

Obowiązki administracji publicznej wobec osób starszych. Wybrane zagadnienia

1. Wprowadzenie

Na przestrzeni dziejów ludzie w podeszłym wieku odgrywali istotne i właściwe sobie zadania w każdym obszarze kulturowym, służąc społeczeństwu swoją wiedzą, doświadczeniem i autorytetem. Jednocześnie, tracąc stopniowo zdolność do samodzielnego zaspokajania życiowych potrzeb, często pozostawali zdani na pomoc krewnych lub sąsiadów. Już Cyceron pisał o starości jako „jesieni życia”¹. Niewątpliwie sprawa zapewnienia osobom starszym godnych warunków życia zawsze stanowiła dla społeczności wyzwanie moralne i ekonomiczne z uwagi na specyficzne problemy oraz zwiększoną potrzebę opieki. Również współcześnie sytuacja stale powiększającej się populacji osób starszych wymusza poszukiwanie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych². W konsekwencji urzeczywistnianie praw osób starszych staje się także przedmiotem zainteresowania władzy wykonawczej, w szczególności organów administracji publicznej.

Prawa osoby ludzkiej, wypływające i odczytywane z jej wrodzonej i niezbywalnej godności, znajdują odzwierciedlenie w obowiązkach ciążących na organach administracji publicznej³. Obowiązki są wszakże wtórne wobec uprawnień i służą ich realizacji⁴. Zaangażowanie struktur publicznych wynika z ich służebnego charakteru (łac. *ad ministrare* – do służenia)⁵ oraz ukierunkowania na rozwiązywanie różnorodnych sytuacji życiowych i zaspokajanie uzasadnionych ludzkich potrzeb⁶. Z tego względu problematyka obowiązków administracji publicznej wobec osób starszych nierozzerwalnie wiąże się z potrzebą uznania i skutecznego urzeczywistniania praw tychże osób. O ile bowiem prawa i obowiązki osoby ludzkiej cechuje uniwersalizm czasoprzestrzenny, to bezpośrednio i pośrednio środki ich

¹ Marcus Tullius Cicero, *Cato Maior de senectute*, 19, 70.

² Z tego względu Unia Europejska ogłosiła rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r., Dz. Urz. L 246/5 z 23 września 2011 r.).

³ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 49; F. J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 118.

⁴ Zob. H. Skorowski, *Problematyka praw człowieka. Studium z nauki społecznej Kościoła*, Warszawa 1996, s. 15-16; F. Compagnoni, *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, tłum. S. Bielański, Kraków 2000, s. 97.

⁵ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wydanie XVII rozszerzone, Warszawa 1989, s. 334.

⁶ Por. J. Boć, *Pojęcie administracji [w:] Prawo administracyjne*, pod red. Tegoż, Wrocław 2004, s. 16.

ureczywistniania są zależne od czynników normatywnych i pozanormatywnych funkcjonujących w danej społeczności.

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu wymagają uwzględnienia aspektu podmiotowego i przedmiotowego. W aspekcie podmiotowym potrzebne jest zdefiniowanie podmiotu uprawnionego i podmiotu zobowiązanego do ureczywistniania praw osób starszych. Uprawnienie do ochrony ze strony organów administracji publicznej przysługuje zatem osobom w podeszłym wieku, zaś obowiązek podejmowania określonych w prawie działań ciąży na tychże organach. Z tego względu w drugiej części opracowania, następującej po wprowadzeniu, dokonano przeglądu wybranych prób zdefiniowania osoby starszej jako podmiotu uprawnionego. Z kolei w aspekcie przedmiotowym zachodzi potrzeba określenia struktury i dokonania egzemplifikacji obowiązków organów administracji publicznej wobec osób starszych, czyli wykonywanych przez te organy zadań publicznych. Problem ten podjęto w części trzeciej, poświęconej teoretycznemu ujęciu obowiązków organów administracji publicznej, w części czwartej, zawierającej zarys międzynarodowych standardów działań na rzecz osób starszych, oraz w części piątej, traktującej o wybranych zadaniach organów administracji publicznej w Polsce wykonywanych na rzecz osób starszych. W zakończeniu opracowania dokonano podsumowania rozważań.

2. Pojęcie osoby starszej jako podmiotu uprawnionego

Paradoksalnie, sformułowanie uniwersalnej definicji starości i osoby starszej wydaje się praktycznie niemożliwe z uwagi na brak jednolitych kryteriów klasyfikacyjnych i różnice w poziomie życia ludności w różnych epokach i w poszczególnych rejonach geograficznych. Inne będzie wszakże powszechne rozumienie starości w społecznościach, w których średnia życia nie przekracza 50 lat, inne z kolei we współczesnych społeczeństwach rozwiniętych, w których znaczna część populacji dożywa 80. roku życia. Dla przykładu, Światowa Organizacja Zdrowia ustaliła na potrzeby realizowanych programów, że warunki społeczne, kulturowe i zdrowotne mieszkańców Afryki skutkują wchodzeniem przez nich w starość już w wieku 50 lat. Jest to bardzo wcześnie w zestawieniu z mieszkańcami większości krajów rozwiniętych, dla których moment wejścia w starość określa się na wiek 65 lat⁷.

W ujęciu demograficznym wskazuje się, że starość człowieka zaczyna się wraz z osiągnięciem wieku poprodukcyjnego, który dla Polaków określa się na 59 lat dla kobiet i 64 lata dla mężczyzn⁸. W daleko idącym uśrednieniu pozwala to mówić o wieku lat 60 jako

⁷ Źródło: <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html> [dostęp: 1 marca 2013 r.]

⁸ J. Z. Holzer, *Demografia*, wyd. V zm., Warszawa 1999, s. 149.

granicy starości. Obecnie w społeczeństwach rozwiniętych obserwowane jest zwiększanie się udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności, określane jako proces demograficznego starzenia się społeczeństwa. J. Z. Holzer zauważa przy tym, że przedmiotowy proces nasila się proporcjonalnie do stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego i poziomu opieki społecznej⁹.

W naukach medycznych starość z kolei definiuje się jako znaczne nagromadzenie wielu cech nazywanych „zmianami starczymi”, które objawiają się na płaszczyznach biologicznej, psychologicznej oraz społecznej i socjalnej. Zgodnie z zaleceniem Światowej Organizacji Zdrowia przyjmuje się, że okres starości rozpoczyna się wraz z osiągnięciem 60 roku życia. W ramach samej starości wyróżnia się podokresy starości wczesnej (między 60 a 74 rokiem życia), starości pośredniej, zwanej także właściwą (między 75 a 89 rokiem życia) oraz starości późnej, zwanej także zaawansowaną lub po prostu długowiecznością (po ukończeniu 90 roku życia)¹⁰. Wśród cech wieku starczego wskazuje się m.in. wieloprzyczynowość starzenia, trudność w ustaleniu początku starości, rozciągnięcie w czasie procesu starzenia, jego ustawiczną progresję i nieodwracalność oraz zróżnicowanie gatunkowe, osobnicze i układowe, związane z indywidualnym nasileniem zmian starczych i stopnia ich uciążliwości¹¹.

Należy wreszcie zauważyć, że prawnej definicji starości i osoby starszej nie sformułowano w polskim systemie prawnym, jak również w aktach prawa międzynarodowego. W tej materii znajdują zastosowanie jedynie akty typu *soft law* oraz nieformalne ustalenia przyjęte w drodze powszechnego konsensusu społeczności międzynarodowej. Oficjalnej definicji osób starszych nie wypracowała również Organizacja Narodów Zjednoczonych, tym niemniej dla celów statystycznych i działań praktycznych przyjęto określać tak ludzi, którzy ukończyli 60 rok życia¹². Na podstawie poczynionych rozważań definicyjnych, nie aspirujących zresztą do wyczerpania zagadnienia, można zatem przyjąć wiek wejścia w starość dla mieszkańców Polski na 60 lat.

3. Obowiązki organów administracji publicznej w ujęciu teoretycznym

Współcześnie przez pojęcie administracji publicznej rozumie się „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ J. Kocemba, *Problemy wieku podeszłego* [w:] *Medycyna rodzinna. Repetytorium*, pod red. J. B. Latkowskiego i W. Lukasa, Warszawa 2007, 2008, s. 499.

¹¹ *Ibidem*, s. 497.

¹² Zob. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *World Population Ageing 2009*, New York 2009, *passim*.

terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹³. Rozmaite obowiązki, które administracja publiczna wykonuje na podstawie przepisów prawa w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności danego terytorium, określane są w prawie jako „zadania publiczne”¹⁴. W praktyce funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym, które wymaga coraz dalej idącej specjalizacji poszczególnych struktur administracyjnych. Samo pojęcie „administracji publicznej” odnosi się bowiem wyłącznie do zjawiska społeczno-prawnego, którego konkretyzacja dokonuje się w działaniu odpowiednich organów i podległych im zakładów administracyjnych. Mianem „organu administracji publicznej” określa się osobę fizyczną lub grupę osób fizycznych, które znajdują się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, zostały powołane w celu realizowania norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami mu właściwymi, oraz działają w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji¹⁵. Z kolei zakładem administracyjnym jest „jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego”¹⁶. Za przykład w tym względzie może służyć prowadzenie przez gminy ośrodków i zakładów opiekuńczych¹⁷, podmiotów leczniczych¹⁸ itp.

Zasadniczym celem działań organów administracji publicznej na rzecz osób starszych jest zapewnienie należnych im praw, które służą zabezpieczeniu dóbr duchowych i materialnych koniecznych dla prowadzenia prawdziwie godnego życia. Prawa osób starszych należą do praw sektoralnych podmiotowo, czyli przynależnych określonej kategorii osób z racji posiadania przez nie pewnej cechy wspólnej¹⁹. Wyszczególnienie praw osób starszych, podobnie jak w przypadku innych wyspecjalizowanych katalogów praw człowieka (np. praw dziecka, praw pacjenta itp.), opiera się na idei dyskryminacji pozytywnej, zgodnie z którą trudniejsza sytuacja niektórych kategorii osób uzasadnia objęcie ich szerszą ochroną prawną, w tym zagwarantowanie specjalnych uprawnień lub środków ich egzekwowania, dzięki czemu możliwe staje się zachowanie faktycznej równości wobec prawa.

¹³ J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 16.

¹⁴ Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 27 września 1993 r., sygn. W. 10/93, p. II.4.

¹⁵ J. Boć, *Organizacja prawna administracji* [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 135.

¹⁶ *Ibidem*, s. 173.

¹⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 6 ust. 2 oraz art. 7 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217), dalej: u.d.l.

¹⁹ A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka* [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów ku czci prof. A. Łopatki*, Wrocław 1989, s. 595.

Jakkolwiek podstawowe prawa i obowiązki człowieka mają charakter naturalny i ponadpozytywny, to przy ustalaniu szczegółowych metod ich realizowania przez organy administracji publicznej ustawodawca z konieczności korzysta z pewnego zakresu swobody w doborze odpowiednich środków prawnych. W ten sposób w prawie stanowionym formułowane są publiczne prawa podmiotowe, na mocy których osoba fizyczna lub prawna może skutecznie żądać czegoś od organu władzy publicznej lub w sposób przez nią niekwestionowany coś zdziałać²⁰. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wybór określonego sposobu urzeczywistniania praw człowieka może być dyktowany różnymi względami, a tym samym nie pozostaje bez wpływu na skuteczność podejmowanych działań. Gdyby zatem godność osoby ludzkiej porównać do konstytucji, a krajowe i międzynarodowe gwarancje poszanowania odczytywanych z niej praw do ustawy, to publiczne prawa podmiotowe posiadałyby status odpowiadający rozporządzeniu wykonawczemu²¹. Wynika z tego wniosek natury walidacyjnej, iż w zakresie wykonywanych zadań publicznych organy administracji publicznej w pierwszej kolejności mają obowiązek poszanowania praw człowieka, a dopiero wtórnie winny realizować szczegółowe normy prawa pozytywnego.

4. Zarys międzynarodowych standardów działań na rzecz osób starszych

Organy administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²²), w szczególności przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). Ustrojodawca nadał polskiemu systemowi prawnemu charakter monistyczny, w związku z czym międzynarodowe akty prawne z dziedziny praw człowieka podlegają bezpośredniemu stosowaniu (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP) oraz mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawodawstwem zwykłym i aktami wykonawczymi (art. 91 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Należy przy tym zauważyć, że zadaniem prawa międzynarodowego jest normowanie sytuacji prawnej państw i innych podmiotów prawa międzynarodowego, w związku z czym prawo to nie wyznacza wprost działań organów administracji publicznej, lecz nadaje tymże działaniom określone standardy (kontrola aprioryczna) i służy ocenie ich legalności (kontrola aposterioryczna). Z kolei w

²⁰ Zob. J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 519.

²¹ Por. „Można więc powiedzieć, że akty normatywne gwarantujące ochronę praw człowieka spełniają wobec przyrodzonej godności ludzkiej rolę podobną, jak rozporządzenia wykonawcze rządu wobec ustawy” (J. Krukowski, *Godność ludzka podstawą praw i wolności człowieka w umowach międzynarodowych* [w:] *Kultura i prawo. Materiały I Międzynarodowej Konferencji na temat „Podstawy jedności europejskiej”*, Lublin, 23-25 września 1998, pod red. J. Krukowskiego i O. Theisena, Lublin 1999, s. 187).

²² Dz. U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

ujęciu procesowym międzynarodowe mechanizmy ochrony praw człowieka mają charakter subsydiarny wobec krajowego porządku prawnego, w związku z czym rozstrzygnięcie skargi indywidualnej należy w pierwszej kolejności do organów krajowych, a dopiero w dalszej kolejności do organu międzynarodowego²³. Trzecie ujęcie ma charakter historyczny, a tym samym pozanormatywny, i wskazuje na chronologiczne i merytoryczne pierwszeństwo aktów prawa międzynarodowego z dziedziny praw człowieka przed odnośnymi regulacjami w prawie polskim.

Bierność organów administracji publicznej w zaspokajaniu szczególnych potrzeb osób starszych często nosi znamiona dyskryminacji ze względu na wiek²⁴. Uniwersalny system ochrony praw człowieka statuuje zakaz dyskryminacji przede wszystkim w art. 2 ust. 1 i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.²⁵ oraz w art. 2 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r.²⁶ Formuła zapisana w art. 26 MPPOiP nie wskazuje wprawdzie *expressis verbis* wieku jako negatywnej przesłanki dyskryminacji, zawiera jednak otwarty zakaz dyskryminacji ze względu na „jakiegokolwiek inne okoliczności”. Szczególny charakter przedmiotowego przepisu wynika z faktu nadania zakazowi dyskryminacji charakteru prawa podmiotowego, związanego z zasadami równości wobec prawa, jednakowej ochrony prawnej dla wszystkich, ustawowego zakazu dyskryminacji i ustawowych gwarancji ochrony przed dyskryminacją. Tym samym norma zawarta w art. 26 MPPOiP, poprzez przywołanie prawa do równości, wydaje się skutecznym (co nie oznacza, że wystarczającym) środkiem ochrony praw osób starszych, szczególnie w procesie aposteriorycznej kontroli działań organów administracji publicznej prowadzonej przez sądy krajowe lub organy międzynarodowe²⁷. W ramach systemu praw człowieka utworzonego przez Organizację Narodów Zjednoczonych należy wreszcie zwrócić uwagę na zapisy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka²⁸, będącej aktem programowym całej powojennej międzynarodowej ochrony praw człowieka, choć formalnie pozbawionym mocy prawnej. Art. 25 ust. 1 PDPCz potwierdza prawo każdego człowieka do ubezpieczenia na wypadek starości. Co więcej,

²³ Art. 35 ust. 1 i ust. 2 pkt b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej: EKPCz); art. 2 i 5 ust. 2 Protokołu Opcyjnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80).

²⁴ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012, s. 177.

²⁵ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: MPPOiP.

²⁶ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

²⁷ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa..., op. cit.*, s. 156.

²⁸ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r. 217 A III, dalej: PDPCz.

przedmiotowy przepis *in toto* wydaje się istotny z punktu widzenia ochrony osób starszych²⁹. Art. 7 PDPCz potwierdza ponadto zasadę równości wszystkich ludzi i wynikający z niej zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji.

Najstarszy zapis dotyczący zakazu dyskryminacji, który obowiązuje w prawie polskim, został wyrażony w art. 14 EKPCz. Formuła ta nie wydaje się skutecznym środkiem zabezpieczającym prawa osób starszych, gdyż zakaz dyskryminacji ze względu na wiek zapisano w niej co najwyżej *implicite*, poprzez zamieszczenie otwartej przesłanki negatywnej w postaci „jakichkolwiek innych przyczyn”. Ponadto zakaz ten odnosi się wyłącznie do praw zapisanych w EKPCz, która nie gwarantuje praw ekonomicznych i socjalnych, najczęściej naruszanych wobec osób starszych³⁰. Dalej idące gwarancje ochrony prawnej przewiduje Protokół nr 12 do EKPCz, który rozszerza zakaz dyskryminacji także w stosunku do uprawnień nie zagwarantowanych w EKPCz. Akt ten nie został jednak przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską, w związku z czym nie znajduje on zastosowania w odniesieniu do polskich organów administracji publicznej. Podobnie, brak jest wyraźnej gwarancji poszanowania praw osób starszych w przepisach zakazujących dyskryminacji zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej i w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej³¹. Postanowienia ZEKS *expressis verbis* odwołują się jednak do sytuacji tychże osób poprzez zagwarantowanie im w art. 23 prawa do ochrony socjalnej³². Jakkolwiek na chwilę obecną ZEKS nie obowiązuje w polskim systemie prawnym, warto zwrócić uwagę na wskazany przepis ze względu na zawarte w nim odniesienie do działań administracji publicznej oraz wpływ, jaki wywarł na brzmienie art. 25 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³³. W art. 23 ZEKS sformułowano zatem zobowiązanie państw – stron do podejmowania lub popierania, bezpośrednio bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosownych środków mających w szczególności na celu umożliwienie osobom w podeszłym wieku pozostanie pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, umożliwienie tymże osobom swobodnego wyboru sposobu życia oraz niezależnej egzystencji w znanym im środowisku,

²⁹ Por. „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny” (art. 25 ust. 1 PDPCz).

³⁰ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 152 i n.

³¹ Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67). Z kolei Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z dnia 3 maja 1996 r. (ETS nr 163, dalej: ZEKS), będąca osobną umową międzynarodową, nie została dotąd ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską.

³² Przepis ten wzorowany jest na art. 4 Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej z dnia 5 maja 1988 r. (ETS nr 128).

³³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w brzmieniu z dnia 12 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010, s. 389–403), dalej: KPP.

jak również zagwarantowanie osobom w podeszłym wieku, przebywającym w domach opieki stosownego wsparcia, z poszanowaniem ich prywatności oraz zagwarantowanie im udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących warunków życia w takiej instytucji. Pełne brzmienie wskazanego przepisu ZEKS uwzględnia również środki służące realizowaniu podanych celów. Co więcej, katalog celów związanych z urzeczywistnianiem prawa osób w podeszłym wieku do ochrony socjalnej ma charakter otwarty, a możliwość współpracy organów państwa z organizacjami publicznymi odnosi się przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego.

Na uwagę zasługuje wreszcie sposób uregulowania praw człowieka w porządku prawnym Unii Europejskiej, wypracowany w znacznej mierze jeszcze w okresie funkcjonowania Wspólnot Europejskich. Problematyka ochrony praw człowieka przez długi czas nie funkcjonowała w prawie pierwotnym, zaś wyartykułowanie kolejnych gwarancji tychże praw, nazywanych „prawami podstawowymi”, miało miejsce na gruncie działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości. Unia Europejska nie zbudowała zresztą klasycznego systemu ochrony praw człowieka, co raczej mechanizm ponadnarodowy służący zapewnieniu prawnych swojego standardów funkcjonowania³⁴. Pierwszy z serii wyroków dotyczących konieczności ochrony praw podstawowych w porządku prawnym Wspólnot Europejskich został wydany w sprawie Stauder przeciwko Miastu Ulm w dniu 12 listopada 1969 r.³⁵ Od połowy lat osiemdziesiątych rozwijane są w aktach prawa pierwotnego zapisy poświęcone ochronie praw człowieka³⁶. Obecny stan prawny funkcjonuje od 1 grudnia 2009 r., kiedy weszła w życie reforma prawa pierwotnego wprowadzona Traktatem Reformującym z Lizbony³⁷. Od tego czasu zasadnicza rola w ochronie praw człowieka w systemie prawnym Unii Europejskiej przypada KPP, która zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej³⁸ posiada moc prawną równą Traktatom (nie będąc jednak umową międzynarodową). Ponadto, art. 6 ust. 3 TUE włącza do prawodawstwa unijnego prawa podstawowe zawarte w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, nadając im rangę zasad ogólnych prawa. Sama KPP odnosi się do praw osób starszych w art. 25, zgodnie z którym „Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”. Zapis ten nawiązuje do art.

³⁴ Por. art. 52 KPP.

³⁵ Sprawa 29/69, Zb. Orz. 1969, s. 425. Por. *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, pod red. W. Czaplińskiego, R. Ostrihansky'ego, P. Saganka i A. Wyrozumskiej, Warszawa 2001, s. 333-334.

³⁶ Zob. szerzej: I. Malinowska, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 51-95.

³⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. 2007 C 306).

³⁸ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.), dalej: TUE.

23 ZEKS oraz art. 24 i 25 Karty Wspólnotowej Podstawowych Praw Pracowników³⁹. Warto przy tym podkreślić, za B. Mikołajczyk, że cytowany art. 25 KPP nie nakłada na organy państwa żadnych obowiązków pozytywnych, ograniczając się do funkcji deklaratoryjnej⁴⁰. Ponadto KPP kwalifikuje podeszły wiek jako sytuację uprawniającą do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34 ust. 1 KPP) oraz podkreśla w sposób bezwzględny równość wszystkich wobec prawa (art. 20 KPP). Z kolei w kontekście ochrony praw osób starszych w unijnym prawie wtórnym warto zwrócić uwagę na dyrektywę 2000/78/WE⁴¹, która zobowiązuje państwa członkowskie do walki z dyskryminacją w sprawach zatrudnienia i pracy, m.in. ze względu na wiek, w celu realizacji w tych państwach zasady równego traktowania (art. 1 w zw. z art. 18 dyrektywy).

Do aktów obowiązującego prawa międzynarodowego nie zalicza się natomiast standardów o charakterze *soft law*, które stanowią dla organów władzy, w szczególności dla ustawodawcy, wzorzec aksjologiczno-normatywny bądź planistyczny, tylko potencjalnie zdolny do transponowania do prawa i praktyki krajowej. Akty prawnie niewiążące, jako normy typu *lex imperfecta*, są bowiem pozbawione mechanizmu implementacyjnego oraz sankcji w przypadku ich naruszenia. W kontekście praw osób starszych warto jednak zwrócić uwagę na wybrane akty typu *soft law*, które – zgodnie z zamiarem ich twórców – mogą służyć jako wyznaczniki i probierz działań ustawodawcy zwykłego oraz organów administracji publicznej. Wśród aktów takich można wskazać m.in. Międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw⁴², Zasady działania ONZ na rzecz osób starszych⁴³, Montrealską deklarację praw i obowiązków osób starszych⁴⁴, Madrycki Międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw⁴⁵ wraz z jego regionalną strategią wykonania⁴⁶, deklarację ministrów uczestniczących w konferencji Europejskiej Komisji

³⁹ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji*, Wprowadzenie i tłumaczenie M. A. Nowicki, wydanie II, Kraków 2003, s. 47. Z kolei Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Pracowników z dnia 9 grudnia 1989 r. jest aktem typu *soft law* przyjętym przez Radę Europejską na szczycie w Strasburgu.

⁴⁰ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 176.

⁴¹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 303/16 z dnia 2 grudnia 2000, s. 79-85), dalej: dyrektywa.

⁴² Rezolucja nr 37/51 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 3 grudnia 1982 r.

⁴³ Rezolucja nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 16 grudnia 1991 r.

⁴⁴ Przyjęta podczas 4. światowej konferencji zorganizowanej w Montrealu w dniach 5–9 września 1999 r. przez Międzynarodową Federację ds. Starzenia się.

⁴⁵ Przyjęty przez Drugie Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw w dniach 8–12 kwietnia 2002 r.

⁴⁶ Przyjęta podczas ministerialnej konferencji poświęconej starzeniu się, która odbyła się w Berlinie w dniach 11–13 września 2002 r.

Gospodarczej ONZ poświęconej starzeniu się⁴⁷ oraz rezolucję Rady Unii Europejskiej i przedstawiciele rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie na temat możliwości i wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi w Europie: wkład osób starszych w rozwój gospodarczy i społeczny⁴⁸.

5. Wybrane zadania administracji publicznej wykonywane na rzecz osób starszych

Wszelkie działania na rzecz urzeczywistniania praw człowieka znajdują swoją pierwotną podstawę aksjologiczną w prawie naturalnym, tym niemniej efektywność przedmiotowego procesu wymaga ustanowienia wiążących i skutecznych gwarancji w prawie stanowionym. Wśród zadań administracji publicznej związanych z urzeczywistnianiem praw osób starszych można wskazać zarówno zadania publiczne odnoszące się wyłącznie lub przede wszystkim do tej kategorii osób, jak również zadania publiczne obejmujące swoim zasięgiem ogół lub znaczną część społeczeństwa, z różnych względów szczególnie istotne dla osób w podeszłym wieku. Szczegółowe i wyczerpujące przedstawienie katalogu zadań publicznych wykonywanych na rzecz osób starszych przez centralne i terenowe organy administracji publicznej znacznie przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania. Z tego względu przedmiot rozważań został zawężony do wybranych obowiązków administracji publicznej wobec osób starszych związanych z ochroną ich zdrowia, świadczeniami z zakresu pomocy społecznej, zabezpieczeniem społecznym oraz skutecznymi gwarancjami procesowymi.

Obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom w podeszłym wieku został potwierdzony w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że potrzeby zdrowotne tej kategorii społecznej mają szczególny charakter i daleko idące konsekwencje etyczne. Z jednej strony bowiem wydłuża się czas życia ludzkiego, z drugiej strony coraz bardziej odczuwalne stają się skutki zanieczyszczenia środowiska i niezdrowego trybu życia, który nie daje się pogodzić z wymaganiami organizmu ludzkiego. Ustawodawca zwykły tylko sporadycznie się odnosi się *expressis verbis* do sytuacji zdrowotnej osób starszych, zwykle nie wyróżniając tej kategorii na tle ogółu ludności. W kontekście obowiązków administracji publicznej związanych z ochroną zdrowia osób starszych należy zwrócić uwagę na obowiązek uwzględnienia m.in. kryterium wieku przy planowaniu przez Narodowy Fundusz Zdrowia środków finansowych na świadczenia opieki zdrowotnej, w tym na świadczenia

⁴⁷ Przyjęta w León (Hiszpania) w dniach 6–8 listopada 2007 r.

⁴⁸ Przyjęta w dniu 29 maja 2007 r. (Dok. 6216/4/07 REV 4).

wysokospecjalistyczne⁴⁹. Należy również podkreślić, że geriatryka została zakwalifikowana do grupy priorytetowych dziedzin medycyny, co wiąże się z wyższym finansowaniem szkoleń specjalizacyjnych lekarzy⁵⁰. Osoby starsze stanowią ponadto jedną z grup objętych szczególnymi działaniami zapobiegawczymi w zakresie ochrony zdrowia psychicznego⁵¹. Działania te, obejmujące m.in. rozwijanie działalności zapobiegawczej w zakresie ochrony zdrowia psychicznego przez podmioty lecznicze, mają na celu uchronienie osób starszych przed zagrożeniami wynikającymi z ich słabości fizycznej i psychicznej oraz bezbronności⁵².

Stale aktualnym problemem pozostaje faktyczny poziom urzeczywistniania prawa osób starszych do ochrony zdrowia w kontekście funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Nie ulega wszakże wątpliwości, że znaczna część pacjentów to osoby starsze, często cierpiące na poważne schorzenia, które wymagają szybkiego wdrożenia działań terapeutycznych. Biorąc pod uwagę czas oczekiwania na specjalistyczne usługi medyczne finansowane ze środków publicznych nie sposób nie dostrzec mankamentów obecnego systemu. Konieczność wielomiesięcznego oczekiwania na konsultację specjalistyczną poważnie osłabia szansę wyleczenia. Jakkolwiek rozważanie nad przyczynami istniejących nieprawidłowości oraz sposobami ich poprawy przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, należy podkreślić daleko niewystarczający poziom urzeczywistniania prawa osób starszych do ochrony zdrowia.

Kolejną formą działalności administracji publicznej na rzecz osób starszych jest utrzymywanie instytucji pomocy społecznej. Ustawowym zadaniem pomocy społecznej jest wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka⁵³. Realizowanie obowiązków administracji rządowej i samorządowej związanych z opieką społeczną ma szczególne znaczenie w przypadku osób starszych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokajać swoich życiowych potrzeb. Spośród organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej szczególną rolę spełniają

⁴⁹ Art. 118 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

⁵⁰ Art. 16j ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia priorytetowych dziedzin medycyny (Dz. U. z 2012 r., poz. 1489).

⁵¹ Art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.).

⁵² P. Gałecki, K. Bobińska, K. Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Wydanie 1, Warszawa 2013, s. 57.

⁵³ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182), dalej: u.p.s.

organy gminy. Wśród licznych zadań gminy określonych w art. 17 ust. 1 i 2 u.p.s. należy wskazać sprawy istotne dla osób starszych, jak udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie poszczególnych rodzajów zasiłków, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu, a także prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Z kolei do obowiązków powiatu wykonywanych na rzecz osób starszych należy m.in. prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (art. 19 pkt 10 u.p.s.). Obowiązki wojewody na rzecz osób starszych obejmują przede wszystkim sprawowanie kontroli i nadzoru nad prowadzeniem domów opieki społecznej i placówek zapewniających całodobową opiekę (art. 22 pkt 3, 4, 10 u.p.s.).

Spśród wymienionych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych realizowanych przez gminę w ramach systemu pomocy społecznej, szczególną rolę w urzeczywistnianiu praw osób starszych spełniają zasiłek stały, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, rodzinne domy pomocy oraz domy pomocy społecznej. W odniesieniu do zasiłku stałego należy wyjaśnić, że jest to świadczenie pieniężne przysługujące pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej lub pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy m.in. z powodu wieku i pozbawionej odpowiedniego dochodu (art. 37 u.p.s.). Pozostałe z wymienionych świadczeń mają charakter niepieniężny. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Istniejące formy usług opiekuńczych można podzielić na usługi typowo pielęgnacyjne oraz gospodarcze, które polegają na udzielaniu koniecznej pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego⁵⁴. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są z kolei dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności. Ich świadczeniem zajmują się

⁵⁴ J. Peres-Białas, *Urynkowanie usług opiekuńczych dla osób starszych w Polsce – możliwości i ograniczenia* [w:] *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, pod red. M. Raclaw, Warszawa 2011, s. 66.

osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 u.p.s.). Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także wydawanie posiłków, można również realizować w ośrodku wsparcia, będącym co do zasady jednostką dziennego pobytu⁵⁵. Dwie ostatnie formy pomocy osobom starszym mają charakter opieki stacjonarnej. Rodzinny dom pomocy stanowi formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo na rzecz osób starszych lub niepełnosprawnych w przypadku, gdy nie ma możliwości świadczenia tych usług w miejscu zamieszkania osoby potrzebującej. W rodzinnym domu pomocy zamieszkuje wspólnie od trzech do ośmiu osób (art. 52 u.p.s.). Z kolei dom pomocy społecznej sprawuje całodobową opiekę nad osobą, która nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, i której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych⁵⁶. Jeżeli osoba wymaga wzmożonej opieki medycznej, zostaje skierowana przez starostę do zakładu opiekuńczo-leczniczego lub do placówki pielęgnacyjno-opiekuńczej⁵⁷. Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej wydaje wojewoda (art. 57 u.p.s.).

Przy okazji należy zwrócić uwagę na dynamiczne przemiany w strukturze pomocy społecznej, w szczególności stosunkowo częste udzielanie świadczeń niepieniężnych przez organizacje pozarządowe lub podmioty komercyjne⁵⁸. Jest to związane z popularną praktyką *outsourcingu*, w ramach której organy administracji publicznej dysponują możliwością udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania zleconego przez organizacje pozarządowe. W tym celu wymagane jest uprzednie przeprowadzenie konkursu ofert⁵⁹.

⁵⁵ Art. 51 ust. 2 u.p.s. Ośrodek wsparcia nie jest odrębną jednostką organizacyjną pomocy społecznej, lecz funkcję tą określone instytucje realizują jako działalność dodatkową (W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydanie 3., Warszawa 2010, s. 242).

⁵⁶ Art. 54 ust. 1 u.p.s. Dom pomocy społecznej jest typem zakładu administracyjnego. Użytkownicy domu korzystają z niego na mocy decyzji o umieszczeniu. Powstały w ten sposób stosunek administracyjnoprawny skutkuje nadrzędnością organów zakładu, które w ramach władztwa zakładowego mogą nakładać na użytkowników określone zakazy i obowiązki (I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, 4. wydanie, Warszawa 2011, s.111).

⁵⁷ Art. 54 ust. 3 u.p.s. Zakład opiekuńczo-leczniczy udziela całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem pielęgnację i rehabilitację pacjentów niewymagających hospitalizacji, oraz zapewnianiu im produktów leczniczych i wyrobów medycznych, pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia, a także prowadzeniu edukacji zdrowotnej dla pacjentów i członków ich rodzin oraz przygotowaniu tych osób do samoopieki i samopielęgnacji w warunkach domowych (art. 9 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt. 1 u.d.l.). Z kolei w zakresie świadczeń zdrowotnych zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego znajduje się również opieka nad pacjentami oraz zapewnianie im produktów leczniczych potrzebnych do kontynuacji leczenia, z pominięciem jednak wyrobów medycznych (art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt. 2 u.d.l.). Zob. także: M. Dulińska [w:] *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzycy, Wydanie 1, Warszawa 2013, s. 67.

⁵⁸ J. Peres-Białas, *Urynkowienie...*, *op. cit.*, s. 68.

⁵⁹ Art. 25 u.p.s.; art. 11-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Kolejny z obowiązków administracji publicznej wobec osób starszych obejmuje wypłatę emerytur i rent z tytułu ubezpieczenia społecznego. Przedmiotowe uprawnienie stanowi konkretyzację art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. w razie niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Formy realizacji zabezpieczenia społecznego pozostają zróżnicowane w zależności od rodzaju i sektora wykonywanej działalności zarobkowej⁶⁰, jednakże jako zasadę przyjęto objęcie większości grup zawodowych obowiązkowym systemem ubezpieczeniowym obsługiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁶¹. W kontekście urzeczywistniania praw osób starszych kluczowe znaczenie przypada zatem emeryturom i rentom finansowanym z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶². Świadczenia te stanowią wszakże podstawę materialnego utrzymania osób starszych, a nieraz także ich rodzin. Samo prawo do emerytury i renty ma charakter ekspektatywny, czyli zawieszony do czasu ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego w postaci utraty zdolności do pracy. W przypadku emerytury aktualizacja ryzyka utraty zdolności do pracy w związku z dożyciem wieku emerytalnego następuje z chwilą osiągnięcia tegoż wieku⁶³. Podstawowe trudności związane z urzeczywistnianiem prawa do emerytury, będącego systemowym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, dotyczą wysokości wypłacanego świadczenia oraz jego praktycznej dostępności, która wydaje się osłabiona w związku z ustanowieniem stosunkowo wysokiego wieku emerytalnego⁶⁴. Wątpliwym jest bowiem, czy docelowy wiek emerytalny określony na poziomie co najmniej 67 lat, identyczny dla kobiet i mężczyzn, zasadniczo niezależny od charakteru wykonywanej pracy, służy ochronie godności osób w podeszłym

⁶⁰ Funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów objęto systemem zaopatrzeniowym (m.in. ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.; ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.; ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2013 r., poz. 427; ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.). Z kolei rolnicy zostali objęci systemem ubezpieczeniowym dotowanym z budżetu państwa, obsługiwany przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).

⁶¹ Art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.), dalej: u.s.u.s. Jakkolwiek Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada status państwowej jednostki organizacyjnej (art. 66 ust. 1 u.s.u.s.), uznawany jest za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., p. III.4.1., sygn. akt P 29/09, Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1474, por. art. 66 ust. 2-5 u.s.u.s.).

⁶² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.), dalej: u.e.r.

⁶³ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 41.

⁶⁴ Art. 24 ust. 1a, 1b u.e.r. w zw. z ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).

wieku. Wymienione problemy dotyczą jednak rozwiązań ustawodawczych, zależnych od interpretacji ekonomicznych i decyzji politycznych, przekraczając tym samym ramy niniejszego opracowania.

Ostatnim ze przedstawianych obowiązków administracji publicznej wobec osób starszych jest zapewnienie skutecznych gwarancji procesowych. Możliwość dochodzenia należnych praw w postępowaniu sądowym lub administracyjnym zabezpiecza wszakże ich urzeczywistnianie przez zobowiązane do tego organy władzy publicznej. Problematyka praw i obowiązków strony w postępowaniu administracyjnym jest zagadnieniem niezwykle złożonym, jednakże w kontekście praw osób starszych jako sprawa o szczególnym znaczeniu jawi się wydanie rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. Przedmiotowe uprawnienie znajduje potwierdzenie m.in. w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w art. 6 ust. 1 EKPCz oraz w art. 41 ust. 1 i art. 47 ust. 2 KPP. Szczególne znaczenie zachowania rozsądnego terminu rozpatrywania spraw osób starszych podkreślił również Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶⁵. Z kolei na gruncie polskiej procedury administracyjnej szybkość i prostota postępowania otrzymała rangę zasady ogólnej⁶⁶. Dążenie do szybkiego załatwienia sprawy nie uzasadnia oczywiście braku wnikliwości przy rozpatrywaniu sprawy, tym niemniej organ administracji publicznej nie może zwlekać z wydaniem rozstrzygnięcia dłużej, niż jest to konieczne⁶⁷. Szczególna sytuacja osób starszych, związana z potrzebą szybkiego rozwiązania życiowych problemów, przynosi zatem ważne wskazania dotyczące konkretyzacji prawa do dobrej administracji⁶⁸.

6. Zakończenie

Poziom poszanowania praw osób starszych, w szczególności tych nie dających się poddać reżimowi prawnemu, jak prawo do szacunku i życzliwości, bywa zróżnicowany. Jan Paweł II zauważa w liście skierowanym do osób w podeszłym wieku, że „w niektórych społeczeństwach starość jest ceniona i poważana, w innych zaś cieszy się znacznie mniejszym szacunkiem, ponieważ panująca tam mentalność stawia na pierwszym miejscu doraźną przydatność i wydajność człowieka”⁶⁹. Materialistyczny sposób postrzegania człowieka, w tym również jego starości, stosunkowo szybko przebija się do prawodawstwa, wyznaczając w

⁶⁵ Dalej: ETPCz. Zob. wyrok ETPCz z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie Dewicka przeciwko Polsce, skarga nr 38670/97; wyrok ETPCz z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie Jablonská przeciwko Polsce, skarga nr 60225/00 (oba orzeczenia cyt. za: B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa..., op. cit.*, s. 201).

⁶⁶ Art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

⁶⁷ J. Malanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011, s. 73.

⁶⁸ Por. *ibidem*, art. 41 KPP.

⁶⁹ Jan Paweł II, *Do moich Braci i Sióstr - ludzi w podeszłym wieku*, Watykan 1999, AAS 92 (2000), s. 195, p. 9.

konsekwencji sposób działania administracji publicznej. Za przykład w tym względzie służyć może praktyka limitowania świadczeń zdrowotnych lub socjalnych należnych osobom starszym z uwagi na istniejące trudności ekonomiczne. W rzeczywistości działania takie nie prowadzą do rozwiązania problemów makroekonomicznych, pogłębiają natomiast trudną sytuację ludności, godząc jednocześnie w sam fundament aksjologiczny społeczeństwa, jakim jest solidarność i świadomość dobra wspólnego. Z reguły bowiem to osoby starsze najszybciej odczuwają skutki kryzysów i załamań gospodarczych⁷⁰.

Zagwarantowanie godnego poziomu życia osobom w podeszłym wieku stanowi powinność całego społeczeństwa wynikającą z elementarnych zasad sprawiedliwości społecznej (por. art. 2 Konstytucji RP). Trudno bowiem określać „dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP) model państwa, które uchyla się od zapewnienia godnego poziomu życia ludziom starszym na rzecz pełnej komercjalizacji świadczeń opiekuńczych i zdrowotnych. Bierność organów administracji publicznej w tym zakresie całkowicie pomija prawdę, że ludzie obecnie będący w podeszłym wieku na różne sposoby poświęcili swoje życie państwu i społeczeństwu. Ich prawem jest zatem oczekiwanie urzeczywistnienia przez administrację publiczną należnych im uprawnień w sposób praktyczny i skuteczny, a nie tylko teoretyczny i iluzoryczny⁷¹.

Streszczenie

Tematyka rozważań zawartych w opracowaniu dotyczy urzeczywistnienia praw osób w podeszłym wieku przez organy administracji publicznej. Ze względu na złożoność problemu, który znacznie przekracza ramy opracowania, wyboru omawianych zagadnień dokonano kierując się ich aktualnością i społecznym znaczeniem. Podjęcie przedmiotowego zagadnienia wydaje się konieczne wobec dyskusji nad rolą państwa w życiu społecznym, trudnościami ekonomicznymi współczesnych państw oraz zwiększającym się udziałem osób starszych w społeczeństwie.

Pierwsza część opracowania obejmuje wprowadzenie, druga część z kolei zawiera przegląd wybranych prób zdefiniowania osoby starszej. Trzecia część opracowania została poświęcona teoretycznemu ujęciu obowiązków organów administracji publicznej, część czwarta zawiera zarys międzynarodowych standardów działań na rzecz osób starszych, natomiast w części piątej skupiono się na wybranych zadaniach organów administracji

⁷⁰ B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 209.

⁷¹ Por. wyrok ETPCz z dnia 9 października 1979 r. w sprawie Airey przeciwko Irlandii, skarga 6289/73, p. 24.

publicznej w Polsce wykonywanych na rzecz osób starszych. W zakończeniu opracowania dokonano podsumowania rozważań.

Summary

The subject matter of the considerations included in the study pertains to implementation of the rights of the elderly by the public administration authorities. Due to the complex nature of the problem, which extends far beyond the framework of the study, the selection as to which issues to address was made based on their validity as well as social importance. It seems necessary to address the subject matter in the face of the discussion on the role of the state in the social rules, economic difficulties of the modern states as well as the increasing share of the elderly in the society.

The first section of the study encompasses introduction, whereas the second one includes a review of the selected attempts to identify an elderly individual. The third section of the study has been devoted to the theoretical depiction of the responsibilities of the public administration authorities, the fourth one includes an overview of the international standards in terms of the measures undertaken for the benefit of the elderly, whereas the fifth section focuses on the selected tasks of the public administration authorities in Poland carried out for the benefit of the elderly. The final section constitutes a recapitulation of the considerations.

Literatura

1. Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kraków 2003.
2. Compagnoni F., *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, tłum. S. Bielański, Kraków 2000.
3. Gałęcki P., Bobińska K., Eichstaedt K., *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Wydanie 1, Warszawa 2013.
4. Holzer J. Z., *Demografia*, wyd. V zm., Warszawa 1999.
5. Jan Paweł II, *Do moich Braci i Sióstr - ludzi w podeszłym wieku*, Watykan 1999, AAS 92 (2000).
6. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji*, Wprowadzenie i tłumaczenie M. A. Nowicki, wydanie II, Kraków 2003.
7. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011.
8. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wydanie XVII rozszerzone, Warszawa 1989.

9. *Kultura i prawo. Materiały I Międzynarodowej Konferencji na temat „Podstawy jedności europejskiej”*, Lublin, 23-25 września 1998, pod red. J. Krukowskiego i O. Theisena, Lublin 1999.
10. Maciejko W., Zabornia P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydanie 3., Warszawa 2010.
11. Malinowska I., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
12. Marcus Tullius Cicero, *Cato Maior de senectute*.
13. Mazurek F. J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
14. *Medycyna rodzinna. Repetytorium*, pod red. J. B. Latkowskiego i W. Lukasa, Warszawa 2007, 2008.
15. Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
16. Mikołajczyk B., *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012.
17. *Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej Profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989.
18. *Prawo administracyjne*, pod red. Jana Bocia, Wrocław 2004.
19. *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, pod red. W. Czaplińskiego, R. Ostrihansky'ego, P. Saganka i A. Wyrozumskiej, Warszawa 2001.
20. *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, pod red. M. Raclaw, Warszawa 2011.
21. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, 4. wydanie, Warszawa 2011.
22. Skorowski H., *Problematyka praw człowieka. Studium z nauki społecznej Kościoła*, Warszawa 1996.
23. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *World Population Ageing 2009*, New York 2009.
24. *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzcyka, Wydanie 1, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. (Dz. Urz. L 246/5 z 23 września 2011 r.).
2. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 303/16 z dnia 2 grudnia 2000, s. 79-85).
3. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
4. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
5. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w brzmieniu z dnia 12 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010, s. 389–403).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
7. Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
8. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
9. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z dnia 5 maja 1988 r. (ETS nr 128).
10. Protokół Opcyjny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80).

11. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia priorytetowych dziedzin medycyny (Dz. U. z 2012 r., poz. 1489).
12. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.).
13. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r.).
14. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).
16. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182).
17. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)
18. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
19. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217).
20. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 427).
27. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
30. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z dnia 3 maja 1996 r. (ETS nr 163).

Akty typu *soft law*

1. Deklaracja ministrów uczestniczących w konferencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ poświęconej starzeniu się (León, 6–8 listopada 2007 r.).
2. Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Pracowników z dnia 9 grudnia 1989 r.

3. Madrycki Międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw przyjęty przez Drugie Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw (Madryt, 8–12 kwietnia 2002 r.).
4. Międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw (rezolucja nr 37/51 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 3 grudnia 1982 r.).
5. Montrealska deklaracja praw i obowiązków osób starszych przyjęta podczas 4. światowej konferencji zorganizowanej w Montrealu w dniach 5–9 września 1999 r. przez Międzynarodową Federację ds. Starzenia się.
6. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217 A III).
7. Regionalna strategia wykonania Madryckiego Międzynarodowego planu działania w kwestii starzenia się społeczeństw przyjęta podczas ministerialnej konferencji poświęconej starzeniu się (Berlin, 11–13 września 2002 r.).
8. Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie na temat możliwości i wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi w Europie: wkład osób starszych w rozwój gospodarczy i społeczny, 29 maja 2007 r. (Dok. 6216/4/07 REV 4).
9. Zasady działania ONZ na rzecz osób starszych (rezolucja nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 16 grudnia 1991 r.).

Orzecznictwo

1. Uchwała TK z dnia 27 września 1993 r., sygn. W. 10/93, p. II.4.
2. Wyrok ETPCz z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie Dewicka przeciwko Polsce (skarga nr 38670/97).
3. Wyrok ETPCz z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie Jablonská przeciwko Polsce (skarga nr 60225/00).
4. Wyrok ETPCz z dnia 9 października 1979 r. w sprawie Airey przeciwko Irlandii (skarga 6289/73).
5. Wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., p. III.4.1 (sygn. akt P 29/09, Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1474).
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Stauder przeciwko Miastu Ulm w dniu 12 listopada 1969 r. (Sprawa 29/69, Zb. Orz. 1969, s. 425).

Inne

1. Strona internetowa Światowej Organizacji Zdrowia (<http://www.who.int>).