

Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa

1. Wprowadzenie

Zaraz po wejściu w życie Konstytucji RP (dalej też: Konstytucji) nie budził większych wątpliwości pogląd, zgodnie z którym norma zawarta w jej art. 19: „Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”, ze względu na ogólnikowy i kierunkowy charakter nie powinna być identyfikowana z tzw. prawem podmiotowym, tj. prawem, które określa podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany, prawny obowiązek określonego zachowania się ze strony podmiotu zobowiązanego na rzecz podmiotu prawa oraz zespół przesłanek, od których zależy aktualizacja konkretnego obowiązku¹. Wskazywano, że w przepisie tym określona została zasada polityki państwa, z której „bezpośrednio nie wynikają żadne prawa podmiotowe jednostki” i której nie można łączyć „z żadnymi konkretnie sformułowanymi prawami jednostki”². Stwierdzano jednocześnie, że zasięg i treść opieki, o której mowa w tym przepisie, „są ustalone w unormowaniach pozakonstytucyjnych”³.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie było błędem traktowanie art. 19 Konstytucji RP jako szczególnego rodzaju konstrukcji prawnej odnoszącej się do państwa polskiego i odpowiednich władz (przede wszystkim władzy ustawodawczej i wykonawczej), i definiującej ich obowiązki w zakresie stworzenia elementów systemu pomocy (opieki) socjalnej, którego adresatem miała być określona grupa społeczna, w tym przypadku weterani walk o niepodległość (w tym inwalidzi wojenni). W takim ujęciu umieszczenie tego przepisu w treści rozdziału I Konstytucji miałyby na celu wzmocnienie przekonania o konieczności i intensywności działań podejmowanych przez państwo polskie w celu zapewnienia opieki właśnie tej kategorii osób⁴. Norma ta stanowiąc o obowiązkach Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do ogólnie przywołanego pojęcia – opieki – nie kreując odrębnego prawa podmiotowego, powinna być zawsze traktowana jako podstawa badania konstytucyjności prawa, co do zasady nie mogła być jednak uznana za podstawę formułowania konkretnych roszczeń jednostki wobec władz publicznych⁵.

Warto podkreślić, że norma o treści ostatecznie przyjętej w art. 19 Konstytucji RP nie została zamieszczona ani w projekcie jednolitym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu wariantowym z dnia 20 stycznia 1995 roku, ani w projekcie wypracowanym w dniu 16 stycznia 1997 r. przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Przepis ten został wprowadzony dopiero w trakcie przegłosowania poprawek zgłoszonych do projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 24–28 lutego i rozpatrzonych przez Komisję Konstytucyjną w dniach

¹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Zakamycze 1999, s. 20.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 108 i 117.

³ J. Boć, *Komentarz do art. 19 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 19.

⁴ L. Garlicki, *Komentarz – Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 4.

⁵ *Ibidem*, s. 4.

7–14 marca 1997 roku⁶. Biorąc pod uwagę dyskusję nad wszystkimi innymi przepisami Konstytucji, trzeba stwierdzić, że fakt jej zamieszczenia, jak również miejsce, w którym to nastąpiło (rozdział I Konstytucji), jest efektem bardzo szybkiej decyzji ustrojodawcy.

Przyjąć jednocześnie można, że decydujące znaczenie dla wpisania do rozdziału I Konstytucji RP art. 19 mógł mieć też fakt, że przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: Trybunał lub TK) zawisła sprawa, która dotyczyła konstytucyjności ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent o zmianie niektórych ustaw w zakresie dotyczącym bezpośrednio działalności w ruchu oporu kombatantów pobierających emerytury lub renty inwalidzkie. Trybunał rozstrzygnął ją wprawdzie dopiero we wrześniu 1997 r., ale sam fakt badania konstytucyjności tej regulacji (wniosek wpłynął w 1996 r.), jak i fakt konstytucyjnego wyartykułowania prawa do opieki w przepisach Konstytucji z 1952 roku (w 1976 r., o czym niżej), w znacznym stopniu stały się przesłankami uzasadniającymi zamieszczenie właśnie tego postanowienia w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

2. Regulacje międzynarodowe

Odwołując się do regulacji prawnomiędzynarodowych, musimy mieć na względzie specyfikę podmiotu ochrony. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z koniecznością sprecyzowania tej grupy osób, których funkcjonowanie wiązało się z udziałem w działaniach wojennych. Pierwszą taką grupą mogą być oczywiście żołnierze i jeńcy wojenni, a w szerszym ujęciu kombatanci⁷. W tym zakresie można się odwołać do przepisów Konwencji Genewskiej w sprawie traktowania jeńców, a w szczególności art. 4, który definiuje stronę podmiotową oraz prezentuje istotne rozróżnienie na tzw. kombatantów i niekombatantów⁸. W szerszym zakresie musimy też uwzględnić Protokoły dodatkowe przyjęte do konwencji z 1949 roku⁹.

Na gruncie przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰, pomimo że brak jest przepisów, które bezpośrednio dotyczą ochrony praw weteranów (kombatantów), stwierdzono iż art. 6 ust. 1 Konwencji (prawo do sądu) może być traktowany jako podstawa skargi zmierzającej do ustalenia, czy skarżący powinien uzyskać „status kombatanta oraz że ostateczne rozstrzygnięcie tego postępowania było decydujące dla jego praw majątkowych, konkretnie «świadczenia dla kombatanta», czyli określonej sumy pieniędzy”¹¹.

Na koniec warto wspomnieć o funkcjonującej od kilkudziesięciu lat Światowej Federacji Weteranów (istnieje od 1950 r.), działającej pod patronatem ONZ i skupiającej ponad 90 państw, w tym Polskę. Siedziba Federacji znajduje się w Paryżu.

⁶ Zob. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 2, przyg. R. Chruściak, Warszawa 1997 s. 5 i n. Jeszcze w dniu 7 marca podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej przedmiotowej regulacji nie omawiano, zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XLIV, Warszawa 1997.

⁷ Zob. P. Łubiński, *Status jeńców wojennych w świetle postanowień III Konwencji Genewskiej*, oprac. na stronie: www.spmp.tbsp.pl/upload/IIIKG.doc

⁸ Zob. szerzej: M. Głuchowska, K. Zeidler, *Status jeńca wojennego wybrane zagadnienia*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne, Konflikt rosyjsko-gruziński w 2008 r.*, t. 2, Gdynia 2011, s. 187 i n.

⁹ Zob. szerzej: M. Przybysz, *Zastosowanie praw człowieka w realiach konfliktu zbrojnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1/1, Toruń 2010, s. 72.

¹⁰ Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka 19 stycznia 1993 r., a od 1 maja 1993 r. Europejska Komisja Praw Człowieka (dalej: EKPCz) uzyskała kompetencje do rozpatrywania skarg na władze polskie w związku z naruszeniami Konwencji. W deklaracji Rządu RP o uznaniu jurysdykcji ETPCz złożonej 16 marca 1993 r. zawarto zastrzeżenie, że „skargi będą mogły się odnosić do wszystkich czynów, decyzji i faktów, które nastąpiły po dniu 30 IV 1993 r.”

¹¹ Wyrok EKPCz z 15 czerwca 2004 r., 77741/01.

3. Podmiot opieki – problemy definicyjne

Warto zwrócić uwagę na specyficzny sposób zdefiniowania przez ustawodawcę konstytucyjnego podmiotów, którym państwo polskie miało zapewnić opiekę. Posłużono się szerszym pojęciem „weterana walk o niepodległość” oraz węższym „weterana inwalidy wojennego”. Jednocześnie można tylko domniemywać, że chodzi tu o obywatela polskiego, który ze względu na swój udział w walkach o niepodległość Polski mógłby się o taką ochronę ubiegać. Jednocześnie brak takiego kryterium (obywatelstwa) bezpośrednio wpisanego do treści art. 19 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że skutecznie na takie prawo mógłby powoływać się każdy, kto w przeszłości – nawet nie będąc obywatelem polskim – brał czynny udział w walce o jej niepodległość. Z tego też powodu trudno jednoznacznie dookreślić uprawnionego realizującego swoje roszczenie. Mając na względzie konstytucyjne odwołanie się do równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) trzeba też zdawać sobie sprawę, że determinującym kryterium ma połączenie pojęcia „weterana” ze zwrotem „walka o niepodległość”.

Oczywiście w żadnym z pozostałych postanowień Konstytucji RP nie doszło do choćby szcątkowego określenia pojęcia „weterana” czy „weterana inwalidy wojennego”. Pierwsze, szersze pojęcie wskazuje, że może to być zarówno osoba, która brała udział w działaniach wojennych, jak również taka, która uczestniczyła w walce o niepodległość w czasie, w którym nie toczyły się już działania wojenne¹². Oznaczać to mogło objęcie opieką tej kategorii osób, które już po drugiej wojnie światowej uczestniczyły w działaniach przeciwko władzy ludowej, kontynuując walkę o odzyskanie przez Polskę pełnej suwerenności. Natomiast pojęcie „weterana inwalidy wojennego” mogłoby być identyfikowane z tymi osobami, które podczas trwania działań wojennych doznały uszczerbku na zdrowiu w stopniu pozwalającym na uznanie je za inwalidów. Również i w tym zakresie konieczne byłoby ustawowe określenie przesłanek i procedur służących jasnemu i czytelnemu zdefiniowaniu takiego kręgu osób.

Jedynym elementem uszczegółowiającym, znajdującym się w treści Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. jest odwołanie poczynione w jej preambule. Wyraźnie wskazuje się w niej na „wdzięczność naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”. W istocie ten fragment zdaje się częściowo rozwiązywać wcześniej wskazane problemy dotyczące identyfikacji podmiotu opieki. Odwołanie do przodków w zasadzie powinno się odnosić do tych, którzy realizując swój podstawowy obywatelski obowiązek, czynnie uczestniczyli w działaniach, które identyfikowane byłyby z walką o niepodległość¹³. Zgodzić się więc można, że bezpośrednim podmiotem owej opieki jest wyłącznie obywatel polski¹⁴, choć nie jest wykluczone szersze jego zdefiniowanie. Można

¹² L. Garlicki wskazuje, że „muszą to być uczestnicy (weterani) «walk», a więc działań łączących się z użyciem siły (choćby przez jedną ze stron) i niosących realne ryzyko utraty życia bądź zdrowia. O walkach można mówić tylko tam, gdzie wśród ich uczestników pojawiają się także ofiary”. Wskazuje też, że „walka o niepodległość kojarzy się przede wszystkim z polskim wysiłkiem zbrojnym w czasie II wojny światowej (a także – choć tu substrat osobowy «weteranów» stał się już minimalny z wojną 1920 r., powstaniem śląskimi, czy I wojną światową [...] Większa swoboda interpretacji historycznej odnosi się do pozostałych okresów historii Polski, musi być jednak dokonywana z uwzględnieniem wspomnianego wyżej kontekstu historycznego”, L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 3.

¹³ NSA, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnych, nieco inaczej widział kwestię konstytucjonalizacji prawa do opieki. Wskazywał, że „Konstytucjonalizacja ochrony przyznawanej weteranom walk o niepodległość łączy się – zdaniem NSA – z wątpliwościami co do zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanach z art. 30 Konstytucji. Jest niewątpliwe, że racją wprowadzenia art. 19 Konstytucji jest nie tylko zagwarantowanie weteranom walk opieki wyrażającej się w świadczeniach majątkowych (na miarę możliwości państwa), ale przede wszystkim wyrażenie szacunku i wdzięczności w sferze niemajątkowej. To zaś nakazuje widzieć problem przez pryzmat godności (art. 30 Konstytucji)”.

¹⁴ Tak. L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 3.

bowiem przyjąć, że kryterium obywatelstwa będzie istotnym kryterium różnicującym z punktu widzenia dostępu do określonego rodzaju przywilejów (uprawnień) związanych z systemem takiej opieki. Nie można w związku z tym wykluczyć, że pewne przywileje będą następstwem nie tyle partycypacji w świadczeniach o charakterze finansowym i rzeczowym, które ze swej istoty mogą mieć charakter stały, ile innych, np. honorowych.

Prawidłowo wskazuje się w literaturze, że pojęcie „walki o niepodległość”, choć również nie zdefiniowane w treści Konstytucji, musi być traktowane szerzej „niż działania wojenne bezpośrednio przyczyniające się do utrzymania lub odzyskania niepodległości”¹⁵. W praktyce jest to jednak dodatkowy element utrudniający określenie potencjalnego uprawnionego, w żadnym razie nie służy bowiem jego bliższemu skonkretyzowaniu.

Oczywiście można też interpretować treść art. 19 Konstytucji RP w odwołaniu do tzw. pojęć zastanych. W tym zakresie warto przecież pamiętać o istniejących w poprzednim okresie rozwiązaniach konstytucyjnych, tj. art. 76 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.¹⁶, który pozostawiony w mocy przez art. 77 Ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym¹⁷ obowiązywał do 17 października 1997 r. Odwołanie takie wydaje się nie mieć większego znaczenia ze względu na nieco inny sposób zdefiniowania podmiotu uprawnionego, jak i związania jego osoby (tu podobnie weterana) z odmienną przestrzenią, tzn. z walką o wyzwolenie narodowe i społeczne.

W konkluzji, nie budzi wątpliwości, że jedynym miejscem, w którym mogłoby dojść do czytelnego zdefiniowania uprawnionego z punktu widzenia definicji treści art. 19 Konstytucji RP jest ustawa.

4. Przedmiot i zakres konstytucyjnej opieki

Zapewnienie szczególnej opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji RP również nie znajduje jakiegokolwiek uszczegółowienia w pozostałych jej postanowieniach. W zasadzie można jedynie domniemywać, że osoba (osoby), o której tam mowa, mają prawo oczekiwać ze strony państwa działań, które nakierowane będą na stworzenie im odpowiednich warunków egzystencji i to nie takich, które gwarantować będą tylko podstawowe, minimalne potrzeby, ale ze względu na podkreślenie, iż ma to być opieka szczególna, takie, które z jednej strony uwzględniają poświęcenie i trud tej grupy osób, w odpowiedni sposób wynagradzając im to, co poświęcili, a z drugiej często zapewniając skuteczną ochronę przed negatywnymi dla zdrowia skutkami osobistego zaangażowania, których efektem może być niemożność świadczenia pracy, konieczność szczególnej opieki lekarskiej, pomocy innej osoby czy ciągłej rehabilitacji. W tym też zakresie podstawowym obowiązkiem państwa staje się sprecyzowanie całego systemu rozwiązań, które definiować muszą, w jaki sposób opieka taka byłaby realizowana i z jakich środków miałyby się odbywać jej finansowanie.

Wprowadzenie tej regulacji do rozdziału I Konstytucji RP musi mieć wpływ na zakres i charakter regulacji ustawowych stanowiących o jej uszczegółowieniu. Trudno jednak wskazać na sztywne zasady, które miałyby odróżniać „specjalną opiekę socjalną” od „opieki normalnej”, którą objęte byłyby inne niż weterani osoby. Trzeba przyjąć, że owa specjalna opieka powinna wiązać się z konkretyzacją jakości świadczeń sprecyzowanych ze względu na charakter osób, które są (bądź powinny) zostać nią objęte. Biorąc pod uwagę

¹⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 19 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 122.

¹⁶ „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia wszechstronną opiekę weteranom walk o wyzwolenie narodowe i społeczne”, t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

¹⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426.

pierwotny cel charakteryzujący wprowadzenie podobnej regulacji do treści Konstytucji PRL w 1976 r., chodziłoby tu o taką opiekę, która osobom starszym, schorowanym, a w szczególności inwalidom wojennym zapewniłaby podstawy godnej egzystencji. W tym zakresie chodziłoby zarówno o kwestie finansowe, a więc odpowiednie uposażenie emerytalne bądź rentowe, a z drugiej strony odpowiednie, sprofilowane świadczenia rzeczowe, których celem byłoby stworzenie tej grupie osób normalnych warunków życia.

Okazuje się jednak, że pojęcie walki o niepodległość może być rozumiane szerzej. Czytelnym przykładem są inicjatywy ustawowe, których celem jest objęcie opieką nowych osób. Projektodawca zmierza bowiem do potwierdzenia, że działalność opozycyjna i walka prowadzona z władzami komunistycznymi do 1989 roku powinna również zostać objęta szczególną opieką. W takim ujęciu mielibyśmy do czynienia z rozszerzeniem podmiotu ochrony poza dotychczasowe jego rozumienie¹⁸.

Z punktu widzenia konstytucyjnego ujęcia uprawnionego osoby takie nie mogłyby w żadnym razie zostać zidentyfikowane jako inwalidzi wojenni, ale nie jest wykluczona ich identyfikacja z weteranami walk o niepodległość. Uzasadnienie takiego, a nie innego traktowania odnaleźć możemy w przywoływanej już treści preambuły do Konstytucji. Ustrojodawca sam stwierdza, że Ojczyzna nasza odzyskała dopiero w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie. Z tego też powodu możemy mówić o pewnym przedziale czasowym, a w konsekwencji kwalifikować określonego rodzaju działalność i jej skutki (także w sferze życia i zdrowia konkretnych osób) nakierowane na odzyskanie możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia – z walką o niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej.

Również i w tym zakresie jedynym miejscem, w którym mogłoby dojść do czytelnego zdefiniowania przedmiotu gwarantowanej „szczególnej opieki”, musi być ustawa.

5. Redefinicja treści art. 19 Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Wbrew wyraźnym deklaracjom, które definiowały treść art. 19 Konstytucji RP raczej jako zasadę polityki państwa z jednej strony gwarantującej określonej i zasłużonej grupie obywateli, że państwo polskie o nich nie zapomni, a z drugiej strony przenoszącej całość konkretyzacji zakresu i charakteru uprawnień składających się na pojęcie opieki na drogę ustawową, w niedługim czasie doszło do redefinicji roli i znaczenia tego przepisu.

¹⁸ Poselski projekt ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość RP (druk sejmowy nr 1099); Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1417), czy ostatnio wniesiony przez grupę posłów (24 lutego 2014 r.) projekt ustawy o statusie Weterana Opozycji Antykomunistycznej i Korpusie weterana Opozycji Antykomunistycznej wobec dyktatury komunistycznej w latach 1956–1989 oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W tym ostatnim projekcie w uzasadnieniu wskazuje się bezpośrednio na treść art. 19 Konstytucji RP, podkreślając ponadto: „Celem projektowanej ustawy jest więc zapewnienie działaczom opozycji antykomunistycznej godziwych warunków życia i należytego im szacunku. W ciągu dwudziestu lat od uzyskania przez Polskę niepodległości Sejm podejmował kilkakrotnie działania zmierzające do oddania należnej czci bohaterom walki o lepszą Polskę (m.in. Uchwałą Sejmu RP z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego (M.P. z 1998 r. Nr 20, poz. 287)). Niniejszy projekt ustawy jest wypełnieniem złożonych wcześniej deklaracji” – projekt dostępny na stronie www.sejm.gov.pl. Warto też zapoznać się z senackim projektem ustawy o pomocy dla działaczy opozycji demokratycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych (druk senacki nr 449 z 20 września 2013 r.). Z drugiej strony trzeba jednak podkreślić istnienie w tym obszarze odrębnych regulacji, których celem jest zadośćuczynienie doznany krzywdom z tego okresu. Chodzi tu o: ustawę z 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989, Dz. U. Nr 91, poz. 741 ze zm., oraz ustawę z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm.

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. doszło do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, którego znaczenia nie można pominąć. Jak już wspominałem, orzeczenie to dotyczyło konstytucyjności ustawy o rewalforyzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.)¹⁹. Oczywiście nie jest to jedyna regulacja ustawowa z tego zakresu. Nie można zapomnieć również o innych, które też stały się przedmiotem oceny z punktu widzenia ich konstytucyjności, np. ustawy z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin²⁰.

Trybunał podkreślał w swych dotychczasowych wypowiedziach, że celem przyznanych i gwarantowanych ustawowo kombatanom uprawnień jest „uhonorowanie zasług obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny przez walkę zbrojną lub działalność cywilną”. Jednocześnie zdefiniował podstawowe zasady, które charakteryzować powinny treść regulacji ustawowej. Wskazał, że:

- „wszyscy kombataneci powinni być traktowani z jednakowym szacunkiem i równą troską. Uprawnienia przewidziane w ustawie powinny zatem obejmować na tych samych zasadach wszystkie osoby, które uzyskały potwierdzenie działalności kombatanckiej bez szczególnego faworyzowania lub dyskryminowania niektórych z nich. Reguła ta dotyczy także uprawnień, które sprowadzają się do zaliczenia okresów działalności kombatanckiej i działalności z nią równorzędnej do stażu, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych przez kombatanatów oraz wysokość przyznawanych im świadczeń. Uczestnictwo w ruchu oporu, jako część działalności kombatanckiej, powinno więc być oceniane w ten sam lub bardzo zbliżony sposób, bez względu na przyszły status w sferze uprawnień emerytalno-rentowych osób biorących udział w tym ruchu”²¹;
- ustawodawca nie powinien wprowadzać takiego zróżnicowania uprawnionych osób, które prowadziłyby do odmiennego ich traktowania; „różnice w ocenie okresów działalności kombatanckiej nie mogą być nadmierne, nawet przy uwzględnieniu faktu, iż większość kombatanatów to żołnierze, walczący podczas wojny”²²

¹⁹ A dokładniej: art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewalforyzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., K 25/96.

²⁰ Z kwalifikacją taką spotykamy się również w rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego: „W zakresie tego pojęcia mieszczą się bez wątpienia «inwalidzi wojenni», o których mowa w art. 6 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, oraz kombataneci wskazani w art. 1 ustawy o kombatanatach. Ze względu na brak przesłanki walki o niepodległość Polski, do kręgu weteranów, w rozumieniu art. 19 Konstytucji, nie mogą zostać zaliczeni inwalidzi wojenni wskazani w art. 8 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (inwalidztwo nastąpiło na skutek zranień lub kontuzji doznanych w związku z pełnieniem służby w wojskowych oddziałach ludowych w czasie wojny domowej w Hiszpanii lub w okresie internowania w następstwie tej służby). Do kręgu weteranów nie można zaliczyć też inwalidów wojskowych, o których mowa w art. 30 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Ze względu na to, że ci świadczeniobiorcy nie zaliczają się do grupy beneficjentów prawa konstytucyjnego ustanowionego w art. 19 Konstytucji, przepisy regulujące ich sytuację prawną nie mogą zostać poddane merytorycznej ocenie zgodności z tym wzorcem kontroli. Zdaniem Sejmu, powyższą tezę o nieadekwatności wzorca kontroli można odnieść również do przepisów ustalających pozycję prawną osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego z innych przyczyn (politycznych, narodowościowych, religijnych, rasowych) niż działalność polityczna, religijna, inna związana z walką o suwerenność i niepodległość Polski (art. 4 ustawy o kombatanatach, zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2010 r., V SA/Wa 1454/09)” – wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., K 25/96.

²² *Ibidem*. Warto zwrócić uwagę, że: „W rozpatrywanych przepisach ustawy rewalforyzacyjnej Trybunał Konstytucyjny dopatrywał się także naruszenia art. 76 Konstytucji, przewidującego, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wszechstronną opiekę weteranom walk o wyzwolenie narodowe i społeczne. Nadmierne różnicowanie uprawnień określonej grupy kombatanatów w porównaniu z innymi stoi bowiem w sprzeczności z zasadami takiej opieki w ujęciu wspomnianego przepisu”, *ibidem*.

- ustawodawca w zakresie przyjmowanych rozwiązań kierować się musi zasadą sprawiedliwości identyfikowanej z takim działaniem ustawodawcy, który stanowi regulacje ustawowe, mając na celu dobro człowieka i zapewnienie mu odpowiednich warunków (tu szczególnej opieki) dla jego egzystencji i rozwoju w ramach kreowanych struktur społecznych i ekonomicznych²³. W takim znaczeniu odwołanie się do pojęcia sprawiedliwości musi pozostawać w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym, przyjętym w istniejącym systemie prawa (w szczególności treści Konstytucji)²⁴, przede wszystkim zaś z tymi wartościami, którym przyznaje się charakter przewodni, czyli przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, a w omawianym zakresie z szacunkiem dla poświęcenia tych osób, które narażając swoje życie i zdrowie, uczestniczyli w walce o niepodległość Polski.

Niedługo po tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stanął przed zadaniem rozstrzygnięcia w sprawie konstytucyjności ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego²⁵. Rozpatrzenie sprawy było konsekwencją wniesienia skarg konstytucyjnych (jak również pytania prawnego) opartych na treści art. 2, 19 i 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Specyfika podstawy skargi wymagała od Trybunału odpowiedzi, czy treść art. 19 Konstytucji sytuuje prawo podmiotowe uzasadniające możliwość rozpatrzenia skargi konstytucyjnej składanej na podstawie art. 79.

Orzeczenie Trybunału w sprawie zgodności z art. 2, 19 i 32 Konstytucji RP przepisów ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego²⁶ był przełomowy z kilku względów. Po pierwsze, Trybunał rozpoznał skargę konstytucyjną pomimo że jeden ze skarżących zmarł przez datą posiedzenia Trybunału. W tym zakresie Trybunał stwierdził, iż odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie oznacza automatycznie, że Trybunał musi umorzyć postępowanie w sytuacji śmierci skarżącego²⁷.

Po drugie, odnosząc się natomiast do zagadnienia tego, czy art. 19 Konstytucji RP zawiera w swej treści prawo podmiotowe, Trybunał stwierdził, że „deklaracja ustrojodawcy o specjalnej opiece państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji), jest również postanowieniem konstytucyjnym formułującym prawo podmiotowe, którego naruszenie może być podstawą do złożenia skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy skarżący wywodzą z tego przepisu konkretne uprawnienia, których zostali pozbawieni, a które – ich zdaniem – nie podlegają wzruszeniu. [...] Wyprowadzenie

²³ Zob. M. Piechowiak, *Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 65 i n.

²⁴ Zob. szerzej: A. Pułło, *Idea sprawiedliwości w konstytucjach państw współczesnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, red. A. Szmyt, Gdańsk 2004, s. 209 i n.

²⁵ Dz. U. Nr 68, poz. 436. Ustawa ta obowiązuje do chwili obecnej, t.j. Dz. U. 2012 r., poz. 400.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

²⁷ „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko, że w razie śmierci skarżącego nie znajdują zastosowania przepisy k.p.c. Przesłanki umorzenia postępowania wymienione w ustawie o TK stanowią katalog zamknięty. Co prawda, wskazano wśród nich niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), jednak nie oznacza to, że chodzi tutaj o te same przyczyny, które skutkują umorzeniem na gruncie postępowania cywilnego. Zdarzenie, jakim jest śmierć skarżącego nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w przedmiocie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odrębności charakteryzujące postępowanie w przedmiocie skargi konstytucyjnej w stosunku do postępowań sądowych są na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa”, *ibidem*.

przez skarżących z art. 19 Konstytucji prawa podmiotowego chronionego w drodze skargi konstytucyjnej umożliwia rozważenie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i 32 Konstytucji²⁸.

Analizując orzeczenie Trybunału, trudno jest jednak wskazać na głębsze uzasadnienie tego, że w art. 19 Konstytucji RP rzeczywiście określone zostało prawo podmiotowe. Porównując argumenty używane dla wskazania elementów treści np. prawa do ochrony własności czy prawa do sądu, dostrzec można daleko idącą wstrzeźliwość Trybunału w zakresie przedstawienia konstytucyjnie zdefiniowanych elementów treści tego prawa podmiotowego.

Trybunał dokonał identyfikacji uprawnionego, odwołując się do postanowień słownika języka polskiego oraz do ustawy o kombatantach, wskazując, że „Definicję legalną kombatantstwa oraz działalności kombatanckiej zawiera art. 1 ust. 1 ustawy o kombatantach, jednak jej rozumienie i stosowanie powinno być szersze, połączone z inwokacją zawartą w preambule ustawy: «Szczególne zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość [...] w formacjach Wojska Polskiego, armii sojuszniczych, a także w podziemnych organizacjach niepodległościowych i działalności cywilnej – z narażeniem na represje»²⁹.

W szerszym zakresie zdefiniowanie uprawnionego miało miejsce w orzeczeniu wydanym blisko dekadę później. Trybunał stwierdził, że „W zakresie pojęcia weteranów walk o niepodległość mieszczą się «inwalidzi wojenni»”, o których mowa w art. 6 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, oraz kombatanci wskazani w art. 1 ustawy o kombatantach. Ze względu na brak przesłanki walki o niepodległość Polski do kręgu weteranów w rozumieniu art. 19 Konstytucji nie mogą zostać zaliczeni inwalidzi wojenni wskazani w art. 8 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych (inwalidztwo nastąpiło na skutek zranień lub kontuzji doznanych w związku z pełnieniem służby w wojskowych oddziałach republikańskich w czasie wojny domowej w Hiszpanii lub w okresie internowania w następstwie tej służby). Do kręgu weteranów nie należą również inwalidzi wojskowi, o których mowa w art. 30 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcie weteranów walk o niepodległość jest szersze od pojęcia kombatantów³⁰, co może oznaczać, że „ustrojodawca dostrzegł możliwość przyznania pewnych uprawnień szerszemu kręgowi osób niż kombatantom, ale zostawił tę sprawę do decyzji ustawodawcy³¹. Wydaje się, że propozycji takich regulacji może być bardzo wiele³² i każda z nich znajdzie oparcie w konstytucyjnie wyartykułowanym prawie podmiotowym.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Zob. Ustawa z 24 stycznia 1991 o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

³¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 19...*, s. 124.

³² Do najnowszych propozycji należy projekt poselski ustawy O statusie Weterana Opozycji Antykomunistycznej i Korpusie Weterana Opozycji Antykomunistycznej wobec dyktatury komunistycznej PRL w latach 1956–1989 oraz o zmianie niektórych ustaw (24 lutego 2014 r.) dostępny na stronie sejmowej. Warto też pamiętać o wcześniejszym przygotowanym przez rząd 14 grudnia 2010 r. projekcie ustawy o weteranach. Przede wszystkim trzeba też uwzględnić przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o *weteranach działań poza granicami państwa*, Dz. U. Nr 205, poz. 1203 ze zm. Ustawa weszła w życie 30 marca 2012 r. W ustawie tej konkretyzuje się pojęcie weterana i weterana poszkodowanego oraz zakres świadczeń osobom tym przysługujących. Jak wskazano w uzasadnieniu do jej projektu art. 19 Konstytucji ma zastosowanie również do tej kategorii osób: „uznanie tej grupy za kombatantów jest sprzeczne z aksjologią polskiego prawa kombatanckiego. Uczestników misji trudno uznać za osoby walczące za wolność i suwerenność państwa Polskiego. Powyższa kwestia wymaga więc uregulowania odrębną ustawą, która powinna precyzyjnie określać beneficjentów ustawy oraz stanowić zadośćuczynienie oczekiwaniom polskich uczestników misji. Wnioskodawcom projektu znany jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do zastosowania art. 19

Warto też zauważyć, że w szerszym zakresie należałoby redefiniować pojęcie „walki o niepodległość”, która wymaga zarówno pozytywnego ujęcia na gruncie ustawowej, jak i wskazania czasookresu właściwego dla określenia kryteriów jego definiowania.

Analizując wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w obszarze ochrony praw weteranów, można jednak wskazać kilka istotnych elementów konstrukcji gwarantowanej w Konstytucji RP „specjalnej opieki”.

Z punktu widzenia zakresu „specjalnej opieki” zgodzić się trzeba, że z treści Konstytucji wynika, że jest „to taki rodzaj opieki, który przewyższa pozostałe rodzaje opieki udzielanej przez państwo”³³ i że w związku z tym dopuszczalna staje się reguła, która w stopniu większym niż pozostałe osoby uprzywilejowywać będzie tę grupę osób, które określone zostaną jako uprawnione³⁴.

Jak jednak sam na to wskazywał Trybunał Konstytucyjny: „Należy także pamiętać o konieczności utrzymania uprawnień wynikających z art. 19 Konstytucji w granicach, które nie przekroczą zasady sprawiedliwości społecznej”³⁵. Jednocześnie potwierdzał, że: „Specjalna opieka państwa nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Godność i honor weteranów walk o niepodległość wymagają, by ustawodawca

Konstytucji w zakresie otoczenia szczególną opieką państwa weteranów walk o niepodległość. W wyroku tym wskazano również na konieczność utrzymania uprawnień, wynikających z powołanego wyżej artykułu Konstytucji, w granicach, które nie przekroczą nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Specjalna opieka państwa musi pozostawać w zgodzie z tą zasadą. Norma wynikająca z art. 19 Konstytucji ma charakter pozytywny, nakazujący zagwarantowanie stosownych uprawnień określonej grupie osób. Wykonanie jej nie jest w żaden sposób związane z ograniczeniem uprawnień innych podmiotów. Nie łączy się także z koniecznością ustalenia (poziomu) świadczeń, którego ewentualne przekroczenie jest zabronione. Projekt szanuje tę normę przez to, że zakłada, iż szczególną opieką powinni być objęci przede wszystkim ci weterani, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu w wyniku pełnienia służby oraz wykonywania pracy w misjach zagranicznych. Osoby te uczestniczyły w działaniach poza granicami państwa na zaproszenie, bądź prośbę organizacji międzynarodowych lub też konkretnego kraju, skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej (jego konstytucyjnych organów to znaczy Rady Ministrów albo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). W związku z powyższym, w świetle przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, proponowane rozwiązania nie wydają się sprzeczne. Przyznanie uprawnień dla weteranów poszkodowanych w wyniku działań bojowych, bądź działań skierowanych przeciwko tym weteranom jest w tej sytuacji w pełni uzasadnione. [...] Przewidziane w projekcie uprawnienia choć częściowo różne z uprawnieniami przysługującymi weteranom walk o niepodległość nie podważają konstytucyjnej zasady ich szczególnego traktowania”, uzasadnienie dołączone do projektu (Druk 3753) dostępne na stronie: www.sejm.gov.pl

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

³⁴ Jednocześnie zauważano jednak, że: „Przepisy konstytucji nie precyzują, jaki stopień preferencji regulacji rent inwalidów wojennych i wojskowych jest zadawalający. W dotychczasowym stanie prawnym nie przewidziano wyjątku od zasady waloryzacji kosztowej i to także w stosunku do rent o niewątpliwie kompensacyjnym charakterze, a mianowicie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Stosowanie jednolitych zasad waloryzacji rent do wszystkich rencistów, w tym także wojennych i wojskowych, nie narusza wyrażonej w art. 32 konstytucji zasady równości, mimo że w konsekwencji stosowania mechanizmu waloryzacji kosztowej renty wcześniej przyznane nie osiągają poziomu rent aktualnie przyznawanych. W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych rent. W konstytucji nie przewidziano natomiast gwarancji podnoszenia wysokości rent do poziomu rent aktualnie przyznawanych. Gwarancje takie zapewnia jedynie mechanizm waloryzacji wynagrodzeniowej” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2000 r., K 2/99.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2004 r., K 12/02.

przywiązywał znaczenie do deklaracji zawartych w rozdziale I Konstytucji, a zwłaszcza do obietnic zawartych³⁶.

Trybunał uznał też, że: „Ze względu na brak przesłanki walki o niepodległość Polski, do kręgu weteranów, w rozumieniu art. 19 Konstytucji, nie mogą zostać zaliczeni inwalidzi wojenni wskazani w art. 8 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych (inwalidztwo nastąpiło na skutek zranień lub kontuzji doznanych w związku z pełnieniem służby w wojskowych oddziałach republikańskich w czasie wojny domowej w Hiszpanii lub w okresie internowania w następstwie tej służby). Do kręgu weteranów nie należą również inwalidzi wojskowi, o których mowa w art. 30 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych”, a ponadto osoby, „które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego z innych przyczyn niż działalność polityczna, religijna lub inna związana z walką o suwerenność i niepodległość Polski³⁷.

W praktyce okazuje się, że mamy do czynienia z kształtowaniem się koncepcji minimalistycznego definiowania podmiotu uprawnionego, choć z drugiej strony widoczne staje się dążenie do szerszego aniżeli obecnie określenia działań, które mogłyby być identyfikowane z konstytucyjnie przywołanym pojęciem „walki o niepodległość”. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że w szerszym zakresie, niż to miało miejsce wcześniej, akcentuje się konieczność zapewnienia szczególnych gwarancji tzw. specjalnej opieki, choć nie zawsze z poglądem takim zgadza się Trybunał Konstytucyjny³⁸.

6. Istota prawa do opieki

Można przyjąć, że istota prawa do opieki sprowadza się przede wszystkim do stworzenia przez państwo polskie odpowiedniego systemu świadczeń socjalnych, których ocena pod kątem „specjalnego charakteru” bazuje na zestawieniu zakresu tych świadczeń ze świadczeniami dostępnymi w ramach standardowego modelu opieki socjalnej. Opieka nad weteranami musi być jednak szersza i co do zasady intensywniejsza. Kryterium oceny – w pewnym sensie – staje się porównanie przyjętych rozwiązań w obszarze modelowym (zwykłym) z tymi, które charakteryzują opiekę nad weteranami walk o niepodległość. Z drugiej jednak strony należy mieć świadomość, że zawężenie zakresu opieki socjalnej ze względu na możliwości finansowe państwa może w oczywisty sposób wpłynąć na zakres i charakter opieki nad weteranami. Skutkiem tego musi być świadomość, że nie zawsze opieka taka będzie miała taki sam charakter i możliwe jest nawet jej stałe (bądź) czasowe ograniczenie³⁹.

Z tego też powodu tylko w części można zgodzić się z twierdzeniem Trybunału, że: „Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji⁴⁰. Uważam, że ograniczenia te będą również konsekwencją ograniczenia zakresu i sposobu sprawowania opieki socjalnej w ogóle.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 stycznia 2012 r., P 19/10.

³⁹ Standard opieki nie może jednak przerastać możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. „Opieka specjalna” to taki rodzaj opieki, który przewyższa pozostałe postacie opieki udzielanej przez państwo. Przywileje dla weteranów i inwalidów stanowią konstytucyjnie dopuszczone odstępstwo od zasady równości ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, którą jest udział w walce o niepodległość.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2004 r., K 12/02.

Mając na względzie powyższe, jak i dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, można stwierdzić, że z treści art. 19 Konstytucji wynika obowiązek państwa polskiego:

- w zakresie zapewnienia każdemu weteranowi walk o niepodległość Polski (w tym w szczególności inwalidom wojennym) minimum egzystencji przy jednoczesnym uwzględnieniu indywidualnych potrzeb tej grupy uprawnionych (opieka zdrowotna, świadczenia itd.);
- udzielania wskazanej wyżej grupie osób pomocy, przyjmującej postać różnego rodzaju świadczeń: finansowych, rzeczowych i innych, których ocena pod kątem jakościowym i ilościowym w odniesieniu do istniejącego systemu świadczeń tworzących tzw. zwykłą pomoc, tworzy swoistego rodzaju kryterium ocenne;
- konkretyzacji zakresu i charakteru opieki na drodze ustawowej z jednoczesnym pozostawieniem ustawodawcy dużej swobody interpretacyjnej.

Jednocześnie należy uznać, że prawo do specjalnej opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji, nie może być identyfikowane ze zwolnieniem konkretnej osoby (osób), która jest (lub może być) uznana za weterana w rozumieniu wskazanym w ustawie od obowiązku podejmowania działań, których celem jest samodzielne utrzymanie się⁴¹.

7. Art. 19 Konstytucji RP jako podstawa skargi konstytucyjnej

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, art. 19 Konstytucji RP może być skutecznie przywołany jako podstawa skargi konstytucyjnej. W praktyce jednak przy szerszej analizie wynika, że realizacja zawartego w nim prawa możliwa jest wyłącznie w zakresie określonym przez ustawy. W konsekwencji powstaje wątpliwość, czy dotychczasowa praktyka Trybunału w zakresie traktowania innych praw socjalnych nie stanowi w istocie swoistego rodzaju dyskryminacji innych osób, którym odmawia się możliwości oparcia skargi konstytucyjnej np. na podstawie art. 66, 67 ust. 2, 68 ust. 2, 68 ust. 3, czy art. 76 Konstytucji RP. Jeżeli przyjmiemy, że źródłem wszystkich wolności i praw jednostki jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji), to okazać się może, że dotychczasowy model identyfikacji praw podmiotowych w Konstytucji RP przybrał postać selektywnego i w zasadzie dyskrecjonalnego definiowania podstawy, charakteru i zakresu ochrony. Wydaje się, że tego rodzaju różnicowanie nie powinno znajdować uzasadnienia.

8. Zakończenie

Jest rzeczą oczywistą, że Rzeczpospolita Polska nie może pozostawić swoich obywateli, którzy walczyli o niepodległość kraju i często poświęcali swoje zdrowie. Pomoc taka powinna przybierać postać zorganizowanego i prawnie zdefiniowanego systemu opieki, której szczególna postać, obejmująca tylko odpowiednie honory, a przede wszystkim odpowiednie środki do życia dla takich osób i członków ich rodzin, powinna stać się swoistego rodzaju zadośćuczynieniem za poświęcenie okazane w przeszłości.

Cechą charakterystyczną prawa weteranów do opieki jest to, że nie może być ono w żadnym razie identyfikowane ze sferą wolnościową jednostki. Wręcz odwrotnie, cechą takiego prawa jest istnienie roszczenia, którego konkretyzacja, co sam wskazał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, możliwa jest tylko poprzez pozytywne, ustawowe zdefiniowanie zarówno samego uprawnionego, jak i przyznanych mu świadczeń, przywilejów bądź szczególnego rodzaju honorów (np. odznaczeń). Bez istnienia takiej regulacji ustawowej

⁴¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2005 r., P 3/05, który wprowadzie dotyczy innego postanowienia Konstytucji RP art. 71 ust. 1, ale ze względu na praktycznie taką samą treść obowiązku musi być tu przywołany.

nie ma jakichkolwiek możliwości dochodzenia takiego prawa. Rola państwa w tym obszarze sprowadza się więc do konieczności podjęcia działań nakierowanych na zdefiniowanie sumy niezbędnych rozwiązań umożliwiających zdefiniowanie wszystkich jego elementów składowych.

Okazuje się też, że w miarę upływu czasu kwestia zapewnienia szczególnej opieki weteranom może stać się jednym z bardziej aktualnych problemów polskiej gospodarki. Wszystko zależy będzie od tego, czy koncepcja uznania określonej działalności prowadzonej do 1989 roku nie zostanie zinterpretowana jako „walka o niepodległość”, jak również tego, czy w przyszłości – choć byłoby to zniszczeniem się tego wszystkiego, co najgorsze się może zdarzyć – nie powstanie konieczność uchwalenia nowej ustawy, konkretyzującej na nowo kategorię weteranów i inwalidów wojennych czynnie biorących udział w walce o niepodległość Polski.

Z całych sił należy mieć nadzieję, że do takiej sytuacji nie dojdzie, choć z drugiej strony musimy przecież pamiętać, że regulacja z 2011 r. dotycząca świadczeń na rzecz weteranów działań poza granicami państwa jest nowym aktem, także w części odwołującym się do opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji RP.