

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Recenzja rozprawy doktorskiej
Pani mgr Marii Agaty Winogrodzkiej

„Zmniejszenie świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin – podstawy konstytucyjne a praktyka”, Warszawa 2023, ss. 255

I Uwagi ogólne

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi studium z dziedziny prawa konstytucyjnego dotyczące konstytucyjnych podstaw oraz praktyki legislacyjnej i sądowej w zakresie zmniejszania świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin.

Wybór zagadnienia naukowego będącego przedmiotem niniejszej rozprawy doktorskiej jest trafny i należyte uzasadniony (zob. *Wstęp*). Nie ma bowiem wątpliwości, że problematyka zmniejszania wysokości świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa i członków ich rodzin jest doniosłym zagadnieniem o polityczno-konstytucyjnym charakterze, zagadnieniem będącym przedmiotem rozlicznych sporów i kontrowersji zarówno w doktrynie prawa publicznego, jak i orzecznictwie sądowym, z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka włącznie. Zagadnieniu kolejnych ustaw tzw. dezubekizacyjnych poświęcono mniej opracowań naukowych z dziedziny prawa niż na to zasługuje. Recenzowana rozprawa doktorska uzupełnia te braki w zakresie, w jakim odnosi się do konstytucyjnych ram, w których ustawodawca realizuje cel polityczno-społeczny, którym jest zmniejszenie byłym pracownikom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa państwa vel służbę na rzecz totalitarnego państwa. Rozważania zawarte w rozprawie są oparte na prawidłowym założeniu, że cele procedury zmniejszania uposażenia emerytalnego i rentowego byłych pracowników służb bezpieczeństwa powinny być celami legitymizowanymi konstytucyjnie, a treść przyjętych rozwiązań oraz procedura ich wdrażania powinny być zgodne z podstawowymi/naczelnymi zasadami ustroju państwa. Autorka rozprawy opowiada się jednoznacznie za stosowaniem w tym zakresie konstytucyjnych metod i środków, co

wyklucza metody i środki polityczne motywowane „chęcią zemsty.” Wprawdzie może to zabrzmieć paradoksalnie, lecz należy podkreślić, że obecny ustawodawca stoi przed podobnym dylematem w zakresie restytucji praworządności w Polsce, a mianowicie między wyborem środków politycznych w formie uchwał Sejmu i środków konstytucyjnych w formie ustaw; recenzowana praca zawiera odpowiedź na to pytanie.

Doniosłość teoretyczna i pragmatyczna problematyki zgodności z konstytucją procesu zmniejszania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i ich rodzinom jest nie do przecenienia. Zagadnienie to będące przedmiotem rozbieżnych opinii w orzecznictwie sądowym (zob. uchwała SN z 16.9.2020 r. III UZP 1/20) i ostrych politycznych kontrowersji powinno być rozstrzygnięte zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i czynić zadość wymaganiom sprawiedliwości tranzycyjnej, podczas gdy recenzowana rozprawa wykazała ponad wszelką wątpliwość, że istnieją uzasadnione powody by twierdzić, że mamy w tym wypadku z aktem ustawowego odwetu, niespektującego podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego i naruszającego niektóre prawa i wolności konstytucyjne. Analizy dogmatyczne zawarte w rozprawie mogą stanowić cenną wskazówkę dla obecnej władzy, która zamierza „wyrzucić do kosza” ustawę z 2016 r.

Tytuł rozprawy jest sformułowany zasadniczo w sposób prawidłowy. Przedmiotem rozprawy doktorskiej Pani mgr M.A. Winogradzkiej są bowiem konstytucyjnoprawne zagadnienia zmniejszania świadczeń byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członków ich rodzin. Wprawdzie w tytule rozprawy Autorka posłużyła się sformułowaniem zawartym w pierwszej ustawie dezubekizacyjnej, podczas gdy obowiązująca obecnie ustawa z 2016 r. posługuje się innym określeniem swojego zakresu podmiotowego, jednakże wobec utrwalonego zwyczaju językowego i odnośnych wyjaśnień Autorki zawartych we *Wstępie* tytuł rozprawy nie budzi wątpliwości, jakiej grupy zawodowej dotyczy procedura zmniejszania świadczeń. Aby uniknąć nieporozumień w tytule pracy powinno jednak znaleźć się dookreślenie, że są to świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego dla byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i ich rodzin. Ponadto, jest to proces zmniejszania wysokości tych świadczeń, nie zaś zmniejszania świadczeń, jak sugeruje tytuł rozprawy

Struktura rozprawy doktorskiej Pani mgr M.A. Winogradzkiej jest poprawnie zbudowana. Można w niej wyróżnić następujące dwie części: pierwszą, historyczno-porównawczą, na którą składają się rozdziały II *Rozwiązania wybranych państw byłego bloku komunistycznego – Czechosłowacji, Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz krajów nadbałtyckich – wobec funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa* i III *Geneza i*

działalność organów bezpieczeństwa państwa oraz proces dekomunizacji, drugą, analityczno-dogmatyczną, którą tworzą rozdziały: I Podstawy konstytucyjne, IV Proces zmniejszania świadczeń po wprowadzeniu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. V Procedura wprowadzania ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz proces pomniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin; rozprawę zamyka Zakończenie, które zawiera rekapitulację zasadniczych tez i wniosków rozprawy. Rozprawa zyskałaby na przejrzystości, gdyby kolejność rozdziałów była zgodna z powyższymi sugestiami. Niewątpliwie umownie wyróżniona część pierwsza rozprawy ma charakter wprowadzający do rozważań zawartych w części drugiej, w której prowadzone są analizy i formułowane wnioski zasadniczej – z punktu widzenia celów i założeń rozprawy – natury, a mianowicie dotyczące konstytucyjności rozwiązań ustawowych polegających na zmniejszaniu świadczeń z uposażenia emerytalnego byłych pracowników organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin.

Autorka recenzowanej rozprawy wypowiada się wyraźnie odnośnie do przyjętych w rozprawie metod badawczych. Deklaruje posługiwanie się metodą prawną-analityczną, którą w świetle wyjaśnień na s. 7-8 należy uznać za klasyczną metodę dogmatyczną, metodą komparatystyczną i metodą historyczną.

Recenzowana rozprawa jest napisana pragmatycznie jasnym, prostym i komunikatywnym językiem.

II. Układ rozprawy i struktura podziału jej treści

W Rozdziale I, który stanowi punkt wyjścia i nieodzowne tło dalszych rozważań nad stanowieniem i stosowaniem przepisów dotyczących zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i członkom ich rodzin, Autorka prezentuje i opisuje podstawy konstytucyjne relewantne dla oceny konstytucyjności tych rozwiązań ustawowych w postaci zasad, wartości i praw konstytucyjnych. Do tych zasad/wartości zalicza m.in. dobro, prawo do informacji, prawo do prywatności, sprawiedliwość, demokratyczne państwo prawne, godność człowieka. Następnie analizuje charakter prawny i funkcje podstawowych zasad i wartości jako podstawowych zasad konstytucyjnych (s. 18-21). Spośród zasad i wartości konstytucyjnych szczególne znaczenie w omawianym kontekście przypisuje zasadzie sprawiedliwości społecznej, zasadzie równości i zasadzie niedziałania prawa wstecz (s. 21-30), zasadzie ochrony praw nabytych oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 30-39), ochronie godności oraz

wolności praw człowieka i obywatela (s. 39-48) oraz zasadzie prawidłowej legislacji (s. 48-54).

Rozdział II rozprawy poświęcony jest opisowi rozwiązań prawnych kilku państw byłego Bloku Wschodniego w obszarze lustracji, dekomunizacji, weryfikacji i zmniejszania uposażeń emerytalnych byłym pracownikom aparatu represji w tych państwach. Prezentując wskazane rozwiązania Autorka sytuuje je w kompleksie zagadnień tzw. sprawiedliwości tranzytywnej (*transitive justice*) w ujęciu M. Krotoszyńskiego, którą Z. Ziemiński „O pojmowaniu sprawiedliwości”, Lublin 1992 nazwał „sprawiedliwością odpłaty.”

Rozdział III przedstawia krótki rys historyczny rozwoju aparatu represji w Polsce, jego kompetencji, organizacji i procedur oraz głównych kierunków jego działalności w latach 1945-1990 (pkt 1) prac komisji mających na celu weryfikację byłych pracowników aparatu represji do pracy w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji, pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych czy w wojskowych służbach informacyjnych (pkt 2) niepełnej i ostrożnej dekomunizacji ograniczonej do procedur lustracyjnych (pkt 3); rozdział zamyka teoretyczna analiza koncepcji sprawiedliwości okresu przejściowego (*transitional justice*) (pkt 4), która, jako rekonstruuja zasadę sprawiedliwości, powinna znaleźć się w rozdziale I.

W Rozdziale IV zawarte są dogmatyczne analizy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 (Dz.U. Nr 24, poz. 145), poprzedzone uwagami o ratio legis tej ustawy i procedurą jej uchwalenia (pkt 1). Następnie Autorka rozprawy omawia „proces zmniejszania świadczeń w praktyce”, w tym faktyczny udział Instytutu Pamięci Narodowej w procedurze zmniejszania świadczeń osobom objętym zakresem podmiotowym ustawy (s. 151-154) oraz stosowanie przepisów ustawy przez sądy, w tym TK, SN, ETPCz i TSUE (ten ostatni Sąd nie udzielił odpowiedzi na pytanie prawne sądu polskiego o zgodność ustawy z 2009 r. z prawem Unii) (s. 156-170).

Rozdział V zawiera krytyczną (z perspektywy polskiego konstytucjonalizmu) analizę i ocenę założeń ustawy z 2016 r. (pkt 1), jako prawa opartego na zasadzie zbiorowej odpowiedzialności (pkt 2) oraz stosowanie tej ustawy przez sądy powszechne (pkt 3 i 4), TK (pkt 5) i ETPCz (pkt 6).

Rozprawę zamyka Zakończenie, w którym obok rekapitulacji zasadniczych tez i wniosków rozprawy, Autorka formułuje postulat de lege ferenda (s. 217-218).

Biorąc pod rozwagę powyższe należy stwierdzić, iż cechy konstrukcyjne recenzowanej rozprawy oraz zasadnicze elementy jej treści sprawiają, iż rozprawa doktorska Pani magister A.M. Winogrodzkiej wstępnie zasługuje na ocenę pozytywną.

III. Wartość naukowa rozprawy

Recenzowana rozprawa ma charakter monograficzny w tym znaczeniu, że w sposób całościowy, systematyczny i w zasadzie wyczerpujący analizuje, konstruuje i ocenia ustawowy, administracyjny i sądowy proces zmniejszania świadczeń z uposażenia emerytalnego i rentowego byłym pracownikom służb bezpieczeństwa państwa i ich rodzinom. Dotychczasowe, nieliczne, opracowania naukowe z tego zakresu, koncentrują się jak dotychczas na opisie i ocenach odnośnego orzecznictwa sądowego lub stanowią fragment publikacji o szerszych ramach analitycznych, takich jak np. dekomunizacja czy dezubekizacja oraz sprawiedliwość okresu przejściowego. Wysoka wartość naukowa recenzowanej rozprawy przejawia się w tym, że Autorka po pierwsze - systematyzuje i syntetyzuje dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego w tym przedmiocie, co stanowi dobry punkt wyjścia do krytycznej i samodzielnej ich oceny pod kątem zgodności tego zabiegu legislacyjnego i orzeczniczego z zasadami i wartościami konstytucyjnymi opisanymi w Rozdziale I i III pkt 4 rozprawy, po drugie – konstruuje poprawną metodologicznie i merytorycznie tezę o niekonstytucyjności przepisów ustawowych zmniejszanych odnośnie świadczenia byłym pracownikom służb bezpieczeństwa państwa i ich rodzinom, przy czym większym stopniem niekonstytucyjności Autorka wydaje się słusznie obarczać działania ustawodawcy z 2016 r.

Rozprawa doktorska Pani magister A.M. Winogrodzkiej nie tylko zatem porządkuje rozproszone w opracowaniach naukowych i orzecznictwie sądowym oraz opiniach prawnych sporządzanych na zlecenie prawodawców i stron postępowań sądowych poglądy i stanowiska odnośnie do konstytucyjności ustaw zmniejszających *ex lege* świadczenia z uposażenia emerytalnego i rentowego byłych pracowników służby bezpieczeństwa i ich rodzin, lecz także poddaje je krytycznej analizie pod kątem uprzednio przyjętych założeń badawczych. Wysiłek twórczy Autorki należy ocenić tym bardziej wysoko, że tytułowe zagadnienie nie było przedmiotem szerszych rozważań w piśmiennictwie lub dotyczyło kwestii incydentalnych w stosunku do zagadnienia głównego, np. M. Gąsiorowska, *Przewlekłość postępowania w postępowaniach o obniżenie świadczeń byłym funkcjonariuszom na tle drugiej tzw. ustawy dezubekizacyjnej*, EPS 2023, nr 12, s. 12-17.

Twierdzenia zawarte w rozprawie są uporządkowane według jednolitej zasady merytorycznej, jaką jest teza o niekonstytucyjnym charakterze procesu zmniejszania świadczeń byłym pracownikom organów bezpieczeństwa państwa i ich rodzin, określonego w ustawach z 1994 r., 2009 r. i 2016 r.

Uzasadnianie twierdzeń dogmatycznych i pozadogmatycznych w prawoznawstwie polega na wskazywaniu argumentów skłaniających do uznania prawdziwości danego zdania. W związku z tym należy podkreślić, że zasadnicze tezy rozprawy są należycie uzasadnione. Autorka w sposób konsekwentny przedstawia wiele argumentów różnej natury nakazujących uznać prawidłowość i poprawność zawartych w rozprawie analiz i wniosków.

Autorka rozprawy przekonująco, z powołaniem się na odnośne orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych, uzasadnia pogląd, że powyższe ustawy dezubekizacyjne naruszają podstawowe zasady ustroju i prawa konstytucyjne obywateli RP. Krytyka pod tym kątem ustawy z 2009 r. (Rozdział I) jest jednak zbyt uproszczona i zbyt emocjonalna, niedostatecznie uzasadniona, a zatem powierzchowna. Teza, że ustawodawca brutalnie traktuje wszystkich funkcjonariuszy, działa z zemsty, wprowadza odpowiedzialność zbiorową i lekceważy prawa nabyte (s. 170) wymagała gruntowniejszego uzasadnienia niż kilka odnośnych stwierdzeń zawartych w Rozdziale IV czy odwołanie się do zdań odrębnych sędziów TK w wyrokach stwierdzających konstytucyjność ustaw zmniejszających te świadczenia. Wprawdzie Autorka w Rozdziale I omawia niektóre z zasad konstytucyjnych, których naruszenia dopuścił się ustawodawca uchwalając ustawę z 2009 r. i rekonstruuje ich treść w związku z kwestionowanymi przepisami, to jednak należało moim zdaniem rozwinąć w Rozdziale IV argumenty z niekonstytucyjności z powołaniem się na te zasady jako wzorce. W szczególności interesujące w tym kontekście byłoby poznanie stanowiska Autorki w kwestii operacjonalizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, przy założeniu, że konstytucja chroni prawa słusznie nabyte czy w kwestii stosowania odpowiedzialności zbiorowej wobec pracowników służb oraz naruszenia zasady równości wobec prawa. Zgadza się z Autorką, że ustawa z dnia 2009 r. jest aktem odwetu lub aktem zemsty, zastanawiam się, czy system ubezpieczeń społecznych może być wykorzystywany w celach represyjnych, zwłaszcza gdy ustawodawstwo nie różnicuje charakteru zatrudnienia w tych służbach na funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Autorka nie podaje powodów, dla których nie uwzględniła w swoich rozważaniach argumentacji przyjętej w wyroku TK z 16.06.2021 r., P 10/20, OTK-A 2021, nr 40, w którym TK ocenił zgodność z Konstytucją obniżenia wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa. Nawet jeżeli Autorka ograniczyła zakres rozważań i analiz do

zmniejszania wysokości emerytury, to w uzasadnieniu zdania odrębnego sędziego L. Kieresa i sędziego P. Pszczółkowskiego przedstawiono wiele interesujących konstytucyjnych argumentów za stwierdzeniem przez TK niekonstytucyjności art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego....”

Inaczej odnośnie do analiz niekonstytucyjności ustawy z 2016 r. (Rozdział V), które opierają się na szerszej argumentacji niż przedstawiona w Rozdziale I mimo zasadniczo tożsamyh zagadnień prawnych. Na uwagę zasługuje w szczególności rozprawienie się Autorki z lansowaną w środowiskach politycznych i naukowych tezą, że PRL była państwem totalitarnym, także po 1956 r. W świetle rezultatów badań w innych niż nauka prawa dziedzinach nauki, takich jak politologia, jest bowiem oczywiste, że PRL nie spełniała przesłanek uznania za państwo totalitarne (zob. stale aktualną opracowanie C.J. Friedricha i Z. Brzezinskiego, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press 1965), a zatem tytuł ustawy z 2016 r. nie tylko zakłamuje rzeczywistość historyczna, ale stanowi w istocie pretekst do nielegitymizowanego stosowania środka represyjnego, którym jest przewidziane w ustawie zmniejszenie wysokości świadczeń wszystkim bez różnicy osobom będącym w służbie na rzecz „totalitarnego państwa.” Prowadzi to, jak podkreśla Autorka rozprawy (s. 193), do naruszenia zasady równości, a mianowicie „równego traktowania nierównych”, tj. jednakowego traktowania przez ustawodawcę osób, które pełniły wyłącznie służbę dla „państwa totalitarnego” i osób, które wprawdzie pełniły w przeszłości taką służbę, lecz następnie w wyniku legalnych procedur weryfikacyjnych pełniły dalszą służbę w na rzecz demokratycznego państwa prawnego. Zasada równości pełni w tym przypadku funkcje ochronną w stosunku jedynie do tej drugiej grupy pracowników służb.

Podsumowując pozytywne strony recenzowanej rozprawy należy podkreślić, że jest ona oparta na solidnym i wszechstronnym materiale źródłowym, głównie orzecznictwie sądowym zaś znakomita większość tez i wniosków jest niepodważalna, przekonująca i należycie uzasadniona. Wszystko to świadczy dobitnie, że Autorka dobrze opanowała naukowy warsztat badawczy, potwierdziła uzdolnienia do twórczej pracy naukowej oraz zdolność samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych z dziedziny prawa konstytucyjnego.

IV. Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie przez jej Autorkę problemu naukowego z zakresu prawa konstytucyjnego. Merytoryczna zawartość rozprawy wykazuje ponad wszelką wątpliwość, że Autorka posiada ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej nauka prawa konstytucyjnego i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej nad zagadnieniem prawnym stanowiącym przedmiot tej rozprawy. W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani magister Marii Agaty Winogrodzkiej spełnia wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.).