

Warszawa, dnia 8 stycznia 2024 r.

prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz

Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy

Uczelni Łazarskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Marii Agaty Winogradzkiej
„Zmniejszenie świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa
i członków ich rodzin - postawy konstytucyjne a praktyka”
napisanej pod kierunkiem naukowym
prof. dr. hab. Marka Chmaja, Uniwersytet SWPS

Warszawa, 2023, ss. 255

W pierwszej kolejności wskazać należy wymagania, jakie przed Kandydatką stawia art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023. r., poz. 742 ze zm. – dalej jako „ustawa”). Zgodnie z art. 187 tej ustawy:

1. rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.
2. przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.
3. rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna,

wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.

4. do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku, gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach angielskim i polskim.

W związku z powyższym, recenzowana rozprawa doktorska zostanie oceniona w nawiązaniu do wyżej wymienionych kryteriów w dyscyplinie naukowej prawo administracyjne.

Już na wstępie należy stwierdzić, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska mgr Marii A. Winogrodzkiej w pełnym zakresie odpowiada wymogom sformułowanym w art. 187 ustawy. Doktorantka zaprezentowała bowiem w sposób zadawalający warsztat naukowy oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, zawiera wyczerpującą analizę zagadnień dotyczących konstytucyjnych ram dla zmniejszenia świadczeń dla byłych pracowników organów bezpieczeństwa okresu Polski Ludowej i ich rodzin. Wnioski zawarte w pracy oparte zostały nie tylko na literaturze przedmiotu, ale bazują również na bogatym i trafnie dobranym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych. Na szczególną uwagę zasługuje również przywołanie przez Doktorantkę w pracy ciekawie dobranych opinii prawnych dotyczących opisywanego tematu (m.in B. Banaszaka, M. Chmaja, H. Izdebskiego i R. Piotrowskiego), co nieczęsto się zdarza w pracach doktorskich i najczęściej ma tylko charakter przyczynkowy, podczas gdy w recenzowanym doktoracie opinie te stanowią one ważny element badań Autorki.

Należy pochwalić Panią mgr Marię A. Winogrodzką, że postanowiła się zmierzyć z ważnym, ale i bardzo kontrowersyjnym tematem, jakim jest kwestia zmniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych byłych pracowników służb specjalnych okresu Polski Ludowej i ich rodzin. Problematyka ta ma szczególne znaczenie w Polsce, gdzie proces odchodzenia od systemu komunistycznego, czy też autorytarnego miał szczególny i, co należy podkreślić, odrębny niż w innych państwach dawego bloku socjalistycznego charakter. Po pierwsze bowiem proces ten przebiegał przez wiele lat, a jego początku, jak się wydaje, można upatrywać w przemianach polskiego października 1956 r i poszukiwaniu jeszcze w ramach państw zdominowanych przez Związek Radziecki – „polskiej drogi do socjalizmu”. Wtedy to bowiem doszło do przekształcenia Polski Ludowej z państwa totalitarnego w państwo autorytarne, który to autorytaryzm na skutek wewnętrznych i zewnętrznych procesów z biegiem czasu słabł, aby po wielu latach w drodze pokojowej transformacji oddać władzę (por. A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*, Warszawa 1995, A. Walicki, *Totalitaryzm i posttotalitaryzm. Próba definicji* [w:] *Polskie zmagania z wolnością*, Kraków 2000). Po drugie, proces przekształcania Polski Ludowej w państwo demokratyczne – III Rzeczpospolitą Polską - odbywał się we współudziale ludzi zaangażowanych w poprzedni system, także funkcjonariuszy służb specjalnych, a zatem nie można było nie uwzględniać ich zasług dla nowotworzonych struktury politycznych i administracyjnych demokratycznej Polski. Dodać również należy, że pewną cechą narodową Polaków jest też niechęć do zemsty, czy przesadnych rozliczeń. Stąd tak trudną wydaje się wybrana przez Doktorantkę problematyka, ponieważ w istocie dotyczy ona kwestii bardzo ocennych tj. aksjologii prawa, a zatem faktycznie zastosowania starożytnej zasady *suum cuique* w sytuacji transformacji nie tylko struktur państwowych, ale również ustroju gospodarczego do osób odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa poprzedniego ustroju.

Pani mgr Maria A. Winonrodzka jednoznacznie wskazuje, że celem jej dysertacji jest *próba oceny – z punktu widzenia obowiązującego prawa konstytucyjnego – prawnych regulacji związanych z dekomunizacją, wprowadzonych takimi aktami normatywnymi, jak ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – tzw. ustawami dezubekizacyjnymi. Przedmiotem rozważań jest problematyka wprowadzonych przepisów w odniesieniu do Konstytucji RP, zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej w zakresie zbiorowej odpowiedzialności za okres PRL oraz sprawiedliwości tranzytywnej. Zatem wybór tematu dysertacji jest związany z osobistymi zainteresowaniami i możliwościami autorki, pragnieniem poszerzenia wiedzy w tej dziedzinie oraz próbą przedstawienia wniosków pro futuro (s.7). Dążeniem Doktorantki jest więc ocena ustaw dezubekizacyjnych wedle trzech zasad zawartych w Konstytucji RP tj.: zasady demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej oraz sprawiedliwości tranzytywnej. Autorka pracy określa zatem, że jej badania służą wskazaniu, na ile przejęte przepisy ograniczające świadczenie byłych funkcjonariuszy służb specjalnych Polski Ludowej i ich rodzin są zgodne z podstawowymi zasadami statuującymi współczesny porządek prawny w Polsce. Cel pracy został przez Panią mgr Marię A. Winogrodzką dookreślony przez skonstruowanie trzech pytań, na których odpowiedź miała pozwolić jej zrealizować główny cel podjętych badań:*

- *czy przyjęte przepisy regulujące zmniejszenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa oraz członkom ich rodzin przyjęto zgodnie z podstawami konstytucyjnymi?*

- *czy obowiązujące normy prawne oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych pozwalają byłym funkcjonariuszom oraz członkom ich rodzin na zachowanie nabytych praw do świadczeń?*
- *czy istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych i uchwalenia nowych regulacji dotyczących zabezpieczenia emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz członków ich rodzin? (s. 6-7).*

Tak sformowany cel pracy, jak i pytania dodatkowe zostały zakreślone właściwie, sygnalizują bowiem nie tylko zakres przedmiotowy rozważań, ale formułują ważny problem merytoryczny – konfrontację zasad konstytucyjnych z przyjętymi założeniami tzw. ustaw deubekizacyjnych – co zostało poddane rozważaniom naukowym, czyniąc tym samym zadość założeniom merytorycznym i metodologicznym pracy.

Autorka wskazuje, że w swoich rozważaniach zastosowała trzy metody badawcze: dogmatyczną do zbadania aktów prawnych dotyczących lustracji i ograniczenia uprawnień emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy służb specjalnych Polski Ludowej (rozdziały I, IV-V), historyczno-prawną do opisania przeszłości badanej instytucji prawnej (rozdział III) oraz komparatystyczną polegającą na przedstawieniu rozwiązań prawnych dotyczących byłych funkcjonariuszy służb specjalnych w państwach dawanego bloku komunistycznego (s. 7-8). Dobór wskazanych metod badawczych przez Panią Marię A. Winogrodzką należy uznać za zasadny z punktu widzenia założonego celu rozprawy i poprawnie zastosowany. Celem Autorki jest bowiem zbadanie istniejących aktów prawnych, dookreślenie treści wybranych zasad konstytucyjnych, które jej zdaniem mają znaczenie dla oceny analizowanych ustaw. W tym zakresie koniecznym było również opisanie doświadczeń z

innych krajów, które borykały się z podobnymi problemami oraz przede wszystkim wskazanie historycznych uwarunkowań przyjętych rozwiązań

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, podzielonych na poszczególne obszary badawcze, *Wstępu* oraz *Zakończenia*. Do pracy dołączona jest obszerna *Bibliografia* podzielona na *Akty normatywne*, *Orzecznictwo*, *Literaturę*, *Opinie prawne*, *Źródła internetowe* i *Inne*.

Przedstawienie poszczególnych zagadnień w pracy należy uznać za poprawne, ponieważ odpowiada ono zasadom analizy naukowej, a co ważne - poszczególne części pracy ze sobą współgrają. Na uwagę zasługuje staranność w przygotowaniu poszczególnych części dysertacji, z których każda jest przemyślana. W pracy nie ma elementów, które można byłoby pominąć.

Pracę można podzielić na dwie części: pierwszą obejmującą rozdziały I-III, która stanowi opis przedmiotu badań Pani Marii A. Winogrodzkiej oraz drugą będącą oceną pod względem zachowania wartości konstytucyjnych obu ustaw deubekizacyjnych.

Rozdział I zatytułowany *Podstawy konstytucyjne* jest opisem zasad konstytucyjnych (sprawiedliwości społecznej, niedziałania prawa wstecz, równości, prawa do zabezpieczenia społecznego, ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa prawidłowej legislacji), które zdaniem Doktorantki będą miały znaczenie w ocenie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Należy zwrócić uwagę, że katalog zasad naczelných, które Autorka uważa za ważne w procesie

badań, jest szerszy niż te na które wskazuje w tezie głównej, gdzie odwołała się tylko do trzech zasad: zasady demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej oraz sprawiedliwości tranzytywnej. Jednak ta sprzeczność jest pozorna, ponieważ większość opisanych w tym rozdziale zasad jest rozwinięciem zasady demokratycznego państwa prawa. Natomiast na uwagę zasługuje, że Pani Maria A. Winogrodzka nie poprzestaje na opis niejako „zastanych” w Konstytucji zasad, do których odwołuje się w badaniach, ale pokazuje je na tle systemu wartości, które tworzy Konstytucja. Doktorantka bowiem słusznie podkreśla, że *wartości, które znalazły swój wyraz w Konstytucji RP, tworzą podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie. Ustawa zasadnicza jest aktem prawnym, który zawiera treści normatywne, czyli normy generalne i abstrakcyjne, jest aktem prawa pozytywnego o charakterystycznych cechach, takich jak: najwyższa moc prawna, szczególna nazwa, szczególna treść oraz szczególny tryb uchwalania i zmiany. Zawiera katalog podstawowych idei, wartości i zasad prawa, priorytetowych dla całego systemu prawnego, w tym dla poszczególnych gałęzi i działów prawa. Konstytucyjne idee, wartości i zasady powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawodawstwie oraz w sądowych i administracyjnych aktach stosowania prawa* (s. 17). Aksjologia Konstytucji odwołuje się do uniwersalnych wartości, których centrum jest dobro człowieka jako jednostki. Tworzenie i stosowanie prawa powinno odwoływać się do tych wartości, ponieważ prawo „bez wartości” staje się narzędziem do panowania jednych nad drugimi albo swego rodzaju bezduszną „instrukcją obsługi społeczeństwa”, której realizacja staje się celem samym w sobie. Natomiast pewien niedosyt wywołuje dość skrótowe odniesienie się przez Autorkę do zasady sprawiedliwości społecznej (s. 21-24). Zasada ta jest niestety często pomijana w rozważaniach nad aksjologią Konstytucji. Tymczasem umieszczona w jednym przepisie z zasadą demokratycznego państwa prawa stanowi niejako materialne wypełnienie zobowiązań państwa wobec swoich obywateli, którym nie tylko zapewnia się

bezpieczeństwo formalne, ale również bezpieczeństwo społeczne (por. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturowe*, Warszawa 1996). W tym zakresie rozważania zwarte w pracy tylko na kilku stronach wydają się niewystarczające. Warto z kolei pochwalić Panią Marię A. Winogradzką za ciekawe przedstawienie zasady prawa do zabezpieczenia społecznego w kontekście uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych, ale nie można zgodzić się z tezą, że *zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi swoisty rodzaj ustawowego „przywileju”* (s. 32). W tym zakresie bowiem inne zasady nabywania świadczeń z zabezpieczenia społecznego przez funkcjonariuszy służb specjalnych są uzasadnione warunkami ich służby, wobec tego nie można mówić o ich szczególnym czy wyjątkowym traktowaniu przez system ubezpieczeń społecznych. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast podkreślenie przez Doktorantkę znaczenia godności w badaniach nad rozwiązaniami emerytalno-rentowymi (s. 40-43). Ta kwestia ma jest bardzo istotna dla zrozumienia poruszanych w pracy zagadnień, ponieważ zarówno twórcy ustaw deubekizacyjnych jak i ich krytycy powoływali się na godność jako element uzasadniający ich poglądy.

W rozdziale II *Rozwiązania wybranych państw byłego bloku komunistycznego - Czechosłowacji, Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz krajów nadbałtyckich - wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa* Autorka w bardzo ciekawy sposób przedstawiła rozwiązania prawne dotyczące rozliczenia funkcjonariuszy byłych służb specjalnych z okresu komunistycznego w państwach znajdujących się w podobnej sytuacji jak Polska. Autorka słusznie wskazuje, że sposób rozliczeń z przeszłością, w tym również stosunek do funkcjonariuszy służb specjalnych okresu realnego socjalizmu, zależał od dwóch czynników: kultury politycznej w danym kraju oraz warunków wprowadzenia i utrzymania dyktatury. Stąd w wybranych krajach wprowadzono odmienne metody rozliczeń. Należy jednak wskazać, że w tej części pracy Pani

Maria A. Winogrodzka używa dla procesu rozliczeń funkcjonariuszy służb specjalnych określenia „lustracja”. Tymczasem lustracja dotyczy przede wszystkim tajnych współpracowników służb specjalnych okresu realnego socjalizmu, a zatem w organicznym zakresie może ona dotycząc samych funkcjonariuszy. W tym zakresie należałoby raczej użyć określenia weryfikacja, które dotyczy ewentualnego dalszego przyjęcia do służby w nowych strukturach demokratycznego państwa byłych funkcjonariuszy lub rozliczenia w przypadku ich odpowiedzialności za łamanie praw człowieka.

Rozdział III *Geneza i działalność organów bezpieczeństwa państwa oraz proces dekomunizacji* składa się z dwóch części – pierwszej, stanowiącej opis służb specjalnych Polski Ludowej (podrozdziały 1-2) oraz, drugiej będącej w istocie historycznym zapisem dotychczasowych prób prawnych rozliczeń w III Rzeczypospolitej okresu 1944-1989 (podrozdziały 3-4). Warto wskazać, że w tej części pracy Doktorantka prawidłowo używa dla określenia służb specjalnych Polski Ludowej określenia „organy bezpieczeństwa” - tak jak było to przyjęte w ówczesnej nomenklaturze i jest obecnie stosowane do określenia funkcjonujących w poprzednim ustroju służb specjalnych. Następnie opisuje proces likwidacji Służby Bezpieczeństwa i innych służb specjalnych oraz utworzenie Urzędu Ochrony Państwa - pierwszej służby specjalnej w demokratycznym państwie. W drugiej części rozdziału III przedstawia proces rozliczenia się z trudną historią okresu realnego socjalizmu w Polsce. W tym jednak zakresie ponownie utożsamia lustrację z kwestią rozliczenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, co nie wydaje się prawidłowe (s. 120-122). Wydaje się, że najważniejszą częścią tego rozdziału jest podrozdział 4 dotyczący tzw. sprawiedliwości tranzycyjnej, a więc prób rozliczenia okresu niedemokratycznej Polski, w tym także funkcjonariuszy służb specjalnych tego okresu. W tym zakresie słusznie podnosi, że to zagadnienie ma charakter nie tylko prawny, ale także moralny, odnoszący się do powszechnego poczucia sprawiedliwości.

Rozdziały IV *Proces zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.* i V *Procedura wprowadzenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz proces zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin* są wzajemnie uzupełniające, bowiem Pani Maria A. Winogrodzka dokonuje porównania dwóch wydawałoby się podobnych aktów prawnych, a jednocześnie tak w różny sposób, w kwestii przestrzegania zasad konstytucyjnych - konstruujących reguły pozbawienia świadczeń emerytalno-rentowych. W rozdziale IV Autorka omawia założenia ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, a także szczegółowe zasady i postępowanie w sprawie obniżenia świadczeń. Najważniejszą częścią rozdziału IV jest ocena przez Autorkę, z powołaniem na bogate orzecznictwo sądów (TK, SN, TSUE, ETPCz), realizacji przez ww. ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. zasad konstytucyjnych. W tym miejscu stawia ona odważną, niewspółgrającą z orzecznictwem tezę, że *prowadzone przepisy brutalnie traktują wszystkich tych funkcjonariuszy, którzy po upadku PRL pracowali dla III RP. Trudno nazwać to inaczej niż zemstą, ponieważ regulacje te mijają się z zasadami państwa prawa, lekceważą prawa nabyte, wprowadzają odpowiedzialność zbiorową, a także godzą w podstawowe prawa i wolności jednostki. Ochrona praw obywateli implikuje wskazywanie im nieodzowności wywiązywania się przez nich z obowiązków* (s.170). Jednoznacznie, zatem wskazuje, że jej zdaniem rozwiązania te nie są konstytucyjne, ponieważ w istocie są one odwetem na byłych funkcjonariuszach, ale niestety nie uzasadnia, dlaczego np. nie zgadza się choćby z wyrokiem TK z dnia 24 lutego 2010 r, sygn. akt K 6/09, w którym Sąd Konstytucyjny uznał przyjęte rozwiązania za zgodne z Konstytucją. Jest to o tyle ważne, że, jak słusznie zauważyła Autorka, rozwiązania prawne z roku 2009 r. stanowiły precedens, który był podstawą przyjęcia znaczenie bardziej restrykcyjnej ustawy w roku 2016. Brak rozważań Doktorantki w tym zakresie stanowi duży mankament tej części pracy.

Należy podkreślić, że ocena przez Panią Marię A. Winogrodzką zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin była znaczenie trudniejsza wobec tego, że Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie rozpoznał wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją ww. regulacji. Autorka jest wobec niej bardzo krytyczna podkreślając, z przywołaniem orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, że uchwalona ustawa jest sprzeczna z zasadami Konstytucji RP, a nadto *wprowadza odpowiedzialność zbiorową i domniemanie winy, działa wstecz na niekorzyść obywatela oraz od początku miała niegodziwy charakter* (s. 213). W tym zakresie pewien niedosyt budzi faktyczny brak przywołania przez Panią Marię A. Winogrodzką w tej części pracy bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczący zastosowania art. 8a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r., poz. 1280 ze zm.) statuującego uprawnienie ministra właściwego do spraw wewnętrznych do odstąpienia od reżimu ustawy ograniczającego uprawnienia emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa okresu Polski Ludowej i ich rodzin ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. W tym zakresie sądy administracyjne wielokrotnie piętnowały

przewlekłość postępowania wynikającą z braku przygotowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i IPN do rozpoznawania takich spraw (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 202/17, LEX nr 2404273 oraz z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 499/18, LEX nr 3060188). Orzecznictwa NSA wypracowało również koncepcję „szczególnie uzasadnionego przypadku”, która faktycznie znaczenie rozszerzyła możliwości zastosowania dobrodziejstwa art. 8a ww. ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. wobec funkcjonariusz lub jego rodziny (por. wyroki NSA z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1976/19, LEX nr 2771399 oraz sygn. akt I OSK 1711/19, LEX nr 2771718). Koncepcja ta bowiem określała, że organ powinien uwzględnić nie tylko przesłanki wymienione w przepisie, ponieważ są inne podane tylko przykładowo, ale również inne, które mogą dotyczące np. trudnej sytuacji rodzinnej lub zdrowotnej byłego funkcjonariusza lub członka jego rodziny. W orzeczeniach sądów administracyjnych znalazła się również krytyka zarówno przyjętych rozwiązań, jak i praktyki organów administracji publicznej. Stąd wydaje się, że odwołanie do orzeczeń NSA i WSA w Warszawie dotyczących decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanych na podstawie art. 8a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin byłaby ważnym uzupełnieniem rozważań Doktorantki

W Zakończeniu Autorka krytykuje przyjęte rozwiązania podnosząc, że uwzględniając obowiązujące normy prawne oraz uwarunkowania społecznoekonomiczne w tym zakresie, na podstawie poczynionych rozważań można sformułować postulat, iż byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa oraz członkowie ich rodzin powinni zachować swoje nabyte prawa do

świadczeń emerytalno-rentowych. Obecna sytuacja świadczy o słabości polskiego prawa i wynika przede wszystkim ze stanu prawodawstwa, który wymaga starannej i szybkiej poprawy (s. 217). Jej zdaniem zatem przyjęte rozwiązania są sprzeczne z wybranymi zasadami Konstytucji i, co więcej, faktycznie służą nieuprawnionej zemście na byłych funkcjonariuszach lub ich rodzinach. Natomiast nie są elementem sprawiedliwego rozliczenia z niedemokratyczną przeszłością lat 1944-1989.

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje 37 stron wydruku. Warto podkreślić różnorodność oraz liczbę dobranych aktów prawnych i opracowań. Podkreślić należy obszerny wykaz literatury obejmujący aż 293 pozycje w języku polskim i angielskim. Można odnieść wrażenie, że Autorka dążyła do tego, aby wykorzystać każdą publikację, która choćby w niewielkim stopniu może dotyczyć opisywanego tematu.

Na pozytywną ocenę zasługuje również dyscyplina Doktorantki w konstrukcji poszczególnych części pracy, które pod względem liczby jednostek redakcyjnych jak i liczby stron nie odbiegają od siebie wielkością. Oczywiście konstrukcja pracy nie świadczy o jej jakości. Niemniej jednak taka jednolita konstrukcja pracy ułatwia jej lekturę, a Panią Marię A. Winogradzką należy pochwalić, że nie uległa modzie na rozbijanie poszczególnych części pracy na podrozdziały i podpunkty podrozdziałów, co zwykle wprowadza czytelnika w konfuzję, ponieważ nie wie on, w którym tak naprawdę miejscu rozważań Autora się znajduje.

Nie zgłaszam uwag w kwestii formalno-technicznych. Natomiast chcę podkreślić, że na uwagę zasługuje sposób napisania pracy. Doktorantka opisując skomplikowane zagadnienia prawne uniknęła męczącej przesady w używaniu terminologii prawnej czy nadmiernego używania żargonu charakterystycznym dla służb specjalnych i systemu ubezpieczeń społecznych. Praca jest napisana

ładnym językiem, a precyzyjny sposób wyrażania myśli wskazuje na dużą kulturę słowa.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Marii Agaty Winogrodzkiej *Zmniejszenie świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin - podstawy konstytucyjne a praktyka*, przygotowana pod kierunkiem prof. dra hab. Marka Chmaja prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, zaś przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, a zatem spełnia ona warunki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz