

## WSTĘP

Zgodnie z zasadą pomocniczości, której korzenie znajdujemy w katolickiej nauce społecznej podkreślającej, że „złem społecznym i zakłóceniem ustroju” jest nie tylko sytuacja, w której władza centralna odbiera kompetencje organom administracji samorządowej, ale również działania, które prowadzą do odbierania jednostce lub rodzinie możliwości swobodnego postępowania w sprawach, które może załatwić we własnym zakresie, należy chronić życie rodzinne w jego podstawowych funkcjach, tylko w razie konieczności ingerując w jego istotę.

Rodzina może być więc obiektem nieuprawnionych z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pomocniczości ingerencji władzy publicznej – mówimy wtedy o bezpodstawnej publicyzacji życia prywatnego i zagrożeniu sfery prywatności jednostki. Jednakże tam, gdzie rodzina i jednostka nie są w stanie sprostać wymogom konkurencyjnego rynku pracy, albo w przypadku choroby, niepełnosprawności czy ciężaru wieku zapewnić sobie podstawowej samoobsługi albo zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, może i powinno wkraczać państwo. Okazywana pomoc może stać się szansą, ale czasami także dodatkowym zagrożeniem utraty samodzielności. Jest z tego powodu rzeczą wielkiej wagi, aby w sposobie w jaki jest świadczona ta pomoc wykorzystać w pełni dorobek nauki prawa administracyjnego w tym jej zasady a także udostępnić dorobek doktryny naukom „sąsiednim”, z punktu widzenia nauki prawa. Jest to jednym z celów niniejszego tomu, ukazującego różne aspekty tego problemu.

Nasza współpraca z Wydziałem Studiów nad Rodziną UKSW jest – jak mamy nadzieję – pozytywnym przykładem przekraczania sztywnych granic między dyscyplinami w naukach społecznych i za to chciałabym wyrazić szczególną wdzięczność Władzom Dziekańskim, a w szczególności ks. Profesorowi Andrzejowi Najdzie. Mam nadzieję, że to tylko początek owocnej współpracy. Interdyscyplinarne zespoły naukowe są przyszłością nauki. Stąd nasze zaangażowanie w tworzenie sieci naukowej poświęconej m.in. wykluczeniu społecznemu kierowanej przez dr Mędrzyckiego.

Zawartość niniejszego tomu nie jest przypadkowa. Poruszono nowe lub niedostatecznie opracowane aspekty ważnego problemu. Otwiera go tekst Rzecznika Praw Obywatelskich Irlandii Petera Tyndalla *The Ombudsman and the Family* dając

nam ciekawą i inspirującą perspektywę prawnoporównawczą. Kolejne opracowania dotyczą działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz rodziny w latach 2010-2015 (Łukasz Winny), administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących rodziny w starzejącym się społeczeństwie (Radosław Mędrzycki), zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście zadań administracji publicznej wobec osób starszych (Agnieszka Piskorz-Ryń), społecznych przesłanek zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu (Jakub Szlachetko i Katarzyna Borówka), bezpieczeństwa energetycznego gospodarstwa domowego (Mariusz Szyrski) oraz opieki koordynowanej/zintegrowanej na gruncie ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (Sebastian Sikorski). W prezentowanym numerze podjęto także szerszą perspektywę aksjologiczną starzejącego się społeczeństwa – to tekst dotyczący godności osób w stanie terminalnym (Mateusz Kruczkowski). Zbiór zamykają także ważne rozważania dotyczące kwestii szczegółowych: praw alimentacyjnych przysługujących seniorom (Piotr Czekalski) i podstawowej opieki zdrowotnej na rzecz dzieci i młodzieży (Kamil Musiał), umacniającej pozycję rodziny.

Rodzina zbyt rzadko jest postrzegana w prawie publicznym jako całość. Wyraźnym tego przykładem może być, na co zwraca uwagę Radosław Mędrzycki, brak rodzinnych schronisk dla bezdomnych czy planowania udzielania świadczeń pomocy społecznej dla rodzin nie jako prostej sumy jednostek, ale wspólnoty związanej wzajemnymi relacjami. Niewłaściwe udzielenie takiej pomocy, ignorujące ustalenia naukowe w tym zakresie, może przyczynić się zasadniczo nawet do trwałej destrukcji rodziny zamiast do efektywnego udzielenia jej pomocy. Swoiste ignorowanie przez prawo istnienia i roli rodziny i jej potrzeb dostrzegamy także w ogromnym opóźnieniu rozwoju mediacji i to zarówno mediacji rodzinnej jak i administracyjnej. Ostatnie nieśmiałe próby zmiany stanu prawnego nie przynoszą jeszcze przełomu, władza publiczna w gruncie rzeczy chętniej bowiem finansuje właściwie „szybkie rozwody” (rozliczając sądy z efektywności, a więc szybkości postępowania) niż „inwestuje” w czasochłonną i powolniejszą mediację. To ona jednak może uratować rodziny, nie tylko oszczędzając cierpienia (zwłaszcza dzieciom), ale także – patrząc z punktu widzenia alokacji środków publicznych – oszczędzając środki które trzeba będzie wydać na pomoc i terapię dla „zdruzgotanej” rodziny.

Jest rzeczą zdumiewającą, że władza publiczna nie sumuje kosztów prób doprowadzenia do pojednania. Do tej pory prawdziwe zaangażowanie sędziego narażało go nawet na zarzut przewlekłości postępowania. Lekka poprawa w badanym obszarze nastąpiła natomiast w podejściu do miejsca osoby starszej i niepełnosprawnej w rodzinie. Rysuje się już zrozumienie ustawodawcy, że o wiele mniej kosztowne wsparcie rodziny poprzez asystenta lub inne formy pomocy, pozwala

uniknąć najgorszego rozwiązania z punktu widzenia wartości społecznych, czyli „przesunięcia” danej osoby do placówki opieki całodobowej. Należy oczywiście wyłączyć przypadki, kiedy państwowa lub społeczna placówka opieki pozwala doraźnie uchronić daną osobę przed przemocą lub molestowaniem. Rodzina, jeżeli tylko nie jest skrajnie patologiczna, jeżeli nadaje się do rewalidacji wymaga asystenta lub innej formy wsparcia, jednakże korzyści z jej zachowania są powszechnie doceniane w literaturze przedmiotu.

Mam nadzieję, że refleksje zamieszczone w niniejszym tomie zainteresują czytelnika również spoza kręgu ekspertów, otworzą mu nowe perspektywy – zwłaszcza administracyjnoprawne – postrzegania znanych już i znaczących społecznie problemów. Można bowiem wyobrazić sobie poważną modernizację dotychczasowych rozwiązań pod warunkiem skorzystania z badań teoretycznych, ale także z wiedzy i obserwacji doświadczonych praktyków pracowników MOP-sów, placówek postpenitencjarnych czy hospicjów. Uwzględnienie ich powtarzanych (często bezskutecznie) od lat – spostrzeżeń, jak przekonaliśmy się o tym podczas przeprowadzonych na naszym Uniwersytecie konferencji: „Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania” (2016) oraz „Aksjologiczne i prawne problemy bezdomności” (2017), stanowiłoby poważny krok naprzód w kierunku racjonalnej legislacji i zrealizowania prawa do dobrej administracji.

Ważnym elementem rozważań na temat urzędzenia administracji publicznej powinna być także refleksja nad zmieniającymi się potrzebami i adekwatną odpowiedzią administracji publicznej w zakresie ochrony rodziny jako coraz rzadszej we współczesnym świecie względnie stabilnej struktury życia społecznego w burzliwie zmieniającym się świecie. Przykładem może być los *sandwich generation* – pokolenia, które opiekuje się długo zarówno niemal dorosłymi dziećmi jak i starymi rodzicami w inny sposób niż kiedyś.

W warunkach zaniku wielopokoleniowych rodzin i rozpowszechnienia pracy zawodowej kobiet to one podwójnie obciążone sprawują głównie opiekę często nad czterema osobami (wobec braku rodzeństwa wspólnie ponoszącego ciężary) oraz w warunkach epidemii chorób neurodegeneracyjnych. Przekracza to często siły tych osób i to generacja opiekunów odchodzi często wcześniej niż podopieczni lub staje się przedwcześnie niepełnosprawna. Odpowiedzią prorodzinnego państwa powinno być stworzenie spójnej polityki publicznej i stworzenie sieci ośrodków dziennych: alzheimerowsko-parkinsonowskich, w których kilkugodzinna rehabilitacja pozwoliłaby opiekunom pracę zawodową, choćby na pół etatu. Odpłatność za pobyt w ośrodku miejskim lub wiejskim nie powinna przekraczać podobnej opłaty np. za przedszkole. Korzyści tego rozwiązania rysują się wielorakie: osoba chora długo pozostaje w rodzinie, nie zostaje oddana do domu opieki aż do stanu preterminalnego. Opiekunka (w 90 % kobieta) może dłużej zachować

zatrudnienie i powiększyć przyszłą emeryturę, unika wypalenia związanego nieuchronnie z całodobową opieką nad chorym np. na chorobę Alzheimera. Skarb Państwa oszczędza na opiece całodobowej – połowiczna jest dużo tańsza. Nie są także stygmatyzowane wtedy rodziny szukające pomocy państwa – skorzystanie z pomocy dziennej nie oznacza w opinii społecznej przecież „pozbycia” się członka rodziny. Alokacja środków publicznych przy takim rozwiązaniu lepiej realizuje także cele konstytucyjne ochrony godności człowieka i solidarności społecznej.

Zapraszam więc do lektury naszego opracowania i dzielenia się refleksjami oraz do przyszłej współpracy w ramach sieci naukowej przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu prowadzonej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego WPiA UKSW.

*Dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW  
redaktor tematyczny*