

Krzysztof Kozłowski

Obowiązek opieki nad weteranami walk o niepodległość państwa polskiego – analiza konstytucyjnoprawna

Duty of care for veterans of the struggles for independence of the Polish State – a constitutional analysis: This article concerns a special position of a veteran in the Polish constitutional system. The Constitution states that the Republic of Poland shall take special care of veterans of the struggle for independence, particularly war invalids. The study describes axiological and historical basis of privileges of veterans. It was also discussed, how this issue was regulated in former constitutions and what assumptions were adopted in the course of preparatory work on the current constitution. A doctrinal understanding of the analyzed institution was described, basing on the literature of the subject. Reflections of the author are also focused on the basic issues related to understanding the duty of care of veterans in its subjective and objective shape.

Keywords: independence, veteran, social service, duty of care

Słowa kluczowe: niepodległość, weteran, świadczenie socjalne, obowiązek opieki

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; krzys.kozlowski@uj.edu.pl.

Wprowadzenie

Regulacje konstytucyjne mają różnorodny charakter, a ich istota podyktowana jest koniecznością osiągnięcia zróżnicowanych celów. Większość z nich została uchwalona jako efekt szerszej refleksji o charakterze politycznym, społecznym lub kulturowym. Dotyczy to również czynników natury historycznej, które – pozytywnie lub negatywnie – determinują doświadczenie funkcjonowania państwa oraz społeczne rozumienie instytucji życia publicznego. W polskiej tradycji ustrojowej elementem tożsamości konstytucyjnej, silnie osadzonej w realiach o charakterze dziejowym, jest zagadnienie pamięci o bohaterach walk o niepodległość, a zatem całej kategorii weteranów, którzy swoimi działaniami przyczynili się do odrodzenia polskiej państwowości, również w tym najbardziej współczesnym jej wymiarze. Nie powinno więc dziwić, że stosowne postanowienia,

uwzględniające weteranów, zostały zawarte w obowiązującej ustawie zasadniczej. Rzecz w tym przypadku sprowadza się jednak nie tylko do stworzenia aksjologicznych podstaw funkcjonowania państwa, wskazania programu jego działania, ale rzeczywistego, trwałego oraz szczególnego potraktowania (uprzywilejowania) osób, które były zaangażowane w czyn niepodległościowy. Kwestie te są szczególnie trudne do uregulowania, również ze względu na konflikty aksjologiczne wewnątrz danego państwa, ale są także determinowane możliwościami budżetowymi oraz – co nie mniej ważne – stopniem społecznej wrażliwości na potrzebę docenienia służby weteranów.

Niniejsze opracowanie jest jedynie próbą nakreślenia możliwego sposobu rozumienia regulacji dotyczących weteranów oraz ich uprzywilejowania w systemie prawnym. Dodać trzeba, że analiza prowadzona jest przede wszystkim z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, stąd też artykuł w marginalnym zakresie przywołuje ustawowe regulacje dotyczące tego zagadnienia. W pierwszym rzędzie omówiona została aksjologia konstytucyjna obowiązku dbałości o weteranów oraz nakreślono jego szerszy kontekst interpretacyjny. W dalszej części przytoczono regulacje występujące w poprzednich aktach konstytucyjnych oraz propozycje analizowane w toku prac przygotowujących obowiązującą ustawę zasadniczą. Na podstawie literatury przedmiotu wskazano również na doktrynalny sposób rozumienia instytucji oraz zasygnalizowano jej otoczenie ustawowe. Wreszcie rozważania obejmują najbardziej podstawowe kwestie rozumienia – od strony podmiotowej i przedmiotowej – powinności opieki nad weteranami. Całość artykułu wieńczy rekomendacje.

Aksjologia obowiązku oraz kontekst interpretacyjny

Obowiązująca Konstytucja RP¹ szeroko przywołuje różnorodne zasady i wartości, co czyni jej warstwę aksjologiczną istotnie rozbudowaną². Świadczenia takiego stanu rzeczy można poszukiwać zarówno w preambule, jak też w dalszych jej postanowieniach, w szczególności w rozdziale I. Odniesienie się do tych kategorii jest niezbędne, gdyż wyznaczają one perspektywę interpretacji kolejnych postanowień tego aktu i mogą być pomocne w należytej ich konkretyzacji, a potem właściwym zastosowaniu. Dotyczy to również omawianej tematyki badawczej³. W rozdziale I Konstytucji RP znajduje swoje umiejscowienie art. 19, który

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

² Podobnie i z przywołaniem poglądu P. Winczorka o „aksjologicznej wielobarwności” pisze M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 26.

³ Orzecznictwo konstytucyjne, dotyczące statusu kombatantów, zazwyczaj szeroko odwołuje się do warstwy aksjologicznej odnośnych aktów prawnych, w tym do wstępów

stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych*. Przepis ten nie występuje jednak samodzielnie i ma rozbudowane podstawy odwołujące się do aksjologii konstytucyjnej. Przede wszystkim należy przywołać jego umocowanie w postanowieniach preambuły. Wskazuje ona, że ustawa zasadnicza jest stanowiona w szczególnym momencie historycznym, a więc w czasie, kiedy naród *odzyskał w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia*. Towarzysząca temu przemiana nie powstała jednak samoistnie, jest wynikiem zaangażowania polskiego społeczeństwa w ruch „Solidarności”. Upodmiotowienie państwa nastąpiło dzięki działaniu wielu osób oraz instytucji, które były włączone w proces „walki o niepodległość”. Odwoływać się w tej sferze można do różnorodnych form podejmowanych działań, ukierunkowanych lub zgodnych z dążeniem do odzyskania suwerenności, niekoniecznie związanych z bezpośrednią walką zbrojną. Już sam fakt przywołania przez preambułę cezury czasowej 1989 r. jest wystarczająco wymowny i zdaje się nawiązywać do całokształtu wysiłków obywateli pragnących odzyskać „możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia” o przyszłym losie państwa polskiego.

Bezpośrednie odwołanie, niewymagające sięgnięcia po dalszą interpretację, odnaleźć można natomiast w tej części preambuły, w której wyrażona zostaje *wdzięczność naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami*. Postanowienie to wskazuje filary, na których Konstytucja RP jest ustanowiona, a które jednocześnie wyrażają podstawę funkcjonowania współczesnego państwa polskiego i jego tradycji⁴. Język preambuły również i w tym przypadku jest bardzo uroczysty i wyraża wobec weteranów „wdzięczność” za ich działania, a nie jedynie „przywołuje” ich aktywność. Zestawienie tych dwóch pojęć jest bardzo wymowne, pokazuje nie tylko formalny zabieg docenienia działań weteranów, ale również nakazuje podjęcie próby odpłaty na ich rzecz. Może być ona realizowana w różnych sferach. Przede wszystkim mowa tu o publicznym oddawaniu im należytego uszanowania, co może być związane z afirmacją poszczególnych osób lub miejsc, jak również symboli lub wydarzeń o znaczeniu historycznym, a więc dopełnieniu spraw honorowych⁵. Okazja ku temu nadarza się przy okazji świąt państwowych, konkretnych uroczystości, jej wyrazem może być także odpowiednia polityka orderowa głowy państwa (art. 138 Konstytucji RP). Równoległe omawiana „wdzięczność” domaga się podejmowania działań związanych z naprawą krzywd, najczęściej niezawinionych przez polski naród, jakie weterani doznali w związku ze swoją aktywnością. Prze-

i preambuł. Zob. przykładowo: wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, OTK 1999, nr 6, poz. 116.

⁴ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 1 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 506.

⁵ Wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 19.

de wszystkim będzie to dotyczyło aspektu materialnego, związanego z zapewnieniem dedykowanych świadczeń społecznych lub uprzywilejowanego dostępu do służby zdrowia⁶. Nieco bardziej perspektywna interpretacja preambuły, choć cały czas zakorzeniona w jej języku – *zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku* – domaga się również, aby depozytariuszami pamięci o weteranach oraz wydarzeniach historycznych, w których brali oni udział, były kolejne generacje. Takie jest zresztą zazwyczaj życzenie samych weteranów, którzy chcą być zapamiętywani z perspektywy czynów, których dokonali, oraz wydarzeń, w których brali udział. Roztoczenie „specjalnej opieki” nie ogranicza się bowiem do teraźniejszości, a powinno być wpisane w szerszy wymiar aksjologii konstytucyjnej, związany z zapewnieniem „wdzięczności naszym przodkom”, co może być udziałem współczesnych, a powinno być troską przyszłych pokoleń.

Poza preambułą warto poddać analizie sam art. 19 Konstytucji RP oraz jego dalsze otoczenie normatywne. Został on umiejscowiony w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Rozdział ten określa podstawowe zasady ustrojowe państwa polskiego, w tym również pryncypia jego funkcjonowania. Nie kwestionując normatywnego charakteru jego postanowień jako części „najwyższego prawa Rzeczypospolitej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), warto zwrócić uwagę, że zawiera on regulacje mające charakter również programowy, wyrażające „zasady polityki państwa”⁷. Ukierunkowują one działania organów władzy publicznej na osiągnięcie pożądaných celów, a także wskazują na pewną metodologię funkcjonowania państwa. Artykuł 19 nie jest więc zwykłym przepisem, którego syntaktyczna formuła wyznacza wyłącznie pojedyncze i ściśle określone prawa lub obowiązki, ale „wyraża zasadę ustrojową”⁸. Jego rozumienie jest zdecydowanie szersze, bo związane z wyznaczeniem programowej i prawnie wiążącej normy funkcjonowania państwa⁹. Organy władzy zobowiązane są zatem do podejmowania działań ukierunkowanych na osiągnięcie zawartego w nim celu, jakim jest otoczenie weteranów odpowiednim („szczególnym”) poziomem opieki. Chodzi tu o pewną optymalizację w sferze działania państwa, wykazywanie należytych dążeń, a nie jedynie poprzestanie na afirmatywnym stwierdzeniu o potrzebie uszanowania osób „walczących o niepodległość”. Na taką intencję ustrojodawcy wskazuje zresztą nie tylko umiejscowienie omawianego przepisu w strukturze ustawy zasadniczej, ale również sama warstwa językowa, jak została użyta do jego skonstruowania.

⁶ K. Ślęzak, Komentarz do art. 19 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 498–499.

⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 19 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 506 i przywołana tam literatura.

⁸ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności*, *op. cit.*, s. 36.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 108 i 117.

Ogląd *prima facie* pozwala stwierdzić, że omawiana regulacja ma podniosły charakter. Stanowi się o „weteranach” oraz „walce o niepodległość”, jak również „specjalnej opiece”. Ustrojodawca zdaje się tym samym wyszczególniać potrzebę dbałości o weteranów, zaznaczając ich nadzwyczajną rolę w ukonstytuowaniu się niepodległego państwa polskiego¹⁰. Nie jest to jednak wyłącznie legislacyjne *decorum*, a sfera prawnego szczególnego zobowiązania, istniejącego po stronie państwa, które ulega sprecyzowaniu na gruncie ustawowym¹¹. Oczywiście od odpowiednich organów, jak również bieżących możliwości budżetowych¹² zależy będzie, czy i w jaki sposób zobowiązanie takie będzie mogło być realizowane. Po drugie, przepis dość jednoznacznie precyzuje pewien obowiązek, jakim jest opieka nad weteranami. Zakłada to odpowiedni stopień aktywności po stronie organów władzy publicznej, związanej z realizacją funkcji organizatorskiej, a zatem podejmowania działań, które umożliwić będą zapewnienie „opieki”, a więc formę protektoratu państwa nad tą szczególną kategorią podopiecznych. Przede wszystkim, choć nie wyłącznie, będzie się to wiązało ze wspomnianym już zapewnieniem świadczeń o charakterze materialnym – zaopatrzeniowym lub medycznym. Po trzecie wreszcie, zobowiązanie organów władzy publicznej do roztoczenia mecenatu nad jego weteranami nie powinno być realizowane na zasadach ogólnych, a w warunkach „szczególnego” zaangażowania państwa. Chodzi tu o pewien stopień uprzywilejowania weteranów, w tym inwalidów wojennych, w systemie prawnym¹³. Dotyczy to zwłaszcza sfery przyznawanych im świadczeń lub zwalniania z obowiązków, co powoduje konieczność prawnego ich wyróżnienia na tle innych uczestników obrotu prawnego.

Regulacje historyczne, rozumienie przepisu i współczesne otoczenie regulacyjne

Szczególna pozycja prawna weteranów walk o niepodległość, jakkolwiek raczej powszechnie akceptowana w wymiarze publicznym, nie ma długiej tradycji regulacyjnej na poziomie konstytucyjnym. Dość tylko wspomnieć, że Konstytucja marcowa¹⁴ nie zawierała w tej mierze żadnych wiążących postanowień, a jedynie w preambule odwoływała się do wdzięczności za: *męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy*

¹⁰ Podobnie wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99.

¹¹ J. Boć, Komentarz do art. 19 [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 19.

¹² Wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02.

¹³ Podobnie wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02, OTK-A ZU 2003, nr 4, poz. 31.

¹⁴ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267.

poświęcały. Również Konstytucja kwietniowa¹⁵ nie regulowała tego zagadnienia i ograniczała się jedynie do podkreślenia, że państwo polskie: *wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym (...)*. Pierwsza kompleksowa regulacja zagadnienia pojawiła się w Konstytucji lipcowej, a konkretnie na mocy ustawy ją nowelizującej z 1976 r.¹⁶, kiedy to dodano art. 64a (art. 76 tekstu jednolitego¹⁷) o treści: *Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia wszechstronną opiekę weteranom walk o wyzwolenie narodowe i społeczne*. Omawiana materia nie była też przedmiotem szczególnego zainteresowania w toku prac nad obowiązującą Konstytucją RP, a obecne brzmienie art. 19 pojawiło się dopiero w ciągu dalszych prac prawodawczych, prowadzonych w marcu 1997 r. Ostateczna redakcja omawianego przepisu ma swoje źródło w trzech poprawkach zgłoszonych podczas dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Każda z nich nieco inaczej akcentowała materię regulacyjną. Pierwsza propozycja została złożona przez posła A. Dobrońskiego, który przywołał stwierdzenie, że: *Rzeczpospolita Polska szczególną opieką otacza obrońców Ojczyzny i osoby poddane represjom za walkę o Jej niepodległość*¹⁸. Drugi wniosek, przedłożony przez senatora R. Jarzembowskiego, przewidywał, że Polska: *otacza głębokim szacunkiem i zapewnia socjalną opiekę kombatantom walk o niepodległość i integralność terytorialną (...)*¹⁹. Oba założenia przyporządkowują uprawnienia weteranów przede wszystkim do sfery świadczeń socjalnych, choć druga z nich akcentuje również kwestie publicznego ich uszanowania. Wreszcie trzecia propozycja, złożona przez posła M. Dmochowską, jest tożsama z obowiązującą redakcją art. 19 Konstytucji RP²⁰. W toku dalszych prac niestety nie przeprowadzono szerszej dyskusji nad problematyką uprzywilejowania weteranów. Jedynym zagadnieniem, jakie marginalnie poruszono, była sfera umiejscowienia regulacji w systematyce konstytucyjnej. Spierano się o to, czy ma być to część uwarunkowań ogólnych, czy też jest to kwestia uprawnień socjalnych, a zatem podlega ulokowaniu w poświęconej temu zagadnieniu części ustawy zasadniczej²¹.

Kwestia dbałości o kondycję weteranów jest również dostrzegana w literaturze przedmiotu. Analizę konstytucyjną przeprowadza m.in. W. Skrzydło, który podkreśla zwyczajowe umocowanie omawianej instytucji. Podnosi w szczególności, że jest: *polską tradycją, że państwo i społeczeństwo w dowód uznania dla*

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

¹⁶ Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 5, poz. 29.

¹⁷ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 7, poz. 36.

¹⁸ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 1997, nr 44, s. 5.

¹⁹ *Ibidem*, s. 6.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 5–7.

weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza tych, którzy na polach walki ponieśli ofiary, (...) przyznaje im specjalną opiekę państwa. Jednocześnie Autor ten wskazuje, że przepis Konstytucji RP jest generalny i ustanowiony: *bez precyzowania zakresu ani też form tej opieki i pomocy, bowiem te kwestie rozstrzyga parlament w drodze ustaw*²². Z kolei K. Ślebzak akcentuje socjalny wymiar praw weteranów i zdaje się kwestionować umieszczenie tej regulacji w pierwszym rozdziale Konstytucji RP. Argumentuje, że przepis: *dotyczy powinności otoczenia szczególną opieką określonej kategorii osób. (...) nie ma wątpliwości, że chodzi o formę pomocy skierowanej również do osób niezdolnych, choćby częściowo, do wykonywania pracy (...)*²³. Ciekawy pogląd prezentuje K. Complak, który postuluje zniesienie analizowanego przepisu z powołaniem na argument, że: *zakłada on, ni mniej ni więcej – jak przystało na dokument pomyślany na dłuższy czas obowiązywania – stałe (częste) prowadzenie walk o niepodległość oraz – co jest jeszcze ciekawsze – uciekanie się do wojny zakazanej przez prawo międzynarodowe*²⁴. L. Garlicki oraz M. Derlatka podkreślają systemowy walor art. 19 Konstytucji RP i w tym zakresie zwracają uwagę na jego dychotomiczny charakter. W tym względzie podnoszą, że: *określono w nim przede wszystkim zasadę polityki państwa (...), jego umiejscowienie w systematyce konstytucyjnej [wskazuje – przyp. K.K.], że zasada ta jest na tyle istotna, iż należało ją pomieścić wśród podstawowych zasad wyznaczających porządek społeczny, [a zarazem ten obowiązek – przyp. K.K.] jest ujęty w sposób bardziej kategoriyczny, niż „typowe” przepisy o zasadach polityki państwa*²⁵. Na zakończenie warto przytoczyć chyba najbardziej trafną wypowiedź – M. Jabłoński sygnalizuje, że: *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)*²⁶. W świetle przywołanych ustaleń doktrynalnych art. 19 Konstytucji RP jawi się przede wszystkim jako podstawowa zasada ustrojowa, mająca swoje umocowanie w silnej tradycji. Co więcej, przepis ten definiuje określone zobowiązanie po stronie władz publicznych, pozostawiając jednak ustawodawcy zwykłemu określenie katalogu i przesłanek nabycia takich przywilejów²⁷.

²² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

²³ K. Ślebzak, *Komentarz do art. 19, op. cit.*, s. 496.

²⁴ K. Complak, *Komentarz do art. 19 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.

²⁵ L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 19, op. cit.*, s. 506–507.

²⁶ M. Jabłoński, *Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 607.

²⁷ Zob. postanowienie SN z 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt II KK 221/14, LEX nr 1504561.

Pierwsze zetknięcie się z przepisem art. 19 Konstytucji RP zwraca uwagę na jego afirmatywny charakter. Podkreślono w nim rolę weteranów walk o niepodległość w systemie ustrojowym państwa polskiego. Wskazuje to na wolę prawodawcy szczególnego wyróżnienia weteranów, a zarazem rodzi konieczność adekwatnego ich potraktowania na gruncie systemu prawnego. Treść przepisu przekonuje, że nie tylko dla zadośćuczynienia w sferze etycznej i społecznej został on ustanowiony, ale również podyktowany jest wymogiem takiego ukształtowania reguł systemowych, aby ta szczególna grupa osób doznawała nadzwyczajnego i trwałego uprzywilejowania, była adresatem takich uprawnień, które dla innych podmiotów nie będą już szerzej dostępne²⁸. Trzeba również zwrócić uwagę na programowy aspekt analizowanego przepisu. Fakt umieszczenia go w rozdziale I ustawy zasadniczej, wśród innych podstawowych zasad ustrojowych²⁹, przesądza o publicznej doniosłości działań niepodległościowych. Źródłem obowiązku uszanowania i docenienia weteranów należy poszukiwać w utrwalonej tradycji społecznej, jak również – będącej jej pochodną – aksjologii wysłowionej w konstytucyjnej preambule. Tam też zdaje się być ulokowane podstawowe źródło, baza wartości i zasad, na których analizowany przepis został ufundowany. Jest chyba sprawą niezaprzeczną, że narodowa percepcja państwa, historyczna narracja jego funkcjonowania, oparta jest na etosie bohaterów walk o niepodległość oraz wydarzeń, w które osoby te były zaangażowane. Ze sferą tą zdaje się współgrać inny jeszcze sposób rozumienia komentowanej regulacji. Można bowiem przyjąć, że równolegle stanowi ona dyrektywę interpretacyjną, nadającą kierunek rozumienia przepisów ustaw zwykłych oraz aktów stosowania prawa, a potem jeszcze praktycznego aspektu ich wykonywania³⁰. Rzecz sprowadza się do przyjęcia, że art. 19 Konstytucji RP posługuje się pojęciami o charakterze aksjomatycznym, a ich adresatem jest przede wszystkim ustawodawca zwykły. Spoczywa na nim zasadniczy ciężar wykonania założeń konstytucyjnych, a zatem powinien otoczyć weteranów maksymalnie uprzywilejowaną i „szczególną opieką”, przy jednoczesnym racjonalnym odwołaniu się do bieżących możliwości budżetowych. Dyrektywne ujęcie przepisu nakazuje także, aby wszystkie inne podmioty stosujące prawo, w tym organy administracyjne oraz sądy, czyniły to zgodnie z zasadą operacjonalizacji normy konstytucyjnej, a więc – w ślad za ustawodawcą zwykłym – dążyły to należytego i możliwie efektywnego uprzywilejowania weteranów³¹. Z tą ostatnią kwestią związany jest ostatni wymiar rozumie-

²⁸ K. Ślęzak, Komentarz do art. 19, *op. cit.*, s. 499.

²⁹ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, op. cit.*, s. 36.

³⁰ Na problemy z tym związane wskazuje M. Schwarzgruber, *Weteran czy kombatan, „Polska Zbrojna”* 2013, nr 10, s. 53.

³¹ O intensywności działań w tym wymiarze zob. L. Garlicki, Komentarz do rozdziału II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4.

nia art. 19 Konstytucji RP – choć nie jest to pogląd jednolicie podzielany³² – jako ustanawiającego prawo podmiotowe³³. Bez wątplenia nie jest to bowiem przepis, który wyłącznie przywołuje regułę ustrojową lub ma charakter programowy, ale również statuuje określone prawo dla weteranów walk o niepodległość. Mogą oni jednak to prawo wykonywać na zasadach określonych w ustawie, przy jednoczesnym ponownym podkreśleniu zobligowania prawodawcy do zaangażowania w stałą i proporcjonalną realizację uzasadnionych potrzeb tej grupy osób³⁴.

Analiza ustaw wykonujących art. 19 Konstytucji RP, jakkolwiek bardzo pożyteczna, wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania. Warto tu jednak wskazać, że cieszy się on znacznym otoczeniem regulacyjnym. Najszerze unormowania w tej dziedzinie przewiduje ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 276, ze zm.). Wymienia ona poszczególne kategorie wydarzeń historycznych, które związane są z możliwością nabycia statusu kombatanta, oraz zawiera definicję takiej osoby, która istotnie nawiązuje do art. 19 Konstytucji RP. Jej uzupełnieniem jest ustawa z 24 lipca 1999 r. o szczególnych zasadach, warunkach i trybie mianowania na wyższe stopnie wojskowe żołnierzy uczestniczących w walkach o wolność i niepodległość Polski podczas II wojny światowej i w okresie powojennym (Dz.U. nr 72, poz. 804, ze zm.). Pozwala ona na awansowanie, również pośmiertne, osób służących na frontach II wojny światowej oraz okresie powojennym, które nie dostały takiej możliwości ze względu na represyjny charakter działalności władz po 1945 r. Wreszcie, w odniesieniu do statusu weteranów bliższego nam dziejowo okresu, ustawodawca przyjął ustawę z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 690, ze zm.) oraz jej – nastawione na aspekt jurydyczny – dopełnienie uregulowane w ustawie z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1987, ze zm.). Prawodawca dostrzegł również wysiłek weteranów, którzy podejmowali służbę w misjach poza granicami kraju, i przyjął ustawę dedykowaną także tym działaniom³⁵. Docenił tym samym współczesne wyzwania związane z zapewnieniem państwu polskiemu niepodległości w wymiarze uniwersalnym i w odpowiedzi na zagrożenia o takim charakterze. Z tego prostego zestawienia regulacji wynika, że współcześnie w polskim systemie prawnym mamy do czynienia z powstaniem wyodrębnionej

³² Tak z powołaniem na umiejscowienie przepisu w rozdziale I Konstytucji RP pisze M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności*, *op. cit.*, s. 36.

³³ Wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02.

³⁴ Częściowo odmiennie L. Garlicki, *Komentarz do rozdziału II*, *op. cit.*, s. 5.

³⁵ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, t.j. Dz.U. 2018, poz. 937, ze zm.

gałęzi regulacyjnej „prawa weteranów”. Z drugiej jednak strony obfitość regulacji oraz wątpliwości związane z ich wzajemnym przenikaniem się uprawniają do zaprezentowania postulatu *de lege ferenda* o potrzebie przyjęcia wyczerpującej kodyfikacji w tej dziedzinie.

„Weterani walk o niepodległość” – zakres podmiotowy przepisu

Podanie chociażby przybliżonej definicji zakresu podmiotowego art. 19 Konstytucji RP jest zadaniem niełatwym. Przede wszystkim dlatego, że ustawa zasadnicza posługuje się zwrotami natury ogólnej, mającymi niedookreślony charakter³⁶. Zadaniem ustawodawcy zwykłego będzie zatem odpowiednie ich doprecyzowanie oraz wskazanie, jakie kategorie podmiotów będą adresatami „szczególnej opieki” świadczonej ze strony organów władzy publicznej, a jakie grupy osób – ze względu na negatywnie kwalifikowane uwarunkowania natury historycznej lub osobniczej³⁷ – będą jej pozbawione³⁸. Niemniej już na gruncie pobieżnej lektury tego przepisu możliwe jest wskazanie pewnego kontekstu interpretacyjnego, co jednak nie wyklucza daleko posuniętej swobody ustawodawcy w tym zakresie. Obowiązująca Konstytucja RP posługuje się pojęciem „weterana”, jednak go nie definiuje, zastrzegając jedynie, że cechą taką odnosi do osoby „walczącej o niepodległość”. Przyjąć trzeba, że dotyczy to działań podejmowanych na rzecz Rzeczypospolitej³⁹. Istotne jest również to, że – przy zróżnicowaniu dyskursu historycznego w Polsce⁴⁰ – obie kategorie nie mają charakteru obiektywnego, co pogłębia trudność w odczytaniu ustawy zasadniczej. To bowiem, co w subiektywnym oglądzie będzie działaniem na rzecz niepodległości, może być z innego punktu widzenia krytykowane jako działanie uniemożliwiające nadanie statusu weterana⁴¹. Cechę „weterana”, jak się wydaje, można zaś przypisać osobie, która

³⁶ Podobnie M. Jabłoński, *Prawo weteranów*, *op. cit.*, s. 609.

³⁷ Wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99.

³⁸ Zob. analizę orzecznictwa dotyczącego utraty statusu kombatanta przez osoby służące w aparacie bezpieczeństwa NKWD lub PRL: S. Szymańska, *Realizacja ustawy o kombatantach w świetle orzecznictwa SN*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 2, s. 15–33.

³⁹ Wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK-A ZU 2012, nr 11, poz. 136.

⁴⁰ Z przywołaniem „różnych ocen co do niepodległości Państwa Polskiego w latach 1945–1989”: K. Ślebzak, Komentarz do art. 19, *op. cit.*, s. 497.

⁴¹ Trafnie jest ten problem diagnozowany w literaturze przedmiotu. Przykładowo, w odniesieniu do ustawy gwarantującej kombatantom różne formy opieki, stwierdzano, że: *z jednej strony przyznała [ustawa – przyp. K.K.] uprawnienia w niej przewidziane osobom, które nie były uznawane za kombatantów w poprzednim stanie prawnym, z drugiej zaś – nie objęła pojęciem kombatanta niektórych grup osób uznawanych dotychczas za kombatantów*, S. Szymańska, *Realizacja ustawy*, *op. cit.*, s. 15.

wzięła udział w działaniach, które przyczyniły się do osiągnięcia celu o charakterze publicznym, dotyczącego realizacji zamierzenia społeczno-politycznego, związanego z utworzeniem lub odnowieniem danej struktury państwowej, jak również zapewnieniem bezpieczeństwa państwowego, przede wszystkim w wymiarze zewnętrznym. Najczęściej będzie to dotyczyło zaangażowania w walkę narodowowyzwoleńczą lub też działanie ukierunkowane na uzyskanie lub odzyskanie niepodległości, względnie wzięcie udziału w przełomie politycznym, którego skutkiem jest utworzenie lub odnowienie danej państwowości, jak również obrona granic państwa przed działaniami agresora. Warunkiem nabycia statusu weterana będzie zatem jakaś forma osobistej aktywności w którejś ze wskazanych dziedzin⁴².

Na gruncie art. 19 Konstytucji RP nie każdy jednak „weteran” będzie upoważniony do korzystania z przywilejów zastrzeżonych w tym przepisie. Czysto formalne (słownikowe) znaczenie pojęcia „weterana” ma zarówno pozytywny, jak również może mieć negatywny wydźwięk. Z tego też względu ustawa zasadnicza odwołuje się do kategorii weterana „walki o niepodległość”, a więc osoby, która podjęła określoną aktywność w sposób oraz z motywów zasługujących na szczególną aprobatę. Afirmatywna wymowa przepisu zdaje się tu być oczywista i zastrzegać szczególny status jedynie dla osób, które w wymiarze historycznym przyczyniły się do odzyskania przez państwo polskie niepodległości. Kategoria działań związanych z „walką o niepodległość” nie wyczerpuje się jednak wyłącznie w sferze walki zbrojnej, choć głównie taki charakter będzie pewnie przybierać⁴³. Zakres tego pojęcia może być bowiem odnoszony zarówno do osób, które wzięły udział w czynnej walce z bronią w rękę, stanowiły wojskowe siły pomocnicze lub zapasowe (sfera paramilitarna), ale również wspomagały tego typu działania, m.in. pełniąc funkcje (kontr)wywiadowcze, a w innych jeszcze przypadkach brały udział w strajkach lub były odpowiedzialne za utrzymanie odpowiedniego poziomu społecznego morale lub też prowadzenie polityki informacyjnej. Dlatego wydaje się, że przyjęta forma (sposób) walki nie jest tu okolicznością przesądzającą, a: *szczególne zasługi tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej w sposób jawny (na polach walki zbrojnej lub w formacjach wojskowych), bądź też w sposób niejawny (w podziemnych organizacjach niepodległościowych lub w działalności cywilnej) narażając się na represje. Nie czyni w tym względzie żadnej różnicy pomiędzy walką zbrojną w formacjach wojskowych, a walką polegającą na działalności konspiracyjnej w organizacjach niepodległościowych, o ile działalność taka wiązała się z narażeniem na represje*⁴⁴. Należy przy tym zauważyć, że Konstytucja

⁴² Zob. szerokie ujęcie „walki o niepodległość” w: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 122.

⁴³ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do rozdziału II, op. cit.*, s. 5.

⁴⁴ Tak również: wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99.

RP posługuje się szerszym pojęciem „walki o niepodległość”, a nie węższym znaczeniowo zwrotem „walki zbrojnej o niepodległość”⁴⁵. Węzłowa, i wystarczająca zarazem, jest zatem sama aktywność jednostki, połączona z przeświadczeniem o służebnym charakterze podejmowanych działań, jak również ich rezultat wpisujący się w realizację idei niepodległościowej. W konsekwencji dopuszczalne formy działań służących: „*walce o niepodległość*” mogą być określane relatywnie szeroko, a ich ostateczne unormowanie pozostaje w gestii ustawodawcy zwyczajowo. *Cieszy się on w tym przypadku daleko posuniętą swobodą regulacyjną, przede wszystkim ze względu na aksjologię preambuły, przez co nie musi w tych przypadkach „zachowywać neutralnego stanowiska wobec przeszłości”*⁴⁶.

Sugestywna jest okoliczność, że ustrojodawca posłużył się jedynie kategorią „walki o niepodległość”, odstępując jednak od precyzyjnego wskazania, w jakim okresie dany „weteran” miał podejmować swoje działania. Z uwagi na zasadę nieprzerwanej podmiotowości państwa polskiego⁴⁷ nie powinno budzić wątpliwości, że przepis wyznacza jedynie ogólną cezurę czasową i odnosi ją do działań, które obecnie mają wymiar historyczny, bez względu już jednak na odległość czasową od momentu ustanowienia Konstytucji RP lub też chwili jej stosowania. Państwo polskie pozostaje dłużnikiem osób, które podjęły działania związane z odzyskaniem – jak chce tego preambuła – „możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia”, a więc umożliwiły odtworzenie oraz obronę polskiej podmiotowości państwowej⁴⁸. Skoro określone osoby ówczesznie działały na rzecz Rzeczypospolitej, toteż zdają się być one naturalnym adresatem uprzywilejowania wynikającego z art. 19 Konstytucji RP. Państwo polskie ma wobec nich szczególne moralne i historyczne zobowiązanie do sprawiedliwej odpłaty, wynagradzającej poniesiony trud oraz wszelkie szkody związane z aktywnością na rzecz odzyskania niepodległości⁴⁹. Z tej perspektywy nie budzi wątpliwości działalność osób, która została podjęta w dzisiaj już historycznym wymiarze, a więc przykładowo w trakcie międzywojnia lub II wojny światowej oraz w okresie po niej następującym, w tym również w czasie tzw. karnawału Solidarności⁵⁰. Nie można jednak zapominać, że szczególne wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, ich wieloaspektowość oraz najczęściej uniwersalny charakter, powodują, że sfera

⁴⁵ Odmienne i z powołaniem na aspekt „użycia siły (...) niosącej realne ryzyko utraty życia bądź zdrowia”: L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 19, *op. cit.*, s. 509.

⁴⁶ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, rozdz. 7: *Stosowalność wymogu neutralności do różnych dziedzin życia zbiorowego*.

⁴⁷ M. Błachucki, *Ciągłość i tożsamość prawna państwa polskiego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2004, nr 1, s. 10–14.

⁴⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja*, *op. cit.*, s. 122 i 124.

⁴⁹ Na restytucyjny charakter świadczeń kombatanckich wskazuje orzecznictwo sądowe, zob. S. Szymańska, *Realizacja ustawy*, *op. cit.*, s. 32.

⁵⁰ Podobnie M. Jabłoński, *Prawo weteranów*, *op. cit.*, s. 609, 611, 514.

„walki o niepodległość”, jak również starań o utrzymanie tego przymiotu, jest realizowana za pomocą działań podejmowanych współcześnie, przykładowo w toku pokojowych lub militarnych misji zagranicznych⁵¹. Nie bez znaczenia jest w tej sferze fakt, że art. 89 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje możliwość związania się przez państwo polskie umową międzynarodową, która dotyczy „pokoju, sojuszy, układów politycznych i wojskowych”. Już tylko w wymiarze prawnym oznacza to możliwość przeniesienia odpowiedzialności za sferę bezpieczeństwa własnego państwa na poziom dalece bardziej uniwersalny niż tylko związany z udziałem w historycznie odległych konfliktach zbrojnych. Poświęcenie ze strony współczesnych weteranów, ich poczucie misji oraz służebnej roli wobec państwa polskiego, ukierunkowanej na zapewnienie krajowi bezpieczeństwa jako niezbędnego elementu niepodległości, nie pozwala na dokonywanie w tej sferze jakichkolwiek rozróżnień, co prowadziłyby tylko do nieuprawnionej dyskryminacji (art. 19 w związku z art. 32 Konstytucji RP)⁵². Przepis ustawy zasadniczej nie wprowadza tu żadnej cezury czasowej, a zatem – *lege non distinguente* – taka ingerencja ze strony ustawodawcy zwykłego nie byłaby uprawniona, co jednak nie oznacza możliwości dywersyfikacji lub różnorodnego uprzywilejowania, jakie oferowane może być poszczególnym grupom weteranów.

Status weterana uprzywilejowanego został zastrzeżony wyłącznie dla osoby, która „walczyła o niepodległość”. Na tym tle może powstać pytanie o to, czy zakres normowania art. 19 Konstytucji RP obejmuje wyłącznie obywateli polskich, czy też osoby, które takim przymiotem się nie legitymują. Ustawa zasadnicza w tej sferze milczy. Wydaje się jednak, że z uprawnień zastrzeżonych dla weteranów mogą korzystać przede wszystkim obywatele polscy. Z mocy art. 85 ust. 1 Konstytucji RP to właśnie na obywatelach polskich spoczywa „obowiązek obrony Ojczyzny”. Nie budzi więc wątpliwości, że obywatele realizując taką powinność, mogą stać się jednocześnie podmiotami wyznaczonymi na mocy art. 19 Konstytucji RP. Nie jest przy tym niczym niewłaściwym, że dane państwo w pierwszej kolejności zaspokaja potrzeby osób związanych z nim węzłem obywatelstwa, jako bezpośrednio zainteresowanych obroną swojego kraju, jak również najczęściej w ten proces włączonych. Istotna jest w takich przypadkach kwestia budżetowa. Prawne uprzywilejowanie określonych grup społecznych, w tym również weteranów, niesie określone skutki finansowe, stąd też powinny być one przede wszystkim adresowane do osób ściśle związanych z danym krajem, czego funkcją jest instytucja obywatelstwa. Nie oznacza to jednak, że zakres podmiotowy art. 19 Konstytucji RP wyklucza możliwość nadawania szczególnych uprawnień osobom, które nie mają tego statusu⁵³. Przemawiają za tym przede wszystkim wzglę-

⁵¹ Odmienne co do weteranów współczesnych działań poza granicami państwa K. Ślebza, Komentarz do art. 19, *op. cit.*, s. 497–498.

⁵² Wyrok TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK 1997, nr 3–4, poz. 36.

⁵³ Podobnie M. Jabłoński, *Prawo weteranów, op. cit.*, s. 609.

dy natury funkcjonalnej. Zdarza się bowiem, że niektóre osoby, które walczyły o niepodległość Rzeczypospolitej, ze względu na różnorodne uwarunkowania, częstokroć będące poza zakresem ich woli, utraciły polskie obywatelstwo⁵⁴. Nie zerwały jednak swoich związków z ojczyzną ani też nie utraciły polskiej tożsamości. Odpowiadają tym samym konstytucyjnej kategorii „rodaków rozsianych po świecie” (preambuła) oraz „Polaków zamieszkałych za granicą” (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP). Tym samym możliwość przydania im szczególnych uprawnień nadal pozostawałaby w zakresie regulacji konstytucyjnej, a brak formalnej więzi obywatelskiej jest w tych przypadkach kompensowany nie tylko samym pochodzeniem tych osób, ale też ulega istotnemu wzmocnieniu przez wymowny fakt walki o niepodległość państwa polskiego. Takie czyny są przecież najgłębszym świadectwem „bezinteresownego działania”, dbałości o Rzeczpospolitą, rozumianą jako dobro wspólne, co wpisuje takie osoby w paradygmat wynikający z art. 1 Konstytucji RP⁵⁵. Równocześnie nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby status oparty na art. 19 Konstytucji RP został nadany osobom niemającym, formalnego lub wynikającego z pochodzenia, związku z Polską. Przepis jest w tej sferze kategoriyczny i nakazuje objąć troską wszystkich „weteranów walk o niepodległość”. Wyraża on powinność natury etycznej, wynikającą z wdzięczności wobec osób, które przyczyniły się do odzyskania lub utrzymania podmiotowości państwowej. Jeżeli zatem dana osoba w tym celu podejmowała swoje działania, to bez względu na ewentualny stopień lub charakter jej związania z państwem polskim, teraźniejszym lub obecnym, powinna zyskać status weterana i jest adresatem uprzywilejowania przewidzianego w art. 19 Konstytucji RP⁵⁶.

Opieka nad weteranami – adresat obowiązku i jego zakres

Próba odpowiedzi na pytanie o zakres uprzywilejowania weteranów, wynikający z art. 19 Konstytucji RP, powinna być poprzedzona wskazaniem adresata obowiązku płynącego z tego przepisu. Jest to o tyle utrudnione, że prawodawca nie wskazuje *de nomine* właściwego podmiotu. Znamienne jest również to, że nie posługuje się pojęciem „władz publicznych”, a jedynie poprzestaje na przywołaniu „Rzeczypospolitej Polskiej”, która ów obowiązek ma wypełnić⁵⁷. Z tej perspektywy nie powinno chyba jednak budzić wątpliwości, że obowiązek otoczenia „specjalną opieką weteranów” spoczywa przede wszystkim na organach władzy

⁵⁴ G. Kulka, *Nadawanie, pozbawianie i przywracanie obywatelstwa polskiego w czasie II wojny światowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 1, s. 147–167.

⁵⁵ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433–434.

⁵⁶ Odmiennie L. Garlicki, *Komentarz do rozdziału II*, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 19*, *op. cit.*, s. 510.

państwowej, w tym organach prawodawczych i wykonawczych⁵⁸. Te ostatnie są bowiem odpowiedzialne za prowadzenie wszystkich spraw państwa. Na organach państwowych spoczywa również „stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), jak również „prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej (...)” (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP), w szczególności w zakresie zapewnienia „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego” i „bezpieczeństwa zewnętrznego państwa” (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP). Należyte zagwarantowanie wypełniania tych funkcji jest zaś nieodzowne dla utrzymania wielowymiarowej sfery bezpieczeństwa państwa, jako niezbędnego komponentu jego niepodległości, o którą – zgodnie z art. 19 Konstytucji RP – upominać się miały osoby uprawnione. Istnieje więc bezpośrednia funkcjonalna oraz prakseologiczna zależność pomiędzy jurysdykcją organów władzy państwowej a sferą działania – i tym samym podstawą uprzywilejowania – weteranów walk o niepodległość.

Równolegle powstaje pytanie, czy przedmiotowe zobowiązania spoczywają również na jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP wykonuje on zadania, które na mocy odrębnych przepisów, nie zostały „zastrzeżone (...) dla organów innych władz publicznych”. Trudno przy tym wykazać, że zapewnienie szczególnej pozycji weteranom walk o niepodległość jest „zaspokojeniem potrzeb wspólnoty samorządowej”⁵⁹, a więc stanowi jej zadanie własne w rozumieniu art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestia prawnego uprzywilejowania weteranów nie jest nierozdzielnie związana z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i wykracza poza zakres podstawowych i powszechnych potrzeb jego mieszkańców. Taki stan rzeczy, *prima facie*, wskazywałby, że wyłącznym adresatem zobowiązań płynących z art. 19 Konstytucji RP są organy władzy publicznej. Zwrócić jednak należy uwagę, że przepis ten *in principio* odwołuje się do generalnego pojęcia Rzeczypospolitej Polskiej, a nie do którejś z wyszczególnionych kategorii organów wchodzących w zakres struktury państwa polskiego. Obowiązująca ustawa zasadnicza ustanawia ustrój, który ma charakter integrujący, włączający poszczególne kategorie podmiotów obrotu prawnego, w tym również samorząd terytorialny, do całokształtu funkcjonowania państwa polskiego⁶⁰. Daje temu wyraz również preambuła, adresując stosowne wezwanie do „wszystkich, którzy (...) tę Konstytucję będą stosowali”. Jeżeli zaś przypomnieć, że samorząd terytorialny jest niezbędnym elementem ustrojowym państwa polskiego (art. 15 Konstytucji RP)⁶¹, to spoczywa na nim, podobnie jak na innych

⁵⁸ M. Jabłoński, *Prawo weteranów*, *op. cit.*, s. 607.

⁵⁹ O kategoriach zadań samorządu terytorialnego zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2004, s. 28–29.

⁶⁰ Wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 125.

⁶¹ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A ZU 2003, nr 2, poz. 11.

podmiotach współtworzących państwo, konieczność zapewnienia szczególnej opieki weteranom walk o niepodległość. Z perspektywy zastrzeżenia zawartego w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP nie jest to jednak obowiązek bezwzględny, jak to ma miejsce w odniesieniu do organów władzy państwowej, a jedynie przewiduje dla samorządu prawną możliwość – i zarazem podstawę prawną – realizowania działań o takim charakterze.

Wreszcie trzecią grupą potencjalnych adresatów zobowiązania wynikającego z omawianego przepisu mogą być obywatele. Z pewnością ta kategoria podmiotów stanowi substrat osobowy państwa polskiego, a więc wchodzi w zakres treściowy pojęcia Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi ich dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP)⁶². Zbiorowość obywateli ustanawia naród w rozumieniu art. 4 Konstytucji RP. Z kolei preambuła wskazuje „Naród Polski” jako podmiot „wdzięczny naszym przodkom (...) za walkę okupioną ogromnymi ofiarami”. Przytoczone postanowienia nie są jednak na tyle jeszcze precyzyjne, aby dostarczały argumentu za nałożeniem na obywateli, na poziomie konstytucyjnym, prawnego obowiązku otoczenia weteranów szczególną opieką. Przewidzenie takiej powinności, zasadniczo w postaci ewentualnego obowiązku daninowego (art. 84 Konstytucji RP), pozostawione jest ustawodawcy zwykłemu⁶³. Funkcjonowanie wspólnoty politycznej państwa nie poprzestaje jednak na katalogu obowiązków o charakterze prawnym, a przede wszystkim związane jest z realizacją „zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP) oraz ulega zogniskowaniu w sferze rozumienia państwa jako „dobra wspólnego wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP). Kwestia odpowiedniej troski o weteranów, pamięci o ich dokonaniach, oddawania należytego szacunku oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu opieki społecznej i medycznej staje się zatem – z perspektywy obu wymienionych reguł konstytucyjnych – obowiązkiem natury moralnej lub etycznej, wykonywanym wobec osób, dzięki którym można mówić o współczesnym kształcie państwa polskiego (por. w szczególności art. 5 Konstytucji RP i postanowienia preambuły). Zdaje się, że refleksja dotycząca tych założeń nie jest jeszcze do końca pogłębiona, zarówno w sferze analizy prawnej, jak też codziennej praktyki społecznej i politycznej.

Przypomnijmy, że art. 19 Konstytucji RP nakazuje „otoczyć szczególną opieką weteranów walk o niepodległość”. Pojęcie „opieki” niesie ze sobą istotną trudność we wskazaniu zakresu pożądanego działania państwa. Ze względu jednak na kontekst przepisu i fakt, że dotyczy on weteranów, a więc osób, które zazwyczaj ponosiły określone szkody, można wskazać na kilka potencjalnych

⁶² M. Piechowiak, *Dobro wspólne*, op. cit., s. 267–273, 434.

⁶³ Ustawową limitację podatków wskazuje T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 111.

form działania państwa, przede wszystkim o charakterze socjalnym i kompensacyjnym⁶⁴. Przyjęty kierunek interpretacyjny podyktowany jest tym, że omawiany przepis, odczytywany *in fine*, odwołuje się do znanej systemowi prawnemu kategorii „inwalidów wojennych”⁶⁵, a więc osób szczególnie poszkodowanych, a równocześnie podmiotów wymagających odpowiedniej troski oraz zabezpieczenia potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności. Przede wszystkim więc opieka ta może przybrać postać właściwego zaopatrzenia w świadczenia o charakterze społecznym lub medycznym. Pożądane byłoby w tym zakresie m.in. przyznawanie emerytur i rent lub też podwyższenie ich wymiaru, oferowanie dodatkowych świadczeń społecznych o charakterze pieniężnym lub rzeczowym. Niezbędna jest także kwestia odpowiedniej opieki bezpośredniej, świadczonej przez wyspecjalizowany personel socjalny lub terapeutyczny. W odniesieniu do sfery medycznej istotne może być zapewnienie pierwszeństwa dostępu do leczenia, także klinicznego i specjalistycznego, całkowita lub chociażby częściowa refundacja środków farmaceutycznych, jak również wprowadzenie dodatkowych form zaopatrzenia medycznego. Płaszczyzna pomocy materialnej jest niezwykle ważna⁶⁶. Jednym z wymiarów „otoczenia opieką” może być także należyte uszanowanie weteranów w sferze publicznej, związane z oddawaniem im społecznego poważania, w tym dbałość o miejsca pochówku oraz materialne świadectwa ich zaangażowania.

Dotychczas wskazane obszary działania państwa mają charakter jedynie przykładowy i dowodzą, że zakres normowania art. 19 Konstytucji RP jest bardzo szeroki, a sam sposób jego wysłowienia kłopotliwy interpretacyjnie⁶⁷. Powoduje to również dużą swobodę po stronie ustawodawcy⁶⁸, który jednak związany jest bieżącymi możliwościami budżetowymi, które *de facto* każdorazowo będą determinowały zakres świadczeń oferowanych weteranom⁶⁹. Wydaje się jednak, że działania w tej sferze nie wyczerpują istoty problemu. Analizowany przepis posługuje się bowiem nie tylko pojęciem konieczności „otaczania opieką” kombatanów, ale dodatkowo opatruje ten zwrot stwierdzeniem, że opieka ta ma być „szczególna”. Nie jest zatem wypełnieniem zobowiązania wynikającego z art. 19

⁶⁴ K. Ślęzak, Komentarz do art. 19, *op. cit.*, s. 496, 498–499.

⁶⁵ Pojęcie to ma „ustabilizowane znaczenie prawne”, co wydaje się determinować jego rozumienie na gruncie samej Konstytucji, jak również ustaw zwykłych – zob. M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności*, *op. cit.*, s. 33–34.

⁶⁶ Ujęcie „szczególnej opieki” wyłącznie w kategoriach mecenatu materialnego przedstawia M. Jabłoński, *Prawo weteranów*, *op. cit.*, s. 610 i 617.

⁶⁷ Przykładem tego ma być zwrot „specjalna opieka”, zob. M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności*, *op. cit.*, s. 36.

⁶⁸ Wyrok TK z 21 czerwca 2000 r., sygn. akt K 2/99, OTK 2000, nr 5, poz. 139.

⁶⁹ Choć już chyba nie w tak ekstremalnym znaczeniu, na jakie powołuje się TK, przyjmując jako granicę tych wydatków cezurę z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Zob. wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02.

Konstytucji RP zagwarantowanie weteranom określonych praw lub zwolnienie ich z obowiązków o charakterze powszechnym. Konieczne jest ich specyficzne potraktowanie, zastrzeżenie dla nich takiego stopnia uprzywilejowania, jaki nie jest dostępny dla innych uczestników obrotu prawnego⁷⁰. Przyjmuje się, że „opieka nad weteranami musi być (...) szersza i co do zasady intensywniejsza”⁷¹ niż w zwykłych warunkach. Chodzi tu więc o sięgnięcie po takie mechanizmy, które będą wyróżniały weteranów na tle powszechnych uwarunkowań systemowych, choć – co oczywiste – nie mogą one przekraczać rozsądnych granic sprawiedliwości społecznej⁷². Już tylko z tej racji, że danej osobie przysługuje status weterana walk o niepodległość, ustawodawca może sięgnąć po instrumenty o charakterze ekstraparyjnym, przydając tym samym jej szczególnych uprawnień, czego nie mógłby uczynić w odniesieniu do innych kategorii podmiotów⁷³.

Rekomendacje

Przede wszystkim trzeba wskazać, że otoczenie prawne art. 19 Konstytucji RP, które realizuje ten przepis na poziomie ustawowym, jest bardzo bogate. Obfitość taką należy docenić, świadczy ona bowiem o dostrzeżeniu przez prawodawcę doniosłości materii, a tym samym może stanowić o jakości wykonywania przez państwo polskie obowiązku wobec swoich weteranów. Powstanie wydzielonej gałęzi „prawa weteranów” jest zjawiskiem ze wszech miar korzystnym, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak również na płaszczyźnie publicznej. Wielopostaciowość regulacji dopomina się jednak, *de lege ferenda*, stworzenia jednolitej kodyfikacji. Pozwoliłoby to na usunięcie nie tylko powstających wątpliwości interpretacyjnych, ale przede wszystkim dało jasne świadectwo zaangażowania państwa w sferę zapewnienia szczególnej opieki nad weteranami.

Po drugie, nie może ująć uwadze fakt, że analizowany przepis ustawy zasadniczej nie tylko wysławia ogólną zasadę ustrojową, ale ma również charakter dyrektywy programowej i interpretacyjnej. Sankcjonuje on także określone prawo podmiotowe. Zdefiniowanie przez ustawodawcę faktycznego wymiaru uprzywilejowania weteranów zawsze jednak będzie efektem pewnego kompromisu między obowiązkiem „szczególnej opieki”, a możliwościami budżetowymi państwa. Są to realia, z którymi trudno dyskutować. Wydaje się jednak, że poza sferą materialną istnieje inna jeszcze płaszczyzna praktycznie przez prawodawcę pominięta. Chodzi tu mianowicie o zachęcenie do publicznego uszanowania weteranów, okazywania im należytego respektu. Powinno to być, przy wykorzystaniu odpo-

⁷⁰ Odmiennie M. Jabłoński, *Prawo weteranów*, *op. cit.*, s. 611.

⁷¹ Odmiennie *ibidem*, s. 614.

⁷² Wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02.

⁷³ Wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02.

wiednich instrumentów prawnych, realizowane zarówno w wymiarze symbolicznym, jak też edukacyjnym. Ten horyzont wydaje się być aż do dziś niedostatecznie uwzględniony, nie tylko na płaszczyźnie praktycznej, ale również regulacyjnej.

Wreszcie trzecia obserwacja, mająca bardziej naturę praktyczną, związana jest jednak z temporalnym charakterem funkcjonowania art. 19 Konstytucji RP. Jego zakres podmiotowy obejmuje, co prawda, współczesnych nam weteranów walk poza granicami kraju, niemniej zasadnicza część jego adresatów, a więc narodowych bohaterów, podejmowała swoje działania w czasach już nam odległych, tj. na frontach II wojny światowej oraz okresie powojennym, jak również w czasie tzw. karnawału Solidarności. To rodzi postulat możliwe niezwłocznego skupienia wysiłku administracyjnego oraz zogniskowania środków budżetowych w perspektywie najbliższej dekady lub nawet dwóch. Po jej upływie znaczna część osób uprawnionych, ze względów oczywistych, nie skorzysta z należnego im uprzywilejowania. Pozostanie oczywiście kwestia narracyjna polityki pamięci, związanej z kultywowaniem wzorców oraz odwoływaniem się do pewnej symboliki, nie jest to już jednak pierwszoplanowa, choć nadal bardzo ważna, treść reguły zawartej w art. 19 Konstytucji RP.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Błachucki M., *Ciągłość i tożsamość prawna państwa polskiego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2004, nr 1.
- Boć J., *Komentarz do art. 19 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.
- Complak K., *Komentarz do art. 19 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji [w:] Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009.
- Garlicki L., *Komentarz do rozdziału II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., Derlatka M., *Komentarz do art. 19 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.
- Jabłoński M., *Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

- Kulka G., *Nadawanie, pozbawianie i przywracanie obywatelstwa polskiego w czasie II wojny światowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 1.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2004.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Schwarzgruber M., *Weteran czy kombatan*, „Polska Zbrojna” 2013, nr 10.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szymańska S., *Realizacja ustawy o kombatantach w świetle orzecznictwa SN*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 2.
- Ślęzak K., *Komentarz do art. 19 [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.