

## Rozdział 9

**Joanna Nowak**

Absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego  
ORCID: [0000-0003-0832-3704](https://orcid.org/0000-0003-0832-3704)

### **Wykluczenie społeczne osób starszych a zasada pomocniczości, czyli jak nie tracić potencjału gminy. Z doświadczeń polskich i włoskich w świetle badań wrocławskiej szkoły administratywistycznej**

*Social exclusion of the older people and the principle of subsidiarity – how not to lose the potential of the municipalities. From experience of the Polish and Italian in the light of the research of the Administrative School of Wrocław*

#### **Streszczenie**

Badania nad wykluczeniem społecznym były i nadal są przedmiotem analiz i dociekań Wrocławskich Uczonych (J. Blicharz, J. Behr). Niniejszy artykuł za zasadniczy przedmiot badań przyjmuje ukazanie dorobku badawczego tejże Szkoły. Opracowanie rozpoczyna krótki zarys dotyczący problemu badawczego, czyli zasady pomocniczości, ukazanej w różnych kontekstach (np. pomocniczość jako wizja, idea – J. Jeżewski, jako zasadnicza zasada Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, a także Lokalnego – L. Kieres, J. Korczak). Wynikiem badawczym artykułu jest przedstawienie pomocniczości jako zasady i mechanizmu umożliwiającego wykorzystanie potencjału seniorów.

#### **Słowa kluczowe**

wykluczenie, seniorzy, zasada pomocniczości, F. Longchamps de Bériér, gmina

#### **Key words**

exclusion, older people, principle of subsidiarity, F. Longchamps de Bériér, municipality

#### **Wprowadzenie**

U podstaw tworzenia się, a przede wszystkim kształtowania wrocławskiej szkoły administratywistycznej legły piękne, doniosłe hasła, wartości – dotyczące m.in.

„humanizacji prawa administracyjnego” – Jana Jendroški<sup>1</sup>, skierowania się ku człowiekowi – „człowiek w administracji” – jak pisał Tadeusz Kuta<sup>2</sup>, postulatory Adama Błasia dotyczące sytuacji i bezpieczeństwa prawnego, pewności prawnej jednostki<sup>3</sup> czy poszukiwania i budowania narzędzi, uchwycenia i zbadania sytuacji jednostki – choćby studia A. Chełmońskiego<sup>4</sup>, wspomnianego T. Kutę, J. Bocia<sup>5</sup>, B. Adamiak<sup>6</sup>, J. Blicharz<sup>7</sup>, J. Supernata<sup>8</sup>, J. Korczaka<sup>9</sup> czy Lidii Klat-Werteleckiej<sup>10</sup> i inne, wywiedzione z badań jednego z założycieli szkoły Franciszka Longchamps de Bériera<sup>11</sup>. Jego badania nad prawami podmiotowymi były fundamentalne dla nauki prawa administracyjnego. Dorobek ten dopełnia jego postawa badawcza oraz T. Bigi i J. Jeżewskiego<sup>12</sup>, a także kunszt badawczy A. Błasia. Ten bardzo wartościowy pomnik twórczości i wartości: poszanowania

<sup>1</sup> J. Jendroška, *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2, s. 96.

<sup>2</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2, 1972, s. 107-115. *Idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, *passim*.

<sup>3</sup> A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, *passim*.

<sup>4</sup> A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 16, s. 71–75.

<sup>5</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985; *idem*, *Prawo administracyjne normujące sytuację prawną obywatela*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 453–518.

<sup>6</sup> B. Adamiak, *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. 16, s. 37–63.

<sup>7</sup> J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.

<sup>8</sup> J. Supernat, *Arbitralność prawa*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 45–49; *idem*, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, z. 5, s. 111–121.

<sup>9</sup> J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] *idem*, *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 217–231; *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, *passim*.

<sup>10</sup> L. Klat-Wertelecka, *Ochrona jednostki w postępowaniu uproszczonym w administracji*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Pozasądowa ochrona prawa i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, Częstochowa 2014, s. 253–263.

<sup>11</sup> F. Longchamps de Bérier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Prawo” 1960, t. V; s. 33-83; *idem*, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Prawo” 1961, t. VIII, s. 107-125; *idem*, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Prawo” 1962, t. X; *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 1969, s. 54–66, 170–178; *idem*, „Biografia pojęć” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „SWTN” 1961, t. 16A, s. 61–63; *idem*, *Pozycja jednostki państwowej w stosunkach cywilnoprawnych. [Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 29 VI 1967]*, [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967, s. 52, 59. Do badań tych nawiązywał także w kontekście dorobku włoskiego J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

<sup>12</sup> Dotyczy to badań nad dorobkiem F. Longchamps de Bérier, nad prawem i doktryną francuską, i nie tylko. Zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego, Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974; *idem*, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

godności<sup>13</sup>, praw podstawowych, szacunku, prawdy, dialogu, przejmują kolejne pokolenia. Prowadzone są badania m.in. nad ubóstwem<sup>14</sup>, niepewnością<sup>15</sup>, szeroko pojętym zaufaniem<sup>16</sup>. Bardzo ważna jest pamięć i kontynuacja tematów. Za każdym zaś tematem, jak jest to podkreślane, powinna stać nie tylko postawa badawcza, ale i życiowa, wpajana młodym ze szczególnym uwzględnieniem wartości: prawdy i szacunku. Wydaje się, że zagadnienie „etosu uczonego”<sup>17</sup> w trudnych czasach moralnych, i w tym kontekście, pytania, jakie stawiają uczeni wrocławscy we wstępie do reprintu pracy F. Longchamps de Bériera, są ponadczasowe i nader aktualne<sup>18</sup>. Sytuacja osób starszych była także przedmiotem opracowań monograficznych wrocławskich badaczy<sup>19</sup>, jednakże dziś w zapatrywaniu na seniorów przyjmuje się, czy raczej powinno się przyjąć, nieco inną perspektywę. Wydłużenie życia, ale też przynajmniej w założeniu poprawa jego jakości sprawia, że osoby, które ustawa o osobach starszych określa tym mianem, czyli zgodnie z art. 4 pkt 1 to osoby, które ukończyły 60. rok życia, nie tylko młode duchem, ale także pełne energii, aktywne. Przede wszystkim są to ludzie o ogromnym doświadczeniu, potencjale, wychowani w „idei czynu społecznego”, a co za tym idzie chętni do działania na rzecz wspólnego dobra i jednocześnie umiejące docenić wartość wolności i demokracji. A w wielu przypadkach obdarzeni również daleko idącą tolerancją, co nie zawsze można powiedzieć o pokoleniu, które tak bardzo tej tolerancji się domaga. Celem badawczym artykułu oprócz ukazania dorobku wrocławskich uczonych będzie ukazanie potrzeby ewolucji w podejściu do postrzegania seniorów oraz że te zmiany są nie tylko potrzebne, ale i konieczne.

<sup>13</sup> K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, *passim*.

<sup>14</sup> J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014, *passim*.

<sup>15</sup> J. Supernat, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 34–38; R. Raszewska-Skałeczka, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty: (wybrane zagadnienia)*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji...*, s. 266–274; M. Tabernacka, *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji...*, s. 185–199.

<sup>16</sup> J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 98–114.

<sup>17</sup> Por. „Dopóki człowiek nie obawia się myśleć, dopóki nie obawia się mówić tego co myśli, dopóty może poddać otwartej krytyce, to z czym się nie chce pogodzić, dopóty [...] ograniczenia swobody działania mogą nie wypatrzeć jego charakteru, nie łamią wówczas same przez się kręgosłupa moralnego” – S. Ossowski, *Ku nowym formom życia społecznego – koncepcja demokracji ogólnohumanitarnej*, Warszawa 1947.

<sup>18</sup> A. Błaś, J. Boć, A. Chełmoński, J. Jeżewski, K. Nowacki, *Wstęp do drugiego wydania*, [w:] F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki...*, s. XI.

<sup>19</sup> J. Kosik (red.), *Ochrona praw człowieka starego*, „Prawo” 1986, t. CXXXV, *passim*.

**Zasada pomocniczości**, która jest także przedmiotem badań szkoły wrocławskiej<sup>20</sup>, stwarza do tego warunki. Materiałem badawczym podstawowym będą gminne regulacje prawne dotyczące seniorów, głównie gmin Dolnego Śląska, choć nie tylko. Mimo że artykuł nie ma charakteru porównawczego, autorka pomocniczo używać będzie materiału normatywnego Republiki Włoskiej – regionu Emilia-Romagna. Materiał doktrynalny obejmuje wybrane prace administratywistycznej szkoły wrocławskiej, uzupełniony o raporty i dane GUS dotyczące omawianej problematyki<sup>21</sup>.

## Wykluczenie a pomocniczość i demokracja z badań wrocławskich uczonych

W badaniach nad demokracją<sup>22</sup> bardzo często w niewielkim stopniu eksponowane są jakże wartościowe koncepcje rodzime. Jedną z definicji, która dość trafnie oddaje znaczenie przeciwdziałania wykluczeniu w demokracji, jest myśl, że „Idealem demokracji jest nie zostawić poza sobą ani jednego elementu, ale wyznaczyć mu jego właściwy pełny dla całości jak najwartościowszy sens. Nikt bez własnej winy nie może być poza jej objęciem. Organizacja musi być oddolna”<sup>23</sup>. Oczywiście wszystkie te postulaty muszą być niejako nawet nie tyle połączone, co wyrastać z klauzuli demokratycznego państwa prawnego<sup>24</sup>.

Jak pisze A. Błaś: „Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne realizuje dwa fundamentalne priorytety: poszanowanie praw i wolności obywateli oraz poszanowanie prymatu prawa, oznaczającego pierwszeństwo reguł prawnych przed

<sup>20</sup> J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 140–141; L. Kieres, *Wrocław w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLIRE)*, „Kalendarz Wrocławski”, s. 253–262; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Tom 12: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 181–182; J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. 76, s. 7–12. Gdy idzie o kontekst włoski zob. J. Sługocki, *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Szczecin 2009, s. 195–204.

<sup>21</sup> Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-na-podstawie-badan-glownego-urzedu-statystycznego,1,2.html> [dostęp 17.07.2019].

<sup>22</sup> Szerzej patrz: R. Balicki, *Demokracja w czasach internetu*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 347–353; R. Balicki, A. Ławniczak, *Merytokratyczny wymiar demokracji*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Brezczko, S. Oliwniak, *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018, s. 217–224.

<sup>23</sup> I. Fik, *O żywą treść demokracji*, Katowice 1938, s. 22.

<sup>24</sup> Por. S. Kaźmierczyk, *Klauzule państwa prawnego*, (głos w dyskusji: dopisek JN), [w:] A. Preisner, T. Zalański (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 28.

innymi regułami postępowania”<sup>25</sup>. W konstytucji Włoch zaś myśl ta jest zawarta w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija ona swoją osobowość i wymaga wypełniania nie dających się uchylić obowiązków solidarności politycznej, ekonomicznej i społecznej”<sup>26</sup>. W przypadku Konstytucji RP jest to preambuła oraz nawiązanie do zasady pomocniczości i solidarności, czyli przede wszystkim art. 1 i art. 2<sup>27</sup>, choć także art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 163 i art. 167 ust. 1<sup>28</sup>. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 41/02 „treść art. 2 Konstytucji, który rozstrzyga o modelu państwa<sup>29</sup>, określając je jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>30</sup>. Przywołane zasady wynikające z demokratycznego państwa prawnego dopełnia wspomniana zasada pomocniczości. Powołując się na wyrok (K 54/05), K. Działocha i S. Jarosz-Żukowska piszą: „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli”. Podkreślają także związek zasady pomocniczości z innymi wyrażeniami w rozdziale I Konstytucji<sup>31</sup>. Jednocześnie, w kontekście tej zasady, na co trafnie zwraca uwagę w przywołanym orzeczeniu TK, M. Zubik (K 24/02) pisze, że „Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”<sup>32</sup>; co także eksponuje w swoich pracach J. Blicharz. Jak podkreśla K. Complak: „Według konstytucyjnego brzmienia zasada ta powinna umacniać «uprawnienia obywateli i ich wspólnoty». Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność

<sup>25</sup> A. Błaś, *Komentarz do art. 1, [w:] Konstytucje...*, s. 19.

<sup>26</sup> Z. Witkowski, *Konstytucja Włoch*, Warszawa 2004, s. 57.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>28</sup> Postanowienie TK z dnia 26 maja 2010 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU 3B/2010, poz. 141.

<sup>29</sup> Por. A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 40–47; A. Błaś, J. Boć, *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, *passim*.

<sup>30</sup> Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 6A/2002, poz. 83 za: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.

<sup>31</sup> K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 97–98, 106. J. Trzeciński, L. Garlicki (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, *passim*.

<sup>32</sup> M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 7.

nie może zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich”<sup>33</sup>. Przez innych wrocławskich uczonych, i nie tylko, pomocniczość była traktowana jako wizja, idea (J. Jeżewski)<sup>34</sup>, jako zasada, na której oparta jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego (L. Kieres)<sup>35</sup>, Europejska Karta Samorządu Lokalnego (J. Korczak)<sup>36</sup> czy ukazana jako wymiar horyzontalny (J. Blicharz<sup>37</sup> lub szczeciński uczyony J. Sługocki<sup>38</sup>). Demokratyczne państwo prawne oparte na solidarności i pomocniczości to państwo aktywne, aktywnych obywateli, ale także aktywnej władzy państwowej i samorządowej. Władza ta tworzy warunki i sprzyja tej aktywności, a także w razie konieczności, proporcjonalnie do potrzeb, dla ochrony praw jednostek, podejmuje aktywne działania, na podstawie i w granicach prawa. Wspomniana na samym początku ewolucja w postrzeganiu roli seniorów w społeczeństwie sprawia, że z jednej strony istnieje grupa seniorów, której państwo – zgodnie z przedstawionymi powyżej zasadami – powinno zapewnić opiekę szeroko pojętą. Z drugiej obecna jest też znaczna grupa, której państwo, samorząd powinno stworzyć warunki już nie tylko, aby pomóc owym seniorom, ale aby pomóc sobie samemu – społeczeństwu. W wielu dokumentach, także i unijnych, podkreśla się coraz większy odsetek osób po 60. roku życia, przedstawiając jedynie negatywne zjawiska związane ze „starzeniem się społeczeństwa”<sup>39</sup>. Jednocześnie, niewiele dokumentów podkreśla ogromną wartość seniorów, ukazuje ich jako wielki potencjał gminy, a przede wszystkim nadal bardzo niewiele mówi się o możliwości „wykorzystania” tego potencjału. W wielu przypadkach są to osoby, które chcą same dać coś od siebie innym. Brakuje zatem, czy raczej nadal jest ich niewystarczająca ilość, programów integrujących pokolenia, wspierających tzw. srebrną gospodarkę, a także „srebrny wolontariat”. Mimo że wielu młodym ludziom mogłoby się wydawać, iż ze względu choćby na przepracowany okres w życiu seniorzy oczekują tylko wsparcia od państwa, to jednak w wielu przypadkach jest odwrotnie. Co oczywiście nie oznacza, że sytuacja materialna seniorów, zwłaszcza polskich, jest dobra. Tak nie jest. Jednakże może chęć do aktywności, siły, zaangażowanie, a przede wszystkim chęć działania *pro publico bono*, nie oczekując nie tylko wynagrodzenia czy gratyfikacji, ale nawet podziękowań, bierze się z wychowania

<sup>33</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 12.

<sup>34</sup> J. Jeżewski, *Podstawowe założenia...*, s. 140–141.

<sup>35</sup> L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, „Prawo” 1999, t. 266, s. 141–148.

<sup>36</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 181–182.

<sup>37</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 7–12.

<sup>38</sup> J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005, s. 138 i n.

<sup>39</sup> „W 2030 roku udział osób starszych przekroczy wartość 25% i seniorzy (powyżej 60 lat) będą stanowili już prawie 28% mieszkańców miasta”. Podają za: Raport o stanie miasta Wrocławia za 2018 rok, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/72828> [dostęp 20.07.2019].

w nieco innej kulturze. I może właśnie obecnie obserwowane zmiany w społeczeństwie potęgują w seniorach chęć przekazania, zwłaszcza młodemu pokoleniu, pewnych wartości i kultury, w jakiej sami wyrastali. Poniżej przedstawię ramy prawne w zakresie omawianej tu problematyki.

## Seniorzy a prawo administracyjne na tle badań nad koncepcjami wrocławskimi

Badania wrocławskiej szkoły administratywistycznej i wypracowane przez nią koncepcje niewątpliwie mogą stanowić cenny punkt wyjścia do poszczególnych opracowań monograficznych, także w zakresie omawianej tu problematyki seniorów. Przedstawiając koncepcję badawczą dotyczącą badania sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym Adam Chełmoński, podnosząc znaczenie dlań norm materialnych, pisał: „coraz szerszy zasięg działania administracji sprawia, że od treści tych norm zależy coraz bardziej zaspokajanie podstawowych, elementarnych potrzeb życiowych człowieka”<sup>40</sup>. Zaś jego kontynuator Jan Jendrośka wskazywał, że „Prawo administracyjne, stanowiące normatywny model działalności państwa, jest ściśle związane z administracją państwową. Historia wykazuje, iż każda epoka realizowała swoją wizję administracji państwowej i jej determinacji prawnej”<sup>41</sup>. Także ich następcą Jan Boć zwracał na te problemy uwagę<sup>42</sup>. Tym samym także i prawo administracyjne, i jego poszczególne działy odnoszą się do omawianych tu problemów, zwłaszcza wobec zjawisk takich jak: starzenie się społeczeństwa połączone z depopulacją małych miejscowości. Sprawia to, że współczesna „wizja administracji”, jak to ujmują J. Jendrośka, nie tylko nie może pozostawać obojętna na potrzeby seniorów, ale także musi poszukiwać nowych rozwiązań. Jednakże ze względu na cele artykułu, którymi nie są badanie i przedstawienie sytuacji prawnej osób starszych, uwaga w tym miejscu skupiona będzie głównie na tych aktach prawnych, które wspierają lub też mogą wspierać tworzenie warunków do aktywności seniorów. Oprócz Konstytucji RP drugim ważnym źródłem prawa są ustawy. Poza regulacją prawną dotyczącą pomocy społecznej<sup>43</sup> wskazać tu można ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>44</sup> czy

---

<sup>40</sup> A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 71.

<sup>41</sup> J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 85.

<sup>42</sup> Por. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 78.

<sup>43</sup> K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, *passim*; D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, *passim*.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r., poz. 1696).

wzmiankowaną już niewielkich rozmiarów ustawę z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>45</sup>. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotna jest normatywna definicja polityki senioralnej określona w art. 4 pkt 2, ujmująca ją jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”. Także i w tym ujęciu raczej bardziej kładzie się nacisk, co oczywiście także jest potrzebne, na pomoc seniorom. Niemniej bardzo istotne jest dostrzeżenie ogromnej wartości tego pokolenia, w wymiarze nie tylko ludzkim, ale także gospodarczym. W tym miejscu warto kilka słów uwagi poświęcić przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 26 października 2018 r. „Polityce społecznej wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność”<sup>46</sup>. Już w samym tytule dokumentu zarysowują się podstawowe wartości. Wśród postulatów i założeń znalazło się także „Tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, dostosowanych do ich możliwości psychofizycznych oraz sytuacji rodzinnej”. Zagadnienie to omówiono na tle zasady społecznej odpowiedzialności biznesu oraz „srebrnej gospodarki”. Jednakże jest to także postulat związany z zasadą pomocniczości, tworzeniem warunków dla pełnego rozwoju jednostki, wykorzystania jej potencjału, przestrzeni, w której jednostka będzie mogła jak najefektywniej działać, przyczyniając się do budowania wspólnego dobra. Zatem idzie już nie tylko o przeciwdziałanie wykluczeniom seniorów gospodarczym, społecznym czy np. „wykluczeniu cyfrowemu i technologicznemu”, ale o włączenie, a przede wszystkim wykorzystanie potencjału ludzi dojrzałych. Niewątpliwie Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 wychodzi naprzeciw tym postulatom, jako jeden z celów strategicznych ustanawia wzmocnienie regionalnego kapitału ludzkiego i społecznego, wskazuje na cel operacyjny Regionalna polityka wspierania seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami, wymieniając dwa zasadnicze kierunki działań strategicznych: wspieranie systemu aktywizacji osób starszych oraz realizowanie działań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami<sup>47</sup>. Wsparcie to również ma dotyczyć najnowszych technologii, co także koresponduje z zawartym w bardzo istotnym dla rozwoju Dolnego Śląska porozumieniu gmin – Strategia Sudety 2030. Cel strategiczny to: zintegrowane, aktywne społeczeństwo, a priorytety: rozwój infrastruktury i usług „srebrnego sektora” (dla osób

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

<sup>46</sup> Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P. z 2018 r., poz. 1169).

<sup>47</sup> Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 2902).



starszych) oraz aktywizacja społeczna osób starszych<sup>48</sup>. Nie są to jedynie zapisy programowe. Przekładają się one na konkretne działania podejmowane przez Województwo Dolnośląskie, jak choćby np. podpisanie porozumienia w 2015 r. w imieniu zarządu województwa przez ówczesną wicemarszałek E. Mańkowską projektu „Bezpieczny Senior”, realizowanego w ramach szerszego programu „Bezpieczny Dolnoślązak”, oraz prace nad Koncepcją Wojewódzkiego Programu Profilaktycznego „Bezpieczny Senior”<sup>49</sup>. Oczywiście Województwo Dolnośląskie podejmuje wiele innych działań mających na celu wsparcie poszczególnych inicjatyw odnoszących się do problematyki seniorów. Zatem już tylko z tego krótkiego zestawienia widać, że na ponadlokalnym szczeblu władzy publicznej problematyka środowiska seniorów, przynajmniej w ostatnim czasie, stała się przedmiotem debat i dyskusji. Już ustawa o samorządzie gminnym w art. 5c podkreśla rolę i znaczenie seniorów, umożliwiając czy wręcz obligując gminę do podejmowania działań wspierających solidarność międzypokoleniową i środowiska senioralne, dając także jej możliwość utworzenia gminnej rady seniorów<sup>50</sup>. Jednakże nałożenie na gminę obowiązków związanych z tworzeniem warunków nie wyczerpuje zagadnień, jakie ustawodawca zawarł w tym artykule. Regulacja ta dotyczy problemu tworzenia, charakteru, składu, statutu rady, a także ewentualnego tworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej<sup>51</sup>. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo w poszczególnych kwestiach nie zawsze są jednolite. Tytułem przykładu wskazać można zagadnienie ograniczenia (cenzus) wieku osób kandydujących do gminnej rady seniorów w statutach tychże rad. Zgodnie z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku<sup>52</sup>. W wielu orzeczeniach podnoszono, że mowa jest o przedstawicielach, a nie tylko o samych seniorach. Tym samym zarówno wojewodowie w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzali nieważność aktów na podstawie art. 91 ust. 1 omawianej ustawy, jak i sądy administracyjne podejmowały to zagadnienie. Także statuty rad seniorów, w których

<sup>48</sup> Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego południowej i zachodniej części województwa dolnośląskiego na lata 2020–2030, obejmująca swoim zasięgiem subregiony Wałbrzyski i Jeleniogórski (NUTS3) Strategia Rozwoju Sudety 2030.

<sup>49</sup> Szerzej patrz: Program „Bezpieczny Senior”, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/> [dostęp 17.07.2019].

<sup>50</sup> Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309 i 1571). Wart uwagi jest także poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, w który przewiduje powstanie Rad Seniorów na każdym ze szczebli samorządu.

<sup>51</sup> Por. Uchwała Nr XLI/718/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr LXXVI/1148/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Krzyżowniki-Smochowice. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 926 z 31.01.2017).

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18.; Wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

wskazywano cele powołania rad i obszary ich działania były przedmiotem badań sądów i rozstrzygnięć nadzorczych. Zgodnie z art. 5c ust. 5 Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających w organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów. Podnoszone zarzuty dotyczyły tych zapisów, które regulują np. cele czy obszary<sup>53</sup> działania rady, a te według części orzecznictwa nie mieszczą się w pojęciu trybu wyboru członków ani zasad działania<sup>54</sup>. Ponadto zarówno doktryna<sup>55</sup>, jak i orzecznictwo<sup>56</sup> podejmują zagadnienie charakteru uchwały i statutu gminnej rady seniorów jako aktu normatywnego, aktu prawa miejscowego. Wskazać należy także na rolę – funkcję, jaką wyznacza radzie seniorów ustawodawca. W porównaniu z młodzieżową radą gminy (art. 5b), która ma jedynie charakter konsultacyjny, gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, ale także doradczy i inicjatywny. Choć pozornie może się wydawać, że różnica nie jest znacząca, to jednak jest to podkreślenie jej czynnej – aktywnej – roli, ale przede wszystkim docenienie wiedzy, jaką seniorzy niewątpliwie posiadają. Działa nie tylko Wrocławska Rada Seniorów, którą utworzono na mocy uchwały z 2014<sup>57</sup>. Także w mniejszych gminach Regionu Karkonoskiego widać podejmowane działania w tym obszarze, m.in. w gminie Podgórzyn<sup>58</sup>, Janowicach Wielkich<sup>59</sup>, Kowarach<sup>60</sup>, a ostatnio także w Jeleniej Górze<sup>61</sup> czy Szklarskiej

<sup>53</sup> Por. Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., IV SA/GI 893/14 i Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 349/16, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

<sup>54</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.641.2017 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 6708 z 06.12.2017); Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.152.27.2016. MG Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 24.06.2016).

<sup>55</sup> Por. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 168.

<sup>56</sup> Por. Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18; Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].

<sup>57</sup> Uchwała nr LX/1526/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Wrocławskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 07.07.2014).

Postulat dotyczący zmiany postrzegania Seniorów, jaki przyjęła autorka w niniejszym opracowaniu, znalazł także swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu do uchwały powołującej Wrocławską Radę Seniorów, stanowiąc, że „Istotnym zadaniem Rady będzie też podejmowanie działań, które służą zmianie obrazu starości i starzenia się”. Połączone to zostało z postulatami nie tylko aktywizowania środowisk senioralnych, ale także wykorzystaniem bogactwa wiedzy i doświadczenia, jakie ono posiada.

<sup>58</sup> Uchwała nr XXXIV/281/16 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Podgórzynie i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 473 z 01.02.2017).

<sup>59</sup> Uchwała nr XXXVI/174/2018 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Janowicach Wielkich i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2242 z 24.04.2018).

<sup>60</sup> Uchwała nr XLVII/256/18 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Kowarach (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3204 z 25.06.2018).

<sup>61</sup> Uchwała nr 20.III.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 20 z 02.01.2019).

Porębie<sup>62</sup>. Niewątpliwie, mimo wielu wątpliwości co do treści i zawartości statutów rad seniorów, ważne jest to, że gminy podejmują trud i chcą stwarzać warunki aktywności także i w ten sposób seniorom. Należy podkreślić, że problematyka senioralna znalazła swoje odzwierciedlenie również w Gminnych Strategiach Rozwoju, które stanowiły wytyczne dla poszczególnych działań. We wprowadzeniu do Strategii Rozwoju Wrocławia czytamy: „Chcemy też, by proponowane tu wartości – solidarność, kreatywność, jakość życia, ekologia – dotyczyły możliwie jak największej liczby dziedzin życia. Wrocław ma być miastem przyjaznym i dostępnym – w tym dla seniorów, osób z niepełnosprawnościami i dzieci”<sup>63</sup>. To zaś przekłada się na wiele działań i akcji podejmowanych na rzecz seniorów. Tytułem przykładu wskazać można organizowane już po raz trzeci Wrocławskie Forum Senioralne, liczne warsztaty (dla seniorów i nie tylko) i wykłady, jak np. „Muzealni pasjonaci” czy „Haftujemy: Haftuj na zdrowie!”, a także organizowane przy współdziałaniu różnych środowisk i instytucji, np. Zakładu Narodowego im. Ossolińskich – „Ossolińskie spotkania z kulturą – wykłady nie tylko dla seniorów”. Wiele z tych akcji podejmowanych czy koordynowanych jest również przez Wrocławskie Centrum Seniora, w tym także powołanego Rzecznika Seniora i Opiekuna (od 2019 r. I. Zakowicz). Do najważniejszych projektów realizowanych przez Centrum wskazać można: Akademię Rozwoju Seniora, Dni Seniora, Dni Gerontologii, Federację Klubów Seniora, Miejsca Przyjazne Osobom Starszym, Szkołę Liderów czy Edukatorów, Kartę Seniora i wiele innych<sup>64</sup>. Oczywiście we Wrocławiu, tak jak i w wielu innych miastach Dolnego Śląska, coraz prężniej działają liczne powstałe kluby seniorów czy Uniwersytety Trzeciego Wieku (UTW). Przykładem jest Dolnośląski Obywatelski Uniwersytet III Wieku prowadzony przez E. Rzewuską, przy ogromnym wsparciu pozostałych członków zarządu i nie tylko, w ramach którego prowadzone są wykłady ze specjalistami z różnych dziedzin, np. z historii sztuki czy ochrony środowiska, w tym z gospodarki wodnej czy leśnej, połączone z wyjazdami i wyjazdami studyjnymi, pozwalającymi poznać poszczególne problemy zarówno w teorii, jak i w praktyce. Jednocześnie, co niezwykle cenne i godne naśladowania, organizowane wyjazdy mają na celu integrację międzypokoleniową seniorów z młodzieżą oraz budowanie tożsamości regionalnej, poczucia związku z Dolnym Śląskiem. Niewątpliwym wsparciem w realizacji polityki senioralnej miasta są także Uniwersytety Trzeciego Wieku działające przy uczelniach, jak np. utworzony w 1976 r. Uniwersytet Trzeciego Wieku Uniwersytetu Wrocławskiego,

<sup>62</sup> Uchwała nr LIV/602/18 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szklarskiej Porębie i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 1399 z 20.03.2019).

<sup>63</sup> Uchwała Nr LI/1193/18 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie strategii rozwoju Wrocławia pod nazwą „Strategia Wrocław 2030”.

<sup>64</sup> Wrocławskiego Centrum Seniora, <http://seniorzy.wroclaw.pl/> [dostęp 20.07.2019].

Uniwersytet Trzeciego Wieku Uniwersytetu Ekonomicznego, UTW w Uniwersytecie Medycznym, Otwarty Uniwersytet Trzeciego Wieku UP przy Uniwersytecie Przyrodniczym. Warto także wspomnieć o programach realizowanych choćby przy UW, jak np. projekt „Uniwersytet Seniorom – nowatorskie podejście w edukacji osób dorosłych” realizowany przez Bognę Bartoszą<sup>65</sup>. Warto także dodać, że oprócz Gminnej Rady Seniorów we Wrocławiu powołano także odrębną Komisję ds. Polityki Senioralnej rady miejskiej Wrocławia. Do jej zakresu działania należą sprawy „szeroko rozumianego bezpieczeństwa, zdrowia i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym osób starszych, wspieranie wszelkich form aktywności i możliwości edukacji”<sup>66</sup>. Oczywiście, także, jak już była o tym mowa, inne miasta Dolnego Śląska wdrażają własne działania. W „Strategii rozwoju miasta Jelenia Góra” w strefie „Społeczeństwo i partnerstwo” ustanawiano priorytet w pkt 4 „Wsparcie seniorów zagrożonych wykluczeniem społecznym”<sup>67</sup>. Tak jak i we Wrocławiu organizowane są uroczyste obchody Dni Seniora „Senioralia”, wdrażane są projekty, m.in. „Pudełko Życia” – program mający na celu ułatwienie samotnym osobom starszym w nagłych sytuacjach zdrowotnych dostarczenie lekarzom najistotniejszych informacji o pacjencie<sup>68</sup>. Podejmowanych jest wiele akcji w celu przybliżenia kultury i sztuki, np. „Prasowy Klub Seniora” realizowany przez Jeleniogórskie Centrum Informacji i Edukacji Regionalnej (JCLiER)–Książnica Karkonoska, a także poświęconych aktywnemu spędzaniu wolnego czasu, np. Karkonoska Akademia Aktywnych Seniorów. Podobnie działania podejmowane są na terenie mniejszych miast, m.in. przez instytucje kultury, np. MOKSiAL w Szklarskiej Porębie czy Centrum Aktywności Społecznej „Pogórze” w Podgórzynie, a także w ramach Lokalnej Grupy Działania Partnerstwo Duchy Gór, np. projekt „Seniorzy decydują! Gminne Rady Seniorów”<sup>69</sup>. Niezwykle cenne i pomocne gminom mogą być badania i ich efekty prowadzone przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych powołaną przez I. Lipowicz, rzeczniczkę praw obywatelskich<sup>70</sup>. Kontynuacja badań w tym obszarze przyniosła efekty w postaci m.in. Złotej

<sup>65</sup> B. Bartosz o UTW i seniorach: *Nadchodzi srebrne tsunami*, <https://uni.wroc.pl/bogna-bartosz-otw-i-seniorach-nadchodzi-srebrne-tsunami/> [dostęp 20.07.2019]. B. Ziębińska, *Uniwersytety Trzeciego Wieku jako instytucje przeciwdziałające marginalizacji osób starszych*, Katowice 2010, *passim*.

<sup>66</sup> Uchwała NR III/41/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę nr III/3/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie powołania i trybu pracy komisji stałych Rady Miejskiej Wrocławia.

<sup>67</sup> Uchwała Rada Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LXI.2014 w sprawie Strategii rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014–2025.

<sup>68</sup> Projekt realizowany przez Urząd Miasta Jelenia Góra Wydział Spraw Społecznych, Zdrowia i Organizacji Pozarządowych.

<sup>69</sup> *LGD Partnerstwo Duchy Gór ASOS 2016 – Seniorzy decydują! Gminne Rady Seniorów!*, <http://www.konkursy.duchgor.org/> [dostęp 20.07.2019].

<sup>70</sup> W ramach prac prowadzonych przez RPO powstało wiele innych cennych publikacji, m.in.: B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji propozycja modelu*, Warszawa 2016; Raport RPO „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego” (2016).

Księgi Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych, które mogą stać się także pewną wskazówką w zakresie podejmowania działań na rzecz i we współpracy z seniorami.

Analizując praktykę gmin włoskich (np. Cervia, Parma, Bologna) w zakresie działań podejmowanych na rzecz osób starszych, można stwierdzić, że wiele działań takich jak spotkania, wspólne spacery, prelekcje, kursy gimnastyki, także gimnastyki dla umysłu, wycieczki organizowane są podobnie<sup>71</sup> jak w naszych gminach. Część z nich odbywa się w ramach Gminnych Centrów Społecznych dla Seniorów (*Centri Sociali per gli Anziani*) czy uniwersytetów trzeciego wieku. Można chyba nawet stwierdzić, że polskie samorządy, w niektórych przypadkach, mogą stanowić wzór „dobrych praktyk” dla gmin włoskich. Już z tego bardzo krótkiego zarysu problemu badawczego, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu konkretnej grupy społecznej, w tym przypadku seniorów, doskonale widać, jak użyteczna może być i jest idea, zasada pomocniczości. Tworzenie warunków, w których jednostka będzie mogła najpełniej się rozwijać jako człowiek (jak podaje J. Korczak za Arystotelesem – jako całość psychofizyczna<sup>72</sup>), któremu daje się tym samym możliwość współprzyczyniania się do budowania wspólnego dobra, czyli także do tworzenia tychże warunków, wykorzystując jego potencjał. Umożliwienie oddolnego powstawania organizacji senioralnych, będących najbliższe seniorów, np. w postaci klubów seniora lub przy innych instytucjach, jak parafie – Kościoły, Instytucje Kultury, oraz umożliwienie funkcjonowania rad seniorów jednostek pomocniczych, dalej zaś gminnych rad seniorów, czy nawet – jak to przewidują wysuwane projekty zmian w ustawach samorządowych – tworzenie powiatowych i wojewódzkich rad seniorów, powstawanie organizacji na poziomie krajowym, także branżowych, jak np. Związek Emerytów i Rencistów Pożarnictwa Rzeczypospolitej Polskiej, musi uzupełniać aktywna rola państwa. Reasumując, można stwierdzić, także na podstawie dostępnej literatury (dogłębne badania nad wykluczeniem prowadzi J. Blicharz i J. Behr)<sup>73</sup> i rozwiązań normatywnych, że przyczyną wykluczenia seniorów są różnego rodzaju bariery<sup>74</sup>, np. fizyczne, związane z ograniczeniem ruchowym, niemożnością pokonania znacznej odległości do miejsc, w którym odbywają się spotkania seniorów, co może potęgować położenie górskie gmin. Kolejna kwestia to wykluczenie spowodowane barierą ekonomiczną, finansową, które łączą się z najważniejszą

<sup>71</sup> *Iniziative organizzate per la popolazione anziana di Pavia 2018*, <https://www.comune.pv.it> [dostęp 01.20.2019].

<sup>72</sup> J. Korczak, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245.

<sup>73</sup> J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, *passim*.

<sup>74</sup> Por. art. 2 pkt 1, art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

i podstawową barierą – psychologiczną, bo nawet jeśli sami obywatele, jako stowarzyszenia czy kluby wspierane przez władze publiczne, stworzą warunki w postaci spotkań, prelekcji, warsztatów czy festynów, pozostaje jeszcze najistotniejsza i podstawowa kwestia – ten pojedynczy senior musi przyjść. I często nie jest to związane z tym, że osoba taka nie chce. Jest wiele nasuwających się obaw, począwszy od ekonomicznych (choć w dużej mierze są to raczej bariery psychologiczne, gdyż większość wydarzeń jest bezpłatna). Przede wszystkim są to jednak obawy związane z tym, że dana osoba boi się nowego środowiska, że nie będzie się w nim mogła odnaleźć czy też przeżyje kolejne rozczarowanie, których zapewne w swoim codziennym życiu ma pod dostatkiem. Są to problemy i wyzwania nie tylko dla psychologów czy socjologów, ale także dla prawników, a zwłaszcza dla administratywistów. Zjawisko administracyjne, jakim jest „wykluczenie społeczne”, można i należy badać, odwołując się do dorobku nauk administracyjnych. Można to uczynić choćby za pomocą schematu badania oglądowego i poszukiwania przyczyn i skutków danego zjawiska zgodnie z koncepcją F. Longchamps de Bériera<sup>75</sup>. Jak pisał: „w badaniu oglądowym jest właściwe miejsce dla wykrywania związków przyczynowych co do przedmiotu. Przesądzenie czegokolwiek przed oglądem byłoby przedwczesne. [...] To uściślenie związków przyczynowych powinno iść najpierw w dwóch kierunkach: ustalenia przyczyn danego konkretnego zjawiska lub układu i ustalenia ich skutków”<sup>76</sup>. W opinii autorki dopiero takie postępowanie pozwoli na realne rozwiązanie problemów. Z punktu widzenia normatywnego, „obrazu prawnego”<sup>77</sup> wydawać by się mogło, że wystarczy zwiększyć nakłady finansowe na już istniejące organizacje lub zwiększyć liczbę nowych, jednakże przez „ogląd zjawiska” można dostrzec główną barierę, czyli barierę psychologiczną. Zdaje się, że w tym przypadku bardzo cenna będzie współpraca środowisk senioralnych ze środowiskami, w których te osoby już funkcjonują (np. Kościoły, parafie), albo z osobami takimi jak pracownicy socjalni czy pielęgniarki środowiskowe, ale także nas samych jako sąsiadów, gdyż dopiero dotarcie to tych osób pozwoli na podjęcie próby włączenia poszczególnych seniorów, czasem osób bardzo samotnych i nieufnych, do szeroko pojętego życia społecznego, tak aby znów poczuły się potrzebne i aby społeczeństwo uwrażliwione i świadome nie traciło potencjału i mądrości, jaki jest w naszych seniorach<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 197.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 197.

<sup>77</sup> Obraz prawa do obrazu administracji szerzej patrz *ibidem*, s. 165–171.

<sup>78</sup> Por. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, <https://www.premier.gov.pl> [dostęp 17.09.2019].

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. 16.
- Blicharz J., *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. 76.
- Blicharz J., Behr J., *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Blicharz J., Klat-Wertelecka L., Rutkowska-Tomaszewska E. (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
- Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Błaś A., Boć J. (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2012.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
- Chełmoński J., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S., „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Jendrośka J., *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

- Klat-Wertelecka L., *Ochrona jednostki w postępowaniu uproszczonym w administracji*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Pozasądowa ochrona prawa i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, Częstochowa 2014.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, „Prawo” 1999, t. 266.
- Kieres L., *Wrocław w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLIRE)*, „Kalendarz Wrocławski”.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 12: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] idem (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Korczak J. (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Longchamps de Bérier F., „*Biografia pojęć*” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „SWTN” 1961, t. 16A.
- Longchamps de Bérier F., *Pozycja jednostki państwowej w stosunkach cywilnoprawnych*. [Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 29 VI 1967], [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967.
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Wrocław 1962.
- Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Prawo” 1960, t. V.
- Longchamps de Bérier F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Prawo” 1961, t. VIII.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, (reprint 2001), Wrocław 1969.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.



- Kosik J. (red.), *Ochrona praw człowieka starego*, „Prawo” 1986, t. CXXXV.
- Raszewska-Skałecka R., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w związku z powszechnym i równym dostępem do edukacji na tle ustawy o systemie oświaty: (wybrane zagadnienia)*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.
- Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze ” 2014, z. 5.
- Supernat J., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Tabernacka M., *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Trzcíński J., Garlicki L. (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.

## Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r., poz. 1696).
- Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P.2018, poz. 1169).
- Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 2902).
- Uchwała nr LIV/602/18 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szklarskiej Porębie i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 1399 z 20.03.2019).

- Uchwała Nr XLI/718/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr LXXVI/1148/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Krzyżownicy-Smochowice (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 926 z 31.01.2017).
- Uchwała nr LX/1526/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Wrocławskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 07.07.2014).
- Uchwała nr XXXIV/281/16 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Podgórzynie i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 473 z 01.02.2017).
- Uchwała nr XXXVI/174/2018 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Janowicach Wielkich i nadanie jej statutu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2242 z 24.04.2018).
- Uchwała nr XLVII/256/18 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Kowarach (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3204 z 25.06.2018).
- Uchwała nr 20.III.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 20 z 02.01.2019).
- Uchwała NR III/41/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę nr III/3/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie powołania i trybu pracy komisji stałych Rady Miejskiej Wrocławia.
- Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LXI.2014 w sprawie Strategii rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014–2025.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., IV SA/GI 893/14.
- Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 349/16, źródło: [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/) [dostęp 30.09.2019].
- Postanowienie TKz dnia 26 maja 2010 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU 3B/2010, poz. 141.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.641.2017 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 6708 z 06.12.2017).

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.152.27.2016.MG Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3004 z 24.06.2016).

Biuletyn Informacji Publicznej Głównego Urzędu Statystycznego <https://stat.gov.pl/>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Pavia <https://www.comune.pv.it>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Wrocław <http://bip.um.wroc.pl/>.

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego <http://www.umwd.dolnyslask.pl/>.

Lokalne Partnerstwo Ducha Gór <http://www.konkursy.duchgor.org/>.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [www.orzeczenia-nsa.pl/](http://www.orzeczenia-nsa.pl/).

Wrocławskie Centrum Seniora, <http://seniorzy.wroclaw.pl/>.

Uniwersytet Wrocławski <https://uni.wroc.pl/>.

Raport o stanie miasta Wrocławia za 2018 rok, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/72828> [dostęp 20.07.2019].

Raport RPO „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego” (2016).

