

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Agnieszka Malarewicz-Jakubów, *Wsparcie prawne osób starszych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, ss. 272.

Omawiana książka dotyczy zagadnień związanych ze starością jako zjawiskiem społecznym, analizowanym w ujęciu personalnym, a więc przez pryzmat człowieka, który się starzeje. Dotyczy to zwłaszcza problemów związanych z sytuacją materialną, np. jego zarobkami, warunkami mieszkaniowymi, stanem zdrowia, zarówno fizycznego, jak i psychicznego, oraz związanymi z tym problemami w uczestnictwie w życiu społecznym. Recenzowana praca porusza aspekt starości i ludzi starych w kontekście szeroko rozumianych przeobrażeń demograficznych oddziałujących na funkcjonowanie całego społeczeństwa, które ponosić będzie w przyszłości koszty starzenia się coraz większej grupy ludzi, a to powinno implikować konkretne rozwiązania polityki społecznej państwa. W opracowaniu zwrócono też uwagę na zagadnienia nie tylko ekonomiczne i społeczne, lecz także na kwestię kształtowania odpowiednich relacji pomiędzy starszym a młodszym pokoleniem, w tym zapobiegania marginalizacji ludzi starszych w życiu społecznym, ze szczególnym podkreśleniem międzypokoleniowej solidarności (s. 22–23).

Kolejną rzeczą, na którą omawiana książka zwraca uwagę, jest analiza zjawiska starości w warstwie prawnej, a więc przepisów prawa polskiego, jak również w szerokim aspekcie międzynarodowym – prezentuje rozwiązania wybranych poszczególnych krajów europejskich, tj. Austrii, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji, a więc krajów o stosunkowo wysokim współczynniku ilości osób starszych względem ogółu liczby społeczeństwa. Dodatkowo analiza zagadnienia w warstwie prawnej osadzona jest na szerokim gruncie regulacji międzynarodowej z prawem konwencyjnym. Tak więc przykładowo wskazano na postanowienia Europejskiej karty społecznej – Rady Europy z 18 października 1961 r., a także programów Organizacji Narodów Zjednoczonych, takich jak Zasady działania ONZ na rzecz osób starszych z 1991 r. oraz Międzynarodowa Strategia Działania w kwestii Starzenia się Społeczeństw, która jest efektem Drugiego Światowego Zgromadzenia ONZ na temat Starzenia się Społeczeństw w Madrycie (2002), której efektem jest tzw. Plan Madrycki (s. 39–40).

Refleksja w warstwie prawnej dotyczącej prawa międzynarodowego, uzupełniona jest także o strategię i działania Unii Europejskiej, jako dużego politycznego organizmu międzynarodowego, który prowadzi własną politykę społeczną zgodnie z wypracowanymi założeniami programowymi i ramami prawnymi. W tym kontekście Unia Europejska koncentruje się z jednej strony na aspekcie dobrostanu życia społecznego i wzmacniania zasady solidarności pokoleniowej, co wynika z jej założeń traktatowych (art. 3 TUE). Wyrazem zaangażowania się w tę problematykę są zielone i białe księgi, np. Biała księga *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur* (*White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, COM[2012], 55/2). Oprócz tego Unia Europejska przygotowuje skonkretyzowane regulacje prawne, np. rozporządzenie nr 883/2004 w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia emerytalnego. System rozwiązań Unii mający na celu poprawę sytuacji osób starszych i działania w tym zakresie oparte zostały, jak zauważa Autorka, na trzech zasadach: powszechnej dostępności opieki długoterminowej, wysokiej jakości oraz zapewnienia wypłacalności emerytur (s. 43–45). Rada UE przyjęła w związku z tymi działaniami konkluzję z 20 listopada 2009 r. pt. „Zdrowe godne starzenie się”, natomiast Parlament Europejski 11 listopada 2010 r. przyjął rezolucję pt. „Wyzwania demograficzne i solidarność między pokoleniami” (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej).

Ze względu na coraz większe starzenie się społeczeństwa polskiego, dokonana w książce analiza z uwzględnieniem szerszego kontekstu europejskiego jest wartościowa i może być bardzo przydatna w praktyce, czy to dla osób realizujących działania urzędowe w ramach państwowego sektora pomocy osobom starszym (np. pracownicy opieki społecznej), czy w działalności socjologicznej i publicystycznej. Szczegółowe informacje prawne, wydają się też nie bez znaczenia dla prawników (np. sędziów rozpoznających sprawy ubezpieczeń społecznych i emerytalnych z udziałem osób starszych). W odniesieniu do działań prawnych Unii Europejskiej warto też wskazać na omówioną w książce Strategię i plan działań na rzecz zdrowego starzenia w Europie 2012–2020 – *Strategy and Action Plan for Healthy Ageing in Europe, 2012–2020 (Regional Comitee for Europe EUR/RC62/10, 10–13 September 2012, 18 July 2012)*, s. 64.

Istotnym walorem omawianej książki jest to, że na początku przytacza definicje naukowe dotyczące starości. Według raportów Europejskiego Komitetu Spraw Społecznych osoba w podeszłym wieku to taka, która z reguły przechodzi na emeryturę, jednak czas ten jest różny w zależności od praw poszczególnych krajów. Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) podeszły wiek rozpoczyna się wraz z ukończeniem 60 roku życia. Dzięki temu czytelnik dowiaduje się, że linia czasowa starości postawiona została zdecydowanie wcześniej aniżeli wiek emerytalny, który w Polsce wynosi obecnie 60–65 lat i w społecznej świadomości kojarzony jest jako swoista cezura wyznaczająca okres produktywności pracowniczej człowieka. Zatem odstęp pomiędzy 60 rokiem życia a okresem emerytalnym, który wynosi 65 lat, wynosi aż pół dekady.

Z tymi definicjami korespondują także dane i definicje socjologiczne (s. 17) oraz dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, według których, w roku 2010 osoby w wieku 65 lat stanowiły już ponad 13% polskiego społeczeństwa, a w 2015 r. – ponad 19% (s. 19). Definicje te i analizy pozwalają na uchwycenie określonych trendów w przyszłości oraz dają możliwość zakreślenia szerszych ram pojęcia „starość”, jak również pozwalają stratyfikować nazewnictwo w ramach starszych i „wieku starczego”, np. 60–75 lat – wiek podeszły, 75–90 – późna starość, powyżej 90 roku życia – wiek sędziwy, długowieczność (s. 15–16).

W ramach zagadnień szczegółowych recenzowana książka, omawiając wybrane kwestie społeczne i prawne, wskazuje na skutki starości w dziedzinie życia społecznego, przyczyny starzenia się społeczeństwa oraz działania państwa mające skompensować skutki zjawiska związanego ze starzeniem się społeczeństwa. W związku z tym w warstwie szczegółowej publikacja koncentruje się na prawnych rozwiązaniach dotyczących polskiego społeczeństwa, jak się okazuje Państwo Polskie posiada już konkretną strategię, którą od dekady konsekwentnie realizuje. W ramach tej strategii można wyróżnić poszczególne sektory działań – rozwiązania prawne w związku z realizacją ustawy z 1 października 2016 r. o osobach starszych, która została wyczerpująco omówiona (s. 115 i n.). Dla czytelników mniej zorientowanych w społecznej polityce państwa, w tym także prawników, może więc być pewnym zaskoczeniem istnienie tak węzłowego aktu prawnego z punktu widzenia omawianego zagadnienia. Jest to także istotne z perspektywy działań organów administracji publicznej zarówno centralnej, jak i administracji szczebla samorządowego. Warto więc wspomnieć że ww. ustawa nakłada na rząd obowiązek corocznego (do końca września) przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o sytuacji osób starszych. Autorka wskazuje także na działania Polski w ramach Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020 (s.124).

Spośród wielu zjawisk i problemów analizowanych przez Agnieszkę Malarewiczkę-Jakubów warto wspomnieć o problematyce alienacji oraz dyskryminacji osób starszych np. na rynku pracy (s. 128 i n.), w opiece zdrowotnej (s. 138–141), na rynku usług finansowych (142–143) czy też w segmencie usług konsumenckich. Oprócz tego w książce poruszono zjawisko przemocy wobec osób starszych, do której dochodzi w różnych postaciach również w ośrodkach opieki (s. 119–128). Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie przez Autorkę są działania państwa w ramach tzw. pomocy społecznej.

W toku omawianej książki Autorka przybliży także zagadnienia konkretnego wsparcia finansowego państwa na rzecz osób starszych (rozdz. 5, s. 157 i n.). W związku z tym omówiono poszczególne rodzaje zasiłków (zasiłek stały, zasiłek specjalny oraz zasiłek celowy), jakie przysługują osobom starszym na podstawie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o opiece społecznej (Dz. U. 2013, poz. 182 ze zm.), przedstawiono w sposób ogólny kryteria ich przyznawania i weryfikacji na podstawie wybranego orzecznictwa administracyjnego (s. 159–163). Szczególnie ciekawe jest zwrócenie uwagi przez Autorkę na problematykę poruszoną w orzecznictwie sądów administracyjnych – tzw. potrzeb warunkujących na podstawową egzystencję, a więc katalogu niezbędnych

potrzeb bytowych odpowiadających godności człowieka w tym również kosztów pogrzebu, z wyłączeniem aspektów prokreacyjnych (s. 164). Oprócz tego Autorka omawia system zasiłków i świadczeń pielęgnacyjnych na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2016, poz. 1518 ze zm.), jak również dodatków do emerytur i rent na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2017, poz. 1383 ze zm.). Autorka nie pomija w swojej pracy kwestii zwolnień z opłat abonamentowych, jakie przysługują osobom starszym i niepełnosprawnym na podstawie ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. 2014, poz. 1204 ze zm.). Jest to o tyle istotne, że obecnie coraz więcej Polaków zwraca się z wnioskiem do KRRiTV o umorzenie zaległych opłat lub zwolnienie z opłaty abonamentowej.

Dodatkowo również książka porusza kwestie bezpłatnych leków dla osób starszych na podstawie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 652), a także innych utensyliów dnia codziennego na podstawie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Już samo takie szczegółowe wyliczenie rozmaitych świadczeń w różnych dziedzinach przysługujących osobom starszym czyni niejako lekturę tej książki, jeżeli nie obowiązkową, to na pewno bardzo pomocną dla samych seniorów, którzy dzięki temu mają dostęp do kompendium wiedzy socjalno-prawnej związanej z ich własną sytuacją. Rozdział 5 zamyka szczegółowe omówienie mechanizmu renty i emerytury pracowniczej, co jest zagadnieniem bardzo rozległym, dlatego zasługuje na podkreślenie, że udało się Autorce zawrzeć całą tę tematykę w jednym podrozdziale, bez pominięcia najistotniejszych elementów tych konstrukcji prawnych, tj. systemu składkowego i obliczania kapitału początkowego (s. 179–191). W tym zakresie zawartość książki stanowi niejako doskonałe kompendium wiedzy dla każdego niemalże obywatela wkraczającego w wiek emerytalny, nie wspominając już o prawnikach lub aplikantach, którzy powinni posiadać elementarną wiedzę w tym zakresie.

W rozdziale 6 książki zostały wyczerpująco omówione inne mechanizmy zabezpieczenia interesów finansowych osób starszych na podstawie elementów cywilnoprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. odwróconego kredytu hipotecznego i dożywotniej renty hipotecznej, stanowiące swoiste novum na polskim gruncie stosunków prawnych (s. 193–207).

Dodatkowo stosunkowo szczegółowo omówiono podstawowy mechanizm zabezpieczenia potrzeb finansowych i bytowych osób starszych w polskim prawie oparty na rzeszczeniach alimentacyjnych wobec osób najbliższych. Wynika to z zasady art. 128 k.r.o., a także z ogólnych zasad życia społecznego w Polsce. Rozdział kończy analiza instytucji ubezwłasnowolnienia i opieki nad ubezwłasnowolnionymi osobami starszymi, co także wydaje się czynić refleksję kompletną w kontekście wyczerpania się środków do samodzielnej egzystencji osoby w podeszłym wieku.

Rozdział 7 obejmujący tematykę spółdzielni socjalnych, które pojawiły się na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2017, poz. 1065). Spółdzielnie te są formułą wspierania zatrudnienia – posiadają cechy zarówno przedsiębiorstwa, jak i organizacji pozarządowej. Spółdzielnie te dają formułę zatrudnienia na rynku pracy osobom dotychczas z różnych względów dyskryminowanym lub wykluczonym społeczenie (niepełnosprawność, bezdomność, okres postpenitencjarny, a także długotrwała niemożność zatrudnienia z uwagi na wiek). Celem takich spółdzielni jest wspieranie osób mających trudności w odnalezieniu się w społecznej rzeczywistości w kontekście rynku pracy, a także stworzenie ram reintegracji zawodowej takich osób.

W zakończeniu zawarto ogólne wnioski dotyczące sytuacji społecznej i prawnej osób starszych, zarówno w aspekcie polityki krajowej, jak i ogólnoeuropejskiej. Z punktu widzenia potencjalnych czytelników, a więc osób polskojęzycznych, książka ta wydaje się szczególnie przydatna w naszych realiach życiowych.

Recenzowana pozycja stanowi pierwszą w segmencie literatury prawniczej kompleksową analizę sytuacji prawnej osób starszych w Polsce i w Unii Europejskiej. O tym, że zachodzi taka potrzeba, świadczą inne publikacje książkowe dotyczące ludzi starszych, ukazujące się w literaturze polskiej i zagranicznej (publikacje angielskojęzyczne). Dowodzi tego załączona na końcu książki bibliografia. W przytoczonych przez Autorkę pozycjach bibliograficznych tematyka dotyczy poszczególnych fragmentów zagadnień związanych ze starością, a więc kwestii starości w aspekcie medycznym, socjologicznym i ekonomicznym, dlatego kompleksowe i rzetelne opracowanie aspektów prawnych stanowi dla polskiego czytelnika cenne uzupełnienie tej szerokiej tematyki. Recenzowana książka wydaje się stanowić doskonałą podstawę do pogłębionej refleksji prawniczej

lub socjologicznej w kontekście osób starszych, będzie również nieodzowną pozycją w bibliotekach urzędów i instytucji powołanych do zabezpieczania potrzeb społeczeństwa, w tym również sądów, zwłaszcza sądów ubezpieczeń społecznych.

Nie można również odmówić książce waloru dydaktycznego z uwagi na dobre wyważenie proporcji w wyczerpującym omówianiu bardzo szczegółowych zagadnień bez popadania ani w nadmierną ogólnikowość, ani też proste referowanie ustaw i przepisów prawnych. Stąd też pozycja ta może być przydana dla studentów kierunków socjologicznych i dla studentów prawa, a także dla aplikantów adwokackich czy też sądowych.

*Marcin Sokołowski*

*Discretionary Power of Public Administration: Its Scope and Control*, edited by Leszek Leszczyński and Adam Szot, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2017, ss. 289.

Nieodłącznym elementem każdego sformalizowanego procesu podejmowania rozstrzygnięcia, czy to w ramach procedur sądowych, czy też pozasądowych, w tym administracyjnych, jest istnienie luzu decyzyjnego podmiotu stosującego prawo, przybierającego postać jawną bądź ukrytą, szeroką albo w znacznym zakresie ograniczoną. Recenzowane dzieło zbiorowe zostało poświęcone kompleksowemu przedstawieniu różnych postaci oraz czynników wpływających na istnienie tych luzów w ramach stosowania prawa przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Stanowi ono zbiór opracowań przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz teorii prawa. Zostało opublikowane w języku angielskim, co powinno zwiększyć krąg jego odbiorców i ukazać w ten sposób dorobek polskiej nauki prawa. Książka w istotnej części powstała jako rezultat prac badawczych, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu zatytułowanego „Wpływ orzeczeń sądowych na dyskrejonalną władzę administracji publicznej w procesach stosowania prawa”<sup>1</sup>.

Opracowanie podzielono na cztery części, co zgodnie z wyjaśnieniem zawartym we wstępie podtytułowane zostało wyróżnieniem odmiennych aspektów i form władzy dyskrejonalnej administracji publicznej. Pierwsza część obejmuje zagadnienia natury ogólnoteoretycznej postrzegania oraz rozumienia istoty tej władzy i jej granic. Druga część dotyczy zagadnień problemowych w korzystaniu z uznania przez organy administracji publicznej, w tym także kontroli sprawowanej nad nim przez sądy administracyjne. Trzecia część poświęcona została wybranym zagadnieniom z zakresu teorii prawa, uwzględniającym m.in. wpływ precedensu na kształtowanie sposobu podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, procesy wzajemnego komunikowania się oraz aksjologiczne ograniczenia dyskrejonalności administracji. W ostatniej części zamieszczone zostały opracowania dotyczące specyficznych problemów, które zaistniały w różnych porządkach prawnych na tle tytułowego zagadnienia monografii.

Przyjęty i wyjaśniony we wstępie podział całości opracowania nie jest do końca przekonujący z uwagi na brak klarownych i jednoznacznych reguł, według których został on przeprowadzony. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że w pierwszej części zamieszczone zostały jedynie materiały ogólne, ukazujące różne sposoby postrzegania i rozumienia dyskrejonalności w działaniu administracji publicznej. Uwagi tego rodzaju są obecne niemalże w każdym opracowaniu. Tak samo ogólne w swojej treści kryterium dyskrejonalności ujmowanej od strony organów stosujących prawo pozwalałoby na umieszczenie w drugiej części monografii wszystkich opracowań z części

<sup>1</sup> Obok realizacji projektu o nr DEC-2013/11/N/HS5/04212, w recenzowanej książce znalazły się także opracowania stanowiące rezultat innego projektu dotyczącego znaczenia argumentacji precedensowej w polskim porządku prawnym, o nr DEC-2013/11/B/HS5/03821, a także projektu o nr DEC-2013/11/B/HS5/04156, którego tytuł nie został wskazany.