

Radosław MĘDRZYCKI*

RODZINA W STARZEJĄCYM SIĘ SPOŁECZEŃSTWIE – ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Streszczenie

Artykuł dotyczy ważnej kwestii relacji państwa i rodziny w kontekście starzejącego się społeczeństwa. Autor analizuje te kwestie przez pryzmat konstytucyjnych obowiązków państwa względem rodziny oraz poszczególnych regulacji administracyjnych. Analizuje także kwestię wpływu zasady pomocniczości na te relacje stwierdzając, że stanowi ona z jednej strony barierę do zbyt wczesnego wkraczania w działalność rodziny względem jej członków, z drugiej strony nakazuje poszukiwać i stosować nowoczesne formy pomocy dla rodzin nieradzących sobie z wyzwaniami starzejącego się społeczeństwa.

Słowa kluczowe: *rodzina, starzejące się społeczeństwo, prawo administracyjne.*

Wprowadzenie

Polskie społeczeństwo starzeje się, co rodzi znaczące wyzwania dla ustawodawcy oraz administracji rządowej i samorządowej¹. Rodzi to także wyzwania dla samej rodziny, gdyż to przede wszystkim ona – co umacnia prawnie konstytucyjna

* **Dr Radosław Mędrzycki** – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji UKSW, Kierownik Sieci Naukowej.

¹ I. Lipowicz, *Prawo osób starszych do dobrej administracji*, w: *Dyskryminacja seniorów w Polsce. Diagnoza i przeciwdziałanie*, red. P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 187 i n.

zasada pomocniczości – jest odpowiedzialna za opiekę i ochronę nad jej starszymi członkami, państwo ma natomiast subsydiarnie wspomagać rodzinę w dążeniu do zachowania jej integralności i poszanowania potrzeb osób starszych. Celem artykułu jest wskazanie podstawowych wyzwań stojących przed regulacją administracyjnoprawną w kontekście starzejącego się społeczeństwa.

Pojęcie rodziny

Na wstępie postawmy pytanie o rozumienie rodziny jako adresata działań państwa. Rodzina jest bowiem pojęciem nie tylko socjologicznym, ale także prawnym – posługuje się nim wiele aktów normatywnych na czele z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej².

Rodzina jest wartością znajdującą się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji), w ten między innymi sposób, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej musi uwzględniać dobro każdej rodziny, zaś rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Powyższe unormowania nie wyczerpują konstytucyjnej charakterystyki rodziny, bowiem jej status wyznaczony został również innymi przepisami, składającymi się na tzw. konstytucyjny status rodziny³. Wśród tych regulacji wymienia się między innymi równość praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, ochronę prywatności życia rodzinnego, czy prawo rodziców do wychowania dziecka z własnymi przekonaniami⁴. Wydaje się zatem, że można mówić o relacji samodzielności rodziny względem państwa. Treść tej relacji oparta musi być na zasadzie pomocniczości – „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (Preambuła Konstytucji).

Przedstawiciele nauk prawnych nie są zgodni co do osób konstytuujących pojęcie rodziny, jak również więzi, które muszą łączyć członków rodziny⁵, a sama Konstytucja nie ułatwia jasnego zdefiniowania tego pojęcia. Oczywiście należy zadać pytanie, czy takie sztywne określenie jest w Konstytucji potrzebne, skoro ustawodawstwo zwykle może stosować „partykularne” rozwiązania tej kwestii. Definicja konstytucyjna (w zależności od jej szerokości) wpływałaby na zakres

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Por. np. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07.

⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

⁵ Por. kwestie dotyczące samego małżeństwa bez dzieci, czy konkubinatu.

ochrony. Z drugiej strony, brak definicji potęguje kreacyjną swobodę ustawodawcy, a tym samym sprzyja „konfliktom” braku zgodności ustawy z Konstytucją. W takiej sytuacji tym bardziej doniosła jest rola niewykłanego politycznie Trybunału Konstytucyjnego lub ostatecznie, rozproszonej kontroli konstytucyjnej.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) wynika, że pojęcie rodziny należy traktować względnie szeroko. Zgodnie z wyrokiem z 12 kwietnia 2011 roku: „W świetle przepisów konstytucyjnych za «rodzinę» należy zatem uznać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. Rodzina może być «pełna», w tym «wielodzietna» lub «niepełna». Rodzina «pełna» składa się z dwojga osób dorosłych pozostających we wspólnocie domowej i związanych więzami uczuciowymi oraz wychowywanego przez nie wspólnego dziecka (dzieci). Rodzinę «niepełną» tworzy natomiast jeden dorosły i wychowywane przez niego dziecko (dzieci) [...]”⁶. Tak sformułowana przez TK definicja rodziny pozwala znacząco rozszerzyć grupę beneficjentów pomocy rodzinie i nie ograniczać pomocy wyłącznie do rodziny składającej się z rodziców i zrodzonych z danego małżeństwa dziecka/dzieci. Prawo administracyjne winno zatem uwzględniać ten konstytucyjny standard na różnych polach ochrony i opieki rodziny. Warto dodać – o czym wydaje się czasami zapominać – że omawiana norma nie ogranicza się wyłącznie do rodzin obywateli polskich. Prawo do opieki i ochrony Rzeczypospolitej przysługuje także rodzinom cudzoziemskim, czy mieszanym, co należy podnieść w obliczu zmian migracyjnych, a także informacji o wzroście ilości mieszanych małżeństw w Polsce⁷. Konstytucja, przynajmniej w tym przepisie, nie dokonuje powiązania pomocy rodzinie z jej pochodzeniem. Gradacja występuje dopiero przy przyznawaniu pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym – te mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Oznacza to, że owa szczególna pomoc winna być okazywana przez wszystkie organy państwa: władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Przykładowo wyrazem ochrony i pomocy rodzinom w trudnej sytuacji życiowej są przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz.1769 ze zm.)⁸.

⁶ Sygnatura akt SK 62/08 i cytowana tam literatura.

⁷ J. Cwiek, *Polacy coraz chętniej żenią się z Ukrainkami*, „Rzeczpospolita” z 3.01.2018 r.

⁸ D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 138 i 141.

Inne rodziny mogą wymagać, aby państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniło „dobro rodziny” – chociaż, ze względu na charakter przepisu, rozumienie tego ostatniego pojęcia uzależnione jest w pełni od władzy publicznej⁹ – jest to norma programowa (art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Ustawodawca konstytucyjny nie precyzuje również o jakie konkretne formy ochrony i pomocy rodzinie chodzi¹⁰ – chociaż samą „ochronę i pomoc” należy traktować jako prawo podmiotowe (art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Można jednak stwierdzić, że w swoich działaniach – również pomocowych – państwo nie może wypaczyć roli rodziny względem jej członków – jasną granicę stanowi zasada pomocniczości¹¹.

W konstytucyjnym pojęciu rodziny – ze względu na brak jej definicji legalnej – może mieścić się rodzina wielopokoleniowa, to jest taka, która składa się nie tylko z rodziców i dzieci, ale także z kolejnych wstępnych, jednego lub obojga dorosłych rodziców – zwłaszcza, iż to konstytucyjny status rodziny decyduje tak naprawdę o rozumieniu tego pojęcia¹². Należy zgodzić się w tym miejscu z Leszkiem Garlickim, zdaniem którego, o ile opieka i ochrona państwa muszą być zróżnicowane i silnie koncentrować się na tzw. jądrze rodziny, to nie ma powodu, aby z desygatów tego pojęcia wykluczać rodzinę wielopokoleniową¹³.

Zarówno rodzina jedno- i wielopokoleniowa pozostają w relacjach prawnych i pozaprawnych w zakresie wewnętrznym (tj. między członkami danej rodziny) jak i między innymi rodzinami – również spokrewnionymi. Oznacza to, że dla rodziny naturalna była – a dziś ze względu na zmiany społeczne, jest raczej czasami – relacja naturalnej wymiany generacyjnej związanej z utrzymywaniem więzów międzyrodzinnych (wewnętrznych i zewnętrznych), socjalizacji jej członków jak i przekazywania tożsamości¹⁴. W literaturze wymienia się trzy kategorie transferów między osobami starszymi a rodziną, przy czym są one charakteryzowane przez dwa rodzaje relacji: dwukierunkową, jeżeli idzie o prowadzenie gospodarstwa domowego i wsparcie emocjonalne, oraz jednokierunkową – usługi opiekuńcze

⁹ Wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00.

¹⁰ Część z tych środków może być dekodowana z orzecznictwa Trybunału.

¹¹ Patrz np.: wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05 czy 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10.

¹² Wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07.

¹³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji...*, dz. cyt. Por. przeciwne uwagi K. Complaka, *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, LexisNexis, Warszawa 2014.

¹⁴ A. Bania, *Transmisja kultury w rodzinach wielopokoleniowych jako czynnik sprzyjający powstawaniu konfliktów*, „Wychowanie w rodzinie” 2015, nr 1, s. 115-116.

(wektor skierowany na osobę starszą) oraz pomoc materialną i opiekę nad dziećmi (wektor skierowany do rodziny)¹⁵. Dochodzimy przy tym do ważnego aspektu funkcji rodziny wielopokoleniowej – odpowiedzialności i pomocy starszym pokoleniom rodziny przez jej pokolenia młodsze i relacji wzajemnej. Skoro funkcja ta jest wyraźnie zakorzeniona w tradycyjnym modelu rodziny to konstytucyjną rolą państwa jest czynić działania dążące do ochrony tej funkcji – co oznacza zasadniczo niezakłócanie naturalnego jej pełnienia przez rodziny, ewentualnie z subsydiarnym wsparciem, gdyby rodzina potrzebowała pomocy w pełnieniu tej funkcji. Nie można bowiem zapominać, że spełnianie niektórych funkcji w rodzinie wraz z postępującym wiekiem osób starszych staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Starzejące się społeczeństwo

Starzejące się społeczeństwo stanowi jedno z podstawowych wyzwań dla polityki prawnospołecznej współczesnego państwa europejskiego. Przyjrzyjmy się skutkom tego zjawiska i określmy podstawowe wyzwania z nim związane.

Za Marianem Mitręgą można przyjąć, iż skutki starzenia się społeczeństwa postrzegać można na trzech poziomach: mikro-, mezo- i makrospołecznym¹⁶. Nowe problemy na każdym z tych poziomów wymagają zróżnicowanej odpowiedzi prawnej oraz organizacyjnej. O ile poziom makrospołeczny i paradoksalnie mikrospołeczny pozostają raczej w obszarze zainteresowania ustawodawcy (z całym jego instrumentarium: prawnego kształtowania polityki społecznej państwa) wraz ze wspomagającą rolą samorządu terytorialnego, o tyle poziom mezospołeczny winien pozostawać typowo w gestii samorządu terytorialnego wyposażonego w odpowiednie kompetencje, w tym kompetencje prawotwórcze do aktywnego stosowania przepisów miejscowych. Powyższe stwierdzenia odnajdują swoje głębokie korzenie w konstytucyjnej regulacji wskazującej, iż za ochronę i opiekę rodzin odpowiedzialne są władze publiczne. Jeżeli zatem jednym z głównych zagrożeń starzenia się społeczeństwa na poziomie mezospołecznym jest znaczące

¹⁵ E. Trafiałek, *Warunki integracji i ryzyko dyskryminacji ludzi starszych w rodzinie i środowisku lokalnym*, w: *O sytuacji ludzi starszych. Raport Rządowej Rady Ludnościowej*, II Kongres Demograficzny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2012, s. 56, za: M. Witkowska, *Osoby starsze w rodzinie – wpływ na demografię*, w: *Dyskryminacja seniorów...*, dz. cyt., s. 139-140.

¹⁶ M. Mitręga, *Konsekwencje procesu starzenia się dla polityki społeczno-gospodarczej*, w: *Przestrzenie starości*, red. M. Zrałek, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2012, s. 17 i n.

starzenie się obszarów wiejskich (poprzez migrację ludzi młodych na stałe do miast), to aktywne lub pasywne pozbawianie instrumentów prawnych władz gminnych prowadzi do osłabienia konstytucyjnego statusu rodziny (np. związanego z gospodarstwem rodzinnym).

Kolejnym poważnym problemem – tym razem na poziomie mikrospołecznym – jest istnienie tzw. *sandwich generation*, rodzin w których charakterystyczne jest dzielenie przez ich średnie pokolenie wielu wymagających wysiłku i czasu ról społecznych¹⁷. Zwróćmy uwagę na osobę np. w wieku „50+”, a więc w wieku produkcyjnym, która jest aktywnym zawodowo pracownikiem, żoną/mężem, matką/ojcem, babcią/dziadkiem, a do tego – i to czynnik nowy związany ze starzeniem się społeczeństwa – osobą opiekującą się, często przez wiele lat, swoją matką lub/albo ojcem. Wielość ról społecznych i oczekiwań innych członków rodziny może nie tylko powodować napięcia, ale stanowi jaskrawy przykład na splot potrzeb, których realizację powinno przynajmniej w części być gotowe przejąć państwo w tym samorząd terytorialny. To nie tylko potrzeba oferty żłobków, czy przedszkoli, ale coraz częściej rozwoju dostępnych świadczeń geriatrycznych i socjalnych w miejscu zamieszkania lub w jego pobliżu. Nie chodzi przy tym o dziś dość łatwą, dla dobrze uposażonych instytucjonalizację, a nawet prywatyzację pomocy – zamknięcie osoby starszej w czystym i świetnie wyposażonym prywatnym domu spokojnej starości, ale raczej o system lokalnego wsparcia, aż do domowej pomocy hospicyjnej dla nieuleczalnie chorych osób starszych.

Rozwiązywanie problemów starzejącego się społeczeństwa na poziomie makrospołecznym to przede wszystkim zadanie polityki społecznej państwa uwzględniającej potrzeby osób starszych¹⁸. Prawo w tym względzie nie jest doskonałe, ale ulegało dotychczas pozytywnym przekształceniom inspirowanym przez organy

¹⁷ J. Papiernik, *Sandwich generation – pokolenie, które dba o całą rodzinę*, www.rodzina.senior.pl; Z. Szwed-Lewandowska, *Status rodziny i nieformalne nierodzinne sieci wsparcia a zamieszkiwanie w instytucjach opiekuńczych*, „Studia Demograficzne” 2014, nr 2, s. 88.

¹⁸ B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, w: *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Wydawnictwo RPO, Warszawa 2012, s. 14 i n. Patrz też założenia programu „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność” – <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/seniorzy/art,9664,polityka-spoleczna-wobec-osob-starszych-2030-bezpieczenstwo-uczestnictwo-solidarnosc-prezentacja-zalozen.html>.

unijne¹⁹, czy krajowe organy kontroli prawa (Rzecznik Praw Obywatelskich)²⁰. To między innymi możliwość głosowania korespondencyjnego, czy przez pełnomocnika, a także ułatwienia w lokalach wyborczych dla osób starszych i z niepełnościami²¹. Dorobek ten nie powinien ulec zaprzepaszczeniu – przeciwnie, powinien być twórczo rozwijany.

Sytuacja faktyczna osób starszych w Polsce nie jest i nie będzie stała. Nie chodzi tylko o wzrost czynników makrospołecznych, jak zwiększenie ilości osób starszych w strukturze społecznej (dalsze starzenie się społeczeństwa), ale także o zmiany jakościowe starości. Wśród obszarów zmian wymienia się: wykształcenie, aktywność i konsumpcję. Zmiany podążają w kierunku zwiększenia oczekiwań i przedłużenia aktywności życiowej osób starszych²². Wskażmy za Piotrem Błędowskim, że „każdy z tych obszarów można traktować jako wyzwanie, któremu powinna sprostać krajowa lub lokalna polityka wobec ludzi starych”²³. Zasadniczo poza obszarem zainteresowania państwa znajduje się konsumpcja ludzi starszych – tu w pierwszej kolejności decyduje rynkowa siła popytu i podaży. Co innego, jeżeli chodzi o zwiększone oczekiwania wykształconych ludzi starszych, jak i formy ich aktywności. Pozytywny przełom przyniosło wprowadzenie do polskiego porządku prawnego podstawy prawnej do zakładania gminnych rad seniorów. Pomimo faktycznego występowania takich ciał przed 2013 r. można zauważyć, iż zmiana ta spowodowała zwiększone zainteresowanie formą takiej partycypacji społecznej.

¹⁹ Rok 2012 ogłoszony został rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012), Dz. Urz. UE L 246/5. Patrz np.: M. Luty-Michalak, *Zrównoważony rozwój starzejących się społeczeństw europejskich*, w: *Społeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju*, red. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 256-257.

²⁰ Patrz strona podmiotu: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-starsze>. Patrz także: I. Lipowicz, *Ochrona praw osób starszych w szybko zmieniającym się świecie*, w: *Polskie społeczeństwo potrzebuje seniorów. Wybrane zagadnienia polityki senioralnej i form aktywizacji społecznej osób starszych*, red. M. Lisek, Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, Warszawa 2014, s. 21.

²¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.

²² P. Błędowski, *Starzenie się społeczeństwa jako wyzwanie dla administracji publicznej*, w: *Przestrzenie...*, dz. cyt., s. 37 i n.

²³ Tamże, s. 37.

Gminne rady seniorów spełniają liczne funkcje w tym konsultacyjną, doradczą i opiniodawczą²⁴.

Rodzina jako podmiot praw konstytucyjnych

Wróćmy do problemu rodziny jako podmiotu konstytucyjnych praw w zestawieniu z potrzebami starzejącego się społeczeństwa, w tym ludzi starszych. Zwiększająca się niezależność i długotrwała aktywność osób starszych – również na rynku pracy – może prowadzić do konfliktów na tle dotychczasowych ról pełnionych przez osoby starsze w rodzinach. Tradycyjna rodzina wielopokoleniowa zazwyczaj zapewniała „naturalne” rozwiązanie w kwestiach potrzeb wychowawczo-opiekuńczych najmłodszych jej członków. Współczesne role osób starszych (do których mają prawo) powodują konieczność odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Częściową odpowiedzią na zarysowane problemy może być ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁵ przewidująca, iż opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. O ile instytucja żłobka i niani jest zakorzeniona w polskiej tradycji o tyle pozostałe formy mają stanowić odpowiedź na współczesne wyzwania, w tym w zakresie osiągnięcia strategicznych celów rynku pracy²⁶.

Oprócz form instytucjonalnych ważne jest również wsparcie finansowe dla osób chcących skorzystać z niani. Ustawa żłobkowa umożliwia dofinansowanie budżetu państwa (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) do składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne dla niani (art. 51). Od 1 stycznia 2018 r.²⁷ ta forma wsparcia jest już jednak mniej korzystna, gdyż opłacanie składek przez ZUS następuje obecnie od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż 50 procent wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – a nie jak było dotychczas, od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Uzasadniając zmianę projektodawca wskazał: „Niania jest

²⁴ Szerzej piszę o tym w: *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.

²⁵ Tekst jedn.

²⁶ B. Kłos, J. Szymańczyk, *Instytucje opieki dla dzieci do lat 3 w Polsce*, Analizy BAS 8/2013, s. 2.

²⁷ Zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie art. 12 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodzin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1428.

najdroższą formą opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Państwo powinno działać na rzecz rozwoju dostępności instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a zatem żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów. Zaoszczędzone środki będzie można wykorzystać na inne działania z zakresu polityki rodzinnej²⁸. Nie negując cytowanych wyliczeń należy jednak wskazać powstałe po nowelizacji bariery finansowe dla rodzin w zakresie korzystania z usług niani. Do tej pory – ze względu na finansowanie całej wysokości składek – relatywnie opłacalnym było zawarcie umowy uaktywniającej np. z babcią, czy dziadkiem dziecka, gdyż całość składek (o ile osoba ta otrzymywała minimalne wynagrodzenie) opłacało państwo. Obecnie składki te opłacane muszą być przez rodziców (płatników składek) od progu 50 procent minimalnego wynagrodzenia. Nie stanowi to kroku w stronę budowania więzów rodziny wielopokoleniowej. Nie należy lekceważyć także dość prozaicznych problemów związanych z licznymi - w wieku żłobkowym i przedszkolnym - zachorowaniami dzieci i kosztami dla systemu jakie generuje pozostający na zwolnieniu rodzic.

Należy zastanowić się także nad wyzwaniem dotyczącym opieki nad osobami starszymi sprawowanymi w rodzinach. Mówimy tu o osobach, które ze względu na wiek potrzebują już określonej specjalistycznej formy pomocy. Cechą charakterystyczną procesu biologicznego starzenia się jest zmiana funkcji – „pogarszania się czynności poszczególnych narządów oraz zmniejszania się zdolności do znoszenia obciążeń”²⁹, a tym samym zwiększanie się problemów zdrowotnych. Naturalne jest zatem, że wraz ze starzeniem się danej osoby kłopoty fizjologiczne narastają, aż do braku możliwości poradzenia sobie z nimi przez samą osobę starszą, a także przez najbliższych członków rodziny. Nie chodzi przy tym wyłącznie o choroby, lecz o taki stan organizmu człowieka, który zaczyna wymagać specjalistycznej wiedzy i pielęgnacji. Oczywiście ustawodawca daje, zarówno samorządowi terytorialnemu jak i podmiotom niepublicznym, prawo do tworzenia domów pomocy społecznej (opieki społecznej). Jednak ze względu na wielofazowość starzenia się należy poszukiwać również innych, alternatywnych form wsparcia rodziny, które nie będą powodować ograniczenia lub zerwania więzów rodzinnych przez umieszczenie osoby starszej w domu pomocy społecznej.

Przyjrzyjmy się na wstępie głównym cechom tradycyjnego domu pomocy społecznej. DPS stanowi klasyczną formę zakładu administracyjnego, jest więc przejawem instytucjonalizacji pomocy. Taka forma świadczeń może przysługiwać osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub

²⁸ Druk sejmowy nr 1625/VIII kad.

²⁹ K. Duda, *Proces starzenia się*, w: *Fizjologia starzenia się. Profilaktyka i rehabilitacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 1.

niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (art. 54 ust. 1 u.p.s.). Stosownie do tego istnieje zamknięty katalog DPS, w tym domy dla osób w podeszłym wieku (art. 56 pkt 1 u.p.s.) Należy pamiętać, iż warunkiem skierowania i umieszczenia w konkretnym DPS jest zgoda osoby, której decyzje dotyczą. Brak możliwości samodzielnego funkcjonowania jest zatem przesłanką konieczną, zaś samo umieszczenie w domu pomocy winno być traktowane jako ostateczność³⁰. „Celem skierowania do domu pomocy społecznej jest zapewnienie schronienia, fachowego doradztwa i opieki stosownie do stanu zdrowia, nawiązywanie prawidłowych relacji z otoczeniem, a także możliwie najlepsze dbanie o stan zdrowia”³¹.

Sądownictwo administracyjne precyzuje rozumienie warunków koniecznych umieszczenia w DPS. Przytoczenia wymagają te, które są związane z pojęciem rodziny. Po pierwsze samo posiadanie rodziny nie jest warunkiem wystarczającym, aby odmówić osobie możliwości skorzystania z DPS³². Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) – będący zresztą powoływany przez administracyjne sądy niższej instancji – zgodnie z którym: „nie ma wątpliwości, że ze wszech miar pożądanym jest, aby osoba w potrzebie była otoczona stałą opieką rodziny, ale równie oczywiste jest stwierdzenie, że nie zawsze jest to możliwe, czego dowodzi choćby uchwalenie ustawy o pomocy społecznej. Ustawa ta reguluje właśnie sytuacje trudne, gdy naturalne otoczenie najbliższej rodziny z jakichkolwiek powodów nie zapewnia adekwatnej opieki”³³. Chodzi zatem o swego rodzaju „obiektywną dyspozycyjność” rodziny do świadczenia opieki adekwatnej do sytuacji danej osoby³⁴. Z drugiej strony należy pamiętać, iż od rodziny wymaga się wsparcia członka rodziny (obowiązek alimentacyjny), jeżeli tego potrzebuje. Dopiero obiektywny brak możliwości zapewnienia pomocy przez rodzinę, połączony z niemożliwością zapewnienia niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, kwalifikuje daną osobę do umieszczenia w DPS. Jeżeli jednak dana osoba może obiektywnie być objęta usługami opiekuńczymi, natomiast konflikt rodzinny uniemożliwia lub znacząco ogranicza udzielanie pomocy przez rodzinę, to należy kwalifikować taką postawę – zdaniem sądu – w kategoriach braku współdziałania rodziny z pracownikiem

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 387/17.

³¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 928/16.

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 935/16.

³³ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 189/10.

³⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 194/16.

socjalnym. Jak stwierdził na tle sprawy sąd – „Pomoc osób, z którymi skarżąca zamieszkuje, nie powinna polegać głównie na wsparciu jej działań w zakresie umieszczenia w DPS”³⁵. DPSy stanowią więc istotną formę świadczenia dla osób starszych, lecz powinny być zawsze traktowane jako ostatni etap stosowania innych form pomocy.

Jakie są zatem inne formy pomocy osobom starszym? Można przeprowadzić ich gradację w zależności od stopnia zaangażowania osoby starszej w danej formie. To dla osób starszych, lecz w pełni aktywnych, bez wątpienia ogromny i wciąż rozwijający się ruch uniwersytetów trzeciego wieku. W literaturze zwraca się uwagę na potrzebę aktywności osób starszych i jej pozytywny wpływ na stan osoby starszej. Mimo braku jednolitych ram prawnej organizacji w jakiej powinny być prowadzone UTW, ruch ten znacznie się rozwija się i współcześnie obejmuje ponad 600 jednostek w Polsce³⁶. Rola uniwersytetów trzeciego wieku została dostrzeżona przez ustawodawcę – przedstawiciele uniwersytetów trzeciego wieku zostali wskazani w ustawie o samorządzie gminnym jako potencjalni członkowie gminnych rad seniorów.

Placówkami, które mogą stanowić formę pomocy dla seniorów są ośrodki wsparcia – Dzielne Domy Pomocy Społecznej (DDPS). Zgodnie z art. 51 u.p.s. osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia. Warto wskazać na zmianę podejścia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie programu rozbudowy dziennych domów i klubów dla seniorów w ramach programu Senior+. W edycji programu na 2018 rok przeznaczono na ten cel 80 mln zł, zmniejszając jednocześnie wymagania dotyczące klubów Senior+, co ma stanowić asumpt do zakładania takich jednostek w mniej zamożnych gminach³⁷.

W przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, osoba wymagająca, z powodu wieku lub niepełnosprawności, pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy. Rodzinny dom pomocy stanowi formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających z powodu wieku lub niepełnosprawności wsparcia w tej

³⁵ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 1276/16.

³⁶ <https://www.federacjautw.pl>.

³⁷ <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/seniorzy/art,9502,ruszyt-senior-2018.html>.

formie (art. 52 ust. 1 i 2 u.p.s.). Gradację form pomocy (przed DPSami) zamykają mieszkania chronione. Mieszkanie takie, może być również przyznane osobie ze względu na wiek, zastępować pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę, jednak przy zapewnieniu warunków samodzielnego funkcjonowania środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (art. 53 ust. 2 u.p.s.).

Jedną z zasadniczych cech starzejącego się społeczeństwa są problemy towarzyszące tzw. podwójnemu starzeniu się. Chodzi zatem nie tylko o wzrost ilości osób starszych w populacji, ale także zwiększenie ilości osób dożywających długowieczności w grupie osób starszych i związany z tym problemem opieki osób już starszych nad innymi osobami starszymi. Wartą rozważenia kwestią byłoby wprowadzenie zachęt do powstawania instytucji asystenta osoby starszej, na kształt asystenta rodziny, również wykorzystując w tym celu wolontariat. Nie chodzi przy tym o ruch hospicyjny – ten bowiem raczej ze względu na specyfikę sytuacji pacjentów opiera się o stały i zawodowy personel, ale o codzienną pomoc w podstawowym funkcjonowaniu takiej osoby. Należałoby wypracować również właściwe mechanizmy współdziałania z organizacjami pozarządowymi. W sytuacji ograniczonych możliwości opieki rodziny nad osobą starszą, pomoc wolontariatu może okazać się istotnym rozwiązaniem.

Podsumowanie

Poszukiwanie nowych i zróżnicowanych form pomocy jest jedną z funkcji nowoczesnego państwa i administracji świadczącej. Poszukiwania te nie mogą jednak prowadzić do wykluczenia rodziny jako konstytucyjnie podstawowej komórki społecznej odpowiedzialnej za jej członków. Chodzi zatem o wspomagającą i respektującą pomocniczość działalność (w tym legislacyjną) państwa, a nie o prostą „publicyzację” zadań rodziny. Starzejące się społeczeństwo stawia zatem prawne wyzwania dla państwa. Jego organy – przy złożoności problemów – tworząc nowe regulacje prawne muszą szanować konstytucyjny status rodziny i zakres jej samodzielności. Bariery do wkraczania w tę samodzielność jest wynikająca z Konstytucji pomocniczość. Powinna być ona jednak rozumiana również jako ważny impuls do tworzenia prawa odpowiadającego na zróżnicowane problemy rodziny w starzejącym się społeczeństwie. Pomocniczość przejawia się zatem zarówno jako słuszna bariera nadmiernej ingerencji państwa w życie prywatne rodziny, rodzi jednak po stronie tego państwa także obowiązek aktywnej postawy legislacyjnej i organizacyjnej dostosowanej nowocześnie do różnorodnych wyzwań starzejącego się społeczeństwa.

Bibliografia

- Bania A., *Transmisja kultury w rodzinach wielopokoleniowych jako czynnik sprzyjający powstawaniu konfliktów*, „Wychowanie w rodzinie” 2015, nr 1.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017.
- Complak K., *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Ćwiek J., *Polacy coraz chętniej żenią się z Ukrainkami*, „Rzeczpospolita” z 3.01.2018 r.
- Dyskryminacja seniorów w Polsce. Diagnoza i przeciwdziałanie*, red. P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016.
- Duda K., *Proces starzenia się*, w: *Fizjologia starzenia się. Profilaktyka i rehabilitacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Kłós B., Szymańczyk J., *Instytucje opieki dla dzieci do lat 3 w Polsce*, Analizy BAS 8/2013.
- Lipowicz I., *Ochrona praw osób starszych w szybko zmieniającym się świecie*, w: *Polskie społeczeństwo potrzebuje seniorów. Wybrane zagadnienia polityki senioralnej i form aktywizacji społecznej osób starszych*, red. M. Lisek, Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, Warszawa 2014.
- Lipowicz I., *Prawo osób starszych do dobrej administracji*, w: *Dyskryminacja seniorów w Polsce. Diagnoza i przeciwdziałanie*, red. P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016.
- Luty-Michalak M., *Zrównoważony rozwój starzejących się społeczeństw europejskich*, w: *Społeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągnięcia zrównoważonego rozwoju*, red. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016.
- Mitręga M., *Konsekwencje procesu starzenia się dla polityki społeczno-gospodarczej*, w: *Przestrzenie starości*, red. M. Zrałek, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2012.
- Mędrzycki R., *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.

- Papiernik J., *Sandwich generation – pokolenie, które dba o całą rodzinę*, www.rodzina.senior.pl.
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność* – <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/seniorzy/art,9664,polityka-spoeczna-wobec-osob-starszych-2030-bezpieczenstwo-uczestnictwo-solidarnosc-prezentacja-zalozen.html>.
- Szatur-Jaworska B., *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, w: *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Wydawnictwo RPO, Warszawa 2012.
- Szwed-Lewandowska Z., *Status rodziny i nieformalne nierodzinne sieci wsparcia a zamieszkiwanie w instytucjach opiekuńczych*, „Studia Demograficzne” 2014, nr 2.
- Trafiałek E., *Warunki integracji i ryzyko dyskryminacji ludzi starszych w rodzinie i środowisku lokalnym*, w: *O sytuacji ludzi starszych. Raport Rządowej Rady Ludnościowej, II Kongres Demograficzny*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2012.
- Witkowska M., *Osoby starsze w rodzinie – wpływ na demografię*, w: *Dyskryminacja seniorów w Polsce. Diagnoza i przeciwdziałanie*, red. P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 157 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodzin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1428.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012), Dz. Urz. UE L 246/5.
- Wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00.
- Wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05.
- Wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07.
- Wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10.
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 189/10.
- Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 1276/16.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 194/16.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 928/16.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 935/16.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 387/17.

**Radosław Mędrzycki: Family in an ageing society –
administrative and legal issues**

Summary

The article deals with the important issue of relations between the state and family in the context of an ageing society. The author analyses these issues through the prism of constitutional obligations of the state towards the family and individual administrative and legal regulations. The author analyses also the impact of the principle of subsidiarity on these relations, showing that this principle is, on the one hand, a barrier against entering the family life, and, on the other hand, an imperative to seek and apply modern forms of assistance for families who are unable to cope with the challenges of an ageing society.

Keywords: *family, an aging society, administrative law.*