

Monika Augustyniak\*

 <https://orcid.org/0000-0001-6196-1989>

## OCHRONA PRAW OSÓB STARSZYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE<sup>1</sup>

**Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest analiza wybranych instrumentów ochrony praw seniorów w aspekcie polityki społecznej oraz próba oceny aktualnej polityki senioralnej w tym zakresie. Pozwoli to w konkluzji na wysunięcie wniosków *de lege ferenda* dotyczących badanej problematyki. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną.

**Słowa kluczowe:** senior, polityka senioralna, instrumenty ochrony praw seniorów w aspekcie polityki społecznej, gminna rada seniorów

## PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE ELDERLY – SELECTED ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

**Abstract.** The subject of this article is the analysis of selected instruments for the protection of the rights of seniors in terms of social policy and an attempt to assess the current senior policy in this respect. It concludes with *de lege ferenda* conclusions concerning the examined issues. The paper uses a dogmatic method.

**Keywords:** senior citizen, senior citizen policy, instruments for the protection of the rights of senior citizens in terms of social policy, municipal council of senior citizens

### 1. WSTĘP

Podstawowym problemem społecznym współczesnej Europy jest masowe starzenie się społeczeństwa. Społeczeństwo polskie staje aktualnie przed wyzwaniami, które wynikają ze zmian w strukturze demograficznej ludności. Dwa główne zjawiska wynikające z przemian demograficznych to z jednej strony

---

\* Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, monikaaugustyniak1@gmail.com

<sup>1</sup> Projekt badawczy realizowany na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, finansowany ze środków na działalność statutową na podstawie decyzji nr WPAiSM/SUB/5/2022 (nr projektu: WPAiSM/SUB/5/2022-KON).

niska dzietność, z drugiej strony wzrastająca liczba osób starszych. Zjawisko starzenia się ludności koresponduje z celowym i długotrwałym oddziaływaniem władz publicznych oraz innych podmiotów na kształtowanie polityki senioralnej, w celu podniesienia jakości życia osób starszych. Problem ten stanowi aktualne wyzwanie dla organów administracji publicznej, w tym samorządów terytorialnych. Stąd problematyka ta jawi się jako bardzo istotna z punktu widzenia prawa administracyjnego.

Ponadto zmiany demograficzne zachodzące w polskim społeczeństwie oraz pandemia COVID-19 wymusiły konieczność dostosowania prowadzonej polityki senioralnej do współczesnych warunków i wyzwań cywilizacyjnych.

Warto podkreślić, że osoby starsze nie stanowią jednorodnej grupy, dlatego też wachlarz instrumentów polityki senioralnej powinien być bardzo zróżnicowany, dopasowany do szczególnych potrzeb określonych grup osób starszych, wręcz zindywidualizowany. Mając na uwadze, że osoby starsze stanowią istotny filar społeczeństwa, to problematyka ochrony ich praw osób stanowi podstawowy element demokratycznego państwa prawa.

Jan Paweł II podkreśla, że

ludzie starzy pomagają nam mądrzej patrzeć na ziemskie wydarzenia, ponieważ dzięki życiowym doświadczeniom zyskali wiedzę i dojrzałość. Są strażnikami pamięci zbiorowej, a więc mają szczególnie tytuł, aby być wyrazicielami wspólnych ideałów i wartości, które są podstawą i regułą życia społecznego. Wykluczyć ich ze społeczeństwa znaczy w imię nowoczesności pozbawionej pamięci odrzucić przeszłość, w której zakorzeniona jest terażniejszość. Ludzie starsi dzięki swej dojrzałości i doświadczeniu mogą udzielać młodym rad i cennych pouczeń. (Jan Paweł II 1999)

Celem artykułu jest analiza wybranych instrumentów ochrony praw seniorów w aspekcie polityki społecznej oraz próba oceny aktualnej polityki senioralnej w tym zakresie. Pozwoli to w konkluzji na wysunięcie wniosków *de lege ferenda* dotyczących badanej problematyki. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną i empiryczną.

## 2. KONTEKST NORMATYWNY I ELEMENTY DEFINICYJNE – UWAGI PODSTAWOWE

Starzejące się społeczeństwo, jako przejaw globalnego wyzwania, jest przedmiotem zainteresowania nie tylko krajowego ustawodawstwa, ale przede wszystkim międzynarodowego (Augustyniak 2020, 1226). „W dzisiejszych czasach problematyka starości stanowi zagadnienie szeroko omawiane i analizowane zarówno ze względu na swoją powszechność, jak i społeczną ważność” (Maj 2012, 189). Zgodnie z przepisami Karty Praw Podstawowych UE „Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”, w tym prawo osób niepełnosprawnych

do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności (zob. art. 25–26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – szerzej na ten temat Mikołajczyk 2012, 85).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) statuuje prawo równego dostępu wszystkich osób do wszystkich praw nie tylko obywatelskich, ale również społecznych oraz kulturalnych, co jest bardzo istotne z punktu widzenia zjawiska partycypacji społecznej (Kalita, Rawska, Staniszevska 2012, 22).

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705 ze zm.; dalej: u.o.s.) osobą starszą jest osoba, która ukończyła 60. rok życia. Niejednokrotnie osoby starsze są również osobami niepełnosprawnymi, do których ma zastosowanie ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 573 ze zm).

Wedle prognozy GUS liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w naszym kraju ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 r. wyniesie 13,7 mln, co oznacza, że osoby te będą stanowiły 40% ogółu ludności Polski. Ponadto proces starzenia wykazuje się różnym natężeniem osób starszych w poszczególnych województwach (najmniej w województwie małopolskim – ok. 23,8%, a najwięcej w województwie łódzkim – ok. 28%). Wskazać również należy, że większość osób powyżej 60. roku życia mieszka w miastach. Wśród mieszkańców miast odnotować należy, że osoby w wieku senioralnym stanowiły 28,7%, a w gronie osób zamieszkałych na wsi odsetek seniorów wyniósł 22,3% (GUS 2021, 10), co ma znaczenie w zakresie dostępu do usług senioralnych.

Natomiast ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się, ustawodawca nazwał polityką senioralną (zob. art. 4 pkt 2 u.o.s.). Do zadań organów administracji publicznej, państwowych jednostek organizacyjnych należy monitorowanie sytuacji *osób starszych*. Dotyczy to również innych organizacji zaangażowanych w kształtowanie ich sytuacji. Zakres monitorowania tego zagadnienia jest bardzo szeroki i obejmuje: sytuację demograficzną, sytuację dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną, aktywność sportową i rekreacyjną, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek oraz realizację polityki senioralnej.

Polityka senioralna stanowi część polityk publicznych. B. Szatur-Jaworska wyróżnia, w zakresie oceny polityk publicznych (w tym szczególnie polityki społecznej), które są prowadzone w warunkach starzenia się ludności, trzy, ściśle powiązane ze sobą, aspekty: politykę wobec starzenia się ludności, politykę wobec ludzi

starych oraz politykę wobec starości. Pierwsza obejmuje działania dotyczące wielu tzw. polityk szczegółowych: gospodarczej, kształtowania przestrzeni, społecznej, migracyjnej itd. Druga to polityka zorientowana na interesy i potrzeby konkretnej zbiorowości, żyjącej w danym czasie i na danym obszarze, która powinna opierać się na rozpoznaniu sytuacji aktualnego starszego pokolenia i na prognozowaniu jego potrzeb. Natomiast polityka wobec starości ma na celu wspomaganie osób starszych w radzeniu sobie z kryzysami i przeszkodami charakterystycznymi dla tej fazy życia oraz kształtowanie jej pozytywnego społecznego wizerunku, a także przygotowanie młodszych osób do czekającej ich starości (Szatur-Jaworska 2012, 10). Ta trzecia jest najistotniejsza z punktu widzenia realizacji zadań w zakresie umożliwienia seniorom samodzielnego życia i dostosowania świadczeń do ich potrzeb, poprawy standardów i jakości życia czy zapewnienia seniorom stabilnej pozycji w strukturze społecznej (Błądowski 2002, 219).

Adresatami tych polityk nie są więc jedynie osoby starsze, ale również inne osoby, które współtworzą społeczeństwo i warunkują standard współżycia w danym środowisku lokalnym i ponadlokalnym oraz odpowiadają za dialog międzypokoleniowy. Tak rozumiane polityki zwiększają współodpowiedzialność całego społeczeństwa za kształt warunków życia we wspólnocie samorządowej i możliwość realnego współdecydowania seniorów o ich przestrzeni publicznej (Augustyniak 2020, 1228).

Zadania wynikające z ustawy w zakresie koordynacji zostały powierzone przez ustawodawcę Prezesowi Rady Ministrów. Rada Ministrów corocznie, do dnia 31 października, przedstawia Sejmowi i Senatowi informację o sytuacji osób starszych (zob. art. 5 u.o.s.), która stanowi opis i diagnozę bieżącej sytuacji oraz potrzeb i oczekiwań seniorów.

Ochrona praw osób starszych odbywa się na kilku płaszczyznach i obejmuje m.in.: ochronę zabezpieczenia specjalnego, ochronę zdrowia, ochronę społeczną, aktywizację seniorów, równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji. Ochrona ta jest realizowana na poziomie centralnym i samorządowym poprzez określone instrumentarium prawne.

**Rada do spraw Polityki Senioralnej** została powołana zarządzeniem Nr 9 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2016 r. (Dz. Urz. MRPiPp. z 2016 r., poz. 9) jako organ opiniodawczo-doradczy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jej zadaniem jest opracowywanie kierunków działań adresowanych na rzecz osób starszych w Polsce, inicjowanie, wspieranie i promowanie rozwiązań z zakresu polityki społecznej na rzecz tych osób oraz przedstawianie Ministrowi propozycji rozwiązań na rzecz rozwoju systemu wsparcia seniorów. Kadencja rady trwa cztery lata, a jej członkowie są powoływani przez ministra spośród zgłoszonych kandydatów przez: poszczególne jednostki samorządu terytorialnego oraz związki tych jednostek, administrację rządową, organizacje pozarządowe, związki i porozumienia tych podmiotów, organizacje pracodawców oraz związki zawodowe, uczelnie i instytuty badawcze.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęło decyzję o powołaniu pełnomocników wojewodów do spraw seniorów. Celem działania pełnomocników jest zwiększenie skuteczności realizacji polityki senioralnej na szczeblu wojewódzkim. Do zakresu ich zadań należy m.in.: koordynacja całości zadań podejmowanych na rzecz osób w wieku senioralnym, inicjowanie działań służących zaspakajaniu ich potrzeb oraz doradztwo i upowszechnianie informacji o sposobach i trybie załatwiania spraw osób starszych, działalność analityczna oraz pełnienie roli rzecznika osób starszych, reprezentowanie ich interesów na szczeblu wojewódzkim.

### **3. OCHRONA PRAW OSÓB STARSZYCH – WYBRANE INSTRUMENTY POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Epidemia COVID-19 znacznie przyczyniła się do zwiększenia śmiertelności wśród osób starszych. Organy administracji publicznej podjęły więc starania celem ich dostosowania do panującej w kraju sytuacji epidemiologicznej w zakresie potrzeb osób starszych. Tym samym uruchomiono program pomocowy pn. „Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów”, który jest skierowany do seniorów w wieku 65 lat i więcej, mających problemy z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, prowadzących samodzielne gospodarstwa domowe lub mieszkających z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia. Jest to program realizowany w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. na dwóch poziomach: centralnym i samorządowym, a jego budżet to 80 mln zł. Stanowi on element polityki społecznej państwa w zakresie wsparcia działań na rzecz seniorów niesamodzielnym ze względu na wiek oraz stan zdrowia. Jest on odpowiedzią na potrzeby seniorów w zakresie ochrony przed zakażeniem COVID-19. Podstawą realizacji zadań objętych tym programem jest art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.). Dotyczy on zadań własnych gminy polegających na podejmowaniu innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacji programów osłonowych, do których w czasie obowiązywania epidemii zaliczyć należy działania na rzecz ochrony seniorów przed zakażeniem COVID-19.

W ramach programu realizowane są dwa moduły działań:

- Moduł I, który obejmuje codzienne świadczenia wsparcia osobom potrzebującym, w tym: wsparcie społeczne, ułatwienie dostępności do podstawowej oraz specjalistycznej opieki zdrowotnej, wsparcie psychologiczne i wsparcie w czynnościach dnia codziennego. W realizację tego modułu zaangażowani są wolontariusze, działacze środowisk młodzieżowych i obywatelskich.

- Moduł II, który obejmuje poprawę bezpieczeństwa oraz możliwość samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania dla osób starszych przez zwiększanie dostępu do „opieki na odległość” poprzez zakup tzw. opasek bezpieczeństwa wraz z systemem obsługi.

Kosztom realizacji zadania jest wydatek, jaki ponosi gmina w związku z zakupem tzw. opaski bezpieczeństwa i obsługi systemu, a także organizacją, koordynacją i realizacją usługi wsparcia, która mieści się w zakresie przedmiotowym tego programu.

W ramach tego programu została uruchomiona ogólnopolska bezpłatna infolinia dedykowana seniorom, gdzie osoby starsze mogą zgłosić potrzebę wsparcia w czynnościach dnia codziennego, które wymagają wyjścia z domu. Dane kontaktowe zgłaszającego się seniora przekazywane są do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej, który bezpośrednio kontaktuje się z osobą potrzebującą. Potrzebujący również może sam bezpośrednio skontaktować się z właściwym terytorialnie ośrodkiem pomocy społecznej/centrum usług społecznych, by zgłosić mu zakres swych potrzeb w ramach programu. Działania realizowane w ramach tego programu są finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

Program ten polega także na zainteresowaniu współpracą wolontariuszy, w tym osób zamieszkujących w najbliższym sąsiedztwie seniorów oraz organizacji pozarządowych np. skupiających środowiska młodzieżowe, co wzmacnia dialog międzypokoleniowy.

Realizacja programu koresponduje z określonymi obowiązkami po stronie wojewody i gminy. Tym samym wojewoda odpowiada w szczególności za: dokonanie podziału na gminy przyznanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, z przeznaczeniem na realizację programu (uwzględniając liczbę seniorów w tych gminach; zgodnie ze złożonymi wnioskami gmin na realizację poszczególnych modułów); złożenie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej wniosków na środki uwzględniające zakres podmiotowy i przedmiotowy programu; przekazanie środków gminom na wskazane wydzielone rachunki dochodów, w wysokości wynikającej z podziału. Ponadto w przypadku gdy wysokość środków przyznanych danej gminie nie jest wystarczająca, w celu umożliwienia realizacji zadania, wojewoda może zwiększyć przyznany limit dla tej gminy z puli środków, jakimi dysponuje na jego realizację. Wojewoda zatwierdza też sprawozdania i przekazuje je do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, koordynuje, monitoruje oraz sprawuje nadzór nad realizacją programu w gminach.

Do zadań monokratycznego organu wykonawczego należy m.in.: koordynacja, monitorowanie oraz nadzór nad realizacją programu w gminie oraz rozeznanie potrzeb seniorów w wieku 65 lat i więcej na obszarze tej gminy; złożenie do właściwego wojewody wniosku na środki, uwzględniając liczbę seniorów oraz

potrzeby występujące w danej gminie; przekazanie wojewodzie sprawozdania z realizacji programu, w tym poszczególnych jego modułów. Natomiast do obowiązków rady gminy należy przyjęcie uchwałą programu osłonowego na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

Roczne sprawozdanie z realizacji programu organ wykonawczy gminy przekazuje do wojewody w terminie do dnia 30 stycznia 2023 r. (za pośrednictwem CAS), który następnie przygotowuje sprawozdanie na podstawie danych z całego województwa i przedstawia je właściwemu ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego. Ten ostatni przygotowuje na podstawie tych danych zbiorcze sprawozdanie końcowe z realizacji programu w terminie do dnia 17 kwietnia 2023 r. Gminy chętnie korzystają z tego programu, stanowiącego ważny element pomocowy.

Innym programem, z którego mogą skorzystać osoby starsze, jest program „Opieka wytchnieniowa dla rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością”. Edycja 2020–2022 tego programu pozwoliła na zwiększenie zakresu i zasięgu realizacji usług opieki wytchnieniowej, ponieważ do momentu jego uruchomienia tylko nieliczne organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego oferowały pomoc członkom rodzin i opiekunom osób niepełnosprawnych, do których często należą osoby starsze, opiekujące się swoim dzieckiem czy małżonkiem. Program będzie również realizowany od dnia 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. O uzyskanie środków z Funduszu Solidarnościowego, z którego program jest finansowany, mogą ubiegać się gminy lub powiaty. Celem programu jest czasowe odciążenie opiekunów osób niepełnosprawnych od codziennych obowiązków wynikających ze sprawowania opieki i podniesienie poziomu ich kompetencji w zakresie wsparcia osoby niepełnosprawnej przez naukę pielęgnacji, rehabilitacji domowej oraz objęcie specjalistycznym poradnictwem. W 2021 r. w województwie małopolskim program realizowało 50 samorządów, w tym trzy powiaty i 47 gmin. Zrealizowano w ramach: pobytu dziennego – 68 465 godzin usług dla 425 osób, pobytu całodobowego – 2793 dni dla 207 osób, poradnictwa – 2898 godzin dla 156 osób (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2022, 309).

Program „Opieka 75+” przewiduje możliwość uzyskania wsparcia finansowego przez uprawnione gminy w zakresie realizacji zadania własnego o charakterze obowiązkowym, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi – por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., II SA/Sz 700/21, LEX nr 3288838). Program ma na celu zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, które mieszkają na terenach gmin do 60 tys. mieszkańców (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2022, 164).

Warto zwrócić uwagę na program pt. „Wspieraj Seniora”, który został opracowany w 2020 r. w ramach Solidarnościowego Korpusu Wsparcia Seniorów i miał na celu pomóc seniorom w okresie pandemii COVID-19. Program skierowany był do wszystkich gmin w Polsce. Dzięki programowi osoby starsze uzyskały pomoc w czynnościach dnia codziennego. Usługa wsparcia polegała w szczególności na dostarczaniu zakupów, załatwianiu drobnych spraw urzędowych, dostarczaniu ciepłego posiłku. W ramach programu gminom udzielono wsparcia finansowego w wysokości 100% całkowitych kosztów zadania.

Ochrona praw osób starszych polega również na zapewnieniu im usług opiekuńczych i specjalistycznych, które stanowią formę wsparcia, uregulowaną w art. 50 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.) i w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U., poz. 1598 ze zm.), oraz są oferowane w ramach rządowego Programu „Opieka 75+”. Usługi te przysługują osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności wymaga pomocy innych osób. Usługi te mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Ustawodawca definiuje usługi opiekuńcze, które obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze są dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Usługi te są zadaniem własnym gminy, natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi należą do kategorii zadań zleconych gminie, *ergo* są finansowane z budżetu państwa. Tych ostatnich w 2021 r. przyznano ok. 14,3 tys. osobom, a na realizację przedmiotowych usług w 2021 r. przeznaczono ponad 148 mln zł. Natomiast pomoc w formie usług opiekuńczych ogółem, realizowana w ramach zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, w 2021 r. została przyznana w drodze decyzji administracyjnych łącznie ok. 111 tys. osób, w tym prawie 5,6 tys. osób w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2022, 20).

Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być także świadczone w ośrodkach wsparcia, tj. w dziennych domach pomocy lub w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (środowiskowe domy samopomocy i kluby samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Działanie to ma na celu zapobiegać wieloaspektowemu wykluczeniu osób starszych z życia społecznego.



Osoby niepełnosprawne, w tym osoby starsze, mogą korzystać również z form wsparcia w postaci mieszkań chronionych i rodzinnych domów pomocy. Seniorzy są kierowani przede wszystkim do mieszkań chronionych wspieranych, gdzie zapewnia się usługi bytowe, kontakty społeczne oraz pomoc w zakresie czynności niezbędnych w życiu codziennym. W roku 2021 funkcjonowało 1475 mieszkań chronionych na 4502 miejsca, z których skorzystały 4454 osoby (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2022, 22).

Innym instrumentem polityki społecznej są domy pomocy społecznej przeznaczone są dla osób wymagających całodobowej opieki ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność. Na koniec 2021 r. na terenie kraju funkcjonowało 827 gminnych, ponadgminnych i regionalnych domów pomocy społecznej na ogólną liczbę miejsc 80 784, w których liczba mieszkańców wynosiła 76 716 osób (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2022, 23). Skala ta jest więc ogromna. Największym problemem w zakresie usług świadczonych przez domy pomocy społecznej jest brak wystarczających środków na zapewnienie pełnej opieki zdrowotnej dla podopiecznych tych domów.

Wśród innych ciekawych inicjatyw realizowanych na poziomie samorządowym można wymienić: inicjatywę pn. „Mobilny urzędnik” (usługa skierowana dla osób, które z uwagi na stan zdrowia, w tym niepełnosprawność czy podeszły wiek nie mają możliwości osobistego dotarcia do urzędu i załatwienia sprawy), „Koperta życia”, usługa „Srebrny telefon”, „Bus dla seniora” czy „Taksówka dla seniora”, funkcjonująca w Kielcach.

#### **4. WSPÓLUCZESTNICTWO OSÓB STARSZYCH WE WSPÓLNOCIE SAMORZĄDOWEJ – ELEMENT OCHRONY PRAW SENIORÓW**

Ustawodawca oraz uchwałodawca przewidują również formy uczestnictwa osób starszych we wspólnocie samorządowej od form dedykowanych wyłącznie dla tej grupy po formy, gdzie seniorzy stanowią część adresatów danych instrumentów partycypacyjnych, np. budżet obywatelski, konsultacje społeczne, referendum, lokalna inicjatywa mieszkańców.

Włączenie seniorów w życie społeczne, we współuczestnictwo w kreowaniu ich przestrzeni samorządowej, stanowi istotną formę ich aktywizacji, służącą podniesieniu standardu ich życia oraz ochrony ich praw. Jednym z normatywnych instrumentów współuczestnictwa osób starszych w kreowaniu przestrzeni publicznej o charakterze fakultatywnym jest gminna rada seniorów, która *ex lege* ma charakter konsultacyjny, doradczy oraz inicjatywny. Tym samym wskazanie jej celów i obszarów działania przez radę gminy (poza wskazaną regulację normatywną) stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia (wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., III OSK 413/21, LEX nr 3247079.). W skład gminnej rady seniorów wchodzi reprezentanci osób starszych zamieszkujących

na terenie danej gminy, przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych (w szczególności przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku). Kwestie dotyczące zasad wyboru ustawodawca pozostawił do unormowania w statucie każdej rady. Tym samym określenie w statucie definicji seniora i uzależnienie członkostwa w radzie od spełnienia warunków tej definicji uznać należy za nieprawidłowe, bowiem katalog członków gminnej rady seniorów jest *ex lege* szerszy. Pogląd ten znalazł swe potwierdzenie w judykaturze (zob. wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., III OSK 413/21, LEX nr 3247079. Por. wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., II OSK 349/16, LEX nr 2436163).

Gminna rada seniorów jest tworzona w oparciu o art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559), z własnej inicjatywy rady gminy lub na wniosek zainteresowanych środowisk. Celem tego ciała jest tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, co sprzyja solidarności międzypokoleniowej. Zadanie to należy do katalogu zadań własnych gminy, *ergo* służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Do 2023 r. instrument ten funkcjonował jedynie w gminach, bowiem brak było podstaw prawnych do powołania go na szczeblu powiatu lub województwa (Augustyniak 2017, 394). Na mocy ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 572) wprowadzono radę seniorów we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego jako mechanizm fakultatywny. Poszerzono również jego zakres przedmiotowy, wzmacniając pozycję prawną rad seniorów, co należy ocenić pozytywnie.

Kompetencje gminnej rady seniorów obejmują uprawnienie do wyrażania stanowisk, opinii i wniosków, kierowanych do organów gminy, wciąż są jednak zbyt skromne. Dlatego też postulatem *de lege ferenda* jest wzmocnienie kompetencji tej formy, np. poprzez przyznanie seniorom prawa inicjatywy uchwałodawczej. Wzmocniłoby to pozycję gminnej rady seniorów wśród instrumentów partycypacyjnych, co wpłynęłoby na szerszą aktywizację tego środowiska.

Gminne rady seniorów to również instrument edukacyjny w budowaniu dialogu międzypokoleniowego np. z młodzieżową radą gminy lub ze środowiskiem młodzieży w gminie. Jako forma udoskonalenia działań władzy publicznej, gminne rady seniorów wskazują właściwy kierunek działań organów gminy. Ciała te zapewniać mają uczestnictwo seniorów w zarządzaniu sprawami lokalnymi.

Uwzględniając zasadę partycypacji społecznej oraz subsydiarności, ustawodawca wprowadził możliwość utworzenia rady seniorów jednostek pomocniczych. Następuje to na mocy upoważnienia rady gminy, udzielonego w statucie danej jednostki pomocniczej do powołania tej rady. Uprawnienie do powołania rady seniorów należy do organu uchwałodawczego danej jednostki pomocniczej, który nada jej statut. Praktyka wskazuje, że seniorzy coraz chętniej uczestniczą w tych

formach partycypacyjnych, mających na celu zapobieganie i przełamywanie marginalizacji seniorów, wspieranie aktywności ludzi starszych w różnych obszarach działania oraz budowanie ich pozytywnego autorytetu.

## 5. WNIOSKI

Starzenie się jako powszechne zjawisko współczesnego świata zostało wywołane zmniejszającą się dzietnością oraz spadkiem umieralności prowadzącej do wydłużenia przeciętnego trwania życia. Choć ludzkie życie ulega wydłużeniu z uwagi na profilaktykę zdrowia oraz postęp medycyny, to trudno nie zauważyć braku zaspokojenia wciąż wzrastających potrzeb seniorów, w tym dostatecznej opieki zdrowotnej, realizowanej przez państwo.

Podejście do osób starszych ulegało zmianom, od zainteresowania tą grupą społeczną, poprzez jej marginalizowanie. Współcześnie problem seniorów znajduje szersze zrozumienie, co ma swoje odzwierciedlenie w różnych programach społecznych dedykowanych tej grupie. Odnotować należy większe zaangażowanie w sprawy seniorów i ich potrzeby, wciąż jednak niewystraszające z uwagi na dotychczasowe zaległości w tej sferze społecznej oraz na trudną sytuację finansowo-gospodarczą w kraju i na świecie.

Przedstawiony w artykule katalog instrumentów mających na celu ochronę praw seniorów w aspekcie polityki społecznej wskazuje na wystarczającą ich gamę. Mankamentem natomiast wciąż jest brak środków na szerszą realizację zadań przewidzianych w tym zakresie. Należy dążyć do wzmocnienia ochrony praw seniora, zwłaszcza w ujęciu polityki społecznej, niekoniecznie poprzez poszerzanie już istniejącego wachlarza instrumentów, co poprzez uskutecznianie już funkcjonujących narzędzi oraz zwiększenie ich strumienia finansowania.

Tym samym ocena polityki senioralnej wymaga wciąż doskonalenia i dofinansowania, mając zwłaszcza na uwadze, że krąg adresatów poszczególnych instrumentów będzie się poszerzał i wymagał dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej polskich seniorów. Wartością nadrzędną jest zapewnienie bezpiecznego i godnego starzenia się w jak najlepszym zdrowiu oraz aktywnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia, w tym w życiu wspólnoty samorządowej.

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, Monika. 2017. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Augustyniak, Monika. 2020. „Medycyna geriatryczna”. W *System Prawa Medycznego*, Tom 3, *Organizacja systemu ochrony zdrowia*. Red. Dobrochna Bach-Golecka, Rafał Stankiewicz. 1221–1234. Warszawa: C.H.Beck.

- Błądowski P. 2002. *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- GUS. 2021. *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 roku*. 10. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2020-roku,2,3.html> (dostęp: 15.11.2022).
- Jan Paweł II. 1999. *Do moich Braci i Sióstr – ludzi w podeszłym wieku*. [http://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/list/do\\_starszych\\_01101999.html](http://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/list/do_starszych_01101999.html) (dostęp: 26.10.2022).
- Kalita, Damian. Rawska, Krystyna. Staniszevska, Grażyna. 2012. „Uczestnictwo osób starszych w życiu społecznym”. W *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*. 17–26. Warszawa: Rzecznik Praw Obywatelskich.
- Maj, Elżbieta. 2012. „Sytuacja społeczna oraz prawna ochrona osób starszych”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 189–201.
- Mikołajczyk, Barbara. 2012. *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. 2022. *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.* 309. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-2021-r> (dostęp: 15.11.2022).
- Szatur-Jaworska, Barbara. 2012. „Zasady polityki publicznych w starzejących się społeczeństwach”. W *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*. 9–16. Warszawa: Rzecznik Praw Obywatelskich.

### **Akty prawne**

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 573 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705 ze zm.).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 568 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U., poz. 1598 ze zm.).
- Zarządzenie Nr 9 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie powołania Rady do spraw Polityki Senioralnej (Dz.Urz. MRPiPSP. z 2016 r., poz. 9).

### **Orzecznictwo**

- Wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., II OSK 349/16, LEX nr 2436163.
- Wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., III OSK 413/21, LEX nr 3247079.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., II SA/Sz 700/21, LEX nr 3288838.