowo mogą być uzasadnieniem w ingerencję praw nabytych czy interesy w toku, a ochrona poszczególnych praw nie ma charakteru bezwzględного. Prawodawca, w tym także lokalny, winien posiadać możliwość władczego ingerowania w treść praw dla ochrony wartości wyższego rzędu, jednak działania te muszą mieć charakter szczególny, a stosowane rozwiązania winny być w miarę możliwości niwelowane po upływie sytuacji nadzwyczajnej.

Następnym panelistą był dr Piotr Ruczkowski z Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, który swoje wystąpienie zatytułował: „Zasada trwałości aktu administracyjnego oraz aktu normatywnego administracji w czasie jako środek ochrony praw słusznie nabytych”. Prelegent zauważył, że zasada trwałości aktu administracyjnego oraz normatywnego administracji w czasie stanowi pochodną zasad: ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i prawa oraz jest również składnikiem zasady demokratycznego państwa prawnego, dlatego też może być zaliczona do zasad konstytucyjnych. Zasada trwałości aktów administracyjnych jest ponadto wyrażona w treści przepisów prawa administracyjnego. Uzasadnieniem dla przyjęcia zasady trwałości aktów administracyjnych i normatywnych w czasie jest konieczność zapewnienia stabilności stosunków prawnych,

w tym praw i obowiązków adresata aktu. Referent zwrócił także uwagę, że zasada trwałości aktów administracyjnych i normatywnych w czasie nie ma charakteru bezwzględnego. W wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest bowiem uchylenie lub zmiana prawidłowego i ostatecznego aktu administracyjnego lub aktu normatywnego, przy czym może się to odbyć tylko w przypadkach określonych w przepisach i przy zachowaniu określonych reguł wyznaczonych naczelnymi zasadami systemu prawa. Działanie polegające na zmianie bądź uchyleniu aktu administracyjnego przyznającego prawa albo na naruszeniu stabilności przepisów prawa w drodze działalności prawotwórczej administracji, nieusprawiedliwione okolicznościami obiektywnymi, narusza zasadę trwałości aktów administracyjnych i normatywnych w czasie i jako takie powinno być uznane za nielegalne.

W dalszej części obrad głos zabrała mgr Anna Kowalska. Jej wystąpienie poświęcone zostało wywarceniu nieodwracalnych skutków prawnych jako negatywnej przesłance stwierdzenia nieważności decyzji określonej w art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do praw słusznie nabytych. Punktem wyjścia dla jej rozważań było scharakteryzowanie praw nabytych w drodze decyzji administracyjnych, z uwzględnieniem zasady trwałości decyzji ostatecznych oraz trybów ich weryfikacji, które zostały określone w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W kolejnej części wystąpienia zwróciła ona uwagę na możliwość ochrony jedynie tych praw, które zostały nabyte słusznie, tzn. w drodze działań, które nie naruszyły obowiązującego porządku prawnego. Następnie omówiła instytucję stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki negatywnej wywarcia nieodwracalnych skutków prawnych. W tej części w szczególności uwzględniła analizę pojęcia nieodwracalności skutków prawnych. Wskazane wyżej analizy miały na celu ukazanie paradoksu: możliwości ochrony praw niesłusznie nabytych, jaką stwarza zakaz stwierdzenia nieważności decyzji, która wywarła nieodwracalne skutki prawne. W przypadku wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego poprzez jej uchylenie, zastosowania nie znajduje przesłanka negatywna wywarcia nieodwracalnych skutków prawnych. W praktyce wiązać może się to z jednej strony z koniecznością pozostawienia w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, na mocy której prawa zostały nabyte rażąco niesłusznie, natomiast z drugiej strony zachodzi konieczność uchylenia decyzji, w której nie znaleziono wad kwalifikowanych, a prawa w jej drodze nie zostały nabyte w sposób rażąco sprzeczny z prawem. Z uwagi na zastosowanie negatywnej przesłanki wywarcia nieodwracalnych skutków prawnych może się okazać, że w korzystniejszej sytuacji znajdzie się strona, której prawa zostały nadane w drodze decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, bądź zawierającej inne wady kwalifikowane, aniżeli strona, która nabyła prawa w drodze decyzji wadliwej, lecz nie w sposób kwalifikowany.

Kolejnym prelegentem był dr Leszek Bielecki z Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach. Jego wystąpienie dotyczyło wyłączenia nieruchomości przez pryzmat koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym w odniesieniu do zasady ochrony praw słusznie nabytych. Panelista zwrócił uwagę, że w prawie polskim można wyróżnić koncepcję rzeczy publicznej, zasadniczo opierającej się na trzech filarach: majątku administracyjnym (infrastrukturalnym), majątku finansowym (skarbowym) oraz tzw. korzystanie z rzeczy publicznej. Determinantami funkcjonowania

rzeczy publicznej są: własność administracyjna, interes publiczny, dobro wspólne oraz publiczne prawo podmiotowe. Prelegent podkreślił, że wyróżnić można własność prywatną oraz publiczną, zwaną administracyjną (a także jej odmianę zwaną własnością spółdzielczą). W sferze obrotu prawnego są one regulowane prawem prywatnym. Własność prywatna nie ma jednak charakteru absolutnego i może być ograniczana lub wyłączana na przykład poprzez wywłaszczenie. Zauważył on, że wywłaszczenie jest dokonywane wskutek działania organów państwa poprzez akt administracyjny lub w sposób tzw. „kroczący” (na przykład ustalenia planu miejscowego) w interesie publicznym i za słusznym odszkodowaniem. Na cele publiczne można jedynie wywłaszczyć rzeczy nieruchomości, a nie rzeczy ruchome lub wartości niematerialne i prawne, które również składają się na majątek administracyjny, będący elementem koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym, tzw. rzeczowym. Referent utrzymuje bowiem, że administracja wykorzystuje oprócz majątku nieruchomego na swoje potrzeby także majątek ruchomy oraz wartości niematerialne i prawne, na przykład licencje do programów komputerowych, które musi nabyć w drodze dobrowolnej umowy z ich właścicielem. Poprzez wywłaszczenie zostają zakwestionowane na użytek publiczny prawa nabyte do nieruchomości, natomiast spod wywłaszczenia ustawodawca wyłączył prawa nabyte do ruchomości i praw na dobrach niematerialnych także służących administracji do wykonywania działalności dla dobra wspólnego i realizacji interesu publicznego.

Obrady zakończyło wystąpienie mgr Anety Makowiec z Uniwersytetu Jagiellońskiego poświęcone zasadzie trwałości decyzji administracyjnych według zasady ochrony praw nabytych. Panelistka zauważyła, że pojęcie nabycia praw na mocy decyzji administracyjnej nie zostało zdefiniowane w przepisach polskiego prawa procesowego i materialnego, co z punktu widzenia interesów jednostki jest niekorzystne. Wydana przez organ administracji publicznej decyzja administracyjna staje się stałym elementem porządku prawnego, zaczyna obowiązywać i funkcjonować w tym porządku, stąd też istotne jest zabezpieczenie pewności jej obowiązywania. Jej zdaniem w praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań podejmowanych pod rządami prawa, jak również mieć pewność, że nie zostanie w sposób dowolny i arbitralny pozbawiony prawa, które nabył w dobrej wierze. Prelegentka podkreśliła, że jej zdaniem zasada mocy wiążącej decyzji administracyjnej w czasie dotyczy nie tylko decyzji uprawniających, ale i decyzji nie tworzących praw dla strony. Samo ustanowienie odpowiedniej regulacji prawnej jest niewystarczające dla osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczeństwo prawne. Istotną rolę odgrywa wykładnia, dlatego też spory co do istoty nabycia praw z decyzji są bardzo niekorzystne.

Wydaje się, że konferencja przyniosła wymierny efekt w postaci pogłębionej refleksji nad niezwykle istotną zasadą konstytucyjną, jaką jest zasada ochrony praw słuszenie nabytych. Wydaje się, że o ile poszczególne referaty pozwoliły na wskazanie środków, za pomocą których prawa słuszenie nabyte powinny być chronione, o tyle wszyscy uczestnicy zdali sobie chyba sprawę z faktu, że stworzenie jednej, jednakowo rozumianej definicji praw słuszenie nabytych jest, biorąc pod uwagę jej wieloaspektowość, zwyczajnie niemożliwe i niecelowe.