



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Administracyjnoprawny status osób starszych – uwagi ogólne

Author: Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz

Citation style: Ziółkowska Agnieszka, Gronkiewicz Anna. (2014).
Administracyjnoprawny status osób starszych – uwagi ogólne. W: Anna
Gronkiewicz, Anna Ziółkowska (red.), „Administracyjnoprawny status osób
starszych”. (S. 12-22). Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja
ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach
niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci
(nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział I

Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz

Administracyjnoprawny status osób starszych

Wprowadzenie

Od lat dyskutuje się problem starzenia się społeczeństwa w Europie i w Polsce. Problem ten dotyczy w dużej mierze całej Unii Europejskiej. Zwrócenie uwagi na konsekwencje procesu starzenia się ludności często związane było z uznaniem przez przedstawicieli nauki i polityki za niepokojące wzrastające znaczenie seniorów. Takie podejście nazwane przez E. Gee demografią apokaliptyczną oparte było na następujących aksjomatach: „homogenizacja zbiorowości seniorów, «obwinianie» osób starszych, postrzeganie procesu starzenia w kategoriach problemu społecznego, rozbudzanie konfliktów międzypokoleniowych na bazie dyskusji o międzypokoleniowej (nie) sprawiedliwości i (nie) równości, bezwzględny i stałym łączeniu procesu starzenia się z polityką społeczną”¹.

W Polsce problem ten sprowadzany jest przede wszystkim do kwestii demograficznej, dotyczącej liczby urodzeń w kontekście wydolności systemu emerytalnego. Wydaje się, że zapomina się o podstawowej kwestii czyli o człowieku, a dokładnie o roli i funkcjonowaniu osób starszych w przestrzeni społecznej i państwowej. „Istotne jest «odkrywanie na nowo» problematyki frakcji seniorów”². Kult młodości propagowany przez mass media dodatkowo marginalizuje osoby starsze, ich potrzeby i pragnienia. Sędziwy wiek jest niestety jedną z przesłanek dyskryminacji i wykluczenia społecznego. Ekskluzyjna społeczna ogranicza zaś partycypację osób starszych w określonych aspektach funkcjonowania zbiorowości jak np.: konsumpcja dóbr i korzystanie z usług, zachowanie zdrowia, kontakt z nauką i kulturą, utrzymywanie więzi towarzyskich czy poczucie sensu i tożsamości.³ Tymczasem skutki starzenia się są wielowarstwowe.

Ponadto niektóre decyzje podejmowane przez władze publiczne dodatkowo antagonizują społeczeństwo w relacji młodzi - starzy. Zapomina się o tym, że los człowieka, w tym także seniora związany jest ze społeczeństwem, a społeczeństwa z ludźmi na zasadzie wyważonych praw i powinności.⁴

Cechą współczesnych społeczeństw jest ścieranie się dwóch

1. G. Gutman, Meeting the challenges of global aging: the Reed for a gerontological approach (w:) Geriatrics 2006, Proceedings of the International Congress of Elderly Health, Istanbul, Turkey 2006, s.13-24, cyt. za P.Szukalski, Starzenie się, ludności – wyzwania XXI wieku (w:) P.Szukalski (red.), Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się. Warszawa 2009r., s.26.
2. P.Szukalski, Starzenie się ludności – wyzwania XXI wieku (w:) P.Szukalski (red.), Przygotowanie do, s.17.
3. R. Babińska-Górecka, Problem wykluczenia społecznego, a system świadczeń z pomocy społecznej (w:) J. Blicharz i J. Boć (red.) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009, s. 501.
4. Z. Narski, Ekonomia społeczna, Toruń 2009, s. 67.

tendencji: „z jednej strony «nowa waloryzacja» seniorów (dowartościowanie tej grupy ludności jako licznych wyborców czy zasobnych konsumentów oraz zachęcanie do wzrostu «społecznej produktywności» (partycypacja w życiu politycznym, kulturalnym, wolontariacie), czyli przedłużanie aktywności zawodowej. Z drugiej mamy do czynienia z rozprzestrzenieniem się ideologii ageizmu (dyskryminacji ze względu na wiek), bazującej na (...) wzroście obciążeń podatkowych jako konsekwencji wzrostu liczby osób starszych (...) i niedostosowaniu wielu seniorów do szybkiego tempa zmian technologicznych (...)”.⁵

1. Pojęcie statusu administracyjnoprawnego

Definicja słownikowa pojęcia „status” oznacza tyle, co stan prawny, społeczny lub zawodowy albo funkcja, sytuacja czegoś lub kogoś⁶. W języku prawniczym status prawny „równoznaczny jest z takimi zwrotami jak „pozycja prawna”, „położenie prawne”, „instytucja prawna” czy „stan prawny”⁷.

Należy się zgodzić z Z. Leońskim, że status prawny jednostki określają przepisy należące do różnych dziedzin prawa, zaś status administracyjnoprawny jednostki to jej status wyznaczony przez normy prawa administracyjnego, w tym głównie normy prawa materialnego.⁸ Na jego kształt duży wpływ ma nie tylko działalność krajowego legislatora, ale także prawo międzynarodowe, w tym stanowione przez organy Unii Europejskiej. Wyodrębnienie statusu administracyjnoprawnego, obok stosunku administracyjno-prawnego czy publicznych praw podmiotowych, pozwala na określenie relacji administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi. Zdaniem M. Kumeli-Romańskiej należy zwrócić uwagę, iż „na gruncie prawa administracyjnego istnieje również możliwość badania uprawnień i obowiązków jednostki przy pomocy sytuacji administracyjno-prawnej lub statusu administracyjno-prawnego.”⁹ W ocenie T. Bąkowskiego „(...) pojęcie administracyjnoprawnej sytuacji jest używane jako synonim położenia prawnego lub też prawnego statusu danego podmiotu, zaznaczając równocześnie, iż jest ono pojemniejsze od pojęcia stosunku administracyjnoprawnego.”¹⁰

Reasumując należy zgodzić się z M. Kumelą-Romańską, że „(...)Status administracyjnoprawny stanowi zbiór uprawnień i obowiązków przewidywanych przez prawo przedmiotowe dla abstrakcyjnie określonego podmiotu”¹¹. Przepisy części szczególnej prawa administracyjnego określają ramy dopuszczalnego działania jednostki, określając nie tylko stosunek osoby fizycznej wobec państwa ale także zasady i tryb na jakich legitymowany podmiot może domagać się realizacji przez organy administracyjne przysługujących mu uprawnień lub może zostać przymuszony do wykonania obowiązków względem państwa.¹² „Jest zatem możliwe definiowanie sta-

5. P. Szukalski, *Starzenie się ludności...*, s. 25.

6. Zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.

7. J. Jagielski, *Specjalny status prawny (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 479.

8. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 52.

9. M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 7-8, s. 28.

10. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 24.

11. M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny...*, s. 31.

12. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, przedmowa, Warszawa 2008.

tuś bez odwoływania się do innych pojęć nauki prawa administracyjnego.”, a ponadto „(...) dla nauki prawa administracyjnego status administracyjno-prawny może stanowić wkład do działalności badawczej ze względu na obejmowanie całych kompleksów uprawnień i obowiązków wybranych podmiotów. Dzięki temu staje się możliwe wydobywanie cech położenia prawnego rozpatrywanego podmiotu. Umożliwia też na przyjmowanie różnego stopnia abstrakcyjności. Posługiwanie się statusem administracyjno-prawnym pozwala skupić się na genezie uprawnień i obowiązków, a także rozważać możliwe skutki ich nadania. Stosowanie statusu administracyjno-prawnego stwarza możliwość oderwania rozważań od stanu faktycznego oraz niełączenia uprawnień i obowiązków rozpatrywanego podmiotu z uprawnieniami i obowiązkami innych podmiotów. Ze wskazanych powodów status administracyjno-prawny jest dobrym instrumentem pozwalającym na zbadanie w szczególności uprawnień osób fizycznych wobec administracji publicznej.”¹³

Skoro na status administracyjnoprawny jednostki składają się uprawnienia i obowiązki, warto podjąć próbę ich dookreślenia. Zdaniem D.Kijowskiego uprawnienie administracyjne, w starszej literaturze przedmiotu nie pojawiało się, zaś w orzecznictwie sądowym było ujmowane wąsko jako korzyści wynikające z aktu administracyjnego¹⁴. Ponadto źródłem tych uprawnień są przede wszystkim „ uregulowania prawne, które przewidują podejmowanie przez organy administrujące aktów lub czynności stwarzających jednostce możliwość realizowania wcześniej nie dostępnych dla niej zachowań lub uzyskania określonych prawem świadczeń bądź innych korzyści”¹⁵. Do tak określonych uprawnień administracyjnych należą przysługujące osobom starszym następujące typy uprawnień: 1)uprawnienia ściśle związane z osobistym statusem jednostki, 2)uprawnienia do wsparcia ze środków publicznych (w tym wsparcie o charakterze socjalnym, wpieranie pozagospodarczej aktywności jednostki oraz organizacji pozarządowych), 3)uprawnienia o charakterze majątkowym, 4)uprawnienia do korzystania z urzędzeń i z dóbr publicznych¹⁶.

Z kolei P.Przybysz definiuje obowiązek administracyjny jako „ nakaz określonego zachowania wynikający z polecenia organu państwowego (organu władzy lub organu administracji państwowej) wydany w zakresie jego kompetencji i we właściwej formie, skierowany do obywatela (...)”¹⁷. W doktrynie dokonuje się wielu klasyfikacji obowiązków administracyjnoprawnych¹⁸, które w odniesieniu do osób starszych mogą mieć charakter: 1) obowiązków

właściwych sensu stricto, 2) obowiązków użytkowników zakładów administracyjnych, 3) obowiązków materialnoprawnych oraz 4) obowiązków pieniężnych i m.in. polegać na obowiązkach wynikających z bycia destynatariuszem zakładu administracyjnego, np. szpitala, domu pomocy społecznej czy Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz podatkowych i związanych z koniecznością ponoszenia opłat.

13. M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny...*, s. 28.
14. D.Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* (w:) R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t.7, Warszawa 2012, s.240.
15. D.Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* (w:) R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego...*, s.241
16. Szerzej zob. D.Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* (w:) R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego...*, s.247 i nast.
17. P.Przybysz, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, OMT 1990, Nr 8-9, s.14.
18. Szerzej zob. J.Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, *Zeszyty Naukowe UJ*, t. CLXXXVII, Kraków 1968, s. 105 i nast., P.Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s.34 i nast., M.Górski, *Nakaz i zakaz* (w:) R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego...*, s.221 i nast.

2. Wiek (starość) jako kategoria prawna

Wiek, w porządku prawnym, jest traktowany jako kategoria prawna z którą związane są przewidziane w aktach normatywnych prawa lub obowiązki, np. prawo do świadczenia przedemerytalnego czy obowiązek szczepień. Cezura wiekowa jest różna w zależności od analizowanego przedmiotu, choć w przypadku niektórych instytucji prawa cywilnego (jak chociażby kwestia zdolności do czynności prawnych) czy prawa karnego (np. pojęcie nieletniego) wiek został ściśle i jednolicie określony przez ustawodawcę. Taka prawidłowość nie jest jednak cechą właściwą dla prawa administracyjnego.

Z tego powodu trudno mówić także o jakiejś granicy wiekowej w odniesieniu do polityki senioralnej wypracowanej w naszym kraju. Różne dokumenty, strategie czy plany nie są pod tym względem wspólne. Podobnie praktyka działań na rzecz osób starszych jest skierowana do różnych grup wiekowych. Problem ten został dostrzeżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. I Lipowicz zaznacza, że „Obecna polityka wobec osób starszych generuje sprzeczne sygnały. Z jednej strony przedłużenie wieku emerytalnego do 67. roku życia tworzy przekaz «osoba w wieku 65 lat jest wciąż osobą w pełni sił, jako pracownik», a z drugiej strony jedynne programy skierowane do seniorów dotyczą już grupy wiekowej 50+. Tego rodzaju niespójność powoduje frustrację, poczucie «oszukiwania» przez władzę, a w konsekwencji wzmocnienie konfliktu społecznego.”¹⁹ Ponadto zdaniem I. Lipowicz „Skupienie się jedynie na akcjach typu «50+» może służyć odwróceniu uwagi od problemu. Są one pokazywane, jako realna poprawa sytuacji, gdy tymczasem brak jest rzeczywistych osiągnięć i zdefiniowanej polityki wobec seniorów 80+.”²⁰

3. Problemy osób starszych.

Problemy seniorów czy problemy nas wszystkich?

Wskazuje się, że współcześnie okres starości to cztery główne problemy, a mianowicie: 1) **samotność** (26 proc. wskazań respondentów badań Fundacji Ja Kobieta), 2) **brak pieniędzy** (30 proc. wskazań), 3) **niesamodzielność i uzależnienie od innych** (60 proc. wskazań), 4) **brak zdrowia** (71 proc. wskazań).²¹ Przedstawione problemy bez wątpienia wpływają negatywnie na jakość życia seniorów, która zdecydowanie ulega pogorszeniu. Niemniej wskazane dysfunkcje nie mogą być traktowane wyłącznie jako problemy seniorów, a muszą być rozważane jako problemy całego społeczeństwa, a także państwa. W myśl zasady sprawiedliwości społecznej dobro osoby jest dobrem wspólnym, a tym samym przez realizację dobra osoby, możliwa jest realizacja dobra wspólnego.

Problem samotności wynika częstokroć z wyboru seniorów (braku potomstwa, braku więzi rodzinnych), ale także z braku odpowiednich rozwiązań systemo-

19. Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i Rekomendacje. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, Nr 9, s. 5

20. Ibidem, s. 6.

21. E. Wilk, Rodzice swoich rodziców, Polityka 2013, Nr 35 (28.08-3.09.2012), s. 26. Tak też R. J. Kijak, Z. Szarota, Między diagnozą, a działaniem, Warszawa 2013, s. 102 <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Staro%C5%9B%C4%87.pdf> [dostęp na dzień: 26 kwietnia 2014r.]. Zdaniem tych autorów „ (...) najważniejszymi czynnikami dla jakości życia osób starszych są w opinii społecznej: dobre zdrowie, niezależność, sprawność funkcjonalna, bezpieczeństwo materialne, dobre relacje z rodziną i przyjaciółmi.”

wych, które ułatwiłby dorosłym dzieciom właściwą, a nie „wymuszoną” opiekę nad sędziwymi rodzicami. Rodzina i bliscy osób starszych są częstokroć rozdarci pomiędzy problemami dorastających dzieci, pracą a opieką nad osobami starszymi. Nie zawsze możliwe jest pogodzenie wszystkich tych działań bez uszczerbku dla któregokolwiek z nich. W praktyce występują cztery modele opieki nad osobami starszymi przez osoby bliskie. Dorosłe dzieci osób starszych wybierają jeden z występujących w praktyce modeli, dostosowując go do swoich możliwości finansowych i lokalowych, tj.: 1) umieszczenie osoby starszej w domu opieki społecznej, 2) zapewnienie opieki osobie starszej przez wynajęcie osoby z zewnątrz, która dogląda samotnie mieszkającego rodzica, 3) wariant rodzinny, w którym jedno z dzieci zabiera rodzica do siebie w zamian za większy udział w spadku np. przejęcie mieszkania rodzica, 4) przejęcie opieki przez jedno z dzieci seniora, najczęściej wymuszone przez resztę członków rodziny, np. przez siostra żyjącą samotnie.²² Należy też podkreślić, że osoby starsze wymagają w wielu przypadkach opieki specjalistycznej, której nie są w stanie zapewnić bliscy. Rozwiązaniem są tu konkretne placówki, które występują w niewystarczającej ilości bądź po prostu ich brak²³. W Polsce istnieje zbyt mała liczba domów pomocy społecznej oraz innych placówek jak np. domy pobytu dziennego dla osób chorych na Alzheimera. Gminy nie radzą sobie też z problemem finansowania domów opieki społecznej, aczkolwiek w tej kwestii planowane zmiany w przepisach.²⁴

Kwestia braku pieniędzy wiąże się ze złym stanem finansów publicznych państwa, a także z niesprawnym systemem emerytalnym. Zagadnienie niesamodzielności i uzależnienia od innych jest z kolei ściśle powiązane z brakiem zdrowia. Problemy zdrowotne wynikają w dużej mierze z dotychczasowego trybu życia seniorów, indywidualnych uwarunkowań genetycznych ale również z niewystarczającej i niewłaściwej w wielu przypadkach opieki medycznej. Trzeba bowiem zaznaczyć, że w Polsce system opieki geriatrycznej jest nieudolny i źle finansowany. Problemy dotyczące opieki geriatrycznej zaczynają się już na poziomie studiów medycznych, gdzie nie poświęca się wystarczająco dużo uwagi problemom leczenia osób starszych, nie kształci się wystarczającej liczby lekarzy geriatrów, a w praktyce działających zakładów leczniczych ich kierownicy robią wszystko aby nie zajmować się leczeniem seniorów wskutek niedoszacowania, a tym samym nieopłacalności procedur geriatrycznych. Zaznacza się, że dyrektorzy szpitali bronią się przed oddziałami geriatrycznymi, jak mogą bo zdają sobie sprawę, że trafiałoby do nich pacjentów z wieloma chorobami, najczęściej przewlekłymi, których koszty leczenia trudno byłoby pokryć kontraktem z Narodowego Funduszu Zdrowia.²⁵

W środowisku lekarskim występuje przekonanie, iż finansowanie opieki geriatrycznej oparte jest o błędne założenia finansowe bowiem system jednorodnych grup pacjentów zakładający finansowanie jednej choroby lub procedury powoduje, iż dochodzi do podziału na procedury „opłacalne” i „nieopłacalne”, a tym samym prowadzi to do patologii sy-

22. E. Wilk, Rodzice swoich rodziców, *Polityka* 2013, Nr 35 (28.08-3.09.2012), s. 26.

23. Zob. szerz. M. Kuś, M. Szwed, Realizacja potrzeb ludzi starszych a zadania samorządu terytorialnego (w:) *Res Polticae*, wydanie specjalne pod red. J. Mizgalski, J. Sielski, Samorząd miejski i jego elity, Częstochowa 2012, s. 303-329.

24. M. Tobolewska, Rewolucja spokojnej starości. Gminy mniej dopłacają do opieki nad seniorami, *Gazeta Prawna* z dnia 8 kwietnia 2014r. <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/789347,rewolucja-spokojnej-starosci-gminy-mniej-doplaca-do-opieki-nad-seniorami.html> [dostęp na dzień: 26 kwietnia 2014r.]

25. M. Bunda, P. Walewski, Starość: problem młodych, *Polityka* 2012, Nr 35 (29.08-4.09.2012), s. 26.

temu.²⁶ Brak właściwego leczenia wskutek braku odpowiednich placówek medycznych i lekarzy specjalistów uniemożliwia właściwe rozpoznanie chorób, w tym właściwą diagnozę, która w wielu przypadkach mogłaby opóźnić niesamodzielność seniora.

Z wymienionymi wyżej problemami wiążą się inne będące ich pochodnymi lub rekcją na nie. Dotykają one także sfery prawa prywatnego np. niezasadne ubezwłasnowolnienie osób starszych, alimentacja osób starszych (prawo cywilne) czy przemoc wobec osób starszych (prawo karne).²⁷ Negatywnie należy ocenić występujące zjawisko nadużywania instytucji ubezwłasnowolnienia, które coraz częściej występuje pomiędzy dorosłymi dziećmi, a ich rodzicami. Instytucja ubezwłasnowolnienia jest w tych przypadkach wykorzystywana nie w celu niesienia pomocy, a motywowana jest innymi negatywnymi przesłankami. Prawdziwym motywem wystąpienia z wnioskiem o ubezwłasnowolnienie są spodziewane korzyści majątkowe, przejęcie mieszkania czy chociażby świadczenia przysługującego seniorowi w postaci renty lub emerytury. Ubezwłasnowolnieni często przebywają w domach pomocy społecznej, a do ich mieszkań wprowadzają się opiekunowie prawni – zazwyczaj są to bliscy.²⁸ Warto jednak podkreślić, iż przemoc wobec osób starszych jest problemem marginalizowanym zarówno przez same ofiary, jak i przez społeczeństwo. Przemoc ta przybiera różną postać, w tym m.in.: ośmieszanie i wyzywanie, uderzanie, bicie, wymuszanie różnych zachowań przez zastosowanie gróźb czy szantażu, przemoc seksualna.²⁹ W przypadku przemocy dorosłych dzieci wobec rodziców funkcjonariusze policji oraz instytucje pomocowe są bezradne, gdyż natrafiają na tzw. zмовę milczenia. Szereg przypadków nękania rodziców przez dorosłe dzieci nie zostaje nigdy ujawnionych, a społeczeństwo nie reaguje na tego typu sytuacje. Według P. Sałustowicza przemoc domowa, której sprawcą jest dziecko ma swoje źródło w tym, że rodzice przestają być autorytetem dla dzieci. Często młodzi ludzie bezrobotni, mający dodatkowo katastrofalne warunki mieszkaniowe, zmuszeni są do życia pod jednym dachem z rodzicami dlatego też są sfrustrowani, co rodzi właśnie agresję.³⁰

Jeszcze innym problemem dotyczącym seniorów, a nagłaśnianym w ostatnich latach są zaginięcia osób starszych. „Miesięcznie ginie 40-50 osób około 70. roku życia i starszych. Mają zaniki pamięci, chorobę Alzheimera, depresje, schizofrenię, zaburzenia świadomości, padaczkę. Na spacerze dostają wylewu lub zawału. Trafiają do szpitala bez dokumentów i rodzina nie wie, gdzie ich szukać.”³¹

26. Takie wnioski przedstawiono m.in. na Konferencji Naukowej „Perspektywy ochrony zdrowia – miejsce geriatry w systemie” zorganizowanej przez w Górnośląskie Centrum Medyczne w Katowicach w dniu Katowice 21 marca 2014r. Szerz. zob. Lekarze w Katowicach: Finansowanie oddziałów geriatrycznych oparte o błędne założenia, <http://www.dziennikzachodni.pl/art-tykul/3373735,lekarze-w-katowicach-finansowanie-oddzialow-geriatrycznych-oparte-o-bledne-zalozenia,id,t.html> [dostęp na dzień: 26 kwietnia 2014r.].
27. Na ten temat zob. też B. Mikołajczyk, Człowiek starszy w rodzinie – wybrane aspekty prawne (w:) Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie., Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, Nr 9, s. 37-43.
28. I. Smolińska, Bez własnej woli, Wprost 2014, Nr 11 (10-16 marca), s. 47.
29. Szerz. zob. B. Tobiasz-Adamczyk (red.) Przemoc wobec osób starszych, Kraków 2009, D. Jaszczak-Kuźmińska, K. Michalska (red.) Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych : poradnik dla pracowników pierwszego kontaktu, Warszawa 2010.
30. A. Jankowska, Ballada o Januszkach, Wprost 2014, Nr 14 (17-23 lutego), s. 52.
31. A. Krzyżaniak-Gumowska, Kiedy mama znika bez śladu, Newsweek, 2014, Nr 9, (24.02-2.03. 2014), s. 63. Według Piotra Cabańskiego z Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych osób starszych ciężko się szuka, gdyż często nie kierują się zdrowym rozsądkiem, nie idą w kierunku domów czy drogi, skąd widać światła.

Analizując sytuację osób starszych w społeczeństwie, warto także zwrócić uwagę na pozytywny aspekt tego etapu życia człowieka. „Seniorzy charakteryzują się najniższą wśród wszystkich dorosłych skłonnością do popełniania przestępstw, najrzadziej są sprawcami przestępstw komunikacyjnych, stąd też wzrost ich udziału w populacji przekłada się na relatywnie większe bezpieczeństwo. Osoby starsze są najbardziej zdyscyplinowaną grupą wyborców, dlatego można oczekiwać, że wzrost ich ważności przełoży się na wyższe zainteresowanie okazywane sprawom publicznym”.³² Dzięki popularyzacji idei potrzeby kształcenia się przez całe życie wzrasta udział osób starszych w edukacji, np. w ramach Uniwersytetów Trzeciego Wieku, co głównie wynika z faktu, iż duża grupa seniorów to osoby z wyższym wykształceniem.

4. Realizacja krajowej polityki senioralnej

W naukach o administracji polityka jest rozumiana jako „aprobowany przez organy państwowe i samorządowe system pozaprawnych i postulowanych wypowiedzi o tym, gdzie, kiedy i jak korzystać z materialnych i organizacyjnych możliwości państwa i samorządów terytorialnych”³³. Z kolei w naukach politycznych termin ten rozumiany jest jako „sfera wzajemnych stosunków i oddziaływań wspierających, konfliktowych i kompromisowych pomiędzy państwem a innymi organizacjami, dotyczących celów i środków działalności państwa oraz charakteru władzy państwowej”³⁴. Niezależnie od różnic w definiowaniu, polityka obejmuje wszystkie sfery życia społecznego, w tym politykę społeczną. Jest ona ujmowana jako „działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed zagrożeniami życiowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społecznych ekonomicznie i socjalnie najslabszych. Działalność ta oznacza z jednej strony prowadzenie bieżących działań ostonowych, a z drugiej wiąże się z zapobieganiem powstania zagrożeń społecznych”³⁵.

Jednym z obszarów polityki społecznej państwa oraz samorządu terytorialnego jest polityka wobec osób starszych i szerzej polityka senioralna. Jak podkreśla się w doktrynie³⁶ zasadniczymi celami pierwszej z nich jest : 1. Udzielenie świadczeń pielęgnacyjnych i organizacja systemu usług osobistych; 2. Kompensacja wydatków na usługi wynikające z wieku; 3. Stworzenie warunków do realizacji i rozwijania zainteresowań; 4. Przygotowanie do starości; 5. Stworzenie warunków do aktywności, stosowanie do potrzeb; 6. Stworzenie warunków do rozwoju instytucji i organizacji prywatnych na rzecz ludzi starszych.

Z kolei istotą polityki senioralnej jest „wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z kryzysami sytuacyjnymi i rozwojowymi, które są typowe dla starości, kształtowanie pozytywnego wizerunku starości i zapewnienie jej pozycji równoprawnej z innymi fazami życia, a także przygotowanie młodych osób do czekającej ich starości”³⁷.

32. E.B. Palmore, Benefits of aging (w:) E.B.Palmore, L.Branch, D.K. Harris (eds.) Encyclopedia of ageism, The Haworth Pastoral Press, New York 2005, s.47-52, cyt za P.Szukalski, Starzenie się ludności – wyzwania XXI wieku (w:) red. P.Szukalski, Przygotowanie do starości....., s.34.

33. J.Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2005, s.19.

34. E.Cisowska- Sakrajda, Polityka administracyjna w planowaniu i zagospodarowania przestrzennego (w:) J.Łukasiewicz (red.), Polityka administracyjna, Rzeszów 2008, s. 174.

35. J.B.Karski, Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Warszawa 2005, s.21.

36. P. Błędowski, Samodzielność osób starszych jako zadanie polityki społecznej, Gerontologia Polska, 1998, nr 6, s.51.

37. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, Podstawy gerontologii społecznej, Warszawa 2006, s.292.

Realizacja zarówno polityki senioralnej, jak też polityki wobec osób starszych, powinna zasadniczo opierać się o akty normatywne o charakterze planowym, gdyż doraźne rozwiązania w tym zakresie nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, akty te są rodzajem aktów polityki administracyjnej, „rozumianej jako polityka wykonywana przez administrację publiczną w różnych dziedzinach różnych zadań publicznych, ustalania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów”³⁸.

4.1. Programy ogólnokrajowe i inne działania organów centralnych

Organy administracji centralnej zaalarmowane sytuacją demograficzną w kraju podejmują kroki zmierzające do przygotowania społeczeństwa do starości. Przejawem tych działań jest np. powołanie Departamentu Polityki Senioralnej³⁹. Podstawowymi zadaniami wykonywanymi przez niego są: opracowanie działań skierowanych do seniorów, warunków dla poprawy systemu wsparcia seniorów, realizacja zadań w obszarze aktywnego starzenia się i innych form współpracy wewnątrz- i międzypokoleniowej z udziałem seniorów oraz monitorowanie wdrażanych rozwiązań.

Działania administracji publicznej w zakresie polityki senioralnej mają przede wszystkim charakter resortowy, gdyż odnoszą się do poszczególnych sfer życia społecznego, za które odpowiadają poszczególni ministrowie.

W zakresie wielości aktów ogólnokrajowych ważne miejsce zajmują Narodowe Programy Zdrowia⁴⁰, które uwzględniają główne kierunki polityki zdrowotnej i stwarzają szansę na skuteczniejszą realizację zadań związanych ze zdrowiem społeczeństwa, w tym osób starszych. Program wspierany jest przez Narodowy Program Foresight w obszarze „Zdrowie i Życie”, który dla rozważanych kwestii ma istotne znaczenie w priorytecie: 7. Rozwój metod i technik ergonomicznego kształtowania warunków życia i pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób w wieku podeszłym i niepełnosprawnych oraz 8. Rozwój metod i technik profilaktyki, diagnostyki i terapii chorób związanych z podeszłym wiekiem.

W zakresie działań ogólnokrajowych występuje mnogość programów. Warto jednak wspomnieć chociażby także o Rządowym Programie na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 oraz 2014–2020, których celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z barier funkcjonalnych, na które często narażone są osoby starsze⁴¹. Interesującym

38. Zob. szerz., J. Jeżewski (w.): J. Boć, *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 316 oraz M. Górski, J. Kierzkowska (w.): *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) Warszawa 2012, s. 186 i nast.

39. Na podstawie Zarządzenia nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, *Mon. Pol.* z dnia 17 września 2012, poz. 590.

40. A. Ziółkowska, *Polityka administracyjna a w zakresie ochrony zdrowia* (w.): J. Łukasiewicz (red.), *Polityka...*, s. 872 i nast. Aktualnie obowiązuje czwarta wersja programu na lata 2007–2015, zob. <http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia>.

41. Zob. http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Aktualnosci/seniorzy/Rzadowy%20Program%20ASOS_2012-2013.pdf oraz http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Seniorzy/Program%20ASOS%202014-2020.pdf [dostęp na dzień: 04 maja 2014].

dokumentem jest nadto „Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, którego adresatami są w szczególności osoby w wieku 45+, a jego celem wydłużenie aktywności zawodowej.

Niezależnie od ilości i międzyresortowego charakteru planów i programów negatywnie należy oceniać działania poszczególnych ministrów. Przykładowo działania ministra zdrowia, mają na uwadze zaledwie działające lub niedziałające w skali kraju oddziały geriatryczne w kontekście ich problemów z finansowaniem. Brakuje jednocześnie stworzenia atrakcyjnej oferty dla studentów medycyny, tak aby zachęcić ich do tej trudnej specjalizacji. Również brak jakichkolwiek działań ze strony ministra finansów w zakresie możliwości opodatkowania z osobą starszą wydaje się być dość wymowny.

Generalnie planowanie, jest zjawiskiem pozytywnym w omawianym kontekście, jednak widoczny jest brak koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi aktami oraz między resortami. W konsekwencji obywatele zarzucani są wieloma ofertami, co rodząc chaos i zagubienie odstręcza od zaangażowania się.

4.2. Programy samorządowe i inne działania lokalne

Działania podejmowane na szczeblu centralnym, adresowane do wszystkich, posiadających cechę relewantną, wspierane są przez te mające wymiar lokalny lub regionalny. Należą do nich np. Wojewódzkie Programy na rzecz Osób Starszych⁴². Ich wdrażanie i realizacja zależna jest od współpracy administracji rządowej i samorządowej oraz wielu partnerów tj. : jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, instytucji naukowych , instytucji oświaty, kultury i edukacji, jednostek służby zdrowia, organizacji społecznych, a także podmiotów zajmujących się aktywizacją zawodową i społeczną. Nadrzędnym celem stawianym tego typu programom jest poprawa jakości życia i funkcjonowania osób starszych oraz rozwój działań na rzecz integracji międzypokoleniowej i udziału osób starszych w życiu społecznym i zawodowym. Warto wspomnieć także o tym, że programy tego typu często różnicują granicę wieku starości wprowadzając kategorię wczesnej starości (wiek: 60-75 lat) oraz późnej starości (wiek: 75+), dopasowując jednocześnie rozwiązania adresowane do poszczególnej grup wiekowych⁴³. Na uwagę zasługują także programy Aktywny Senior, adresowane do mieszkańców konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, dzięki którym seniorzy mogą korzystać z promocji i ofert przygotowanych przez lokalne firmy i instytucje specjalnie z myślą o nich⁴⁴.

Pozytywnie należy ocenić także działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia rad senioralnych, współdziałania przy tworzeniu Uniwersytetów Trzeciego Wieku czy wprowadzanie określonych zniżek w zakresie dostępu do instytucji kultury (np. karty seniora).

Negatywnej ocenie podlega natomiast działalność instytucjonalna domów pomocy społecznej, których często jest za mało lub też nie są wystarczająco wyspecjalizowane. Ponadto odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze

42. Zob. np. Wojewódzki Program na rzecz Osób Starszych na lata 2013-2015 dla woj. lubelskiego http://80.52.205.171/~maciek/FILES/ps_wojprgr/os_st.pdf [dostęp na dzień: 04 maja 2014].

43. Wojewódzki Program na rzecz Osób Starszych na lata 2013-2015 dla woj. wielkopolskiego <http://www.rops.poznan.pl/pub/upload-docs/gtx/program-na-rzecz-osob-starszych-zatwierdzony.1386752475.pdf> [dostęp na dzień: 04 maja 2014].

44. Zob. np. <http://senior60.sosnowiec.pl/> [dostęp na dzień: 06 maja 2014r.]

zwracają uwagę na bariery architektoniczne (np. brak podjazdów), które uniemożliwią osobom starszym udział w życiu społeczno-kulturalnym czy nawet w skrajnych przypadkach normalne funkcjonowanie. Przedstawiciele samorządów nie są także szeroko zainteresowani wspieraniem specjalnego budownictwa dla seniorów. Jeszcze innym dość znacznym problemem jest niechęć dyrektorów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do tworzenia oddziałów geriatrycznych.

4.3. Podmioty administrujące na rzecz osób starszych

Działania na rzecz osób starszych podejmują różne podmioty, począwszy od rządowych organów administracji publicznej, przez organy samorządowe, zakłady administracyjne aż po organizacje pozarządowe. W ostatnich latach najaktywniejsze na tym polu były organizacje pozarządowe, które wykonywały szereg zadań, w dużej mierze wskutek pozyskania odpowiednich środków z funduszy unijnych. Podkreślenia wymaga, że nie mogą one jednak zastępować działania państwa i jego organów, a mogą jedynie uzupełniać.

W obliczu niewydolności administracji publicznej w odniesieniu do rosnących potrzeb oraz ze względu wyspecjalizowanie podmiotów spoza struktury administracji publicznej, realizacja przez nie zadań dotyczących osób starszych staje się coraz powszechniejsza. Przykładem mogą być domy pomocy społecznej czy domy starców oraz organizowane przez Fundację Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy 21 i 22 finały, z których środki zostały między innymi przekazane na godną opiekę medyczną seniorów⁴⁵. Istotne jest jednak, żeby państwo tworząc możliwości dla działania podmiotów administrujących w tej sferze, w należyty sposób korzystało z przysługujących mu instrumentów kontrolnych i nadzorczych. Nierzadkie są bowiem przypadki, w których chęć zysku, kosztem osób starszych, przysłania wolontarystyczną motywację pomocy.

Podsumowanie

Bez względu na ustalenia terminologiczne starość „ powinna być określana jako czas za-
służonej konsumpcji nie tylko wartości materialnych, lecz także intelektualnych i kultural-
nych ”⁴⁶

Oceniając stan szeroko pojętej polityki senioralnej w Polsce należy stwierdzić, iż pomimo zmian które nastąpiły w ostatnich latach należy jeszcze wiele zrobić. W rzeczywistości nie ma potrzeby określenia nowej roli osób starszych w społeczeństwie, lecz należy przypomnieć te istniejące. Przede wszystkim konieczne wydaje się skoordynowanie i powiązanie ze sobą wielorakich działań wykonywanych na rzecz osób starszych w ramach różnych polityk administracyjnych wypracowanych przez konkretne resorty. Trzeba bowiem zaznaczyć, że nieskoordynowane działania, doraźne akcje czy ograniczanie dyskusji w dyskursie publicznym do problemów demograficznych nie przyniesie trwałego efektu. Istotne przy tym jest także projektowanie całej polityki z uwzględnieniem wszystkich etapów życia człowieka, a nie tak jak czyni się to aktualnie, ograniczając się do

45. http://www.wosp.org.pl/22_final_wosp [dostęp na dzień: 04 maja 2014].

46. P. Szukalski, Podsumowanie: wnioski i rekomendacje (w:) P. Szukalski (red.), Przygotowanie do starości..., s.233.

okresu dzieciństwa i pomocy zdrowotnej osób starszych. Zaszczepienie dobrych nawyków w młodym wieku z pewnością przyniesie pozytywne rezultaty.

Nadto opracowywane na szczeblu regionalnym programy działań na rzecz seniorów postulują stworzenie bazy „dobrych praktyk” podejmowanych na rzecz seniorów. Głosy te zostały dostrzeżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisji ds. Osób Starszych, z inicjatywy którego ma zostać opracowana Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych⁴⁷.

Organy państwa zobligowane są do przestrzegania zasady sprawiedliwości społecznej. Według P. Sarneckiego z postulatu urzeczywistniania tej zasady wynika, iż władza państwowa nie może ograniczyć się do roli beznamyślnego obserwatora życia społecznego, gdyż jest ona zobowiązana do interwencji do pewnego korygowania, a czasem nawet sterowania jego przebiegiem w celu stworzenia obywatelom w miarę równych szans do funkcjonowania.

Konkludując, należy podkreślić w pierwszej kolejności, iż problematyka starzenia się społeczeństwa jest zjawiskiem globalnym i odnosi się nie tylko do Polski. Zintensyfikowane działania na rzecz osób starszych podejmowane są zatem zarówno przez organy krajowe jak też unijne. Konsekwencją tych działań jest stopniowa, raczej ewolucyjna niż rewolucyjna, poprawa statusu osób starszych, także w sferze prawa administracyjnego, w wyniku wzmoczonych działań planowych (ogólnokrajowych i lokalnych) oraz promowaniu postaw, które z jednej strony szanują seniorów a z drugiej przygotowują do tej fazy życia a także dzięki działaniu wyspecjalizowanych podmiotów administracyjnych i tych spoza struktury administracyjnej.

Summary

The administrative-law status of the citizen, including the elderly, is result of many of normative acts. They define the catalog of rights and obligations of one party, on the other defines the responsibilities of state and local government realizing a policy of a senior. Instruments to effectively realize taken assumptions are primarily programs and the harmonization of inter-ministerial action.

⁴⁷. Szerzej zob. <http://www.brpo.gov.pl/pl/content/z%C5%82otaki%C4%99ga-dobrych-praktyk-na-rzecz-spo%C5%82ecznego-uczestnictwa-os%C3%B3b-starszych> [dostęp na dzień: 04 maja 2014].