

**Bożena Bator**

*Zabezpieczenie społeczne inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów oraz osób represjonowanych – pomiędzy zaopatrzeniem społecznym z tytułu zasług a odszkodowaniem społecznym*

**(autoreferat rozprawy doktorskiej)**

Od odzyskania niepodległości przez Państwo Polskie w 1918 r. na przestrzeni lat trwa proces kształtowania systemów świadczeń obejmujących szczególne grupy społeczne. Ich powstanie oraz ewolucja wynika z połączenia wydarzeń historycznych z czynnikami polityczno–ustrojowo–społecznymi. Powszechnie przyjęto, że systemy obejmujące te grupy społeczne wchodziły w skład zaopatrzenia społecznego będącego częścią zabezpieczenia społecznego. Przyczyną tego stanu jest tradycyjne przyporządkowanie w związku z zakwalifikowaniem w przeszłości tego typu systemów do zaopatrzenia społecznego. Kontynuowanie tej tendencji jest nieprawidłowe z uwagi, że na przestrzeni lat ulegały one zmianom. Stosowane schematycznego przyporządkowania wynika z przyjęcia, że przysługujące uprawnienia pieniężne i niepieniężne, rzeczowe, finansowane są z budżetu państwa oraz realizowane są przez organy państwowe. Elementy te należy uznać za niewystracające do kwalifikowania tych systemów do zaopatrzenia społecznego. Podstawą określenia charakteru systemów szczególnych grup społecznych jest proces ich powstawania, ewoluowania oraz powiązania z innymi systemami prawnymi. Właściwe określenie ich charakteru prawnego możliwe jest na tle cech, funkcji i zasad systemu zabezpieczenia społecznego, znaczenia ryzyka socjalnego w tym systemie oraz technik zabezpieczenia społecznego stosowanych dla wyodrębnienia ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego oraz opieki społecznej.

Tradycyjna kwalifikacja prawna analizowanych systemów świadczeń szczególnych grup społecznych nie jest prawidłowa. Celem systemu zaopatrzenia społecznego jest zabezpieczenie jednostki w przypadku zrealizowania się ryzyka socjalnego przez zapewnienie środków do życia co ma przeciwdziałać wykluczeniu jednostki z przyczyn ekonomicznych z życia społecznego i przeciwdziałać popadaniu w skrajne ubóstwo. Służy temu wyodrębnienie podmiotu zabezpieczającego i podmiotu uprawnionego, określenia ich wzajemnych praw i obowiązków oraz sposobu finansowania świadczeń a także sposobu ich realizacji przez organy państwowe. Do cech zaopatrzenia społecznego należy jego powszechność, obowiązek i automatyzm objęcia systemem w trakcie służby, aktywności zawodowej, proporcjonalność do pełnionej służby, aktywności zawodowej, brak możliwości zmiany systemów, jednolitość rodzaju świadczeń w razie spełnienia się ryzyka socjalnego, kompensowanie spełnienia się

ryzyka socjalnego przez system świadczeń. W świetle tych zasad odmiennie przedstawia się kwestia systemu szczególnych grup społecznych, w którym regulacja ich uprawnień następuje na podstawie odrębnych aktów prawnych. W przypadku systemów szczególnych grup społecznych nie występuje systemowa powszechność, automatyzm objęcia uprawnieniami oraz uzależnienie tych uprawnień od aktywności zawodowej. W odróżnieniu od ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego systemów gwarantujących ochronę na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych systemy szczególnych grup społecznych oparte są na wydarzeniach z przeszłości. Występuje w tym przypadku odmienny tytuł powstania prawa oraz odmienna konstrukcja systemu uprawnień. Następuje to przez sprecyzowanie podstawowych przesłanek, którymi jest odpowiednio działanie na rzecz niepodległości i suwerenności państwa lub podleganie różnym formom represji z przyczyn politycznych, narodowych, rasowych, religijnych w okresie wojny i w okresie powojennym stosowanych odpowiednio przez systemy totalitarne III Rzeszy i ZSRR oraz w okresie powojennym przez aparat państwa. Świadczy to o odmiennych zasadach wpływających na formowanie tych systemów uprawnień.

Charakter prawny omawianych systemów świadczeń ulegał zmianom w toku ich rozwoju historycznego. W okresie dwudziestolecia międzywojennego miały one charakter zaopatrzeniowy. Miały one zapewniać środki do życia osobom, których inwalidztwo było skutkiem udziału w wojnie oraz osobom, które osiągnęły określony wiek i legitymowały się czynnym udziałem w wojnie, ale nie były niezdolne do pracy. Celem tych systemów było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz zapewnienie różnych form opieki, w tym również członkom rodzin pozostałych po osobach uprawnionych. Systemy te zawierały także rozwiązania umożliwiające podejmowanie aktywności zawodowej przez osoby uprawnione, a przez to zmianę roli tych osób w społeczeństwie z korzystających ze świadczeń finansowanych z budżetu państwa na aktywne zawodowo. Systemy uprawnień okresu dwudziestolecia międzywojennego cechowało połączenie cech i funkcji systemu zaopatrzenia społecznego z elementami systemu prawa pracy, opieki zdrowotnej, opieki społecznej. Realizowały one zasadę solidarności społecznej polegającej na zapewnieniu prawa do świadczeń finansowanych ze środków budżetu państwa oraz utworzeniu preferencyjnych uprawnień mających na celu wymuszenie i zmotywowanie do powrotu do aktywności osób uprawnionych, a przez to zmniejszenie obciążeń z tytułu realizowanych świadczeń dla budżetu państwa. Pomimo ustawowego ich określenia jako systemy zaopatrzeniowe następowało w nich połączenie funkcji zaopatrzenia społecznego z funkcjami pomocowymi państwa. Po zakończeniu II wojny światowej wprowadzone zmiany w zakresie systemów uprawnień skutkowały zdefiniowaniem na nowo kręgów podmiotowych na co wpływ miały przemiany

polityczno–ustrojowo–gospodarcze. Zachowanie ustawowego oznaczenia uprawnień jako zaopatrzenie nastąpiło wyłącznie w przypadku uprawnień przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym. Takie zdefiniowanie pozwalało na przypisanie tego systemu do systemu zaopatrzenia społecznego. W systemie tym zasadniczo utrzymano dotychczasowe uprawnienia. Z uwagi na zmiany polityczno–ustrojowo–gospodarcze zniesione zostały rozwiązania umożliwiające podejmowanie aktywności zawodowej w ramach działalności gospodarczej. W przypadku systemu uprawnień dedykowanych kombatantom oraz osobom podlegającym różnym formom represji w okresie wojny i w okresie powojennym przyznane tym grupom społecznym świadczenia pieniężne utraciły charakter zaopatrzeniowy. Przyznane uprawnienia pieniężne w formie dodatków w jednakowej wysokości dla wszystkich uprawnionych uzyskały charakter obligatoryjnych świadczeń pomocowych lub celowych. Z kolei przyznane ulgi i zwolnienia z opłat miały charakter fakultatywny. System ten zawierał uprawnienia z zakresu opieki zdrowotnej, opieki społecznej, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Cechą systemów uprawnień funkcjonujących w okresie po II wojnie był ich podział na system zaopatrzeniowy inwalidów wojennych i wojskowych oraz system uprawnień kombatantów oraz osób represjonowanych. W systemach tych nastąpiło wyraźnie oddzielenie funkcji zaopatrzeniowej i pomocowej.

W analizowanych systemach uprawnień zasadniczą kwestią jest ustanowienie i zdefiniowanie podmiotu uprawnień. W systemie ubezpieczeń społecznych podmiot uprawnień jest zdefiniowany przez jednoznaczne i zwarte pojęcie „ubezpieczonego”. Powoduje to, jednoznaczne odniesienie tego systemu do osób objętych ubezpieczeniem społecznym z tytułu aktywności zawodowej. Posługiwanie się tym pojęciem eliminuje konieczność wskazywania przesłanek podjęcia aktywności zawodowej, form aktywności zawodowej w ramach umowy o pracę albo w ramach umowy zlecenia, umowy o dzieło, miejsca i przedziału czasowego wykonywania aktywności zawodowej. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku systemu zaopatrzenia społecznego, w którym dla określenia podmiotu pełniącego służbę stosuje się odpowiednio pojęcie „żołnierz” albo „funkcjonariusz”.

Art. 19 konstytucji RP nakłada na państwo obowiązek otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych. W pojęciu „weteran walk o niepodległość”, mieszczą się grupy społeczne spełniające określone kryteria pozwalające na wyróżnienie: weteranów inwalidów wojennych, weteranów kombatantów będących inwalidami wojennymi, weteranów kombatantów. Przeprowadzenie tego podziału związane jest z odrębnością przepisów regulujących status inwalidy wojennego oraz kombatanta. Wynika on z faktu, że nie wszyscy inwalidzi wojenni pomimo zaliczenia ich, w świetle normy

konstytucyjnej, do kategorii weteranów walk o niepodległość spełniają warunki pozwalające na przyznanie im statusu kombatanta. Norma konstytucyjna ma charakter ramowy co powoduje, że od woli ustawodawcy zależy przyznanie określonych uprawnień konkretnej grupie społecznej bądź grupom społecznym. W drodze normy konstytucyjnej nie zagwarantowano opieki państwa grupom społecznym, które podlegały represjom z przyczyn politycznych, narodowościowych, religijnych lub rasowych w okresie wojny i w okresie powojennym. W tym przypadku za podstawę przyznania tym grupom społecznym uprawnień należy uznać zawarte w preambule Konstytucji RP z 1997 r. odniesienia do doświadczeń związanych z łamaniem praw i wolności człowieka w Ojczyźnie. Szeroki zakres tego odniesienia powoduje, że jego ramach mieszczą wszelkie formy represji stosowane w okresie II wojny światowej przez III Rzeszę i ZSRR oraz w okresie powojennym przez aparat państwa. Zdefiniowanie w poszczególnych systemach uprawnień podmiotu uprawnień następuje przez wskazanie przesłanek oraz warunków, których spełnienie stanowi podstawę do przyznania uprawnień. Stałym elementem jest również unormowanie trybu ustalania i weryfikacji indywidualnych uprawnień. Masowa skala represji stosowana w okresie II wojny światowej oraz w okresie powojennym powoduje, że zasadniczo systemy uprawnień nie są ustanawiane w okresie bezpośrednio przypadającym po zakończeniu represji, ale w okresie odległym od ich zakończenia. Nie można także pominąć uzależnienia tego procesu od zmian polityczno–ustrojowych–społecznych. Potencjalna liczba beneficjentów poszczególnych systemów wpływa na zakres przysługujących im uprawnień.

Świadczenia przysługujące inwalidom wojennym i wojskowych, kombatantom oraz osobom represjonowanym dzieli się zwykle na pieniężne i niepieniężne (rzeczowe). Sporadycznie występują także uprawnienia o charakterze honorowym, jak w przypadku członków Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość. Obok tego podziału można wyróżnić uprawnienia przysługujące w ramach poszczególnych systemów świadczeń. W przypadku uprawnień o charakterze pieniężnym można dokonać ich podziału na uprawnienia obligatoryjne i uprawnienia o charakterze uznaniowym. Do grupy świadczeń pieniężnych zaliczyć należy również uprawnienia wynikające z systemu ubezpieczeń społecznych polegające na uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalno–rentowych okresów działań lub podlegania represjom. Wpływa to na podwyższenie wysokości świadczeń emerytalno–rentowych co jest przejawem przenikania się międzysystemowego uprawnień. Funkcji tej nie można przyporządkować dodatkom pieniężnym oraz świadczeniom pieniężnym przysługującym szczególnym grupom społecznym. Z uwagi na ich wysokość, nawet w formie symbolicznej jak ma to miejsce w przypadku dodatku kompensacyjnego, pełnią

one funkcję pomocy finansowej realizowanej przez państwo. Dodatkowi pieniężnym oraz świadczeniom pieniężnym można przypisać funkcję celową lub gospodarczego przeznaczenia ze względu na użyte pojęcie określające te świadczenia, jak dodatek kompensacyjny lub ryczałt energetyczny. Jednak przeznaczenie i wykorzystanie tych środków uzależnione jest wyłącznie od woli osoby uprawnionej. Systemy szczególnych grup społecznych nie dopuszczają możliwości utworzenia spersonalizowanych uprawnień, konkretnych i właściwie przypisanych do danej osoby, uwzględniających jej sytuację gospodarczą, materialną powstałą w chwili podjęcia działań lub podlegania represjom lub w okresie po ich zakończeniu, w trakcie aktywności zawodowej lub jej niewykonywania, jak też w okresie po jej zakończeniu. Z uwagi na charakter przyznawanych uprawnień, wysokość świadczeń pieniężnych, okres ich pobierania nie można im przypisać funkcji ekwiwalentności lub kompensaty. Zwraca uwagę brak możliwości rozważania tych funkcji na zasadach techniki dedykowanej systemowi ubezpieczeń społecznych bądź systemowi zaopatrzenia społecznego. W przypadku tych uprawnień nie występuje ekwiwalentność ani kompensata, gdyż nie występuje wkład w postaci systemu opłacania składek, pochodnej świadczeń z tytułu pozostawania w ubezpieczeniu społecznym ani też korelacja z wysokością uposażenia otrzymywanego podczas aktywności zawodowej w formie służby. Występuje jedynie element oceny ustawodawcy prowadzący do sformułowania określonego systemu uprawnień finansowanych z budżetu państwa. Poza zakresem tych uprawnień pozostają wszelkie kwestie związane z utratą dóbr materialnych. Cechą systemów szczególnych grup społecznych jest ich skorelowanie na poziomie systemowym oraz wprowadzenie korelacji z innymi dziedzinami prawa, oddziaływanie na te dziedziny i w efekcie powstawania korelacji międzysystemowych oraz oddziaływania na inne systemy, jak przykładowo: system ubezpieczeń społecznych, system ubezpieczeń zdrowotnych, prawo pracy, prawo podatkowe, pomoc społeczną. Postępujące procesy ujednolicania i skorelowania uprawnień prowadzą do modyfikacji systemów pod względem zwiększenia ich zakresu bądź dostosowania do zmieniających się warunków ekonomiczno-społecznych na przestrzeni lat. Z kolei za uprawnienia o charakterze pomocniczym należy uznać również uprawnienia niepieniężne, rzeczowe. W zakresie grupy tych uprawnień można wyróżnić uprawnienia o charakterze preferencyjnym i ulg, które mogą być wykorzystywane wielokrotnie, bez ograniczenia. Uprawnienia te są rodzajem benefitu, pomocy ze strony państwa. W rzeczywistości uprawnienia te ze względu na swój charakter i funkcje jakie pełnią faktycznie wpływają na sytuację materialną osób uprawnionych. Powinny być one rozpatrywane jako uprawnienia pomocowe ze względu na zmniejszenie wydatków w

gospodarstwach domowych. Cechą tych uprawnień jest to, że prawo do nich jest określone ustawowo, ale skorzystanie z nich jest zależne od woli osoby uprawnionej.

Odrębność aktów prawnych regulujących świadczenia przysługujące inwalidom wojennym i wojskowym, kombatantom oraz osobom represjonowanym może prowadzić do wniosku o odrębności systemów świadczeń przysługujących poszczególnym grupom społecznym. Każda z tych regulacji odrębny zakres podmiotowy uprawnień oraz odrębny katalog świadczeń przysługujących określonej kategorii podmiotów. Autonomia systemów oparta jest na działaniu wspólnoty narodowej oraz solidarności społecznej realizującej podział dóbr, solidarność finansową i gwarancję zabezpieczenia środków na realizację uprawnień. Jednocześnie powstaje kwestia zachowania równowagi pomiędzy zakresem uprawnień, możliwościami finansowymi państwa a zakresem uprawnień finansowanych z budżetu państwa. Zwraca uwagę zasada skorelowania wysokości określonych dodatków pieniężnych i świadczeń pieniężnych w ramach systemów obejmujących szczególne grupy społeczne. Generalnie systemy obejmujące te grupy społeczne można określić jako systemy, w przypadku których występuje jednostronny stosunek zobowiązaniowy nałożony na państwo. Ukształtowane systemy pozbawione są elementu przezorności indywidualnej oraz grupowej. Przyporządkowanie do konkretnego systemu nie jest wypadkową różnych form aktywności zawodowej albo służby. W przypadku tych systemów istotną kwestią jest zbieg praw do świadczeń. Występuje on w odniesieniu do zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych inwalidów wojennych i inwalidów wojskowych oraz zbiegu uprawnień do dodatków oraz świadczeń pieniężnych przysługujących na podstawie odrębnych systemów. Koniecznym jest odróżnienie braku możliwości kumulacji wypłaty świadczeń pieniężnych z różnych systemów w odróżnieniu od możliwości korzystania z uprawnień niepieniężnych, rzeczowych, z kilku systemów. W przypadku systemów szczególnych grup społecznych istotnym elementem jest cezura czasowa zastosowana na potrzeby oznaczenia przedziału czasowego pozwalającego na wyodrębnienie podmiotu uprawnień przy jednoczesnym zastosowaniu przesłanek precyzujących charakter działań oraz odniesionych represji. Nieprawidłowo oznaczona cezura czasowa powoduje zawężanie podmiotu uprawnień co można wiązać się z niesprawiedliwością społeczną. W systemach tych nie jest stosowana cezura czasowa obligująca do podjęcia działań celem uzyskania uprawnień. Możliwość występowania o nadanie określonego statusu nie jest przymusem, ale prawem, z którego osoba występująca o jego nadanie może skorzystać w każdym czasie. Podstawą funkcjonowania systemów szczególnych grup społecznych jest ich finansowanie z budżetu państwa. Oznacza to zastosowanie jednolitej metody finansowania. Jednocześnie stanowi o finansowaniu tych uprawnień przez ogół społeczeństwa, w tym przez

samych uprawnionych, kolejne pokolenia wchodzące w skład tego społeczeństwa wykonującego zobowiązania podatkowe na rzecz państwa. System świadczeń pieniężnych przysługujących wskazanym grupom społecznym nie został oparty na zasadzie jednorazowej wypłaty w określonej wysokości dla wszystkich uprawnionych. Nie można tym świadczeniom przypisać charakteru zadośćuczynienia ze względu na ich charakter, wysokość uzależnioną od właściwego systemu określającego uprawnienia, dożywotni okres wypłaty tych świadczeń. Mają one charakter indywidualny, gdyż są uzależnione od daty przyznania uprawnień do świadczeń i od dalszego okresu trwania życia. Do uprawnień przyznanych dożywotnio należy grupa świadczeń niepieniężnych. Jednak w tym przypadku osoby uprawnione mogą, ale nie muszą z tych świadczeń korzystać, w zależności od swoich indywidualnych potrzeb. Pozostaje także kwestia świadczeń niepieniężnych będących świadczeniami, z których uprawnieni nie mogą korzystać z racji wieku, co powoduje, że zakres tych świadczeń staje się bezprzedmiotowy i nieadekwatny do potrzeb osób uprawnionych. Systemy uprawnień przysługujących danej grupie społecznej są ujednolicone. Nie występuje możliwość przyznania w indywidualnych przypadkach odmiennych uprawnień o szerszym zakresie lub w innej wysokości od pozostałych uprawnionych. Systemy uprawnień nie zostały oparte na zasadzie naprawienia szkody jak również na zasadzie ekwiwalentności za doznane cierpienia. W systemach szczególnych grup społecznych nie następuje ujednolicenie pojęć w zakresie podmiotów uprawnionych ze względu na podstawę powstawania praw. Tym samym przez użyte pojęcia określające podmiot uprawnień nie jest możliwe określenie charakteru systemu uprawnień. W systemach tych występują uprawnienia przypisane konkretnym szczególnym grupom społecznym. Jednocześnie dla określenia konkretnych uprawnień stosowane są pojęcia ujednolicone ze względu na cechy i funkcje. Stosowane są również pojęcia określające uprawnienia charakterystyczne dla danego systemu. Zastosowanie pojęć zdefiniowanych w innych systemach prawnych pozwala na ujednolicenie siatki pojęciowej stosowanych w różnych dziedzinach prawa co oznacza wprowadzenie uproszczenia i jednoznaczności pojęć. Jednak może prowadzić do zniekształcenia charakteru przysługujących praw danej grupie społecznej. Celem uniknięcia takiej sytuacji jest pozostawienie dotychczasowej siatki pojęciowej. Szczególnie dotyczy to rent inwalidzkich inwalidów wojennych i wojskowych. Dla systemów szczególnych grup społecznych charakterystyczne jest ujednolicenie procedur przez odesłanie do procedur stosowanych w systemie ubezpieczeń społecznych. Pozwala to na stosowanie uniwersalnych, funkcjonujących pod względem zakresu i działania regulacji prawnych zabezpieczających sprawne działanie organów emerytalno-rentowych. Rozwiązanie to jest korzystne dla beneficjentów systemów ze względu na ustalanie prawa do uprawnień oraz

prawidłową i terminową realizację uprawnień pieniężnych. Ponadto umożliwia gromadzenie w organie emerytalno–rentowym akt danej osoby i uzyskanie w ten sposób przez organ rentowy dostępu do pełnej dokumentacji dowodowej z zakresu świadczeń emerytalno–rentowych oraz przysługujących świadczeń pieniężnych i ich wypłaty. Systemy uprawnień obejmujące szczególne grupy społeczne zostały oparte na połączeniu charakteru systemu zaopatrzeniowego z funkcją wsparcia, pomocy co pozwala na sformułowanie nowego systemu jako systemu zaopatrzeniowo–pomocowy. Użycie tego pojęcia ma na celu oddanie charakteru tego systemu oraz właściwe umiejscowienie w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Tym samym pozwala na uniknięcie błędnego określenia tego systemu przy zastosowaniu pojęcia „system kombatantów i osób represjonowanych” czy też pojęcia „prawo kombatanckie”. Wprowadzenie takiej generalizacji pojęciowej byłoby niezgodne z wolą ustawodawcy celowo stanowiącego odrębne systemy świadczeń obejmujących poszczególne grupy społeczne. Oznaczałoby błędne usystematyzowanie przynależności tych grup społecznych do właściwego systemu uprawnień. Prowadziłoby do błędów interpretacyjnych w zakresie przypisywania kombatantstwa tym szczególnym grupom społecznym, które takiego statusu nie posiadają w świetle obowiązujących rozwiązań systemowych. Na tle wyodrębnienia systemu zaopatrzeniowo–pomocowego mogą powstać wątpliwości co do zasadności jego wyodrębniania. Przyczyną tych wątpliwości może być zmniejszająca się z przyczyn naturalnych liczba beneficjentów tych systemów. Nie można jednak wykluczyć utrzymywania tych systemów na zasadach ewoluowania pod względem podmiotowym lub przedmiotowym. Tak samo jak nie można wykluczyć powstawania nowych systemów dedykowanych nowym grupom społecznym. Obowiązujące systemy pełnią rolę zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych lub zabezpieczenia pomocy w realizacji potrzeb o zróżnicowanym charakterze. W przypadku systemu zaopatrzeniowego inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz systemu cywilnych niewidomych ofiar wojennych rolą tych systemów jest zabezpieczenie środków na utrzymanie oraz zapewnienie podstawowego bezpieczeństwa finansowego i pomocowego charakteru zróżnicowanych uprawnień, w tym o charakterze ukierunkowanym. Tego typu cechy występują również w przypadku systemu obejmującego działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowane z powodów politycznych. W przypadku pozostałych systemów szczególnych grup społecznych ich rolą jest zapewnienie pomocy finansowej oraz pomocy ukierunkowanej. Systemy te nie mają zapobiegać ubóstwu, wyeliminować lub zapobiegać ciężkiej sytuacji materialnej, gdyż z uprawnień zawartych w tych systemach korzystają osoby o zróżnicowanym statusie materialnym. Systemom tym można przypisać funkcję łagodzenia



skutków wywołanych wydarzeniami z przeszłości. Istotną kwestią jest możliwość ewoluowania tych systemów w przyszłości. Proces ten można postrzegać przez rozszerzenie zakresu uprawnień co miałyby się przekładać na jakość życia i wsparcie w zaspokojeniu zwiększających się potrzeb związanych z wiekiem, stanem zdrowia oraz koniecznością intensyfikacji opieki nad tymi osobami. Odrębną kwestią jest zastąpienie częściowych świadczeń pieniężnych, jednym łącznym świadczeniem pieniężnym. Transformacja świadczeń pieniężnych w tym kierunku prowadziłyby do optymalizacji działań organów emerytalno-rentowych ustalających prawo do świadczeń i realizujących ich wypłatę.

Wątpliwości budzi obecny katalog świadczeń niepieniężnych, rzeczowych, którym można przypisać rolę uprawnień epizodycznych lub pozornych. Częstotliwość korzystania z tych uprawnień zależy od potrzeb i woli osoby uprawnionej. Podkreślić należy, że osoba uprawniona może również nigdy nie skorzystać z przysługujących uprawnień, ponieważ charakter tych uprawnień nie odpowiada jej ze względu na wiek, stan zdrowia lub potrzeby. W takich przypadkach przyznane uprawnienia mogą być odbierane jako pozorne, nieprzydatne. Uprawnienia przyznane szczególnym grupom społecznym nie służą zaspokojeniu różnego typu indywidualnych potrzeb. Uprawnienia te nie mają charakteru uprawnień dostosowanych do potrzeb osoby uprawnionej, „elastycznych” w zależności od zmieniającej się sytuacji osoby uprawnionej. W systemach szczególnych grup społecznych brak jest uprawnień nadających za nowymi trendami w podejściu do osób starszych oraz zmieniającymi się potrzebami tych osób ze względu zmiany techniczno-kulturowe. Przemawia to za odejściem od archaicznej konstrukcji tych systemów na rzecz wprowadzenia zmian uwzględniających wiek i potrzeby ich beneficjentów, wzrost świadomości społecznej oraz możliwości korzystania z nowych form opieki i technologii.

Na tle rozważań dotyczących systemu uprawnień szczególnych grup społecznych nie można pominąć przedstawionej w rozdziale szóstym kwestii przyznania uprawnień małoletnim ofiarom wojny 1939–1945, osobom wysiedlonym z Gdyni w latach 1939–1940 oraz junaczkom i junakom wcielonym do Powszechnej Organizacji „Służba Polsce”. Przyczynami nieprzyznania tym grupom społecznym uprawnień jest powtarzające się nieprecyzyjne zdefiniowanie podmiotu oraz problemy z określeniem możliwości weryfikacji przesłanek uzasadniających prawo tych grup do objęcia uprawnieniami. Powstaje kwestia braku możliwości lub trudności z weryfikacją przesłanki przymusowego charakteru represji. Generalizując można byłoby przyjąć, że właściwie większość społeczeństwa doświadczyła bezpośrednio lub pośrednio różnych form działań wojennych lub represji o charakterze: narodowym, politycznym, religijnym oraz rasowym. Konsekwencją tych działań lub represji

jest wymiar społeczny i wymiar indywidualny, spersonalizowany. Nie można pominąć aspektu rodzinnego związanego z utratą rodziców, małżonka, dzieci, najbliższych członków rodziny, co daje poczucie bezsilności wobec losu, zdarzeń, na które jednostka nie ma wpływu co przekłada się na poczucie zagrożenia emocjonalnego, ale też ekonomiczno-socjalnego. Przyjęcie za podstawę tych wymiarów bez zastosowania warunków doprecyzowujących i definiujących określone działania w okresie wojny oraz represji wojennych i w okresie powojennym prowadziłyby do wskazania, że właściwe prawie wszyscy przedstawiciele społeczeństwa, którzy żyli w określonym czasie mogliby uzyskać uprawnienia na podstawie samego faktu życia w warunkach wojny czy też szeroko rozumianych różnych form represji. Rozważając takie podejście można przyjąć, że istotnie większość społeczeństwa podlegała wydarzeniom wojennym lub represjom, które rzeczywiście spowodowało w wymiarze społecznym ograniczenia lub pozbawienia praw obywatelskich, życie w warunkach zastraszania i niepewności, diametralne pogorszenie sytuacji gospodarczo-ekonomicznej państwa przekładające się na długotrwałe zubożenie społeczeństwa, ciężkie warunki życia, brak perspektyw na poprawę warunków życia, które miało miejsce zarówno w okresie działań wojennych jak też przykładowo w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Biorąc pod uwagę charakter wydarzeń wojennych lub stosowanych represji zarówno w okresie wojny i w okresie powojennym niezaprzeczalnym jest, że większość społeczeństwa poniosła straty o charakterze emocjonalnym, zdrowotnym, ekonomicznym oraz kulturowym. Jednak przy precyzowaniu kręgów podmiotowych nie można wykluczyć, że nie wszyscy członkowie społeczeństwa znajdowali się w takiej samej sytuacji i doświadczyli represji okresu wojennego lub powojennego w jednakowym lub przybliżonym stopniu. Nie można także wykluczyć ścierania się interesów poszczególnych grup społecznych oraz wartościowania rodzaju i dotkliwości działań wojennych lub represji. Na tle systemów świadczeń szczególnych grup społecznych nie można wykluczyć wyodrębnienia systemów na podstawie nowego rodzaju represji stanowiących podstawę do objęcia uprawnieniami, których forma i zakres może być tożsama z obecnie obowiązującymi uprawnieniami lub uprawnieniami dostosowanymi do zmieniającej się rzeczywistości i zmieniających się oczekiwań społecznych. Kolejną kwestią, którą można przewidzieć jest proces formowania się grup społecznych wysuwających roszczenia o przyznanie uprawnień, pomimo, że jednostki wchodzące w ich skład, a nawet całe grupy społeczne same nie legitymują się działaniem na rzecz odzyskania niepodległości lub suwerenności przez państwo lub podlegania represjom okresu wojny i okresu powojennego. Kwestia ta dotyczy członków rodzin pozostałych po osobach uprawnionych. Niewątpliwie związane byłyby to z chęcią uzyskania prawa do uprawnień pieniężnych, które dla wielu osób

byłoby atrakcyjne ze względu na wysokość otrzymywanych dochodów, w tym przede wszystkim przeciętną wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

Reasumując należy podkreślić, że problematyka dotycząca genezy powstania, rozwoju, ewoluowania praw przysługujących osobom legitymującym się działaniem na rzecz niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego bądź podlegania różnym formom represji ze strony systemów totalitarnych III Rzeszy i ZSRR lub aparat państwa jest niezwykle rozległa, skomplikowana ze względu na występujące zasady unifikacji i powiązań pomiędzy samymi uprawnieniami obejmującymi poszczególne grupy społeczne oraz ich wpływ na inne systemy uprawnień wchodzące w skład zabezpieczenia społecznego. Systemy prawne obejmujące poszczególne grupy społeczne charakteryzuje zróżnicowane zdefiniowanie podmiotów uprawnień oraz zakres przysługujących świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, rzeczowych. W systemach tych występuje jednolitość konstrukcyjna ukształtowana na podstawie powtarzalnych cech, do których należy: 1) tworzenie systemu uprawnień na drodze ustawowej, 2) tworzenie systemu w oparciu o zdefiniowany podmiot, 3) tworzenie systemu uprawnień w związku z wydarzeniami z przeszłości, a nie na zasadzie zastosowania kryterium ryzyka socjalnego, 4) tworzenie systemu niezależnego od systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu zaopatrzenia społecznego, 5) niepowiązanie systemu z ekwiwalentnością uprawnień w stosunku do poniesionego działania na rzecz odzyskania niepodległości i suwerenności przez państwo lub podlegania różnym formom represji w okresie wojny i w okresie powojennym, 6) brak elementu przymusu objęcia systemem, 7) określenie rodzaju uprawnień na drodze ustawowej, 8) przyznanie prawa do świadczeń, których charakter zasadniczo odpowiada świadczeniom o charakterze ulgi lub przeznaczenia celowego, 9) zastosowanie elementów unifikacji poszczególnych uprawnień szczególnych grup społecznych przy zachowaniu odrębności kręgów podmiotowych, 10) zastosowanie jednolitych uprawnień dla określonych grup społecznych w konkretnym systemie uprawnień, 11) określenie ustawowo wysokości świadczeń pieniężnych i zasad ich podwyższania, 12) występowanie świadczeń pieniężnych obligatoryjnych, wypłacanych miesięcznie, dożywotnich, w wysokości niezależnej od uzyskiwanych dochodów, niezbywalnych, niedziedzicznych, zwolnionych z podatku dochodowego od osób fizycznych, 13) występowanie świadczeń pieniężnych nieobligatoryjnych o typowo pomocniczym, celowym charakterze w przypadku, których zastosowanie znajduje kryterium dochodowe odpowiednio dla osoby samotnie gospodarującej i dla osoby w rodzinie, zwolnionych z podatku dochodowego od osób fizycznych, 14) występowanie świadczeń pieniężnych obok świadczeń emerytalno-rentowych i brak ich wpływu na wysokość tych świadczeń,

15) występowanie świadczeń niepieniężnych, rzeczowych, które dla jednostki nie mają charakteru obligatoryjnego, ale z których może ona korzystać stale, epizodycznie, 16) zastosowanie zasady, że świadczenia pieniężne, oprócz świadczeń dla inwalidów wojennych i inwalidów wojskowych mają charakter świadczeń dodatkowych będących formą pomocy lub pomocy celowej, 17) realizacja uprawnień przez organy państwowe, 18) stosowanie zasadniczo ujednoczonych procedur, w szczególności z wykorzystaniem procedur funkcjonujących w systemie ubezpieczeń społecznych, 19) finansowanie świadczeń z budżetu państwa, 20) gwarancja państwa realizacji uprawnień, 21) korelacja systemów uprawnień oraz zastosowanie rozwiązań odrębnych, 22) korelacja z odrębnymi systemami uprawnień, w szczególności z systemem ubezpieczeń społecznych, 23) przyznanie uprawnień w ramach systemu ubezpieczeń społecznych i w ramach systemu zaopatrzenia społecznego, 24) przyznanie uprawnień w ramach odrębnych systemów prawnych. Wymienione cechy stanowią o konstrukcji poszczególnych systemów prawnych obejmujących szczególne grupy społecznego. Z uwagi, że są one zasadniczo tożsame we wszystkich systemach uprawnień obejmujących szczególne grupy społeczne należy przyjąć, składają się one na jeden system. Powtarzalność tych cech staje się podstawą wyodrębnienia w systemie zabezpieczenia społecznego odrębnego systemu zaopatrzeniowo-pomocowego.