

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

2023

AKTYWIZACJA SENIORÓW W KONTEKŚCIE SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

W dniu 11 kwietnia 2023 roku weszła w życie ustawa z dnia z dnia 9 marca 2023 roku, o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (Dziennik Ustaw 2023, poz. 572, dalej - „ustawa o aktywizacji seniorów”).

Ustawa o aktywizacji seniorów jest ustawą dodającą nowe jednostki redakcyjne do trzech aktów normatywnych. Mowa tutaj o ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej — „ustawa o samorządzie gminnym”), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, dalej — „ustawa o samorządzie powiatu”), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, dalej — „ustawa o samorządzie województwa”). Ustawa o aktywizacji seniorów w istocie skupia się na powołaniu w strukturach samorządowych nowych ciał kolegialnych określanych odpowiednio „gminną radą seniorów”, „powiatową radą seniorów”, „wojewódzką radą seniorów”.

Ustawa o aktywizacji seniorów stanowi, że Rada gminy tworzy gminną radę seniorów na wniosek co najmniej 50 mieszkańców gminy, którzy ukończyli 60 lat, w przypadku gmin do 20 000 mieszkańców, natomiast w przypadku gmin powyżej ww. liczby mieszkańców na wniosek 100 mieszkańców, którzy ukończyli 60 lat. Wniosek o którym mowa jest rozpatrywany przez radę gminy w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia, jeżeli wniosek spełnia ww. wymogi, rada gminy tworzy gminną radę seniorów w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia. Zgodnie z art. 5c ust. 2 Rada gminy może również z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk utworzyć gminną radę seniorów, gdyby jednak odrzuciła wniosek złożony przez ww. podmiot (zainteresowane środowisko) kolejny może być złożony przez ten podmiot nie wcześniej, niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.

W przypadku powiatów próg osobowy wynosi 150 mieszkańców dla powiatów do 100 000 mieszkańców, oraz 250 mieszkańców dla powiatów powyżej 100 000 mieszkańców. Natomiast w przypadku województw do 2 000 000 mieszkańców — wniosek musi być złożony przez co najmniej 500 mieszkańców tego województwa, zaś powyżej 2 000 000 mieszkańców — przez 800 mieszkańców tego województwa. Oczywiście obowiązują również inne zasady o których wcześniej była mowa, tj. wiek co najmniej 60 lat osób wnioskujących.

Warto zauważyć, że w przypadku trzech ustaw samorządowych w istocie przepisy dotyczące rad seniorów są analogiczne, Należy zauważyć również, że zgodnie z art. 4 ustawy

o aktywizacji seniorów powiatowe rady seniorów i wojewódzkie rady seniorów utworzone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy stają się odpowiednio powiatowymi radami seniorów i wojewódzkimi radami seniorów w rozumieniu nowego stanu prawnego. Rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw będą również obowiązane w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy o aktywizacji seniorów do dostosowania statutów utworzonych w tych związkach publiczno- prawnych rad seniorów w relacji do wymagań wynikających z ustawy o aktywizacji seniorów.

Wymienione ciała kolegialne mają niejasno sprecyzowane kompetencje. Zgodnie z art. 5c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Wydaje się jednak, że ww. przepis jest pusty, nie wskazano bowiem sposobu konsultacyjnego działania gminnej rady seniorów. Ustawodawca nie wskazał również *expressis verbis*, że w statucie tego „organu” określa się przejawy realizacji jego ogólnie zarysowanych „kompetencji”. Art. 5c ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym nie ma profesjonalnej redakcji. Zgodnie z ww. przepisem w sprawach dotyczących gminy gminna rada seniorów może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wójt lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Analizując ww. przepis warto zwrócić uwagę na to, że uchwała ma zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego, nie zwięzłe, tj. krótko i treściwie zawierające istotne elementy stanu faktycznego, ale po prostu krótkie. Ponadto przedmiotem uchwały „jest stan faktyczny”, nie sentencja, tj. treść zapytania, ale „stan faktyczny i wynikające z niego pytanie”.

Warto wskazać, że omawiane przepisy stanowią powtórzenie błędów legislacyjnych, jakie dokonano w art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, ww. przepis jest podobny do art. 5c tej ustawy. Jak wskazano w literaturze przedmiotu, *„skoro uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania – to przez pojęcie spraw gminy ustawodawca rozumie stany faktyczne, z którymi wiążą się pytania. W normie tej ustawodawca pominął, że młodzieżowa rada gminy może skierować także wnioski, które mogą mieć charakter konkluzji końcowych lub pewnych postulatów”* (zob. I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5(b).)

Tak więc „rzetelnie” zarysowane kompetencje gminnej rady seniorów — jak twierdzi ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy o aktywizacji seniorów (zob. uzasadnienie do druku

2919, sejm IX kadencji) — ma przynieść pozytywne skutki społeczne i realnie wpłynąć na aktywizację osób starszych, konieczną ze względu na zmiany wynikające z uwarunkowań demograficznych i społecznych. Wydaje się, że twierdzenia ustawodawcy są gołosłowne, po pierwsze ustawodawca nie wskazuje żadnego pozytywnego skutku społecznego (zakłada ogół pozytywnych skutków nie wskazując konkretnego, ewentualnie do takiego skutku można zaliczyć przypuszczenie, że rady seniorów przedstawią punkt widzenia osób starszych oraz ich potrzeby, a także, iż gwarantują wpływ na kształtowanie lokalnych działań na rzecz tej grupy społecznej), ustawodawca nie uzasadnia również dlaczego jakiś pozytywny skutek ma nastąpić. Ponadto ustawodawca stawia gołosłowne tezy, również z tego względu, że wróży na temat przyszłości nie podpierając się w tym zakresie żadną metodologią (np. wskazując wpływ podobnych rozwiązań legislacyjnych w innym państwie).

Oczywiście organ o jasno sprecyzowanych kompetencjach, którego działanie ma przyczynić się do pozytywnych skutków społecznych musi mieć zapewnione warunki finansowe jego funkcjonowania. I tak, zgodnie z art. 5c ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, obsługę administracyjno-biurową gminnej rady seniorów zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi gminnej rady seniorów pokrywa urząd gminy. Zgodnie z art. 5c ust. 4a 4a. Członkowi gminnej rady seniorów biorącemu udział w posiedzeniach gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, mogą być zwracane, na jego wniosek, poniesione koszty, w tym koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Koszty o którym mowa ww. przepisie nie muszą jednak w całości ponoszone, zgodnie bowiem z art. 5c ust. 5a. Jeżeli rada gminy zdecydowała o zwracaniu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w statucie, o którym mowa w ust. 5, określa się zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi. Tak więc ponoszenie kosztów przez gminy nie ma charakteru obligatoryjnego.

Niezrozumiały jest również charakter prawny omawianych „organów”. Zgodnie bowiem z art. 5c ust. 5 Rada gminy, tworząc gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności: tryb i kryteria wyboru jej członków, zasady i tryb jej działania, długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na terenie której funkcjonuje ta rada, zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków – dążąc do

wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów. Tymczasem Statut jest elementem charakterystycznym osób prawnych, a nie quasi-organów, wydaje się, że ustawodawca powinien nałożyć obowiązek określenia regulaminu organizacyjnego omawianych struktur.

W tym kontekście niezrozumiała jest również struktura organizacyjno- prawna dla działania omawianych organów. Jak bowiem wspomniano, zgodnie z art. 5c ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym obsługę administracyjno-biurową gminnej rady seniorów zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi gminnej rady seniorów pokrywa urząd gminy. Tymczasem urząd jest aparatem pracy organu (stanowi zaplecze organizacyjne dla działania organu), jeśli więc urząd gminy stanowi zaplecze organizacyjne dla działania gminnej rady seniorów, to można by przyjąć, że jest organem. Tymczasem, jak już wspomniano, gminna rada seniorów nie ma żadnych konkretnych kompetencji charakteryzujących organy. Wydaje się, że gminna rada seniorów stanowi wewnętrzną strukturę w ramach struktury gminnej jednostki budżetowej.

Jak wskazano w Postanowieniu WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2019 roku, sygn.. akt IV SAB/Wr 74/19 dotyczącym podobnej materii, tj art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, regulującym status młodzieżowej rady gminy *„Nie można również zaaprobować stanowiska skarżącego, że Rada jest jednostką organizacyjną miasta. Nie posiada ona bowiem takiego wyodrębnienia organizacyjnego, które pozwalałoby jej działać samodzielnie w stosunkach zewnętrznych w imieniu i na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w ramach której funkcjonuje, jak ma to miejsce choćby w przypadku takich podmiotów jak szkoły, przedszkola, żłobki, domy pomocy społecznej czy inne zakłady użyteczności publicznej”*.

Niezrozumiały jest cel reprezentowania gminnej rady seniorów (ów organ nie jest stowarzyszeniem) w sytuacji, gdy w istocie rada seniorów jest tylko ciałem kolegiальnym o charakterze doradczym. Wydaje się, że omawiane przepisy miały mieć charakter estetycznego wskazania troski ustawodawcy o dobro osób starszych, w praktyce jednak owe zmiany stanowią marginalną kosmetykę systemu prawa.

Innym zagadnieniem jest dodanie do zadań samorządów terytorialnych wykonywania zadań w zakresie „polityki senioralnej”, wydaje się, że pojęcie to powinno być definiowane przez pryzmat „sprzyjania solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenia warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności”. Niezrozumiała jest cel pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych na poziomie powiatów i województw,

wydaje się, że obywatele mają ściśle związki przede wszystkim z najbliższą wspólnotą lokalną. Wydaje się również, że polityka senioralna powinna wiązać się z realizacją potrzeb seniorów przez związki publicznoprawne — każdy na miarę swoich możliwości—, przy czym owe potrzeby mają wskazywać właśnie rady seniorów. Taka teza jest do przyjęcia na podstawie uzasadnienia omawianej ustawy o aktywizacji seniorów, „Podstawowym zadaniem, przed którym stoją samorzady, jest wykorzystanie potencjału seniorów na rzecz dzieci, młodzieży, a także kształtowania właściwych postaw w życiu społecznym. Ogromnym kapitałem osób starszych jest czas, który chcieliby wykorzystać na aktywność i działalność społeczną. Dlatego fundamentalną rolę odgrywają rady seniorów, które w jasny sposób przedstawiają punkt widzenia osób starszych oraz ich potrzeby, a także gwarantują wpływ na kształtowanie lokalnych działań na rzecz tej grupy społecznej”.

Można przyjąć tezę, że wartością dla ustawodawcy nie jest tylko aktywizacja osób starszych — jako wartość sama w sobie — lecz aspekt funkcjonalny i celowościowy jaki z tym się wiąże, ustawodawca pragnie bowiem wykorzystać dla wspólnot lokalnych doświadczenie tych osób. Wskazał bowiem w uzasadnieniu do omawianej ustawy, że „Osoby starsze stanowią ogromny potencjał i wartość dla społeczeństwa. Seniorzy posiadają ogromne doświadczenie, wiedzę i umiejętności praktyczne.”.

Tak więc powstaje dylemat, czy pojęcie polityki senioralnej należy odnosić tylko do aktywizacji osób starszych, czy też do aspektu związanego z potencjalnymi pozytywnymi wpływami tej aktywizacji. Dalej, czy te pozytywne wpływy należy zawężyć tylko do działań dla dobra osób starszych, czy też szerzej, dla dobra całego społeczeństwa. Tak więc pojęcie „polityki senioralnej” nastrocza wątpliwości.

Reasumując, omawiane zmiany nastroczą wiele wątpliwości, znajduje się w nich zbyt wiele ogólnych pojęć, ogólnie określono zasady działania omawianych rad seniorów oraz nie określono w sposób kompleksowy relacji tych ciał kolegialnych w stosunku do związku publiczno- prawnego. Najprawdopodobniej spowoduje to martwość omawianych przepisów, próba przystosowania systemu prawa do realnej pomocy osobom starszym (jeśli będzie ku temu wola polityczna) przy sprawowaniu władzy przez związki publiczno- prawne będzie wymagać dalszych reform. Przede wszystkim kompetencje rad seniorów powinny być jasno określone. Wydaje się, że przy wprowadzaniu tych regulacji nie uwzględniono §2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

zgodnie z którym ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.