

GMINNE RADY SENIORÓW W TEORII I PRAKTYCE

Jan Zapolski-Downar
Oliwia Wyrzykowska



**Gminne rady seniorów
w teorii i praktyce**

**Jan Zapolski-Downar
Oliwia Wyrzykowska**

Gminne rady seniorów w teorii i praktyce



Poznań 2022

Copyright by:
Jan Zapolski-Downar
Oliwia Wyrzykowska

Copyright by:
Wydawnictwo Rys

Recenzja:
dr hab. Jerzy Korczak
dr Dominika Tykwińska-Rutkowska

Projekt okładki:
Maria Kozłowska

Zdjęcia na okładce:
Piotr Kozłowski

Wydanie I
Poznań 2022

ISBN 978-83-67287-35-7

Wydanie:



Wydawnictwo Rys
ul. Kolejowa 41
62-070 Dąbrówka
tel. 600 44 55 80

e-mail: tomasz.paluszynski@wydawnictworys.com
www.wydawnictworys.com

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I.	
Rady seniorów jako instytucja wielu porządków prawnych.....	13
Rozdział II.	
Konstrukcja instytucji gminnej rady seniorów w ustawie o samorządzie gminnym	19
2.1. Forma prawna gminnej rady seniorów.....	20
2.2. Kwestie techniczne – czyli parę słów o uchwale, statucie oraz innych aktach związanych z powołaniem gminnej rady seniorów	24
2.3. Gminne rady seniorów w świetle obowiązujących przepisów prawa	29
Rozdział III.	
Analiza praktyczna i statystyczna działania gminnych rad seniorów	47
3.1. Metodyka i zakres badań.....	47
3.2. Liczba gminnych rad seniorów	49
3.3. Wpływ SARS-CoV-2 na działalność gminnych rad seniorów	53
3.4. Finansowanie gminnych rad seniorów.....	54
3.5. Współpraca gminnych rad seniorów z organizacjami pozarządowymi	56
3.6. Sposób wyboru gminnych rad seniorów	58
3.7. Kadencja gminnych rad seniorów	60
3.8. Komisje i zespoły gminnych rad seniorów	62
Rozdział IV.	
Wzory dokumentów przydatnych w działaniu i tworzeniu gminnej rady seniorów	65
4.1. Wniosek o powołanie gminnej rady seniorów	65
4.2. Uchwała w sprawie powołania gminnej rady seniorów.....	66
4.3. Statut gminnej rady seniorów	66
4.4. Wzór statutu rady seniorów jednostki pomocniczej gminy (np. Dzielnicy)	74
4.5. Wzór zarządzenia organu wykonawczego gminy w sprawie określania składu osobowego gminnej rady seniorów.....	75
4.6. Wzór porządku obrad sesji gminnej rady seniorów	76
4.7. Wzór uchwały gminnej rady seniorów	77

4.8. Wzór uchwały gminnej rady seniorów w sprawie powołania komisji/ zespołu problemowego gminnej rady seniorów	78
4.9. Wzór uchwały gminnej rady seniorów w sprawie wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez organ wykonawczy gminy	80
4.10. Wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez organ wykonawczy gminy	80
4.11. Uchwała w sprawie zmiany statutu gminy [ustalenie trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez gminną radę seniorów].....	82
Rozdział V.	
Gminne rady seniorów a młodzieżowe rady gmin. Analiza porównawcza praktyki funkcjonowania obecnego prawodawstwa.....	85
Podsumowanie	93
Bibliografia	101
Piśmiennictwo.....	101
Akty prawne i projekty aktów prawnych.....	104
Orzecznictwo	105
Inne źródła.....	106

Wstęp

Szanowna Czytelniczko, Szanowny Czytelniku!

Gminna rada seniorów jako instytucja występująca w polskim ustawodawstwie jest stosunkowo nowa – funkcjonuje na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym od niespełna 10 lat. Została wprowadzona poprzez dodanie do ustawy art. 5c, o treści:

- „1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.
2. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.
3. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.
4. 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.
5. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.
6. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3–5 stosuje się odpowiednio¹.
7. Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy²”.

¹ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 1318 ze zm.).

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz

Co jednak ciekawe i nie aż tak oczywiste, w przeciwieństwie chociażby do młodzieżowych rad gmin, gdzie pierwsza z nich powstała w 1990 r. (a więc 11 lat przed ich formalnym wprowadzeniem do ustawodawstwa³), gminne rady seniorów nie były popularnym i często spotykanym tworem samorządowym. Można też uznać, iż wprowadzenie tej instytucji do ustawy o samorządzie gminnym było dość szybką realizacją postulatów głoszonych przez zainteresowane środowiska. Jak sami ujeli wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Celowość projektowanej nowelizacji była przedmiotem publicznej debaty prowadzonej w 2012 roku podczas wielu wydarzeń związanych z obchodami Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej oraz Roku Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Cele nowelizacji opracowane zostały przez Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku, a jej założenia publicznie przedstawione podczas I Kongresu Uniwersytetów Trzeciego Wieku (19 marca 2012 r.)”⁴.

Gminne rady seniorów pod względem samej koncepcji zadania własnego gminy tj. upowszechniania idei samorządowej są tożsamym organem co młodzieżowe rady gminy, jednakże to podobieństwo funkcjonalne i celowościowe nigdy nie zostało odwzorowane w podobieństwie treściowym przepisów ich dotyczących. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym⁵ ustawodawca zawsze miał problem z postawieniem znaku równości między tymi twórami prawnymi. Między 2001 a 2013 rokiem na gruncie ustawy istniała wyłącznie kompetencja do powoływania młodzieżowej rady gminy, od 2013 do 2021 roku z kolei gminne rady seniorów uzyskały pewną „przewagę” chociażby poprzez możliwość ich powoływania w jednostkach pomocniczych gminy czy charakter inicjatywno-doradczy (obok konsultacyjnego wy-

ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021 poz. 1038)

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497).

⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk nr 1572, VII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1572> (dostęp 01.07.2022).

⁵ Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.

stępującego również w przypadku młodzieżowej rady). W końcu w 2021 roku na podstawie nowelizacji⁶, do obrotu prawnego wprowadzono instytucję młodzieżowej rady powiatu oraz młodzieżowego sejmiku województwa, jak i również rozwinęto przepisy dot. młodzieżowych organów tak, że otrzymały one własne zadania, a nawet kompetencje. W aspekcie gminnych rad seniorów od 2013 roku wraz z nowelizacją w 2021 roku dodano tylko ust. 7. Niemniej zarówno w Sejmie poprzedniej⁷ jak i obecnej⁸ kadencji oraz Senacie⁹ trwają lub trwały próby bardziej instytucjonalnej zmiany tego przepisu. W literaturze w znacznej większości podkreśla się rolę rad seniorów w opiniowaniu oraz doradzaniu lokalnym decydentom w programach oraz strategiach związanych z obszarem zdrowia¹⁰. J. Jackisch określa lokalne rady seniorów jako: „grupy robocze działające w okręgu, które prowadzą, nadzorują, a czasami wdrażają określoną politykę”¹¹.

Po wydaniu we wrześniu 2021 roku książki „Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa”¹² opisującej tematykę młodzieżowych rad zasadnym było zatem zajęcie się również tematyką gminnych rad seniorów, mimo tego, iż temat ten został o wiele

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021 poz. 1038).

⁷ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, druk 3606, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3606> (dostęp 01.07.2022).

⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, druk 243, IX kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=A-8EF058708B3CD08C125850C003B2D6E> (dostęp 01.07.2022).

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 216, X kadencja Senatu, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,135.html> (dostęp 01.07.2022).

¹⁰ J. Jackisch, G. Zamaro, G. Green, M. Huber, *Is a healthy city also an age-friendly city?*, „Health Promotion International”, Volume 30, June 2015, s. 108-117, <https://doi.org/10.1093/heapro/dav039> (dostęp 20.07.2022).

¹¹ *Ibidem*, s. 113.

¹² O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*. Poznań, 2021, *passim*.

dokładniej przedstawiony w doktrynie np. przez M. Augustyniak¹³, R. Mędrzyckiego¹⁴ czy T. Molla¹⁵.

Celem niniejszego opracowania poza omówieniem stanu prawnego na gruncie ustawy o samorządzie gminnym jest również przedstawienie samej istoty oraz celu tworzenia gminnych rad seniorów jak i przybliżenie tej konstrukcji, która występujące również w innych krajach europejskich. Przede wszystkim jednak zasadniczą częścią niniejszej pozycji będzie próba odpowiedzi na podstawowe pytanie – czy gminne rady seniorów są środkiem czy celem partycypacji osób starszych w lokalnym samorządzie. Kwestia ta zostanie zbadana z kilku różnych ujęć: teoretycznoprawnego, praktycznego oraz statystycznego, również porównując gminne rady seniorów z młodzieżowymi radami gmin. Dodatkowo celem publikacji, chociaż również jej dodatkiem będzie przygotowanie wzorów najważniejszych dokumentów w działaniu gminnej rady seniorów.

Opracowanie to będzie również służyło wprowadzeniu wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*, przy czym już na samym wstępie należy z całą mocą podkreślić, iż zmiana prawa w przedmiocie gminnych rad seniorów jest wedle autorów absolutną koniecznością, która radom seniorów może tylko pomóc. Nasuwa się tu jednak jeden zasadniczy czynnik tej przyszłej zmiany – 10 lat funkcjonowania obecnych, nie do końca uszczegółowionych ram prawnych oraz ostatnia aktywność ustawodawcy w dziedzinie regulacji młodzieżowych rad wyrażona nowelizacją z dnia 20 kwietnia 2021 r.

W pierwszej konieczności, aby przybliżyć samą ideę partycypacji grup społecznych w działaniu organów jednostek samorządu terytorialnego a nawet organów administracji rządowej należy przedstawić instytucję rad seniorów w innych krajach europejskich, o dłuższej tradycji demokratycznej po II wojnie światowej. Idea partycypacji osób starszych w działania lokalnego samorządu oraz praktyka państw

¹³ M. Augustyniak, A. Barczewska-Dziobek, J. Czerw, G. Maroń, A. Wójtowicz-Dawid, *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016, *passim*.

¹⁴ R. Mędrzycki, *Funkcje Gminnych Rad Seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, z. 3, 2017, *passim*.

¹⁵ T. Moll, *Rada seniorów-sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*. „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2015, *passim*.

zachodnich w tym zakresie pozwoli lepiej zapoznać się z podstawową kwestią wprowadzania norm prawnych – osiągnięciem jakiegoś celu albo stworzeniem środków do jego osiągnięcia. Zatem analiza doświadczenia legislacyjnego krajów europejskich również służy tematowi niniejszej publikacji – jako substrat wykładni teleologicznej (celowościowej) polskiej konstrukcji instytucji gminnych rad seniorów.

Rozdział I.

Rady seniorów jako instytucja wielu porządków prawnych

Zostawiając więc na chwilę polskie prawodawstwo, postulat wzrostu aktywności społecznej osób starszych i zwiększenia ich reprezentacji wobec władz samorządowych, jest koncepcją powszechną w krajach europejskich. Realizowany jest głównie poprzez upodmiotowienie pewnych organów zrzeszających osoby starsze o charakterze doradczym względem organów samorządu terytorialnego

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że instytucja rady seniorów w lokalnym samorządzie nie jest koncepcją zapoczątkowaną w Polsce, a pierwsze wzmianki o szeroko rozumianych „senior/elderly councils” w znaczeniu konstrukcji prawnoadministracyjnej pochodzą już z lat 30. XX wieku, gdzie mowa o radach seniorów w stanie Nowy Jork¹⁶. Mimo wszystko jednak rozwój tej instytucji przypada na XXI wiek. Oczywiście są też kraje (jak np. RFN czy Dania), w których rady seniorów funkcjonowały już pod koniec XX wieku, a nawet w okresie powojennym. Mimo różnic w szczegółach ich funkcjonowania, idea tworzenia rad seniorów we wszystkich krajach opisanych poniżej opiera się na chęci wzrostu aktywności społecznej osób starszych i zwiększenia ich reprezentacji wobec władz samorządowych.

Już w latach 80. ubiegłego wieku taka instytucja funkcjonowała w Republice Federalnej Niemiec¹⁷ – zresztą już wtedy wskazywano na kryzys w jej funkcjonowaniu. Pierwsze tego rodzaju instytucje datuje się na pierwszą połowę lat 70. XX wieku. Obecnie w Niemczech występuje tzw. BAGSO (Niemiecka Rada Organizacji Osób Starszych) zrzeszająca 76 krajowych organizacji oraz ponad 10 milionów starszych

¹⁶ A. M. Boynton, E. Lore Kirkpatrick, *Agricultural Extension Work with Older Rural Youth*, Waszyngton 1938, s. 11, https://books.google.it/books?id=QGY_AAAAYAAJ&pg=PA11&dq=%22senior+councils%22&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwj5ov7Bjoz5AhWEQPEDHRmDBSA4FBD0AXoECAkQAg#v=onepage&q=%22senior%20councils%22&f=false (dostęp 18.07.2022).

¹⁷ W. Plum, *Crisis of political representation of the aged--the situation of community senior councils in West Germany*, „Aktuelle Gerontologie”. 1983, nr. 13(2), s. 72-74. PMID: 6133476.

osób. Największe partie polityczne mają w swoich strukturach specjalne grupy zrzeszające osoby starsze np. „60plus” SDP, a lokalne władze (najczęściej landy) powołują organy jakimi są rady seniorów¹⁸.

W Europie długą tradycję w dziedzinie rad seniorów mają przede wszystkim kraje skandynawskie. Już w 1995 roku w Danii przyjęto prawo, które obligatoryjnie zobowiązało lokalne jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia rad seniorów. Prawo to weszło w życie w 1997 roku¹⁹. Bardzo ciekawe opracowanie na ten temat zostało przygotowane przez badaczy Uniwersytetu Kopenhaskiego²⁰. Przede wszystkim dane dot. rad seniorów posłużyły tam jako baza do badania kwestii medycznych, jednakże z materiału tam zawartego można wyciągnąć kilka ciekawych wniosków w temacie prawnym. W artykule jedną z grup badawczych są osoby biorące udział w wyborach członków rad seniorów. Wskazuje to na to, iż już w 1998 roku w Danii wybory do lokalnych rad seniorów odbywały się w sposób powszechny. Bardzo ciekawa jest jednak frekwencja – w zależności od gminy wahała się od 3% aż do 76% ze średnią 42%. Jest to dowód, że mimo wszystko świadomość społeczna w tamtym okresie co do istnienia takiego organu była przeciętna. W końcu udział w wyborach prawie co drugiego uprawnionego do głosowania nie jest ani bardzo niską ani wysoką frekwencją. Jednak, biorąc „poprawkę” na to, iż mówimy o państwie skandynawskim i porównując wyniki frekwencji z powyższych wyborów chociażby do wyborów parlamentarnych, które odbywały się w tym samym roku (frekwencja 85,9%²¹) można dojść do wniosku, iż świadomość społeczna o wyborach do rad seniorów była niska. Można to jednak tłumaczyć krótkim okresem obowiązywania nowych rozwiązań.

Tradycję lokalnych rad seniorów ma również Finlandia. W przypadku tego kraju członkowie rad seniorów są nominowani przez władze

¹⁸ J. F. Coughlin, J. Lau, *Global aging & technology policy: extending the vision of innovation in aging societies. Paper presented on International Conference on Technology Policy and Innovation, Greece 2006*, s. 10.

¹⁹ N. Salmela, M. Popova, K. Kiviluoto, *Atlas on participative approaches to age-friendly green mobility*, Turku 2021, s. 35.

²⁰ T. Poulsen, U., Christensen, R. Lund, K. Avlund, *Measuring aspects of social capital in a gerontological perspective*. „European Journal of Ageing”, nr 8(4), 2011.

²¹ D. Nohlen, P. Stöver, *Elections in Europe: A data handbook*, Baden-Baden 2010, s. 525

na szczeblu lokalnym. Na takiej samej zasadzie powoływane są tam również młodzieżowe rady oraz rady osób z niepełnosprawnościami. Rady dają możliwość uczestniczenia w planowaniu, organizowaniu, egzekwowaniu i śledzeniu istotnych dla nich kwestii. Agenda rad seniorów obejmuje zatem kwestie dotyczące wyłącznie starszych mieszkańców samorządu terytorialnego²².

Ponadto, co warto podkreślić – każdy organ samorządu w Finlandii ma swoją radę seniorów. Władze lokalne są zobowiązane do konsultacji w zakresie planowania, przygotowania i monitorowania wszelkich działań dotyczących osób starszych. Lokalna rada osób starszych jest zatem ważnym spoiwem pomiędzy starszą ludnością a władzami lokalnymi, który zajmuje się planowaniem i podejmowaniem decyzji w tamtejszym odpowiedniku gminy, co umożliwia udział osób starszych w życiu społecznym²³. Szwecja również nie odstaje od swoich skandynawskich sąsiadów – również tam występują rady seniorów na poziomie lokalnym²⁴.

Rady seniorów w krajach zachodnich nie są jednak konstrukcją występującą jedynie w ramach samorządu terytorialnego. Funkcjonują również w ramach administracji rządowej przy organach naczelných administracji rządowej danego kraju. Porównując to do polskiego prawodawstwa jest to całkowita nowość pod względem zaangażowania tej grupy społecznej, choć konstrukcyjnie na gruncie polskiego prawa występują organy doradcze organów naczelných administracji rządowej²⁵. Wracając jednak do rad seniorów w systemie centralnej administracji rządowej jako przykład można podać Belgię. Nie jest to może jednak tak oczywiste zilustrowanie, gdyż mowa o radzie seniorów Flandrii, jednakże ze względu na specyfikę ustroju Belgii i zasadniczą różnicę między nim a ustrojem Polski (Belgia jest państwem federacyjnym, Polska unitarnym) powyższy przykład jest zasadny.

²² H. Valokivi, *The Aged People in the Transitional Elder Care Policy and Service System in Northern Finland*. [w:] *New Challenges to Ageing in the Rural North. International Perspectives on Aging*, red. P. Naskali, J. Harbison, S. Begum, 2019.

²³ N. Salmela, M. Popova, K. Kiviluoto, *op. cit.*, s. 31.

²⁴ G. Jakobsson, *The politics of care for elderly people in Scandinavia*. „*European Journal of Social Work*”, nr 1(1), 1998.

²⁵ Więcej o tym: O. Wyrzykowska, *Młodzieżowe organy doradcze przy naczelných organach administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Rada seniorów Flandrii powstała w 2005 roku. Od tego czasu jest oficjalnym organem doradczym rządu flamandzkiego we wszystkich sprawach dotyczących osób starszych i emerytowanych, a także platformą koncertującą organizacje osób w wieku 60+. Jako organ doradczy, ma również inne cele, takie jak informowanie ludzi (poprzez magazyn – stronę internetową), określanie potrzeb osób starszych i współpracę w zakresie badań związanych z osobami starszymi. Jako platforma, Rada chce promować interesy seniorów i ich organizacji oraz podnosić świadomość konkretnych tematów. W skład Rady wchodzi 44 osoby. Organizacje członkowskie wybierają swoich przedstawicieli w Radzie, a także czterech niezależnych ekspertów. Co najmniej 60% osób w składzie rady musi ukończyć 60 rok życia (w tym przewodniczący). Aktualnie istnieje 30 organizacji członkowskich, w skład których wchodzi stowarzyszenia i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego współpracujące z osobami starszymi oraz działające w ich interesie i na ich rzecz²⁶.

Bardzo rozwiniętą strukturą lokalnych rad seniorów charakteryzuje się również Holandia. Na ok. 500 odpowiedników polskich gmin, „gminne” rady seniorów występują w ponad 280. Ich kompetencje obejmują każdą kwestię odpowiednią dla władz lokalnych. Co jednak ciekawe i specyficzne dla Holandii tamtejsze rady seniorów zajmują się głównie kwestiami związanymi z edukacją informatyczną starszych ludzi, a ich działanie jest w dużym stopniu powiązane z tamtejszymi krajowymi organizacjami emerytów oraz organizacjami pomocy społecznej, głównie o charakterze wyznaniowym²⁷.

Rady seniorów w krajach europejskich mogą również funkcjonować w sposób mniej formalny, a zaangażowanie obywatelskie osób starszych może być stymulowane w mniej bezpośredni sposób²⁸. Przykładem może być centrum informacji i spotkań w Genewie – Cité Seniors. Sam obiekt jest dość podobny do polskiego Uniwersytetu Trzeciego Wieku – zapewnia przestrzeń do wydarzeń, warsztatów i kursów szko-

²⁶ *The Flemish Council of the Elderly*, <https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO3/Tmas/Pdf/24%20Topaketa/The%20Flemish%20Council%20of%20the%20Elderly.pdf?hash=5346ce76ecbe3b7c75f78df790f0496d&idioma=IN> (dostęp 20.07.2022).

²⁷ T. Carter, P. Beresford, *Age and change. Models of Involvement for Older People*; Joseph Rowntree Foundation, 2000, s. 41.

²⁸ WHO. *World Report on Ageing and Health*. Geneva, 2015.

leniowych oraz miejsce do wymiany pomysłów i uczenia się. Obiekt jest powiązany z platformą organizacji pozarządowych zrzeszających osoby starsze – obecnie ponad 35000 członków²⁹.

Ciekawy substrat rad seniorów wprowadzono również w niektórych miastach Wielkiej Brytanii – Manchesterze i Newcastle, gdzie stworzono tamtejsze odpowiedniki gminnej strategii rozwoju, z tym, że ukierunkowane na zwiększenie decyzyjności obywateli w sprawach lokalnych³⁰. System prawny Wielkiej Brytanii jest jednak o wiele ciekawszą konstrukcją. Jak napisał C. Meyer: „Wielka Brytania ma wyjątkowe doświadczenie w zakresie uczestnictwa osób starszych w lokalnym życiu publicznym, z którym eksperymentowano. Fora osób starszych są preferowanym wariantem udziału politycznego w obszarach lokalnych. Mimo że władze lokalne często krytykują fora za niedostateczne reprezentowanie, dominujące doświadczenie w obszarach studiów przypadku pokazało, że fora zdołają zintegrować wiele osób starszych, a przede wszystkim, że są gotowe zainwestować czas i doświadczenie w celu poprawy sytuacji osób starszych na gruncie lokalnym. W przeciwieństwie do wybieralnych rad seniorów, dostęp do tych forów jest powszechny. Ponadto fora organizują wzajemne wsparcie wśród osób starszych, tym samym wypłacając środki publiczne”³¹.

Ponadto, Joseph Rowntree Foundation poza wymienionymi wyżej przykładami rady seniorów występują również w Norwegii, Francji, Hiszpanii oraz we Włoszech³². Ponadto badacze z uniwersytetu w Turku przywołują w tej materii również na kraje bałtyckie: Estonię oraz Łotwę³³.

²⁹ A. Klimczuk, Ł. Tomczyk, *Smart, Age-friendly Cities and Communities: the Emergence of Socio-technological Solutions in the Central and Eastern Europe*, [w:] F. Flórez-Revuelta, A.A. Chaaraoui (red.), *Active and Assisted Living: Technologies and Applications*, The Institution of Engineering and Technology, London 2016, s. 350.

³⁰ E. Cox, G. Henderson, R. Baker. *Silver Cities: Realising the Potential of Our Growing Older Population*. Manchester 2014, s. 46.

³¹ C. Meyer, *Local planning for an ageing population in the UK* [w:] Proceedings of citta 5th annual conference on planning research planning and ageing: think, act and share age-friendly cities, red. S. Santos Cruz, F. Brandão Alves, P. Pinh, Porto 2013, s. 21.

³² T. Carter, P. Beresford, *op. cit.*, s. 41.

³³ N. Salmela, M. Popova, K. Kiviluoto, *op. cit.*, s. 31.

Można zatem stwierdzić, iż lokalne rady seniorów są konstrukcją znaną i często występującą w Europie Zachodniej, Północnej, Południowej (Włochy, Hiszpania) oraz niektórych krajach byłego bloku wschodniego tj. w Polsce, Łotwie oraz Estonii. Natomiast konstrukcja ta nie doczekała się dotychczas pewnej implementacji w porządkach krajowych przede wszystkim u nowych członków Unii Europejskiej (przyjętych od roku 2004). W tym zestawieniu Polska jest pozytywnym wyjątkiem i to należy na pewno pochwalić w kontekście samego dążenia do celu zwiększenia partycypacji osób starszych w szeroko pojętym społeczeństwie obywatelskim.

Na sam koniec tego intensywnego wątku w temacie rad seniorów w Europie warto nadmienić, że instytucja rad seniorów nie jest wyłączna dla europejskiego porządku prawnego (lub bardziej uściślając, porządku prawnego niektórych państw Unii Europejskiej). Rady seniorów występują również w krajach Azji np. na Filipinach³⁴ czy Mongolii. Mowa konkretnie o stolicy tego drugiego kraju – Ułan Bator³⁵. Jak już wcześniej zaznaczono rady seniorów również istnieją na poziomie lokalnym w Stanach Zjednoczonych. Uregulowanie instytucji rad seniorów nie jest zatem odosobnione zarówno w kontekście regionu (Europy) jak i porządku prawnego (kontynentalnego porządku prawnego), a występuje również w porządku common law (mowa tu o Anglii oraz Stanach Zjednoczonych).

³⁴ E. I. N. E. Galang, P., Vaughter, (2020). *Generational local ecological knowledge on the benefits of an agroforestry landscape in Mindanao, Philippines*. „Asian Journal of Agriculture and Development”, nr 17, 2020, s. 94.

³⁵ T. Bayartsetseg, *Fostering Social Entrepreneurship among Older People in Ulaanbaatar based On Elderly Councils Fostering Social Entrepreneurship among Older People in Ulaanbaatar based On Elderly*, 2016.

Rozdział II.

Konstrukcja instytucji gminnej rady seniorów w ustawie o samorządzie gminnym

W polskim systemie prawnym, jak już zaznaczono wcześniej, instytucja gminnych rad seniorów po raz pierwszy pojawiła się w 2013 roku, wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże w praktyce rady te nie były tak popularne, jak choćby bliźniacze młodzieżowe rady gmin przed 2001 rokiem. M. Augustyniak wskazuje, że: „rady seniorów nie są w Polsce zjawiskiem nowym, funkcjonują bowiem w naszym kraju już od 2006 r. Początkowo były one tworzone bez wyraźnej podstawy prawnej, najczęściej zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, pełniąc rolę doradcą dla tych organów. stąd też większość z nich funkcjonowała w gminach, chociaż istniały także rady seniorów obejmujące swoim zasięgiem działania dzielnicę (Warszawa Białołęka), powiat (powiat koniński) czy województwo (dolnośląskie, pomorskie, podlaskie). Od 2006 r. powstało w ten sposób 46 rad seniorów”³⁶. Jako przykład można podać radę seniorów miasta Oświęcim, powołaną w 2012 roku³⁷. Oczywiście działania organów 46 powyższych jednostek samorządu terytorialnego były całkowicie niezgodne z prawem ze względu na złamanie zasady legalizmu, obligującej organy samorządu do władczego działania wyłącznie w przypadku istnienia normy kompetencyjnej. Takowa norma prawna została wprowadzona dopiero w 2013 roku, jednakże w tamtym okresie wojewodowie nie dopatrywali się działania niezgodnego z prawem w ramach sprawowania nadzoru nad organami JST. Odmienny pogląd w tej materii wskazuje jednak orzecznictwo, z którym bezwzględnie trzeba się zgodzić: „Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ nie jest również upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest

³⁶ M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 17.

³⁷ A. Klimczuk, *op. cit.*, s. 350.

naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwy należy uznać nie tylko akt normatywny podjęty z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również taki, który takiego upoważnienia nie realizuje”³⁸.

Przykład powyższej sytuacji – istnienie gminnych rad seniorów, pomimo braku regulacji uprawniającej rady gminy do tworzenia takich instytucji oraz ogólna chęć do zwiększenia partycypacji seniorów w życie gminy wywołały postulaty doktryny o wprowadzenie instytucji gminnej rady seniorów³⁹.

2.1. Forma prawna gminnej rady seniorów

Na samym początku wywodu dotyczącego konstrukcji instytucji gminnej rady seniorów w ustawie o samorządzie gminnym należy odpowiedzieć na pytanie: czym jest gminna rada seniorów? Istnieją tutaj zasadniczo dwa poglądy.

W pierwszym z nich mowa o tym, iż rada seniorów jest organem⁴⁰. Pogląd ten jest prezentowany przez znaczną część przedstawicieli

³⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 21.01.2020 r., II SA/Ol 962/19, LEX nr 2782034.

³⁹ Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, 2012, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/strategie-dzia%C5%82ania-w-starzej%C4%85cym-si%C4%99-spo%C5%82ecze%C5%84stwie-tezy-i-rekomendacje> (dostęp 17.07.2022); M. Mossakowska, A. Wićcek, P. Błędowski, *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012; P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, Warszawa 2012, http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf (dostęp 21.07.2022); B. Samoliński, F. Raciborski, *Zdrowe starzenie się. Biała księga*, Warszawa 2013; Z. Komorowska, M. Perchuć, K. Starzyk, E. Stokłuska, *Jak usłyszeć głos seniora? Praktyczny przewodnik po partycypacji obywatelskiej osób starszych*, 2014, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2017/02/jak_uslyszec_glos_seniora_2014.pdf (dostęp 28.07.2022).

⁴⁰ Np. A. Andruszkiewicz, *Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

nauk prawnych – występuje zarówno na gruncie orzecznictwa, jak i doktryny. Gdy mowa o tym pierwszym – np. WSA w Poznaniu, który definiuje rolę rady jako: „mającej być organem wyrażającym wolę osób starszych”⁴¹. W podobnym tonie wypowiada się również Naczelny Sąd Administracyjny⁴² oraz WSA w Warszawie⁴³. Z kolei w doktrynie za poglądem o organie gminnej rady seniorów stoi np. R. Marchaj⁴⁴.

Drugi pogląd nie odnosi się do gminnej rady seniorów bezpośrednio. Otóż w przypadku scharakteryzowania statusu prawnego młodzieżowej rady gminy M. Augustyniak zakwalifikowała je jako: „fakultatywne formy partycypacji społecznej, mające charakter instrumentu demokracji proobywatelskiej”⁴⁵. Argumentując tę tezę zaznaczono, że młodzieżowe rady: „nie stanowią mechanizmu koprodukcji usług publicznych. Młodzieżowe rady i sejmiki nie zostały wyposażone w przymiot osobowości prawnej, tak jak np. jednostki samorządu terytorialnego. Mają charakter wewnętrzny i subsydiarny, bowiem umożliwiają realizację podstawowego zadania własnego wspólnoty samorządowej jakim jest zadanie polegające na upowszechnianiu idei samorządowej wśród mieszkańców danej wspólnoty. Z uwagi na wzrost świadomości obywatelskiej stają się niezbędnym elementem w tworzeniu demokratycznych struktur administracyjnych”⁴⁶. W podobnym tonie wypowiada się WSA w Bydgoszczy, który określa młodzieżową radę jako: „opiniodawczą instytucję społeczną, stanowiącą formę partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego”⁴⁷. Trzeci pogląd (odosobniony) wyraża WSA w Gliwicach, który wskazuje, że młodzieżowa rada gminy jest jednostką pomocniczą podstawowej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁸.

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 11.02.2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.

⁴² Wyrok NSA z 29.09.2021 r., III OSK 413/21, LEX nr 3247079.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2019 r., II SA/Wa 820/18, LEX nr 2651431.

⁴⁴ R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, komentarz art. 5(c), LEX 2021.

⁴⁵ M. Augustyniak, *Młodzieżowa rada gminy/powiatu i młodzieżowy sejmik województwa w świetle nowych regulacji prawnych*, „Opinie i komentarze FDRL”, nr 23, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FDRL/ augustyniak_opinia.pdf (dostęp 15.07.2022).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

Dwa ostatnie poglądy dotyczą młodzieżowych rad gmin, jednakże warto zwrócić uwagę na zbieżność regulacji i funkcji gminnej rady seniorów oraz młodzieżowej rady gminy. Mimo innych celów (*ratio legis*) tworzenia norm prawnych gminnych rad seniorów i młodzieżowych rad gmin nie można racjonalnie uzasadnić większości różnic prawnych między tymi organami szczególnie w zakresie kompetencji tych gremiów. Mając to w pamięci, należy uznać *per analogiam* ostatnie dwa poglądy za dotyczące również gminnych rad seniorów.

Oczywistym jest, że gminna rada seniorów nie stanowi jednostki pomocniczej gminy. Jest to rozumowanie sprzeczne z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Pozostaje zatem pogląd o gminnej radzie seniorów jako organie oraz formie partycypacji społeczeństwa. W świetle zasady *per analogiam* oraz definicją pojęcia „organ” określanego jako „podmiot, którego kompetencje określają normy zewnętrzne albo wewnętrzne, najczęściej normy prawne”⁴⁹ można byłoby określić gminne rady seniorów jako organy. Tak też można uznać – wraz z ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, gminna rada seniorów otrzymała jedną i póki co jedyną kompetencję własną – możliwość złożenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do odpowiednich organów. Jak wiadomo pojęcie kompetencji definiuje istnienie organu, gdyż „kompetencje wiążą się zawsze z władczym działaniem, muszą być realizowane ściśle na podstawie i w granicach prawa”⁵⁰. Zestawiając więc dwie definicje – E. Zielińskiego oraz M. Zubika oraz stan prawny gminnej rady seniorów, należy uznać, iż można określić gminną radę seniorów terminem „organ”, a odrzucić „fakultatywną formą partycypacji społecznej, mającą charakter instrumentu demokracji proobywatelskiej”.

Tym niemniej taka sama kwalifikacja nie powoduje równości między tymi organami – młodzieżowa rada gminy posiada więcej kompetencji jako gremium, a pewnie uprawnienia mają nawet jej członkowie (możliwość zwrotu kosztów podróży). Tak samo brak jest regulacji co do rad seniorów na poziomie powiatowym oraz województwa. W tym miej-

⁴⁹ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. IV. Warszawa: Elipsa, 2006, s. 171.

⁵⁰ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. I, Warszawa 2020, s. 52.

scu warto przytoczyć pogląd Prezesa Rządowego Centrum Legislacji K. Szczuckiego, który w opinii do projektu ustawy nowelizującego art. 5b z 2021 r. jasno zaznaczył, że „pominięcie rad seniorów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim osłabia rolę seniorów na tych szczeblach samorządu terytorialnego, co może zostać uznane za naruszenie zasady równości”⁵¹.

Powyżej wspomniano również o kompetencjach rady seniorów. Co do zasady gminna rada seniorów posiada kompetencję⁵² od 2021 roku, jednak część doktryny zauważała je już wcześniej. Głównymi zwolennikami ich istnienia są D. Ziółkowski⁵³ i M. Augustyniak, która zauważa: „Kompetencje rad seniorów działających na podstawie zarządzeń miały charakter doradczy, inicjatywny i opiniujący w układzie wariantowym. Najczęściej ustalane były kompetencje wyłącznie doradcze wobec organu wykonawczego, jak też innych jednostek organizacyjnych (Gdańsk, Gostyń, Bydgoszcz, Jastrzębie-Zdrój, Legionowo, Łazy, Kędzierzyn-Koźle, Kołobrzeg, Krotoszyn, Oświęcim, Skierniewice, Wieliszew); następnie doradczo-opiniujące (Bolesławiec, Czarniejewo, Jastrów, Konin, szczecin, Nowy Sącz, Wrocław); doradczo-inicjatywne (Lublin, Złocieniec, Płock) oraz opiniodawczo-doradczo-inicjatywne (Jelenia Góra, Tarnobrzeg, Toruń). Z kolei w uchwałach, choć nie znajduje się odstępstwa w określeniu obszarów działania, to jednak należy zauważyć znacznie szerszy zakres ich kompetencji. Biorąc pod uwagę zawarte i jednocześnie zbieżne sformułowania statutów w tym względzie, najbardziej rozbudowana lista obejmuje zadania określone względem rady seniorów w Łodzi i Poznaniu”⁵⁴.

W powyższym wywodzie pomieszczone są jednak nazwy „zadanie” oraz „kompetencja”. W tym miejscu jeszcze raz warto przytoczyć M. Zubika, który stwierdza: „o ile kompetencje, które wiążą się zawsze z władczym działaniem, muszą być realizowane ściśle na podstawie i w granicach prawa, o tyle zadania mogą być wykonywane przez or-

⁵¹ Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp 21.07.2022).

⁵² Celowo liczba pojedyncza.

⁵³ D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 5c, tezy 18-21, Legalis 2019.

⁵⁴ M. Augustyniak, *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów...*, s. 103-104.

gany państwa z większą swobodą i przy wykorzystaniu niewładczych mechanizmów działania”⁵⁵. P. Schmidt z kolei staje na stanowisku, że: „nauka stwierdziła, że termin „zadanie” tym różni się od terminu „kompetencja”, że pierwszy zawiera w sobie pierwiastek obowiązku ciężącego na wyznaczonym organie, drugi zaś zawiera nie tylko obowiązki, ale też uprawnienia właściwego organu. Różnicę tę najlepiej widać, gdy stwierdzimy, że to kompetencje pozwalają nawiązywać stosunki prawne, a nie same zadania”⁵⁶. W tym samym tonie wypowiada się J. Jagielski, który ujmuje istotę norm kompetencyjnych jako „określenie prawnych upoważnień do działania w określonych dziedzinach spraw”⁵⁷. Z kolei normy zadaniowe określa jako: „wyznaczniki kierunków i celów administracji”⁵⁸.

Kompetencja jest też definiowana jako „upoważnienie przyznane organowi władzy publicznej do dokonania doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej”⁵⁹. Gminna rada seniorów posiada zatem zadania przydzielone jej przez radę gminy i jedną, jedyną kompetencję.

2.2.Kwestie techniczne – czyli parę słów o uchwale, statucie oraz innych aktach związanych z powołaniem gminnej rady seniorów

Przed samym rozpoczęciem działania, gminna rada seniorów musi zostać powołana. Zgodnie z obowiązującymi przepisami gminną radę seniorów można powołać na dwa sposoby – z własnej inicjatywy rady gminy lub na wniosek zainteresowanych środowisk. „Zainteresowane środowiska” pozostają klauzulą generalną, występującą również w przypadku młodzieżowych rad gmin. Do katalogu „zainteresowanych

⁵⁵ M. Zubik, *op. cit.*, s. 52.

⁵⁶ P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury* [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 141.

⁵⁷ J. Jagielski, *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 49.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, wyd. 10, 2016, s. 110.

środowisk” w omawianym wypadku zaliczyć należy m.in. grupy osób starszych, kluby seniora, organizacje pozarządowe, jak również określoną grupę ludzi działających na rzecz osób starszych. W praktyce to właśnie zainteresowane środowiska znacznie częściej inicjują powołanie rad seniorów. Wydaje się, że z inicjatywą w tym zakresie wystąpić może także organ wykonawczy gminy. Skoro bowiem jednym z zadań gminy jest pobudzanie aktywności obywatelskiej osób starszych, a wójt wykonuje te zadania z mocy prawa to nie ma przeszkód, aby włączyć organ wykonawczy gminy w zakres pojęcia środowisk zainteresowanych⁶⁰.

Ustawodawca nie reguluje ani formy, ani trybu składania wniosku przez zainteresowane środowiska. Podzielić należy w tym miejscu pogląd, zgodnie z którym do przedmiotowego wniosku zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulujące postępowanie w przedmiocie wniosków⁶¹. D. Ziółkowski wskazuje z kolei na drugi sposób działania – petycję. Jak zaznacza: „zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁶² przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Powołanie gminnej rady seniorów należy do kompetencji rady gminy, a ponadto stanowi działanie w sprawie dotyczącej życia zbiorowego”⁶³.

Powołując do życia gminną radę seniorów rada gminy nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Konsekwencją takiej redakcji przepisu są kontrowersje co do zakresu spraw, jakie mogą być (powinny być) uregulowane w statucie. Warto jednak pochylić się nad problematyką samego „umiejscowienia” statutu rady jako samodzielnej uchwały rady gminy lub jako załącznika do uchwały rady gminy o powołaniu gminnej rady seniorów.

Przede wszystkim należy zaznaczyć za G. Wierczyńskim, że: „początkowo po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

⁶⁰ D. Ziółkowski *op. cit.*, teza 4.

⁶¹ T. Moll, *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, ST 2015, Nr 11, s. 69.

⁶² Dz.U. 2018 poz. 870.

⁶³ D. Ziółkowski, *op. cit.*, teza 6.

20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej⁶⁴ niektóre z sądów administracyjnych uznały, że naruszenie wynikającego z tego przepisu zakazu przenoszenia do załączników tych elementów treści aktu normatywnego, które mają klasyczną postać zdań oznaczonych takimi jednostkami redakcyjnymi, jak paragrafy, jest istotnym naruszeniem prawa, które powoduje nieważność danego aktu normatywnego⁶⁵. Jednakże spór w tej kwestii wyjaśniły dwa orzeczenia NSA, który stwierdził, że: „z przepisu art. 41 u.s.g. nie wynika, jak ma wyglądać systematyka wewnętrzna takiej uchwały. W szczególności przepis ten nie zakazuje aby uchwała zawierała załączniki – stanowiące jej integralną część⁶⁶ oraz fakt, że załącznik do uchwały ma taką samą wagę jak uchwała, „nie ma bowiem oparcia w obowiązujących przepisach stwierdzenie, że załącznik do uchwały, wydanej na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawie, nie ma charakteru normatywnego, a tym samym, że zamieszczenie statutu województwa w załączniku do uchwały w sprawie przyjęcia statutu stanowi istotne naruszenie prawa i pozbawia ten akt rangi obowiązującego przepisu prawa miejscowego⁶⁷. Zatem od tamtej pory ustalił się pogląd orzecniczy, zgodnie z którym umieszczenie „części artykułowanej” w załączniku do aktu normatywnego stanowi naruszenie § 29 ZTP, ale jest to nieistotne naruszenie prawa, które nie prowadzi do uznania danego aktu za nieważny⁶⁸.

Przenosząc te rozważania na grunt statutu gminnej rady seniorów należy więc zaznaczyć, że statut powinien być samodzielną uchwałą rady gminy, jednakże umieszczenie go w formie załącznika do uchwały o powołaniu rady nie spowoduje uznania takiego aktu za nieważny – będzie to natomiast uznane za nieistotne naruszenie prawa.

Częstą praktyką jest dołączanie kolejnych załączników do samego statutu, określających np. ordynację wyborczą do gminnej rady

⁶⁴ Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908 ze zm.

⁶⁵ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik @1 § 29, pkt 9. LEX 2016.

⁶⁶ Wyrok NSA z 7.01.2005 r., OSK 1007/04, LEX nr 837308.

⁶⁷ Wyrok NSA z 7.04.2005 r., OSK 1356/04, LEX nr 176132.

⁶⁸ Za: wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.09.2008 r., II SA/Bd 451/08, LEX nr 515287., wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.07.2008 r., II SA/Go 344/08, LEX nr 519104. czy wyrok WSA w Lublinie z 18.03.2008 r., III SA/Lu 47/08, LEX nr 506951.

seniorów. Z formalnego punktu widzenia mamy wtedy do czynienia z załącznikami do załącznika. Wedle D. Ziółkowskiego nie jest to działanie nieprawidłowe⁶⁹, jednakże nie sposób zgodzić się z tym stwierdzeniem szczególnie w świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2005 r., który uznał, że wprowadzanie załączników do załącznika do uchwały utrudnia „rozumienie i stosowanie takiego uregulowania, utrudnia kontrolowanie prawidłowości tej działalności prawodawczej, stwarza niepotrzebne ryzyko wewnętrznego nieuporządkowania” przepisów danego aktu⁷⁰. Należy zatem jasno postulować, aby nie wprowadzano ordynacji wyborczych do rady seniorów jako załącznika do statutu, gdyż takie działania jeszcze bardziej utrudniają powoływanie przepisów, sporządzanie tekstów jednolitych i nadawanie poprawnej struktury dokumentom elektronicznym⁷¹.

Charakter prawny uchwały o powołaniu gminnej rady seniorów nie budzi natomiast kontrowersji. Jak zauważył w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Kujawsko-Pomorskiego: „Uchwała w sprawie powołania i statutu rady seniorów jest adresowana do społeczności lokalnej i organizacji społecznych oraz dotyczy ich praw i obowiązków. Jest to akt ogólny, kierowany do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołujący skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Akt ten posiada cechy ogólności i abstrakcyjności, które pozwalają uznać go za akt normatywny (powszechnie obowiązujący). W konsekwencji, uchwała spełnia cechy aktów prawa miejscowego, które dla wejścia w życie wymagają ich wcześniejszego ogłoszenia z dzienniku urzędowym”⁷². W tym samym tonie wypowiada się orzecznictwo rozciągając formę aktów prawa miejscowego na „wydawane na podstawie art. 5c u.s.g. uchwały”⁷³. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5c u.s.g. stanowi zatem akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu, który ją ustanowił⁷⁴.

⁶⁹ D. Ziółkowski, *op. cit.*, teza 11.

⁷⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 5.07.2005 r., III SA/Kr 393/05, LEX nr 879364.

⁷¹ G. Wierczyński, *op. cit.*, pkt 6.

⁷² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 14.03.2014 r., WNK.IV.4131.5.2014, NZS 2014, nr 3, poz. 54.

⁷³ Wyrok NSA z 6.02.2019 r., II OSK 3545/18, LEX nr 2630931.

⁷⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 11.09.2018 r., II SA/OI 429/18, LEX nr 2555000.

Najwięcej kontrowersji budzi dopuszczalna treść (zakres) uchwały w sprawie utworzenia gminnej rady seniorów. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego, wyróżnić można jedynie dwa jej cele, a mianowicie:

- 1) unormowanie procedury powoływania członków rady;
- 2) określenie zasad jej funkcjonowania⁷⁵.

Ponadto, ustawowa norma zobowiązuje radę gminy do określenia w statucie zasad działania gminnej rady seniorów, a zatem nie pozwala na pozostawianie określonego zakresu spraw dotyczącego zasad jej działania do pozastatutowego dookreślenia. Oznacza to, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu zadań organu wewnętrznego gminnej rady seniorów. Powodowałoby to bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący gminy i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałby jakie (poza wymienionymi w uchwale) zadania ma prezydium⁷⁶. Jak już wcześniej zaznaczono najszerze treściowo katalogi zadań występują w statutach gminnej rady seniorów Łodzi⁷⁷ oraz Poznania⁷⁸ i są to:

- 1) ścisła współpraca z władzami gminy/miasta przy rozstrzyganiu o istotnych oczekiwaniach i potrzebach ludzi starszych;
- 2) przedstawianie propozycji w zakresie ustalania priorytetowych zadań gminy/miasta w perspektywie krótko- i długookresowej oraz inicjowanie działań na rzecz seniorów;
- 3) monitorowanie potrzeb seniorów;
- 4) wydawanie opinii i formułowanie wniosków służących rozwojowi działalności na rzecz seniorów;
- 5) zgłaszanie uwag do aktów prawa miejscowego;
- 6) inicjowanie działań mających na celu upowszechnianie współpracy gminy/miasta ze środowiskiem osób starszych;

⁷⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 grudnia 2015 r., KN-I.4131.1.370.2015.5, Legalis.

⁷⁶ M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, nr 3, s. 81-92.

⁷⁷ Uchwała Nr V/154/19 Rady Miejskiej w Łodzi 06 lutego 2019 r., https://uml.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/SENIORZY/Uchwała_154_19_MRS.pdf (dostęp 21.07.2022).

⁷⁸ Uchwała nr XLV/806/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Rady Seniorów w Poznaniu, <https://www.poznan.pl/mim/wortals/attachments.att?co=show&instance=1017&parent=108206&lang=pl&id=350428> (dostęp 21.07.2022).

- 7) informowanie społeczności o szczególnych kierunkach działalności podejmowanych przez służby miejskie i partnerów pozarządowych na rzecz środowiska seniorów;
- 8) umacnianie międzypokoleniowych więzi społecznych, współpracy, dialogu i zrozumienia pomiędzy generacjami;
- 9) niwelowanie stereotypów związanych ze starością i starzeniem się oraz budowanie pozytywnego społecznego wizerunku osób starszych;
- 10) upowszechnianie wiedzy o możliwościach osób starszych, ich potencjale społecznym, ale także potrzebach i oczekiwaniach, a więc konieczności realnego wpływu na decyzje podejmowane przez władze lokalne, w tym w szczególności na jakość wszelkich usług oferowanych z myślą o seniorach.

Na koniec warto podkreślić, że aby uchwała o powołaniu gminnej rady seniorów oraz nadaniu jej statutu mogła wejść życie, powinna być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷⁹.

2.3. Gminne rady seniorów w świetle obowiązujących przepisów prawa

Dla przybliżenia istoty gminnych rad seniorów oraz celu ich tworzenia zasadnym jest omówienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tej materii. Ustawodawca przeznaczył na ten organ jeden siedmioustępowy artykuł w ustawie o samorządzie gminnym (art. 5c). Zatem niniejszy podrozdział będzie miał charakter komentarza co do poszczególnych ustępów składających się na normę prawną dotyczącą instytucji gminnej rady seniorów. Ustępy będą oznaczone kursywą, a pod nimi zawierać się będzie konkretny komentarz.

1. *Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.*

Art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzy nową zasadę kierunkową dla samorządu terytorialnego, zobowiązując gminę do „solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenia wa-

⁷⁹ T. Moll, *op. cit.*

runków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej”. Jak wskazuje D. Ziółkowski: „kategoria „pobudzania aktywności obywatelskiej” znana jest w ustawie o samorządzie gminnym od 01.04.2009 r., gdy w życie weszła ustawa z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim⁸⁰ (zmieniająca brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast o „solidarności międzypokoleniowej” stanowi art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, przy czym czyni to w kontekście zobowiązania władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. W związku z tym, omawiana zasada powinna być rozumiana w sposób intuicyjny, jako dyrektywa dialogu oraz godzenia interesów osób starszych z całością społeczności lokalnej. Szczególną rolę w tym zakresie powinna odgrywać rada seniorów”⁸¹.

Powyższa norma kierunkowa może zostać uznana również za kolejne zadanie gminy znajdujące się poza katalogiem art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Inaczej jednak niż chociażby w przypadku art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który jest uszczegółowieniem art. 7 ust. 1 pkt 17, tak art. 5c ust. 1 nie znajduje żadnego literalnego *lex generalis*, a jedynie wykładnia celowościowa widzi powiązanie między art. 5c ust. 1 a art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym.

2. *Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.*

Jak wskazano w podrozdziale 2.2 rada gminy może utworzyć gminną radę seniorów w dwojaki sposób: na swój wniosek lub na wniosek zainteresowanych środowisk. Problematykę definicji „zainteresowanych środowisk” oraz przedmiotowego wniosku również podjęto w podrozdziale 2.2.

W tym momencie należy jednak pochylić się nad literalnym brzmieniem art. 5c ust. 2. Jego treść jasno wskazuje na fakultatywność utworzenia gminnej rady seniorów. Jednakże jak wskazuje M. Stych

⁸⁰ Dz.U. 2009 Nr 52, poz. 420 ze zm.

⁸¹ D. Ziółkowski, *op. cit.*, teza 1.

w kontekście analogicznego przepisu dotyczącego młodzieżowej rady gminy: „biorąc pod uwagę regulacje art. 5b ust. 2 i art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym niewyrażenie zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy będzie przykładem naruszenia idei samorządności i zaprzeczeniem partycypacji wspólnoty (młodzieży) w sprawowaniu władzy”⁸². Niniejszy pogląd może być uznany jako zbyt radykalny. Ujawnia się tu jednak kolejne zaprzeczenie racjonalnego ustawodawcy. Z jednej strony w ust. 1 mamy do czynienia z co najmniej normą kierunkową, którą gmina winna wykonywać, z drugiej natomiast realizacja tego celu w postaci preferowanej przez ustawodawcę gminnej rady seniorów jest czynnością fakultatywną dla rady gminy.

Można znaleźć uzasadnienie takiego stanu rzeczy w przypadku samej inicjatywy utworzenia gminnej rady seniorów na wniosek gminy, szczególnie jeżeli w pracach nad projektem uchwały rada całkowicie pominęłaby proces konsultacji społecznych. W takiej sytuacji rzeczywiście dopuszczalne byłoby ewentualne odrzucenie uchwały, ponieważ rada seniorów mogłaby być pozbawiona czynnika podmiotowego w przypadku braku zainteresowania partycypacją tej grupy społecznej na terenie danej gminy.

Z kolei, jeżeli wniosek został złożony przez zainteresowane środowiska, a w szczególności przez samych seniorów czy organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką polityki senioralnej (zarówno na podstawie wniosku z art. 5c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, petycji czy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) odrzucenie rzeczowego wniosku jest zgodne z pozycją ustrojową gminy, przepisami prawa, a więc w pełni legalne. Czy jest to jednak racjonalne i słuszne? Jest to materiał na wywód raczej politologiczny, jednak rzeczywiście do głowy przychodzi bardzo niewiele sytuacji, w których rada gminy mogłaby odrzucić wniosek samych zainteresowanych środowisk, a przede wszystkim seniorów⁸³.

⁸² M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, nr 7-8, s. 182.

⁸³ Jako przykład takiej sytuacji można wymienić głównie aspekty finansowe tj. gminy po prostu nie stać na zapewnienie funkcjonowania gminnej rady seniorów. Jest on jednak dość wątpliwy, szczególnie, że środki finansowe przeznaczane na rady seniorów wynoszą zazwyczaj do 5 tysięcy złotych na jeden rok budżetowy.

3. *Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.*

Ustęp 3 wprowadza *de facto* trzy możliwości działań rady gminy zawierające się w dość newralgicznym określeniu „charakteru konsultacyjno-doradczo-inicjatywnego”. M. Augustyniak zauważyła, że: „[u]stawodawca nie daje organowi powołującemu radę seniorów uprawnienia do dokonania wyboru roli rady, lecz narzuca ją wprost, wskazując równocześnie trzy funkcje. Trzeba też zwrócić uwagę na brak słowa bądź zwrotu, który uprawniałby właściwy organ powołujący radę seniorów do wyboru jednej czy dwóch spośród wskazanych funkcji. Pozwala to na uznanie rady seniorów jako ciała konsultacyjno-doradczo-inicjatywnego”⁸⁴.

Funkcja konsultacyjna polega przede wszystkim na prowadzeniu konsultacji, w różnej postaci, z konkretną grupą, której dotyczy dany temat, w tym wypadku z osobami starszymi. Konsultacje mają na celu poznanie opinii lokalnej społeczności w zakresie objętym opiniowaniem, jednakże wyniki tych konsultacji nie mają charakteru wiążącego dla władz, z wyjątkami konkretnie wskazanymi w ustawie⁸⁵. Oczywiście nie jest tak, że gminna rada seniorów ma wyłączność na prowadzenie konsultacji z osobami starszymi, takie zadanie może (a nawet powinny) również realizować organy gminy. Natomiast ze względu na specyfikę grupy, jej wiek, potrzeby, faktycznie radni i radne gminnej rady seniorów mogą w lepszy sposób dopasować środki i odczytać potrzeby tej grupy w ramach konsultacji.

Konsultacje te nie muszą się również odbywać tylko w tematyce bezpośrednio związanej z osobami starszymi, ale również ze sprawami, które mogą pośrednio ich dotyczyć. Występują przecież sytuacje, które dotyczą szerszej grupy niż seniorzy, ale również mają na nią wpływ, jak np. zmiana funkcjonowania komunikacji miejskiej. Jak słusznie wskazuje R. Mędrzycki „przedmiot konsultacji winien być jednak wyznaczony przez praktykę działania, a nie obowiązujące prawo”⁸⁶.

⁸⁴ M. Augustyniak, *Rada seniorów jako ciało konsultacyjne, doradcze i inicjatywne* [w:] *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016, s. 15.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ R. Mędrzycki, *Funkcje Gminnych Rad Seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, z. 3, 2017, s. 126.

Funkcja doradcza niewątpliwie jest połączona z funkcją konsultacyjną, ponieważ po pierwsze skutkiem odbycia konsultacji jest doradzenie w jakiejś kwestii, a samo doradztwo jest wyrażeniem poglądu, opinii, co się dzieje za pomocą konsultacji. Jednakże są pewne cechy, które pozwalają znacząco odróżnić od siebie te dwie funkcje. Konsultacje są doraźne, mają charakter punktowy, natomiast doradztwo charakteryzuje ciągłość poprzez stałą obecność przy podmiocie, w tym przypadku organie, któremu się doradza⁸⁷. Zakres i stosunek tego doradztwa jest w zasadzie nieograniczony przez ustawodawcę. Co prawda sprowadza się do zadań powierzonych radzie seniorów, które jednak odnoszą się ogólnie do spraw osób starszych, co daje duży zakres tematyczny. Organ, któremu rada może doradzać również nie jest sprecyzowany, zatem, co również pokazuje praktyka gminnych rad seniorów, nie trzeba ograniczać się tylko do organu stanowiącego w gminie, a funkcja ta może mieć zastosowanie generalnie do organów samorządu terytorialnego⁸⁸.

Funkcja inicjatywna bezpośrednio łączy się z inicjatywą różnych pomysłów, które radni i radne mogą zrealizować, będące różnymi, nieograniczonymi przez ustawodawcę inicjatywami, zgodnych z zakresem zadań gminy oraz nie naruszających zasad właściwości gminy⁸⁹. To oznacza, że te pomysły nie muszą ograniczać się tylko do dedykowanej grupy, jaką są seniorzy, chociaż ze względu na to, że jednak jest to gminna rada seniorów większość z tych inicjatyw jest skierowana do osób młodych⁹⁰.

W związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym przez dodanie art. 5c ust. 7 w brzmieniu: „Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy” w doktrynie pojawił się pogląd o powiązaniu charakteru inicjatywnego z prawem do wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej⁹¹.

Oczywiście, kompetencja wyrażona w art. 5c ust. 7 może być jednym ze sposobów realizacji celu inicjatywnego danej rady, jednak powiązanie

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Zob. Ibidem*.

⁸⁹ M. Augustyniak, *op. cit.*, s.15.

⁹⁰ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 61-62.

⁹¹ Np. M. Augustyniak, *Młodzieżowa rada gminy/powiatu i młodzieżowy sejmik województwa...*, s. 3.

tych dwóch materii praktycznie w stosunku 1:1 eliminowałoby z definicji charakteru inicjatywnego wszelkie niewładcze działania, na których w dużej mierze opiera się działanie takiej instytucji jak gminnej rady seniorów (chodzi tu o wszelkie inicjatywy edukacyjne, popularyzatorskie itp., które również są wyrazem charakteru inicjatywnego gminnej rady seniorów).

Na sam koniec należy stwierdzić, iż powyższe ukształtowanie uprawnień rad seniorów zostało poddane dosadnej krytyce w doktrynie. M. Mączyński wskazuje wprost, iż rady zostały pozbawione jakichkolwiek realnych kompetencji, z wyjątkiem niewiążących form działania (konsultacyjnych, opiniotwórczych i inicjujących), co czyni przedmiotową instytucję nad wyraz sztuczną⁹². Pozostawiając tę opinię do dalszej dyskusji, należy jednak zgodzić się z poglądem, że katalog funkcji rady seniorów ma charakter zamknięty⁹³.

4. *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.*

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż art. 5c ust. 4 ustawie o samorządzie gminnym zawiera zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w radzie seniorów⁹⁴. W kontekście redakcji tego przepisu, w doktrynie oraz orzecznictwie pojawił się problem ze zdefiniowaniem terminu „osoba starsza”, tak aby określić kto może zasiadać w radzie seniorów (przede wszystkim odpowiadając na pytanie o wiek, który uprawniałby do zasiadania w takiej radzie). W tym temacie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając: „wypełnienie dyspozycji art. 5c u.s.g. wymaga od rady gminy nadania pojęciu seniora konkretnego znaczenia, albowiem brak tej regulacji w istocie uniemożliwiałby funkcjonowanie rady seniorów i naruszałaby uprawnienie organu jednostki samorządu terytorialnego do powołania gminnej rady seniorów, nadania jej statutu oraz określenia trybu wyboru jej członków i zasad działania”⁹⁵.

⁹² M. I. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz art. 5(c).

⁹³ R. Mędrzycki, *op. cit.*, s. 130.

⁹⁴ Zob. np. Wyrok WSA w Gliwicach z 14.09.2015 r., IV SA/GI 14/15, LEX nr 1823129.

⁹⁵ Wyrok NSA z 27.10.2017 r., II OSK 349/16, LEX nr 2436163.

Brak definicji legalnej pojęcia „osoba starsza” spowodował, że w większości uchwalonych do tej pory statutów gminnej rady seniorów określono minimalny wiek osób, które mogą być powołane w skład rady. To rozwiązanie szczególnie skrytykowała zarówno doktryna (stwierdzając chociażby, że: „przyczyni się do sztucznego podkreślenia dotychczas bliżej nieakcentowanych i nieokreślanych różnic międzypokoleniowych”⁹⁶ oraz organy nadzorcze⁹⁷.

D. Ziółkowski stara się trochę przenieść punkt ciężkości niniejszego problemu: „wydaje się, iż *ratio legis* art. 5c ust. 4 sprowadza się do próby ukształtowania rady seniorów, jako płaszczyzny debaty i porozumienia na linii „osoby starsze – osoby biegle w problematyce osób starszych”. W tej drugiej kategorii mogą zatem znaleźć się np. eksperci organizacji pozarządowych czy osoby prowadzące uniwersytety trzeciego wieku, które nie legitymują się odpowiednim wiekiem w chwili wyboru do składu rady”⁹⁸. Powyższy pogląd można zaakceptować szczególnie, że nie neguje on pewnych „obwarowań wiekowych” w przypadku kategorii „przedstawicieli osób starszych”. Za wyznacznik tego może posłużyć chociażby ustawa z dnia 11 września 2015 roku o osobach starszych⁹⁹. Jest to pierwszy akt normatywny wyraźnie definiujący pojęcie osoby starszej. W art. 4 pkt 1 tej ustawy zawarto uściślenie tego pojęcia, wskazując, że osoba starsza to osoba, która ukończyła 60. rok życia.

Za prawidłową interpretację powyższego przepisu należy zatem uznać prawną możliwość określania cenzusu wieku dla „przedstawicieli osób starszych” oraz całkowitego wykluczenia takiej możliwości w przypadku „przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych”. Niniejsze rozumowanie ma również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie (np. WSA w Poznaniu stwierdził: „Określenie wieku uprawniającego do uczestnictwa w radzie seniorów jest niezwykle istotne, skoro zgodnie z art. 5c ust. 4 u.s.g. jej członkiem mają być przedstawiciele osób starszych”¹⁰⁰).

⁹⁶ M. I. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz art. 5(c).

⁹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 30.7.2015 r., NPII.4131.1.261.2015, Legalis.

⁹⁸ D. Ziółkowski, *op. cit.*, teza 11.

⁹⁹ Dz. U. 2015 poz. 1705.

¹⁰⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r., IV SA/Po 353/18, LEX nr 2513946.

Co jednak również ważne konstrukcja „przedstawiciela osób starszych” nie wskazuje tego, że musi on sam być osobą starszą. Jest to dosyć niefortunne, natomiast z samej literalnej wykładni tego przepisu może wynikać, iż „przedstawiciel osób starszych” może być osobą w każdym wieku, który po prostu zostanie zgłoszony przez seniorów. Ustawodawca nie precyzując tych zagadnień pozostawił organy stanowiące gmin w dość dużej zagwozdkce co do uregulowania w sposób bardziej szczegółowy kwestii dot. członków rady seniorów.

Powyższe rozumienie terminu „przedstawiciel osób starszych” niesie za sobą jednak jedno, dość poważne zagrożenie. Otóż przy takiej wykładni może dojść do sytuacji, w której członkami rady seniorów będą „przedstawiciele osób starszych” oraz „przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych”, którzy sami nie będą osobami starszymi. Taka sytuacja mogłaby zdecydowanie utrudnić działanie rady oraz stałaby w dość wątpliwej syntezie chociażby z celami utworzenia takiego organu, które w pewnym stopniu wpisują się w staropolskie stwierdzenie „nic o nas (seniorach) bez nas”.

5. *Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.*

W dotychczasowej nauce najwięcej miejsca zostało poświęcone regulacjom ust. 5 omawianego artykułu. Szczególnie analizowano tutaj trzy kwestie:

- 1) nadania przez radę gminy statutu gminnej radzie seniorów,
- 2) określenia trybu wyboru członków gminnej rady seniorów,
- 3) określenia zasad działania gminnej rady seniorów.

Problematyka dot. punktu nr 1 została już omówiona w podrozdziale 2.2.

Gdy mowa natomiast o kwestii określenia trybu wyboru członków gminnej rady seniorów to w pierwszej kolejności uznano, iż skład w znaczeniu liczby członków rady seniorów powinien zostać ustalony w statucie rady, ew. uchwale w sprawie jej utworzenia. Również celowym jest, by liczba „przedstawicieli seniorów” była większa lub równa liczbie „przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób

starszych”. Liczba radnych powinna być konkretna, a nie wyrażona w „widelkach”¹⁰¹.

Zanim jednak będzie mowa o wyborach, należy zwrócić uwagę na kwestie wskazywania kandydatów na członków rady seniorów danej gminy. Jakakolwiek ingerencja dotycząca powoływania tego gremium „ze wskazaniem” kandydata bezpośrednio przez prezydenta/burmistrza/wójta jest niezrozumieniem idei art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Prowadzi do zbyt dużego wpływu władzy wykonawczej na powstawanie niezależnego, w myśl założeń ustawy, organu. Zastrzeżenia budzą przepisy statutowe gwarantujące prezydentom miast bezpośredni wpływ na powoływanie członków rady¹⁰². Oczywiście powyższe stwierdzenia można rozciągnąć na radę gminy, jej organy czy jej członków. W tym samym tonie wypowiada się również orzecznictwo stwierdzając, że niezgodne z prawem jest uregulowanie statutu przewidujące, że swoich przedstawicieli do rady mogą zgłaszać burmistrz i rada miasta, a więc przedstawicieli podmiotów nie przewidzianych w art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰³.

Ustawa również nie przewiduje, w jaki sposób mogą zostać powołani członkowie rady seniorów. Mogą zostać powołani na zasadzie pewnego rodzaju „rekrutacji” przez wójta czy radę gminy. Jednak w interesie wspólnoty samorządowej byłaby jak najbardziej powszechna i demokratyczna procedura wyboru członków rady. Jak zaznacza J. Zapolski-Downar: „w istocie skoro w Polsce w 1989 roku zdecydowano się budować III Rzeczpospolitą w ustroju demokratycznym, z preferencją decentralizacji i silnego samorządu terytorialnego z własnymi zadaniami i kompetencjami, ewentualny brak tejże decentralizacji w przypadku młodzieżowych organów doradczych [oraz odpowiednio gminnych rad seniorów – O.W.] byłby wysoce nieuzasadniony”¹⁰⁴. Podążając dalej za tą tezą M. Kolczyński i M. Faracik-Nowak zauważają, że: „Pojęcie samorządności jest ściśle

¹⁰¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 15.5.2014 r., 38/2014, Legalis.

¹⁰² A. Andruszkiewicz, *op.cit.*

¹⁰³ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r., IV SA/Po 353/18, LEX nr 2513946.

¹⁰⁴ J. Zapolski-Downar, *Kadencja młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego, wybór jej członków oraz rozwiązania w tym zakresie przyjęte na skutek pandemii SARS-CoV-2*, Warszawa 2022, s. 6.

związane z demokracją¹⁰⁵”, a M. Zubik dodaje: „zasada demokratyzmu oznacza – w tym zestawieniu – nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania. Równocześnie zakłada się ukształtowanie i funkcjonowanie instytucji i procedur demokratycznych stosownie do wymogów państwa prawnego”¹⁰⁶.

Konkludując, wybór członków gminnej rady seniorów w postaci nominacji czy mianowania mimo, iż nie jest niezgodny z przepisami, tak bardzo godzi w cel upowszechniania idei samorządowej i zwiększenia partycypacji pewnych grup społecznych w życie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a nawet jest z tym celem sprzeczny. Pośrednio również wyrażono to w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹⁰⁷, dotyczącą charakteru prawnego uchwały w sprawie powołania i statutu rad seniorów. W uzasadnieniu faktycznym tegoż rozstrzygnięcia podniesiono, iż: „Naruszeniem art. 5c ust. 5 ustawy jest dyskrecjonalne postanowienie o możliwości uzupełnienia składu Rady Seniorów przez Prezydenta (...). Dowolność realizacji takiej kompetencji może stanowić przeszkodę w działaniu organu oraz nie wypełnia warunku «sprawnego sposobu wyboru członków». Zaznaczyć trzeba jednak, iż uzasadnienie wskazuje raczej na kwestie problemów organizacyjnych niż wynikających z wykładni celowościowej przepisu art. 5c ustawy o samorządzie gminnym.

Gdy mowa natomiast o zasadach działania gminnej rady seniorów niemożliwym jest zdefiniowanie tego pojęcia, gdyż obejmuje ono co najmniej podstawowe regulacje co do form sprawowania funkcji rady seniorów. Tym niemniej na pewno jednak nie można wprowadzać otwartego katalogu zadań organu wewnętrznego rady, o czym była mowa już wcześniej.

Poza pewną ogólną warstwą przedstawioną powyżej, można oczywiście zwiększyć poziom szczegółowości i rozstrzygać czy poszczególne przepisy bądź normy wpisują się w „tryb wyboru” lub „zasady

¹⁰⁵ M. Kolczyński, M. Faracik-Nowak, *Self-governance and political affiliation* [w:] *Preferencje polityczne*, red. M. Kolczyński, Z. Widera, nr 7, 2013, s. 82.

¹⁰⁶ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2.

¹⁰⁷ Rozstrzygnięcie nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 marca 2014 r. WNK.IV.4131.5.14 20.

działania” rady. Nie wydaje się to jednak wnosić dużo do dyskusji oraz komentarza do regulacji odnoszących się do gminnej rady seniorów. Warto jednak nadmienić jeden z wyroków WSA w Poznaniu, który w jego treści zawiera trzy ważne tezy co do zasadności odpowiednich przepisów w materii statutowej:

- 1) „Tryb wyboru członków rady oraz zasady jej działania”, który należy do materii statutowej, swym zakresem znaczeniowym obejmują jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie.
- 2) Regulacje w zakresie celu powołania, obszarów działania rady seniorów oraz jej zadań nie mieszczą się w pojęciu „powołania rady seniorów” ani też w pojęciu „trybu powoływania członków rady oraz zasad jej działania.
- 3) Określenie okoliczności wygaśnięcia mandatu mieści się w ramach upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia trybu wyboru członków rady seniorów i zasad jej działania¹⁰⁸.

6. *Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio.*

Jednostki pomocnicze gminy zasadniczo dzielą się na nazwane (określone *ex lege*, np. sołectwo) i nienazwane (pozostawione przez ustawodawcę do swobodnej decyzji rady, np. przysiółki). Tworzenie sołectw ograniczało się początkowo tylko do gmin wiejskich, a dzielnice i osiedla mogły być powoływane wyłącznie w gminach miejskich. Obecnie podział na jednostki typu wiejskiego oraz miejskiego normatywnie nie występuje¹⁰⁹. Co więcej mimo przypisania pewnych nazw do określonych form samorządu gminnego (np. sołectwo w gminie wiejskiej), w praktyce często sankcjonuje się historyczny podział jednostek pomocniczych, który wynika z ich specyficznej struktury wewnętrznej oraz z zakresu przekazywanych im zadań¹¹⁰. Jedynie

¹⁰⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r., IV SA/Po 353/18, LEX nr 2513946.

¹⁰⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 143.

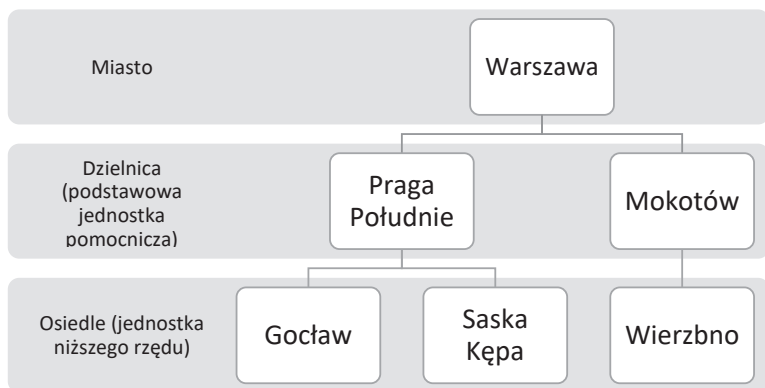
¹¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.

dzielnice miasta stołecznego Warszawy zostały powołane mocą ustawy, co oznacza, że ich likwidacja jest możliwa tylko na podstawie zmiany ustawy w tym zakresie, co świadczy o ich silniejszej pozycji prawnej.

O utworzeniu lub zniesieniu jednostek tego podziału decyduje rada gminy w formie uchwały. Dotyczy to również nadania danej jednostce pomocniczej statutu, który ma walor aktu prawa miejscowego. Ustawodawca przewidział fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych, która oznacza swobodę rady gminy w zakresie: ich utworzenia (dotyczy to zarówno jednostek niższego rzędu, jak i jednostek nienazwanych), kolejności ich powoływania (w tym powoływania organów jednostek nienazwanych), utworzenia jednostek na części terytorium gminy lub na całym jej terytorium. Swoboda ta nie oznacza dowolności w zakresie ich powołania i funkcjonowania¹¹¹.

W obowiązującym stanie prawnym można wyróżnić dwa poziomy tworzenia jednostek pomocniczych: stopnia podstawowego oraz niższego rzędu (art. 35 ust. 2 u.s.g.).

Schemat 1 – przykład podziału terytorialnego gminy na dwa poziomy jednostek pomocniczych



Źródło: opracowanie własne na podstawie podziału terytorialnego miasta stołecznego Warszawy.

¹¹¹ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, s. 130.

Należy zauważyć, iż ustawodawca pozostawia uchwałodawcy lokalnemu dużą swobodę w przedmiocie tworzenia jednostek pomocniczych. Nie jest to jednak pełna dowolność, uchwałodawca lokalny jest bowiem związany unormowaniami ustawowymi i statutowymi w tym zakresie¹¹². Celem tworzenia jednostek pomocniczych gminy jest włączenie ich w proces zarządzania gminą, wykonywania określonych zadań powierzonych w drodze statutu (w szczególności zadań o charakterze własnym), będących realizacją zasady pomocniczości w samorządzie gminnym¹¹³.

W przeciwieństwie do młodzieżowych rad gmin, gminne rady seniorów mogą być powoływane w jednostkach pomocniczych gmin po uprzednim wpisaniu tej kompetencji do statutu takiej jednostki przez radę gminy. Jak zostało podkreślone w literaturze, takie rozwiązanie ma zastosowanie przede wszystkim w stosunku do większych ośrodków¹¹⁴. Doprowadziło to do sytuacji, w której dwa tożsame pod względem charakteru organy na poziomie gminy nie mogą być już równe na poziomie jednostek pomocniczych. Jak wskazuje P. Bącał: „Należy wobec tego zadać pytanie, czy taka regulacja ustawowa jest w ogóle potrzebna. Jak pokazuje przykład młodzieżowych rad w jednostkach pomocniczych, obecność takich regulacji nie jest konieczna do powoływania tych podmiotów. Mimo to, takie postanowienie można uznać za zasadne. Przyznanie ustawowego prawa jednostkom pomocniczym zapewnia spójność systemową i zapobiega potencjalnym rozbieżnościom na tle interpretacyjnym między poszczególnymi samorządami. Jedyńm minusem takiej regulacji jest konieczność zawarcia tego uprawnienia w statutach jednostki pomocniczej, co w przypadku braku takowego i potrzeby nowelizacji, może przedłużać całą procedurę powołania”¹¹⁵.

Nie można jednak w pełni zgodzić się z powyższą opinią. Przede wszystkim jak zostało podkreślone wcześniej ustawodawca pozostawia uchwałodawcy lokalnemu dużą swobodę w przedmiocie tworzenia

¹¹² Wyrok NSA we Wrocławiu z 17.03.1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 82.

¹¹³ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5...*, s. 131.

¹¹⁴ D. Ziółkowski, *op. cit.*, teza 17.

¹¹⁵ P. Bącał, *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza* [w:] red. K. Łukomiak, *Prawo w Polsce 2000-2020*, Łódź 2020, s. 1057; M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, nr 7-8, s. 1053.

jednostek pomocniczych. Jednakże uchwałodawca lokalny jest związany unormowaniami ustawowymi i statutowymi w tym zakresie. Co więcej, jak zauważa M. Augustyniak związanie uchwałodawcy: „dotyczy również powoływania organów jednostek pomocniczych, które dla jednostek nazwanych zostały *expressis verbis* określone w ustawie i mają one charakter *ius cogens*”¹¹⁶.

Oczywiście, gminna rada seniorów jednostki pomocniczej gminy może powstać zarówno w jednostce nazwanej jak i nienazwanej. Sporna może być natomiast kwestia czy gminna rada seniorów może być powołana w jednostce niższego rzędu.

Zasadniczo w pierwszej kolejności fundamentalne znaczenie dla tematu ma rozróżnienie kompetencji od zakresu działania. Jak wskazuje M. Wierzbowski i A. Wiktorowska: „zakres działania organu obejmuje tylko wyliczenie spraw jakimi organ się zajmuje. Zakres działania organu jest zwykle określony w przepisach ustrojowych, powołujących dany organ. Przepisy określające zakres działania nie stanowią wystarczającej podstawy do podejmowania działań władczych przez organy państwowe. (...) Natomiast do podjęcia konkretnych działań władczych konieczny jest, obok przepisu określającego zakres działania, przepis upoważniający do podjęcia takiego działania, czyli przepis kompetencyjny”¹¹⁷.

Patrząc na normy prawne składające się na instytucję organu gminnej rady seniorów, żaden przepis nie upoważnia rady gminy do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej ewentualnego upoważnienia do przeniesienia kompetencji utworzenia rady seniorów w jednostce niższego rzędu (ew. upoważnienia do wykonywania kompetencji w imieniu jednostki podstawowej). Co do samej jednostki pomocniczej gminy nie istnieje żadna norma ustawowa, która akceptowałaby takie działanie, ale w dyspozycji art. 5c ust. 6 ustawy o samorządzie gminny uchwałodawca nie wyraża się jasno, o które jednostki pomocnicze (podstawowe czy niższego rzędu) mu chodzi. Co prawda konstrukcja upoważnienia statutowego rady gminy może sugerować, iż chodzi o tej podstawowy szczebel, jednakże jak wskazuje A. Wierzbica: „Ustawa nie reguluje drugiego stopnia podziału pomocniczego. Rada gminy

¹¹⁶ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5...*, s. 134.

¹¹⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kompetencje a zakres działania* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 181.

posiada zatem swobodę zarówno w zakresie jego wprowadzania, jak i regulowania sposobu jego funkcjonowania”¹¹⁸.

Wykładnia językowa nie daje zatem jednoznacznej odpowiedzi za jakąkolwiek koncepcją zatem mając na uwadze inne dostępne środki interpretacji należy stanąć na stanowisku, iż norma art. 5c ust. 6 odnosi się do możliwości utworzenia rady seniorów zarówno dla jednostek pomocniczych: stopnia podstawowego oraz niższego rzędu.

7. Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy

Konstrukcja art. 5c ust. 7 jest efektem nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w 2021 roku¹¹⁹. W pierwotnej wersji projektu ustawy¹²⁰, gminnej radzie seniorów przyznano obligatoryjną inicjatywę uchwałodawczą, co wywołało dość duże emocje oraz dyskusję wśród samorządowców, praktyków oraz teoretyków prawa.

Problem z takim rozwiązaniem pojawiłby się jednak w innym aspekcie – inicjatywa uchwałodawcza na szczeblu samorządowym odpowiada regułom dotyczącym inicjatywy ustawodawczej, wobec czego takowa ewentualna inicjatywa uchwałodawcza podmiotów jak młodzieżowe rady musiałaby przybrać formę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, szczególnie ze względu, że dotychczas żadne organy konsultacyjno-doradcze nie uzyskały takiej możliwości. Wobec czego, jak słusznie zauważył K. Szczucki: „wyjaśnienia wymaga zatem tworzenie wyłomu na gruncie przepisów dotyczących samorządu gminnego w postaci przyznania inicjatywy uchwałodawczej podmiotowi pełniącemu funkcję konsultacyjno-doradczą. Niezbędne jest zaprezentowanie argumentów przesądzających o konieczności przyjęcia takiego rozwiązania, przy jednoczesnym wykazaniu, że opiniowanie projektów uchwał dotyczą-

¹¹⁸ A. Wierzbica, A. Marekwa, R. Marchaj, *1.3.5. Podział pomocniczy (jednostki pomocnicze)* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 84.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021 poz. 1038).

¹²⁰ Informacja ze strony RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755758/12755759/> dokument484226.pdf (dostęp 21.07.2021).

cych młodzieży przez młodzieżową radę gminy projektodawca uznał za niewystarczający wkład tego podmiotu w proces uchwałodawczy”¹²¹.

Zagwarantowana została zatem nie inicjatywa uchwałodawcza rady seniorów, ale możliwość wystosowania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez uprawniony organ. Konstrukcja ta jest typowym przykładem pośredniej inicjatywy uchwałodawczej. Za uprawniony organ natomiast możemy uznać wójta, przewodniczącego rady, komisje rady, kluby radnych czy samym radnym, natomiast nie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, którą główną cechą jest oddolność¹²².

Powyższa regulacja stanowi zatem punkt pośredni – ustawodawca nie przyznał radom senioralnym inicjatywy uchwałodawczej, ale też nie ograniczył ich działania do opiniowania projektów uchwał dotyczących młodzieży. Wypada jednak pamiętać, że wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony do uprawnionego organu nie musi być przez taki organ zaakceptowany. Tym niemniej statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy powinny określić jak najbardziej optymalny tryb tej procedury, a negatywna decyzja organu uprawnionego powinna zostać obligatoryjnie uzasadniona gminnej radzie seniorów¹²³.

Pomimo, że w przepisach nie określono tej materii, statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy mogą określać treść i formę wniosku, ponieważ ustawowe upoważnienie do zgłoszenia do uprawnionych podmiotów wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej jest generalne. Nie można zatem stanąć na stanowisku, w którym każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać szczegółowej, wyraźnej podstawy prawnej jest nieważny, gdyż uregulowanie określonych kwestii ustrojowych tzw. milczeniem ustawodawcy, nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie¹²⁴.

Co również ważne, nie można uzależnić skuteczności wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej od tego czy odpowiednie przepisy co do trybu jego zgłaszania znajdują się w statucie gminy. W przypadku braku takowych należy stosować odpowiednie przepisy KPA, a jak zauważyło

¹²¹ Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp 21.07.2021).

¹²² O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 63.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

sądownictwo administracyjne „wskazać ponadto należy, że uregulowanie trybu zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej to obowiązek nałożony przez ustawodawcę na organ stanowiący, a nie jedynie fakultatywna kompetencja”¹²⁵.

Jest to niesamowicie interesujące, że polski ustawodawca po raz pierwszy w porządku prawnym po 1989 roku wprowadził instytucję pośredniej inicjatywy uchwałodawczej właśnie względem takich a nie innych organom jak młodzieżowe rady czy rady seniorów oraz czy był to efekt zamierzony. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano motywów podjęcia właśnie takiej decyzji. Na pewno powinna ona jednak zwiększyć wpływ tych organów na funkcjonowanie lokalnego samorządu i na pewno wiąże się z charakterem inicjatywnym rady, ale nie jest jego wyrazem (o czym była mowa przy omówieniu art. 5c ust. 4).

Co trzeba podkreślić, prawo do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej dotyczy *expressis verbis* gminnej rady seniorów i ta kompetencja nie może zostać przeniesiona na rady seniorów jednostek pomocniczych gminy.

¹²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 31.12.2021 r., NK-N.4131.83.16.2021.MC2, Dolno 2022, nr 25.

Rozdział III.

Analiza praktyczna i statystyczna działania gminnych rad seniorów

3.1. Metodyka i zakres badań

Podstawą badań są informacje uzyskane w lipcu 2022 roku od 2122 jednostek samorządu terytorialnego na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku o dostęp do informacji publicznej. W tym miejscu warto jednakże zaznaczyć, że pytania związane z badaniami zostały przesłane wyłącznie do gmin, miast na prawach powiatu oraz dzielnic m.st. Warszawy, do których kontakt drogą mailową znajduje się w ogólnodostępnej bazie prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celowo pominięto w korespondencji powiaty oraz województwa, gdyż odpowiednie ustawy dotyczące samorządu terytorialnego nie przewidują istnienia powiatowych czy wojewódzkich rad seniorów. Pomimo tego, nie wszystkie samorządy zrealizowały swój obowiązek odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej wynikający z art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Na wniosek – podstawę badań – nie odpowiedziało 439 jednostek samorządu terytorialnego.

Tab. 1 – Liczba uzyskanych odpowiedzi od jednostek samorządu terytorialnego

Rodzaj JST	Liczba uzyskanych odpowiedzi	Liczba nieuzyskanych odpowiedzi
Gminy	2038	439
Dzielnice	18	0
Miasta na prawach powiatu	66	0
Razem	2122	439

Źródło: badania własne.

Zanim przejdziemy do zakresu badań – kilka wniosków w zakresie samych odpowiedzi. Co widać po powyższej tabeli, jedynie na poziomie gmin nie otrzymano 100% odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej. Sam odsetek braku odpowiedzi nie różni się znacząco od tego, który występował w poprzedniej publikacji autorów dot. młodzieżowych rad gmin – wtedy, co prawda, zwrócili się oni do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (również do powiatów i województw), ale liczba nieuzyskanych odpowiedzi również oscylowała wokół 400 (dokładnie 410)¹²⁶. Z kolei zdecydowanie na plus warto ocenić ogólnodostępną bazę prowadzoną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, szczególnie, że w ostatnim czasie została ona zaktualizowana po dwóch latach, więc dysponuje dość nowymi danymi, które ułatwiają zbiorczy kontakt do jednostek samorządu terytorialnego.

We wniosku o dostęp do informacji publicznej autorzy zwrócili się z ośmioma ogólnymi pytaniami dotyczącymi szeroko pojętych gminnych rad seniorów. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedziały na następujące pytania oraz żądania:

1. Czy i od którego roku w jednostce samorządu terytorialnego funkcjonuje gminna rada seniorów lub inny organ reprezentujący osoby starsze?
2. Czy organ taki funkcjonował w przeszłości? Jeżeli tak to w jakich latach?
3. Jeżeli organ funkcjonuje lub funkcjonował, proszę o przesłanie uchwały powołującej taką radę, statutu/regulaminu rady seniorów, sprawozdań z jej działalności (jeżeli były prowadzone) i innych dokumentów dot. wyborów do tego organu (ordynacji wyborczej), jeżeli oczywiście nie stanowią części lub załącznika do statutu
4. Czy gminna rada seniorów posiada stałe źródło finansowania/swoj własny budżet? Jeżeli tak, to jaka jest jego wysokość i czy jest ona stała czy zmieniała się wraz z nowymi uchwałami budżetowymi?
5. Czy rada seniorów funkcjonowała w czasie pandemii? Czy została ona zawieszona? Chodzi o okres marzec 2020-marzec 2022 r.
6. Czy w ramach działań rady seniorów powołane są komisje/zespoły problemowe (np. komisja rewizyjna)?

¹²⁶ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 75.

7. Czy samorząd współpracuje z organizacjami pozarządowymi w ramach funkcjonowania gminnej rady seniorów? Jeżeli tak, to jakie środki z budżetu są na to przeznaczone?

Na podstawie otrzymanych ponad 2100 odpowiedzi autorzy zebrali wystarczającą grupę badawczą, aby przeanalizować i uszeregować podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem gminnych rad seniorów i przedstawić wnioski w najważniejszych kategoriach dot.:

- liczby gminnych rad seniorów na przestrzeni lat – w roku 2013 (wprowadzenia art. 5c ustawy o samorządzie gminnym), 2020 (po-czątek pandemii koronawirusa), 2021 oraz 2022 roku;
- przeznaczenia środków finansowych będących wyłącznie do dyspozycji danej rady seniorów i ich wysokości;
- współpracy między radą seniorów, urzędem gminy a organizacjami pozarządowymi;
- sposobu wyboru do gminnych rad seniorów;
- kadencyjności tego organu;
- wpływu pandemii na ciągłość funkcjonowania gminnych rad seniorów;
- istnienia oraz rodzajów komisji działających w ramach istnienia rad seniorów.

Celem badań jest więc stworzenie charakterystyk i działalności oraz funkcjonowania rad seniorów ze szczególnym naciskiem na okres pandemii koronawirusa.

3.2.Liczba gminnych rad seniorów

Pojęcie „funkcjonowania” gminnych rad seniorów jest dosyć problematyczne i nieściśle. Bardzo trudno odpowiedzieć sobie na te z pozoru najłatwiejsze pytanie: czy w danej gminie funkcjonuje rada seniorów? Wszystko to jest związane bardzo często z bałaganem prawnym związanym z ciągłym formalnym obowiązywaniem przepisów prawa miejscowego, które nie są stosowane. Kolejnym czynnikiem powodującym trudność w określeniu liczby istniejących rad seniorów jest aspekt socjologiczny, który jednak jest zdecydowanie bardziej charakterystyczny dla młodzieżowych rad gmin – stopniowe wyczerpanie zapału i chęci

działania¹²⁷. Co jednak dość ciekawe, bałagan prawny występujący w sytuacji istnienia uchwały powołującej gminną radę seniorów/młodzieżową radę gminy, która nie jest wykonywana jest często spotykany wyłącznie w przypadku organu młodzieżowego. Gdy mowa natomiast o radzie seniorów – lokalne prawodawstwo jest zazwyczaj uporządkowane, a niestosowane uchwały co do tej materii są w większości uchylane.

Z powyższych powodów zdecydowaliśmy się zastąpić czasowniki „jest” i „istnieje” czasownikiem „funkcjonuje”. Dzięki tej pozornie błahej zmianie powstała możliwość rzetelnego zmierzenia liczby gminnych rad seniorów aktywnie spełniających swoje zadania.

Za rady funkcjonujące uznaliśmy zatem te organy senioralne, które w okresie od 10 marca 2020 roku do 31 marca 2022 roku nie przestały faktycznie funkcjonować albo przestały funkcjonować, jednakże formalnie dalej trwała kadencja danej MR. Podstawowym kryterium uznania rady za funkcjonującą było ich ukonstytuowanie – czyli zebranie się na chociażby jedną sesję, zaprzysiężenie radnych oraz wybór prezydium gminnych rad seniorów. Takie kryterium zostało również zastosowane w badaniu liczby rad seniorów na lipiec 2022 r. Ponadto brano pod uwagę również tylko te rady, które zostały powołane zgodnie z obowiązującymi przepisami ustaw samorządowych, a więc tylko na podstawie art. 5c ustawy o samorządzie gminnych (i statutów dzielnic w przypadku dzielnic m.st. Warszawy).

Tak więc różnica w liczbie funkcjonujących rad w roku 2013, 2020 i 2022 jest bardzo dynamiczna. W roku 2013 (w trakcie uchwalania art. 5c ustawy o samorządzie gminnym) funkcjonowało 46 rad. W roku 2020¹²⁸ działało natomiast 356 gminnych rad seniorów oraz 18 dzielnicowych rad seniorów w m.st. Warszawie. Czyli łącznie 374 gminnych rad seniorów. Pandemia COVID-19 odcisnęła swoje piętno na funkcjonowaniu rad seniorów, jednakże nie w jakimś przytłaczającym stopniu. W roku 2021¹²⁹ liczba rad seniorów w gminach spadła do 327, a w dzielnicach do 17, zatem zanotowano spadek o 30 rad (ok. 8%). Porównując to z odsetkiem młodzieżowych rad (między 2020 a 2021 ich liczba spadła o 33%),

¹²⁷ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 77.

¹²⁸ Na dzień 10 marca 2020 r. – badania własne.

¹²⁹ Na dzień 31 grudnia 2021 r. – badania własne.

można powiedzieć, iż pandemia nie przeszkodziła znacząco w funkcjonowaniu rad senioralnych.

Powyższa teza znajduje oparcie w szczególności patrząc na liczbę gminnych rad seniorów w lipcu 2022 r.¹³⁰. Aktualnie funkcjonuje 375 rad seniorów na poziomie gmin oraz miast na prawach powiatu oraz 18 rad dzielnic Warszawy. Co warto zauważyć, w dodatkowych 13 gminach rady są w fazie ukonstytuowania, zatem do momentu wydania publikacji liczba działających rad seniorów przekroczy 400. Zestawiając to z liczbą odpowiedzi (2122) wychodzi na to, iż z tej próby, z której otrzymano odpowiedzi, rada seniorów występuje średnio prawie w co 5. gminie¹³¹ oraz wszystkich dzielnicach Warszawy.

Tab. 2 – Liczba funkcjonujących gminnych rad seniorów w jednostkach samorządu terytorialnego w obowiązującym w danym czasie stanie prawnym

Data	Liczba rad
2013	46
10.03.2020	374
31.12.2021	344
30.07.2022	393

Źródła: badania własne (dane z lat 2020,2021, 2022), M. Augustyniak, A. Barczewska-Dziobek, J. Czerw, G. Maroń, A. Wójtowicz-Dawid, *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016, s. 17 (dane z roku 2013).

Biorąc pod uwagę powyższą tabelę i odsetek odpowiedzi prawidłowych i zakładając, że liczba gminnych rad seniorów wzrosłaby wprost proporcjonalnie do liczby odpowiedzi z jednostek samorządu

¹³⁰ Na dzień 30 lipca 2022 r. – badania własne.

¹³¹ $375 \text{ (liczba rad seniorów w gminach i miastach na prawach powiatu)} / 2104 \text{ (ilość odpowiedzi z gmin i miast na prawach powiatu)} * 100\% = \text{ok.}18\% \text{ (w 18 gminach na 100).}$

terytorialnego, to możemy założyć, iż rad seniorów w Polsce jest ok. 474¹³²-490¹³³. Taka prosta proporcja może być jednak złudna, gdyż ciężko założyć, iż w pozostałych gminach, które nie odpowiadały na wniosek o dostęp do informacji publicznej, idea gminnych rad seniorów jest tak samo popularna.

Zdecydowanie lepszym sposobem na szacowanie ogólnej liczby rad seniorów jest statystyka i stosowanie przedziałów ufności. Przedział ufności to zakres liczbowy, w którym może zawierać się prawdziwa, nieznana wartość zmiennej. Przedział ufności jest wyznaczany z określonym prawdopodobieństwem trafności, nazywanym poziomem ufności. Przedział ufności informuje nas więc o tym na ile możemy ufać danej wartości (np. w poniższym badaniu liczba rad seniorów znajdzie się w przedziale z 90% prawdopodobieństwem). Dzięki badaniom znajdującym się w tabeli mamy dokładny obraz liczby rad seniorów w ciągu ostatnich 3 lat. Czysto statystycznie należy stwierdzić, że średnia arytmetyczna z prób wyniosła 370 rad z odchyleniem standardowym (czyli jak szeroko wartości jakiejś wielkości są rozrzucone wokół jej średniej) ok. 25 (dokładnie 24,7). Tak więc przyjmując przedział ufności o współczynniku ufności¹³⁴ $1-\alpha=0,9$, można uznać, iż liczba gminnych rad seniorów w latach 2020-2022 znajdowała się w przedziale $<328;412>$ ¹³⁵.

¹³² $393 (\text{liczba funkcjonujących rad seniorów}) / 2122 (\text{ilość odpowiedzi}) * 100\% = 18,5\%$; $18,5\% * (2477 + 18 + 66) = 474$, gdzie 2477 to liczba gmin, 18 to liczba dzielnic m.st. Warszawy, a 66 to liczba miast na prawach powiatu.

¹³³ $406 (\text{liczba funkcjonujących rad seniorów wraz z 13 radami, które są w trakcie ukonstytuowania}) / 2122 (\text{ilość odpowiedzi}) * 100\% = 19,1\%$; $19,1\% * (2477 + 18 + 66) = 490$, gdzie 2477 to liczba gmin, 18 liczba dzielnic m.st. Warszawy, a 66 liczba miast na prawach powiatu.

¹³⁴ Przedział ufności o danym współczynniku to najprościej mówiąc prawdopodobieństwo wyznaczenia takiego przedziału, że rzeczywista wartość parametru (w naszym przypadku liczba rad seniorów) w populacji (w naszym przypadku jednostek samorządu terytorialnego) znajdzie się w tym przedziale.

¹³⁵ Im mniejszy współczynnik ufności (większa α) tym mniejszy przedział, np. dla $1-\alpha=0,8$ przedział wynosi $<343;397>$.

3.3. Wpływ SARS-CoV-2 na działalność gminnych rad seniorów

Zdawać by się mogło, iż pandemia COVID-19 wpłynęła destrukcyjnie na działania rad seniorów. W rzeczywistości możemy mówić o bardziej przejściowych problemach. Jak pokazały analizy liczbowe – w okresie pandemii zaniechało swoją działalność wyłącznie ok. 30 rad senioralnych. Przejściowo wyglądało to trochę gorzej – w trakcie pierwszych 6 miesięcy aż 97 rad seniorów miało problemy z funkcjonowaniem, jednakże z biegiem czasu przypadki te znacząco malały. W pojedynczych sytuacjach natomiast poszczególne jednostki samorządu terytorialnego podjęły uchwałę w sprawie powołania rady seniorów, jednak przez pandemię nie udało się przeprowadzić wyborów.

Różnie natomiast wyglądało u seniorów przejście na tryb zdalny/hybrydowy, jednakże tak jak wcześniej wspomniano, problemy powoli wygasły od września/października 2020 roku. Samo funkcjonowanie w czasach pandemicznych funkcjonowało znacznie lepiej niż u młodzieżowych rad¹³⁶. Przyczynę tego można upatrywać w jednym, zasadniczym aspekcie. Podczas, gdy zazwyczaj główną funkcją młodzieżowej rady jest funkcja inicjatywna czy edukacyjna, tak rady seniorów zajmują się głównie działalnością konsultacyjno-doradczą. Biorąc to pod uwagę nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowanie tego organu bez przeprowadzania posiedzeń rzadziej niż raz na kwartał. Ewentualny problem w tym zakresie mógłby wynikać z dopuszczalności posiedzeń zdalnych oraz ewentualnej procedury zmian statutowych, które utrudniałyby szybkie działanie i możliwość spotkań radnych, jednakże w tym aspekcie jasno wypowiedział się WSA w Bydgoszczy. Zaznaczył on, iż mimo, że do młodzieżowej rady gminy i analogicznie gminnej rady seniorów „nie mają zastosowania przepisy ustawy covidowej określające podmioty uprawnione do wprowadzenia zdalnego trybu obradowania” to wprowadzenie takich przepisów w statutach tych organów nie stanowi naruszenia prawa¹³⁷.

Finalnie, SARS-CoV-2 nie doprowadził też do znacznego zmniejszenia częstotliwości pracy radnych. Podczas gdy przed pandemią średnia

¹³⁶ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 81-83.

¹³⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.

spotkań sesyjnych wynosiła co najmniej raz na kwartał, tak w okresie badanych 24 miesięcy (marzec 2020- marzec 2022) wynosiła ok. raz na 4 miesiące. Rady w tym czasie przeprowadziły średnio 6 spotkań o charakterze sesji. Mimo to, nie sposób nie zauważyć, iż przez pandemię aspekt działania gminnych rad seniorów uległ znaczącemu odformalizowaniu i uznaniowości, czego nie można uznać za jednoznacznie negatywny czynnik, o ile jest to kontrolowane. Kolejnym wnioskiem, może niezwiązanym *stricte* z działalnością rad seniorów, ale pozytywnym jest też zwiększenie kompetencji seniorów w zakresie nowych technologii, a przede wszystkim obsługi i możliwości korzystania z komputera. Bez tych umiejętności naprawdę ciężko byłoby działać radom seniorów w co bardziej newralgicznych momentach. Tym niemniej osoby starsze bardzo dobrze poradziły sobie z tym wyzwaniem, przez co wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie rad seniorów był znaczący, ale tylko przejściowo – przez pierwsze 6-9 miesięcy (najpóźniej do końca 2020 roku).

3.4. Finansowanie gminnych rad seniorów

Każdy organ, który realizuje swoje działania poprzez organizację wszelkiego rodzaju wydarzeń, kampanii czy po prostu inicjatyw, potrzebuje środków na ich realizację. Nie zawsze potrzebne są do tego środki finansowe, jednak niewątpliwie pieniądze są sporym ułatwieniem i dają więcej możliwości do realizacji działań. Kwestia finansowania gminnych rad seniorów została w różny sposób rozwiązana przez decydentów. Niektóre gminy po prostu w ramach budżetu wydzieliły część planowanych wydatków na pokrycie kosztów działalności gminnych rad seniorów. Jest to działaniem fakultatywne, ale wskazane, modelowe i godne pochwały. Częstym zjawiskiem jest jednak nie przyznawanie żadnego stałego finansowania, tylko działanie zadaniowe polegające na tym, iż organ wykonawczy przyznaje odpowiednie środki pieniężne na konkretne inicjatywy rady.

W przeprowadzonym badaniu jedynie 79 rad seniorów posiada stałe finansowanie na realizację swoich zadań, natomiast aż 314 z działających rad nie ma takiego. Nie jest to natomiast duże zaskoczenie – bardzo często budżet rady seniorów jest „ukryty” w planie finansowym

przyznany na działania wydziału czy jednostki organizacyjnej urzędu gminy, który zapewnia obsługę radzie. Pewna kwota przeznaczona na działanie rady seniorów może też znajdować się w granie dla organizacji pozarządowej przeznaczonym na obsługę rady. Taka praktyka nie jest zresztą dość niespotykana, szczególnie gdy organizacja pozarządowa zajmuje się obsługą administracyjną i merytoryczną rady

Tab. 3 – Liczba rad seniorów posiadających stałe finansowanie – stan na 30 lipca 2022 r.

Liczba rad seniorów ze stałym finansowaniem	Liczba rad seniorów bez stałego finansowania
79	314

Źródło: badanie własne.

Należy również zwrócić uwagę na kwoty, które były przekazywane w ramach stałego finansowania. Ich wysokość była bardzo różna, zaczynając od 1000 zł, do nawet 50 tys. zł. Nie ma natomiast zależności między kwotą finansowania a rodzajem jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście może rzucać się w oczy przykład Warszawy, gdzie magistrat w ramach konkursu ofert na wsparcie działalności Warszawskiej Rady Seniorów na lata 2020-2022 przekazał łącznie 730000 złotych, natomiast były to środki przekazane organizacji pozarządowej na kompleksową i całkowitą obsługę rady. W pozostałych przykładach było naprawdę różnie – miasto Rybnik potrafiło przeznaczyć na wydatki rady seniorów w 2022 roku 3000 złotych, podczas gdy miasto Namysłów na ten cel przeznaczyło 50000 złotych.

Tab. 4 – Wysokość budżetu do dyspozycji rad seniorów – stan na 30 lipca 2022 r.

Wysokość stałego budżetu MR	Liczba GR
Do 5 tys. zł	45
5-20 tys. zł	22
Powyżej 20 tys. zł	12

Źródło: Badanie własne.

W kontekście omawiania tej tematyki należy bardzo negatywnie ocenić fakt, że ustawodawca nie umieścił w nowych przepisach kwestii zwrotów kosztów podróży zarówno w przypadku dojazdów na posiedzenia, jak i reprezentacji rady na zewnątrz. Przez brak takiej regulacji może powstać dość duży problem w przypadku prawnej możliwości finansowania takich zwrotów. Sytuacja jest również o tyle kuriozalna, iż przepis dot. zwrotów kosztów podróży znalazł się w art. 5b ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym, który odnosi się do członków młodzieżowej rady gminy.

3.5. Współpraca gminnych rad seniorów z organizacjami pozarządowymi

O współpracy między gminnymi radami seniorów a organizacjami pozarządowymi, w kontekście Warszawy i konkursu ofert na wsparcie działalności Warszawskiej Rady Seniorów na lata 2020-2022, była już mowa powyżej. Wobec braku tożsamyh przepisów co do art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu: „Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy”, w przypadku rad seniorów obsługa administracyjna może zostać powierzona organizacjom pozarządowym.

Co widać na pierwszy rzut oka – nadspodziewanie dużo samorządów współpracuje z organizacjami pozarządowymi w kontekście działań

rad seniorów. Mówiąc o tym dokładniej- ponad połowa tego rodzaju funkcjonujących organów (201) bardziej lub mniej aktywnie współdziała z sektorem trzecim. Współpraca ta w większości przypadków ma charakter doraźny – funkcjonuje ona w przypadku organizacji wydarzeń lub konkursów w tematyce, którą zajmuje się dana fundacja czy stowarzyszenie, ale również często organizacje pozarządowe prowadzą warsztaty oraz szkolenia dla radnych lub prowadzą inną działalność o bardziej „charakterze”. Zazwyczaj również na współpracę między radą a NGO nie są przeznaczane żadne środki z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego – sytuacja ta występuje zazwyczaj w miastach na terenie powiatu z kilkoma wyjątkami (razem w 48 jednostkach samorządu terytorialnego).

Na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nie musi znajdować się wyłącznie gminna rada seniorów jako jedyny podmiot działający w sposób kompleksowy w tematyce polityki senioralnej. Bardzo często na terenie gmin czy dzielnic znajdują się też kluby seniora, gminne koła emerytów i rencistów czy lokalne stowarzyszenia działające na rzecz seniorów. W ramach ich działalności gmina może, a nawet powinna współpracować z takimi organizacjami, a w ramach możliwości przeznaczać na ten cel odpowiednie środki. Wszelkie kwestie finansowe oraz pomoc zarówno samorządu jak i rządu dla organizacji pozarządowych powinna opierać się na zasadach przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Trzeba natomiast przyznać, że potencjał takiej współpracy może być ogromny. Daje ona duże pole manewru oraz swobodę we wspólnym kształtowaniu pewnych inicjatyw w ramach współpracy między jednostką samorządu terytorialnego, organizacją pozarządową a gminną radą seniorów. Ponadto bardzo wiele organizacji pozarządowych działa w charakterze eksperckim w określonych dziedzinach, co również może i powinno być wykorzystywane przy organizacji inicjatyw przez te trzy podmioty.

W końcu warto podkreślić, iż istnieją fundacje i stowarzyszenia, które zajmują się *stricto* działaniami w sferze określonej przez art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dobrą praktyką jest zatem przeznaczanie i pozyskiwanie środków oraz wdrażanie inicjatyw koordynowanych przez trzy wyżej wspomniane rodzaje podmiotów. Dzięki temu rada seniorów będzie mogła w pełni spełniać funkcję inicjatywną

oraz włączać w swoje działania inne podmioty, które w swoich celach również zawierają zadania związane z działaniem na rzecz społeczności lokalnej.

3.6.Sposób wyboru gminnych rad seniorów

W przeciwieństwie do młodzieżowych rad gmin, problematyka sposobu wyborów gminnych rad seniorów w niniejszym podrozdziale ograniczać się będzie do kwestii przedmiotowej. Celowo pominięty zostanie aspekt podmiotowy gminnych rad seniorów, gdyż ustawodawca poświęcił mu przepis art. 5c ust. 4. Warto jednak w tym miejscu dodać, iż pomimo wcześniej cytowanych tez z wyroku WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r. dotyczących braku możliwości powołania swoich przedstawicieli do rady seniorów przez radę gminy oraz wójta, w przytłaczającej większości przypadków pewną liczbę członków rad senioralnych stanowią właśnie przedstawiciele tych organów. W niepełna 20% przypadków (75 przypadkach) członkowie rady byli wyłącznie wskazywani przez podmioty wskazane w art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Pokazuje to skalę ingerencji w działania rady seniorów dotyczącej powoływania tego gremium „ze wskazaniem” części kandydatów, a potem członków bezpośrednio przez prezydenta/burmistrza/wójta lub organ stanowiący gminy.

Gdy mowa natomiast o samych wyborach w ok. 90% przypadków (349) rady seniorów wybierane są w całości w różnych odmianach „konkursu zgłoszeń”. Często wyboru dokonuje komisja składająca się z członków powołanych przez organ wykonawczy, organ stanowiący gminy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką polityki senioralnej. Dość często wyborów dokonują różne komisje – członkowie organizacji pozarządowych wybierają z puli kandydatów określoną liczbę „swoich” członków rady seniorów, tak samo robi rada gminy oraz burmistrz. W przypadku „przedstawicieli osób starszych” sytuacja wygląda dwójako: albo są wybierani przez komisję w ramach „konkursu” albo wybierani są na pojedynczym zebraniu ogłaszanym przez organ wykonawczy gminy (coś na wzór zebrania wiejskiego, z tym, że oczywiście w tym przypadku czynne

prawo wyborcze mają osoby starsze zdefiniowane w aktach prawa miejscowego dot. wyborów do gminnej rady seniorów, najczęściej statucie albo ordynacji wyborczej).

Nasz modelowy przykład wyboru (tzn. „przedstawiciele osób starszych” wybierani w wyborach bezpośrednich i „przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych” wybierani decyzją komisji składających się z osób reprezentujących wszystkie podmioty działające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego zajmujące się polityką senioralną) nie jest zbyt popularny. Taki przykład ordynacji występuje raptem w 20 przypadkach. Statystyka ta mogłaby ulec lekkiej poprawie, gdyż w kilkunastu przypadkach gmin zastosowano ten model z jedną modyfikacją – w komisjach wybierających „przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych” znajdowali się reprezentanci rady gminy oraz wójta/burmistrza, co uważamy za niewskazane – wszakże organy gminy nie są ani osobami starszymi¹³⁸ ani podmiotami działającymi na rzecz osób starszych¹³⁹.

Nie brakuje jednak bardziej „niekonwencjonalnych” przypadków wyboru członków gminnej rady seniorów. Warto w tym miejscu przytoczyć jeden z bardziej oryginalnych. Mowa tu o sposobie wyborów członków rady seniorów gminy Krapkowice. Otóż na podstawie protokołu z wyborów tamtejszej rady możemy dowiedzieć się, iż członkowie rady seniorów zostali wybrani tam w drodze... losowania¹⁴⁰. Ten jakże oryginalny sposób wyboru niesie za sobą jednak dwa zasadnicze problemy – trudno mówić w tym przypadku o zachowaniu zasady równości między kandydatami oraz naprawdę ciężko pogodzić to z upowszechnianiem idei samorządowej czy promocją angażowania się seniorów w życie samorządu.

¹³⁸ Mowa o organach, a nie osobach pełniących funkcje.

¹³⁹ Oczywiście w ramach prowadzonych polityk miejskich zajmują się oni problematyką osób starszych, ale nie jest to działanie na rzecz osób starszych *sensu stricto*.

¹⁴⁰ Protokół z Wyborów Gminnej Rady Seniorów w Krapkowicach sporządzony dnia 21 marca 2022 r. przez Komisję Wyborczą powołaną do ustalenia wyników wyborów do Gminnej Rady Seniorów w Krapkowicach Zarządzeniem Burmistrza Krapkowic Nr 856/2022 z dnia 11 marca 2022 r., <https://bip.krapkowice.pl/download/attachment/69475/protokol-komisji-wyborczej-z-przeprowadzonych-wyborow-na-czlonkow-do-gminnej-rady-seniorow-w-krapkowicach-wersja-dostepna.pdf> (dostęp 31.07.2022).

Tab. 5 – Metody wybierania członków gminnych rad seniorów – stan na 31 lipca 2022 r.

Metoda wyboru	Liczba
Konkursy zgłoszeń	349
Wybory bezpośrednie + konkursy zgłoszeń	33
Inne	11

Źródło: badanie własne.

Ostatecznie, należy też zwrócić uwagę (trochę wracając do samej osoby radnego), że bardzo ważne jest również, aby dokładnie ustalić bierne oraz czynne prawo wyborcze tak, aby konkretne przepisy nie dyskryminowały ani zbytnio nie ograniczały osobom starszym możliwości głosowania czy kandydowania oraz skorelować to z równym dostępem do głosowania.

3.7. Kadencja gminnych rad seniorów

Długość kadencji rad seniorów jest ustalona w statucie, nadawanym przez radę gminy. Praktyka w tej materii jest różna i w zasadzie nie ma żadnej reguły czy uniwersalnej zasady, którą rady podążają, jednakże kadencje zdecydowanej większości z nich są dłuższe od 3 lat. W zaledwie 6 radach kadencja wynosiła rok, 26 – 2 lata, 76 – 3 lata. W prawie połowie rad okres ich kadencji wynosił 4 lata (dokładnie w 193 radach), natomiast w 85 przypadkach był tożsamy z długością trwania kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego).

Pojęcie kadencji odnosi się do samej długości kadencji rad seniorów, a nie zawsze do długości mandatu radnego. Bardzo ciekawy jest tu przykład Poznania, w którym rada jest powoływana na czas nieokreślony, natomiast skład osobowy rady powoływany jest na okres kadencji Rady Miasta Poznania (czyli 5 lat)¹⁴¹. Taki sam przykład jest również w mniejszych gminach np. Pleszewie. Rozróżnienie między kaden-

¹⁴¹ Zob. § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr VII/39/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 10 lutego 2015 r.

cyjnością organu a długością mandatu radnego jest szczególnie ważne w przypadku przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Otóż w tym przypadku szczególnie często może zdarzyć się tak, iż z przyczyn niezależnych od działania rad seniorów osoby te zakończą swój stosunek pracy czy wolontariatu w ramach podmiotu działającego na rzecz osób starszych. W tym przypadku dochodzi do dość niekomfortowej sytuacji, ponieważ członek rady *de facto* nie jest już przedstawicielem podmiotu go zgłaszającego, natomiast na pewno nie można mu odmówić wiedzy i rozeznania dot. polityki senioralnej w danej gminie. W tym przypadku rada seniorów ma 2 wyjścia z sytuacji, które sprowadza się do kwestii uzależnienia mandatu od bycia „przedstawicielem podmiotów działających na rzecz osób starszych”. Mając na uwadze rozważania teoretycznoprawne można stanąć na stanowisku, iż jeżeli ta osoba nie ukończyła wieku lub nie posiada cech uprawniających ją do startu jako „przedstawiciel osób starszych”, to przy pozbawieniu tej drugiej cechy¹⁴² nie może ona zasiadać w strukturach rady. Praktyka wskazuje na mniej oczywiste przypadki, zatem rozwiązywanie tego rodzaju dylematów *ad casum* przez gminną radę seniorów nie powinno być oceniane negatywnie.

Tab. 6 – Czas kadencji funkcjonujących gminnych rad seniorów – stan na 30 lipca 2022 r.

Czas kadencji	Liczba
Rok	6
2 lata	26
3 lata	76
4 lata	193
5 lat (zgodnie z czasem trwania kadencji organów samorządu terytorialnego)	85
nieokreślony	7

Źródło: Badanie własne.

¹⁴² Przedstawiciela podmiotów działających na rzecz osób starszych.

3.8. Komisje i zespoły gminnych rad seniorów

W ramach działalności gminnej rady seniorów oprócz jej całego składu powoływane są komisje zajmujące się określonymi sprawami, w których zasiada zazwyczaj mniejsza ilość osób niż w całym gremium.

Bardzo rzadko spotyka się jednak obligatoryjność tworzenia pewnych określonych komisji. Najczęściej w samym statucie uchwałodawca zapewnia możliwość tworzenia komisji problemowych, zespołów roboczych lub zespołów problemowych. Różnica między nimi jest zwykle trudno zauważalna i zazwyczaj określenia „komisje” i „zespoły” stosuje się zamiennie, jednakowoż doktryna wskazuje różnicę w stosowaniu tej terminologii. Otóż komisja jest powoływana zazwyczaj na okres danej kadencji i zajmuje się szerszym i bardziej ogólnym spektrum np. komisja sportu. Natomiast zespół roboczy/problemowy to pewna grupa radnych, powołana *ad hoc*, w przypadku wykonania jakiegoś konkretnego celu np. zorganizowania konkursu czy wydarzenia. Bardzo często zespoły robocze mają również charakter nieformalny – *de facto* funkcjonuje zespół radnych, która zajmuje się danym wydarzeniem, inicjatywą czy przedmiotem działań rady, jednakże nie jest grupą powołaną oficjalnie przez organ, którym jest gminna rada seniorów¹⁴³.

Natomiast w przypadku statutów rad seniorów przy procedurze wyboru organów wewnętrznych bardzo rzadko jest mowa o powołaniu komisji skrutacyjnej. Jest to szczególnie ważne i niezbędne przy tajnym głosowaniu, a takim bez wątpienia jest głosowanie osobowe na członków poszczególnych organów gminnych rad seniorów.

Statuty gminnych rad bardzo rzadko enumeratywnie wymieniają komisje, które działają w ramach funkcjonowania tego gremium, a nawet dość często nie zawierają żadnego przepisu dot. możliwości powołania komisji czy zespołów problemowych. Nawet w przypadku wyliczenia, nie można uznać, że jest to wyliczenie zupełne. Otóż statut nie może w żaden sposób zabronić radnym zrzeszania się w mniejszych grupach w ramach aktywności w radzie. Ponadto rada może podejmować wszelkie działania w zakresie swojej działalności. Tak więc w żaden sposób nie można stwierdzić, że w ramach zaopiniowania pewnego projektu uchwały rady miasta czy przygotowania wniosku

¹⁴³ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 95-96.

o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej rada seniorów nie może stworzyć zespołu roboczego/komisji problemowej w celu przygotowania opinii czy projektu uchwały i przedłożenia jej do akceptacji całemu gremium. Sytuacja wydaje się trochę bardziej skomplikowana przy braku przepisu dot. możliwości powołania zespołów/komisji w ramach gminnej rady seniorów. Tym niemniej w tej sytuacji warto odnieść się do celów i zadań rad oraz pewnej swobody w możliwości wewnętrznej organizacji rady. O tyle, o ile organy rady stanowią wyłączną materię statutową, tak możliwość utworzenia pewnej wewnętrznej organizacji rady w postaci utworzenia doraźnych zespołów powinna mieścić się w pewnym luzie decyzyjnym organu, który można wywnioskować z celów jego powołania oraz jego zadań i kompetencji. Na przykład trudno wyobrazić sobie, by cała rada przygotowywała wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej czy proponowany projekt uchwały do tego wniosku – zawsze będzie to robiła pewna mniejsza grupa. Tym niemniej w celu uniknięcia problemów oraz wątpliwego propagowania idei samorządowej poprzez „zabronienie” radzie tworzenia mniejszych zespołów sugeruje się zawarcie tej materii w statucie rady seniorów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział IV.

Wzory dokumentów przydatnych w działaniu i tworzeniu gminnej rady seniorów

4.1. Wniosek o powołanie gminnej rady seniorów

Miejscowość, data

Mieszkańcy gminy

Stowarzyszenie/Fundacja

Rada Gminy

WNIOSEK O POWOŁANIE GMINNEJ RADY SENIORÓW

Mając na względzie treść art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) wnosimy o utworzenie w gminie gminnej rady seniorów.

UZASADNIENIE

.....
.....
.....
.....

WNIOSKODAWCY:

imię i nazwisko¹⁴⁴

podpis

adres zamieszkania

¹⁴⁴ W przypadku stowarzyszeń czy fundacji: nazwa, adres siedziby, podpis osób upoważnionych do reprezentowania, ew. nr identyfikacyjny (KRS/REGON)

4.2.Uchwała w sprawie powołania gminnej rady seniorów

UCHWAŁA NR

RADY GMINY

z dnia

w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy

Na podstawie art. 5c ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1 Powołuje się Gminną Radę Seniorów ww celu pobudzenia aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.

§ 2 Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy

§ 3 Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

4.3.Statut gminnej rady seniorów

UCHWAŁA NR

RADY GMINY

z dnia

w sprawie uchwalenia Statutu Rady Seniorów Gminy

Na podstawie art. 5c ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) w związku z Uchwałą nr Rady Gminy z dnia w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy (Dz. Urz. Woj. poz.) uchwala się, co następuje:

Postanowienia ogólne

§ 1

1. Gminna Rada Seniorów działa na podstawie art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.).

2. Statut określa tryb wyboru i sposób powoływania członków Rady Seniorów Gminy oraz zasady i zakres działania.
3. Głównym celem Gminnej Rady Seniorów jest budowanie solidarności międzypokoleniowej oraz realizacja działań w zakresie pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w gminie
4. Gminna Rada Seniorów reprezentuje interesy seniorów wobec władz Gminy.
5. Rada jest organem opiniodawczym, doradczym i inicjatywnym.
6. Rada współpracuje z jednostkami organizacyjnymi Urzędu Gminy w celu opiniowania projektów uchwał Rady Gminy, które dotyczą osób starszych oraz doradza Radzie Gminy w zakresie innych spraw dotyczących osób starszych.
7. Rada może współpracować z organizacjami pozarządowymi, instytucjami i jednostkami administracji publicznej i niepublicznej świadczącej usługi na rzecz seniorów oraz z innymi Radami Seniorów w Polsce.

Cele i zasady działania

§ 2

Rada działa w następujących obszarach:

- 1) budowanie solidarności międzypokoleniowej;
- 2) zapobieganie wykluczeniu seniorów;
- 3) wspieranie i inicjowanie aktywności osób starszych;
- 4) profilaktyka i promocja zdrowego stylu życia seniorów;
- 5) mieszkalnictwo dla seniorów;
- 6) dostęp do edukacji i kultury;
- 7) rozwój form wypoczynku;
- 8) budowanie pozytywnego społecznego wizerunku osób starszych.

§ 3

Do zadań Rady należy:

- 1) współpraca z władzami Gminy przy podejmowaniu decyzji dotyczących potrzeb osób starszych;
- 2) wydawanie opinii, formułowanie wniosków wobec władz Gminy przedstawiających potrzeby i służących rozwojowi działalności na rzecz osób starszych;

- 3) zgłaszanie uwag i opiniowanie aktów prawa miejscowego, które wpływają na sytuację seniorów;
- 4) monitorowanie potrzeb seniorów na terenie Gminy;
- 5) inicjowanie działań mających na celu upowszechnianie współpracy społeczności osób starszych z organami publicznymi oraz prywatnymi;
- 6) promocja działań ukierunkowanych na potrzeby seniorów.

Członkostwo w Radzie

§ 4

1. Kadencja Rady trwa lata od momentu zaprzysiężenia jej członków.
2. Po zakończeniu kadencji Rada sprawuje swoje statutowe zadania do czasu powołania składu Rady na nową kadencję.
3. Skład osobowy Rady na nową kadencję powołuje się w formie uchwały Rady Gminy/Zarządzenia Wójta Gminy
4. Radnym może zostać osoba, która ukończyła 60. rok życia i stale zamieszkuje Gminę, zwana dalej seniorem.
5. W skład Rady wchodzi seniorzy (... osób), wybierani w głosowaniu bezpośrednim, tajnym, na spotkaniu otwartym zwołanym przez Wójta w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty zakończenia przyjmowania zgłoszeń kandydatów oraz przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych (... osób) wybierani przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, które działają na rzecz środowiska osób starszych, a także przez przedstawicieli rad osiedli, klubów seniora i Uniwersytetów Trzeciego Wieku.
6. Zasady i terminy naboru kandydatów na członków Gminnej Rady Seniorów oraz tryb i zasady wyboru seniorów w ramach spotkania otwartego określa zarządzenie Wójta.
7. Przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych wybierani są na spotkaniu Wójta z organizacjami pozarządowymi, radami osiedli, klubami seniora i Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Tryb powoływania członków oraz zasady ich zgłaszania określa zarządzenie Wójta.

8. Kandydaci, którzy nie weszli do składu Rady, tworzą listę rezerwową zgodnie z liczbą uzyskanych głosów z rozróżnieniem na seniorów oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych.

§ 5

1. Rada obraduje na sesjach, zwoływanych nie rzadziej niż raz na kwartał.
2. Rada może odbywać sesje w trybie nadzwyczajnym, zwołane na wniosek co najmniej 1/3 członków Rady, w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku.
3. Zebranie nadzwyczajne może być również zwołane na wniosek Wójta.
4. W uzasadnionych przypadkach sesję Rady można przeprowadzić przy pomocy środków bezpośredniego komunikowania się na odległość, na wniosek Wójta lub 1/3 członków Rady na 7 dni przed datą planowanego posiedzenia. Decyzję w tej sprawie podejmuje Prezydium Rady.

Tryb pracy Rady

§ 6

1. Rada podejmuje decyzje i pracuje na posiedzeniach.
2. Posiedzenia zwołuje, prowadzi i zamyka Przewodniczący Rady, a w razie jego nieobecności Wiceprzewodniczący. W przypadku ich nieobecności obowiązki przekazywane są Sekretarzowi.
3. Projekt porządku obrad ustala Prezydium Rady.
4. O posiedzeniach zawiadamia się członków Rady, Wójta Gminy oraz Przewodniczącego Rady Gminy najpóźniej 14 dni przed ustalonym terminem obrad. Zawiadomienie można również wysłać na adres e-mail wskazany przez członka Rady. Zawiadomienie powinno zawierać:
 - 1) dane o miejscu i czasie rozpoczęcia posiedzenia;
 - 2) porządek obrad;
 - 3) projekty uchwał i niezbędne materiały związane z przedmiotem obrad.
5. Wniosek o zmianę porządku obrad może zgłosić każdy członek Rady przed jego zatwierdzeniem.

6. Rada podejmuje uchwały i stanowiska w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy jej składu.
7. Rada może podejmować decyzje w trybie obiegowym w wyznaczonym przez Przewodniczącego Rady terminie.
8. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos Przewodniczącego.
9. Członek Rady ma prawo zgłosić wniosek, który podlega głosowaniu jawnemu i przyjmowany jest zwykłą większością głosów.
10. Na wniosek członka Rady Rada może postanowić o przerwaniu obrad i kontynuowaniu w innym wyznaczonym terminie.
11. Przewodniczący obrad podejmuje decyzję o przerwaniu zebrania w przypadku stwierdzenia braku quorum, wyznaczając jednocześnie nowy termin posiedzenia.

§ 7

1. Sekretarz sporządza z każdego posiedzenia protokół, stanowiący urzędowy zapis przebiegu obrad, podejmowanych uchwał i stanowisk. Do protokołu dołącza się listę obecności.
2. Protokół należy przyjąć podczas następnego posiedzenia.
3. Protokół podpisuje Sekretarz oraz Przewodniczący Rady

§ 8

1. Warunki organizacyjne niezbędne dla prawidłowej pracy Rady zapewnia Urząd Gminy, w tym środki finansowe na realizację zadań Rady.
2. Rada może korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych.

§ 9

1. Członek Rady ma obowiązek czynnie uczestniczyć w pracach Rady.
2. Członkowie Rady pełnią swoje funkcje nieodpłatnie.
3. Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje każdemu członkowi Rady.
4. Rada może odwołać członka Rady w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady.

§ 10

1. W celu zbadania określonego problemu, przygotowania projektu uchwały lub stanowiska Rady oraz w innych ważnych sprawach Rada może powołać Zespół Problemowy, zwany dalej Zespołem.

2. Rada powołuje Komisję Rewizyjną.
3. W skład Komisji Rewizyjnej wchodzi trzech Radnych, niebędących członkami Prezydium.
4. Do zadań Komisji Rewizyjnej należy:
 - 1) kontrola zgodności działania Prezydium ze Statutem,
 - 2) kontrola wykonywania uchwał Rady przez Prezydium,
 - 3) wykonywanie innych zadań zleconych przez Radę.
5. Do pomocy przy realizacji zadań Rada może powoływać inne stałe Komisje.
6. Powołanie Zespołu lub Komisji odbywa się w drodze uchwały Rady. Uchwała określa w szczególności: zadania Zespołu lub Komisji, ich skład, okres, w jakim powinny zostać wykonane zadania określone w uchwale, sposób wykorzystania wyników pracy Zespołu lub Komisji.

§ 11

1. Kandydatów na członków Zespołu wyłania się spośród członków Rady. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest powołanie do składu Zespołu osób niebędących członkami Rady.
2. Prawo zgłaszania kandydatów na członków Zespołu lub Komisji przysługuje wszystkim członkom Rady.
3. Zespół i Komisja przedstawia wyniki swoich prac na zebraniach Rady.

§ 12

1. Uchwały i stanowiska Rady są odrębnymi dokumentami, dotyczą opinii i wniosków o zasadniczej randze.
2. Uchwały i stanowiska Rady podpisuje Przewodniczący Rady.
3. Uchwały i stanowiska Rady są opatrzone kolejnymi numerami i oznaczone datą ich podjęcia.
4. Uchwały i stanowiska Rady ewidencjonuje oraz przechowuje Urząd Gminy
5. Opiniowanie projektu uchwały Rady Gminy lub aktu prawa miejscowego dotyczącego osób starszych bądź działań realizowanych na ich rzecz przez instytucje publiczne i społeczne powinno się odbywać najpóźniej na 21 dni przed planowaną sesją Rady Gminy

6. Termin wyrażania opinii przez Radę wynosi 14 dni od otrzymania projektu dokumentu do konsultacji.
7. W szczególnych okolicznościach uzasadnionych interesem publicznym termin przekazania Radzie projektu dokumentu wynosi 7 dni przed planowaną sesją Rady Gminy, wyrażenia opinii zaś 3 dni. Rada może wówczas przeprowadzić konsultację w trybie obiegowym zgodnie z § 6.
8. Nieprzedstawienie opinii w wyżej wymienionym terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.
9. Uchwały i stanowiska Rady otrzymuje Wójt Gminy, Przewodniczący Rady Gminy i wszyscy radni Rady Gminy
10. Rada może występować z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do podmiotów wskazanych w § Statutu Gminy, w trybie przewidzianym w § Statutu Gminy przyjętego w ramach Uchwały nr Rady Gminy z dnia w sprawie nadania statutu Gminie (Dz. Urz. Woj. poz.).

Wybór oraz odwołanie Przewodniczącego, Prezydium Rady i członka Miejskiej Rady Seniorów

§ 13

1. Pierwsze posiedzenie Rady zwołuje Wójt Gminy, na którym wybierane jest Prezydium Rady.
2. Przewodniczący, Wiceprzewodniczący i Sekretarz stanowią Prezydium Rady.

§ 14

1. Przewodniczącego Rady, Wiceprzewodniczącego i Sekretarza wybiera się spośród członków Rady w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, na okres kadencji Rady.
2. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, głosowanie powtarza się, ograniczając je do dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali w stosunku do pozostałych największą liczbę głosów.

3. Członkowie Rady mogą odwołać członka Prezydium lub całe Prezydium.
4. Z wnioskiem o odwołanie członka lub całego Prezydium może wystąpić minimum 1/3 członków składu Rady.
5. Głosowanie w sprawie odwołania członka lub całego Prezydium należy przeprowadzić na następnym posiedzeniu Rady.
6. Odwołanie członka lub całego Prezydium następuje w drodze głosowania tajnego, bezwzględną większością głosów.

§ 15

1. Gminna Rada Seniorów może odwołać członka Rady przed zakończeniem kadencji Rady, w szczególności:
 - 1) na wniosek tego członka;
 - 2) na wniosek podmiotu reprezentowanego przez tego członka;
 - 3) w przypadku skazania członka Rady prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 4) w przypadku ujawnienia okoliczności mogących podać w wątpliwość wiarygodność członka Rady niezbędną do wypełniania zadania o charakterze zaufania publicznego;
 - 5) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech posiedzeniach Rady, po uprzednim poinformowaniu członka o zamiarze odwołania.
2. Gminna Rada Seniorów może uzupełnić skład Rady w trakcie kadencji z listy rezerwowej, z zachowaniem zasady określonej w § 4 ust. 8.

§ 16

1. Do zadań Przewodniczącego Rady należy:
 - 1) zwoływanie zebrania Rady i ustalanie porządku obrad;
 - 2) przewodniczenie posiedzeniom Rady;
 - 3) reprezentowanie Rady na zewnątrz;
 - 4) organizowanie pracy Prezydium Rady;
 - 5) podpisywanie korespondencji wychodzącej;
 - 6) przygotowanie sprawozdania rocznego z działalności Rady.
2. Wiceprzewodniczący Rady sprawuje funkcję Przewodniczącego Rady w razie niemożności pełnienia przez niego obowiązków.

3. Sekretarz Rady przygotowuje dokumenty na posiedzenia Rady, zawiadamia członków Rady o wyznaczonych posiedzeniach, sporządza protokoły z zebrań.
4. Sprawozdania roczne oraz całościowe z działalności Rady opracowuje Przewodniczący do 31 marca roku następnego.

Postanowienia końcowe

§ 17

Zmiany niniejszego Statutu mogą być dokonane w trybie przewidzianym dla jego nadania.

§ 18

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

4.4.Wzór statutu rady seniorów jednostki pomocniczej gminy (np. Dzielnicy)

UCHWAŁA NR

RADY DZIELNICY GMINY

z dnia

w sprawie uchwalenia Statutu Rady Seniorów Dzielnicy

Na podstawie § ... Statutu Dzielnicy Gminy

przyjętego w ramach Uchwały nr Rady Gminy

z dniaw sprawie nadania statutu Dzielnicy

(Dz. Urz. Woj. poz.) w związku z Uchwałą nr

Rady Dzielnicy z dniaw sprawie powołania

Rady Seniorów Dzielnicy(Dz. Urz. Woj. poz.

.....) uchwała się, co następuje:

I. Postanowienia ogólne

§ 1

1. Rada Seniorów Dzielnicy działa na podstawie art. 5c ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.

2022 poz. 559 ze zm.) oraz § Statutu Dzielnicy
Gminy przyjętego w ramach Uchwały nr
Rady Gminy z dnia w sprawie
nadania statutu Dzielnicy (Dz. Urz. Woj.
poz.).

*/Dalsze przepisy Statutu można zastosować odpowiednio z wzoru
dot. gminnej rady seniorów, z zastosowaniem oczywistej specyfiki
(statut dotyczy senioralnej rady dzielnicy, a nie gminy, więc zmieniają
się organy jednostki samorządu terytorialnego) i z wyłączeniem nie-
których przepisów np. prawa do wystąpienia z wnioskiem o inicjatywę
uchwałodawczą. Co ważne, rada seniorów jednostki pomocniczej może
opiniować projekty uchwał rady gminy, jednakże w zakresie spraw,
w których dotyczą one jednostek pomocniczych gminy./*

4.5. Wzór zarządzenia organu wykonawczego gminy w sprawie określania składu osobowego gminnej rady seniorów

ZARZĄDZENIE NR

WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA)
z dnia

w sprawie ogłoszenia składu osobowego Gminnej Rady Seniorów

Na podstawie art. 30 ust. 1 oraz art. 5c ust. 2 i 5 1 ustawy z dnia 8 marca
1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.), Uchwały

nr Rady Gminy z dnia

..... w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Gminie

..... (Dz. Urz. Woj. poz.

.....) oraz Uchwały nr Rady Gminy

..... z dnia w sprawie nadania

jej Statutu (Dz. Urz. Woj. poz.)

zarządza się, co następuje:

§ 1

W skład Gminnej Rady Seniorów w Gminie,
zwanej dalej Radą, wchodzi następujące osoby:

1. Jan Kowalski

[...]

8. Anna Nowak

wybrane w wyborach przeprowadzonych w dniu,
na podstawie sporządzonego protokołu wyborczego stanowiącego
załącznik do Zarządzenia

oraz

9. Adam Nowak

[...]

14. Danuta Janowska

wybrane na Zebraniu przedstawicieli podmiotów działających
na rzecz osób starszych z terenu Gminy w dniu
..... r./

§ 2.

1. Pierwsze posiedzenie Rady zwołuje się na dzień w sali
nr Urzędu Gminy
2. Obsługę administracyjno-biurową zapewnia Biuro Rady Gminy.

§ 3

Wykonanie zarządzenia powierza się Sekretarzowi Gminy

§ 4

1. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.
2. Zarządzenie podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej
Gminy

4.6. Wzór porządku obrad sesji gminnej rady seniorów

PORZĄDEK OBRAD

Gminnej Rady Seniorów w Gminie
w dniu.....

1. Otwarcie obrad.
2. Propozycje zmian porządku obrad.
3. Przyjęcie porządku obrad Gminnej Rady Seniorów.

4. Przyjęcie uchwały w sprawie wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez Przewodniczącego Rady Gminy
5. Zaopiniowanie projektu uchwały Rady Gminy.....w zakresie strategii rozwoju gminy na lata 2023-2032.
6. Przyjęcie uchwały w sprawie powołania zespołu problemowego ds. tworzenia strategii międzypokoleniowej
7. Informacje na temat bieżącej działalności Gminnej Rady Seniorów i podejmowanych dotychczas działań.
8. Rozstrzygnięcie konkursu gminnej „Aktywny senior” wraz z wręczeniem nagród laureatom.
9. Wolne wnioski i sprawy bieżące.
10. Oświadczenia, komunikaty.
11. Zamknięcie obrad

4.7. Wzór uchwały gminnej rady seniorów

Załącznik nr

do Protokołu Gminnej Rady Seniorów

z dnia

UCHWAŁA NR

GMINNEJ RADY SENIORÓW

z dnia

w sprawie pozytywnej opinii do projektu uchwały Rady Gminy
..... dotyczącej

strategii rozwoju gminy na lata 2023-2032

§1

Gminna Rada Seniorów, realizując postanowienia Statutu, w związku z przygotowywaniem uchwały w sprawie strategii rozwoju gminy na lata 2023-2032 w Gminie (w tym przyjęcia rozwiązań dotyczących polityki senioralnej gminy) **pozytywnie opiniuje projekt uchwały (druk nr).**

§2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy

Wyniki głosowania:

za:

przeciw:

wstrzymało się od głosu:

Uchwała została/nie została podjęta.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy
2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy
3. Organy wykonawcze jednostek pomocniczych działających na terenie Gminy

4.8. Wzór uchwały gminnej rady seniorów w sprawie powołania komisji/ zespołu problemowego gminnej rady seniorów

Załącznik nr

do Protokołu Gminnej Rady Seniorów

z dnia

UCHWAŁA NR

GMINNEJ RADY SENIORÓW

z dnia

w sprawie utworzenia zespołu problemowego ds. tworzenia strategii międzypokoleniowej

Na podstawie § Statutu Gminnej Rady Seniorów uchwała się, co następuje:

§1

Powołuje się zespół problemowy ds. tworzenia strategii międzypokoleniowej Gminnej Rady Seniorów.

§2

Ustala się następujący przedmiot działania Zespołu:

- 1) współpraca z młodzieżową radą gminy w celu przygotowania inicjatyw edukacyjnych oraz promujących działania międzypokoleniowe,

- 2) inicjowanie i opiniowanie zmian w działalności organów gminy w zakresie polityki senioralnej oraz solidarności międzypokoleniowej,
- 3) współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz konsultowanie działań Rady w tym zakresie,
- 4) przygotowywanie i konsultowanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz programów senioralnych podejmowanych przez organy Gminy,
- 5) aktywne uczestniczenie w procesie konsultacji działań Gminy w zakresie przedsięwzięć podejmowanych na rzecz osób starszych i poprawy ich warunków zdrowia i życia,
- 6) opiniowanie innych projektów uchwał i zarządzeń organów Gminy i jednostek pomocniczych dotyczących spraw z aktywizacją osób starszych i dialogu obywatelskiego.

§3

Ustala się następujący skład osobowy Zespołu:

- 1) Jacek Kowalski
- 2) Maria Kozłowska
- [....]
- 6) Jan Kot

§4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy

Wyniki głosowania:

za:

przeciw:

wstrzymało się od głosu:

Uchwała została/nie została podjęta.

4.9. Wzór uchwały gminnej rady seniorów w sprawie wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez organ wykonawczy gminy¹⁴⁵

UCHWAŁA NR

RADY SENIORÓW GMINY

z dnia

w sprawie zgłoszenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej
Na podstawie art. 5c ust. 7 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§1.

Postanawia się zgłosić wójtowi gminy wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

§2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

4.10. Wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez organ wykonawczy gminy

Projekt uchwały z dnia

Proponowany przez Radę Seniorów Gminy

UCHWAŁA NR

RADY GMINY

z dnia

w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub Seniora na terenie Gminy

Na podstawie art. 9 ust. 1 oraz art. 5c ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) oraz

¹⁴⁵ Z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej gminna rada seniorów może wystąpić do wszystkich organów, którym statut danej gminy przyznaje kompetencję inicjatywy uchwałodawczej (oprócz organu wykonawczego gminy jest to też często przewodniczący rady gminy, komisje rady, grupa radnych itp.).

art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2021 poz. 2268 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§1.

W celu wykonania zadań własnych Gminyw zakresie zapewnienia wsparcia Seniorom poprzez umożliwienie korzystania z oferty opiekuńczej, aktywizującej, edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej oraz prozdrowotnej tworzy się ośrodek wsparcia pod nazwą Klub Seniora z siedzibą w

§2.

Ośrodek wsparcia, o którym mowa w § 1, działa w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Gminy

§3.

Uczestnictwo w Klubie Seniora jest nieodpłatne dla uczestników.

§4.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy

§5.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy¹⁴⁶ od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

UZASADNIENIE

.....
.....
.....
.....

¹⁴⁶ Sugeruje się wprowadzenie odpowiednio długiego vacatio legis w celu odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i technicznego przedmiotu uchwały.

4.11. Uchwała w sprawie zmiany statutu gminy [ustalenie trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez gminną radę seniorów]

UCHWAŁA NR

RADY GMINY

z dnia

w sprawie zmiany Statutu Gminy

Na podstawie art. 5ust. 7 zdanie drugie i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§1.

W uchwale [pełny tytuł uchwały ustanawiającej statut gminy] po §..... dodaje się §.....a w brzmieniu:

„§.....a.

1. Gminna Rada Seniorów może zgłosić do uprawnionego podmiotu wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej poprzez przekazanie temu podmiotowi:
 - 1) uchwały gminnej rady seniorów wraz z przygotowanym projektem uchwały rady gminy, który miałby stać się przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej;
 - 2) uchwały gminnej rady seniorów wraz z wnioskiem o podjęcie konkretnych działań w sprawie inicjatywy uchwałodawczej wraz z uzasadnieniem¹⁴⁷.
2. Uprawniony podmiot, do którego zgłoszono wniosek przekazuje swoją decyzję co do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej gminnej radzie seniorów w terminie 14 dni od otrzymania wniosku wraz z uzasadnieniem stanowiska.
3. W przypadku pozytywnej decyzji co do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej uprawniony podmiot przekazuje projekt uchwały rady

¹⁴⁷ Szczególnie istotny podkreśleniu jest fakt, iż wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej nie może być uzależniony od przygotowania projektu uchwały przez radę seniorów. Bardzo ważne jest podkreślenie, iż wystarczy samo skonkretyzowane żądanie do podjęcia działań w ramach jakiejś sprawy.

gminy wraz z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, radzie gminy w terminie miesiąca od przekazania decyzji, o której mowa w ust. 2¹⁴⁸.

4. W przypadku negatywnej decyzji, o której mowa w ust. 2 kolejny wniosek może być złożony do tego samego podmiotu nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.”

§2.

Uchwała wchodzi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

¹⁴⁸ Termin miesiąca jest sugerowany szczególnie w przypadku, gdy rada seniorów nie dołączy do uchwały proponowanego przez siebie projektu uchwały rady gminy. W tym wypadku zasadne jest pozostawienie wystarczającego okresu czasu uprawnionemu podmiotowi do przygotowania projektu uchwały.

Rozdział V.

Gminne rady seniorów a młodzieżowe rady gmin. Analiza porównawcza praktyki funkcjonowania obecnego prawodawstwa

Gminne rady seniorów i młodzieżowe rady gmin na pozór wydają się dość podobnymi organami. Jednakże w praktyce pojawia się więcej różnic niż podobieństw, szczególnie w zakresie ich funkcjonowania.

Analizę porównawczą należy zacząć od obowiązujących przepisów, regulujących materię obu organów. Wspomniana już nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym w 2021 roku znacznie rozszerzyła zakres przedmiotowy przepisów dot. uwarunkowań prawnych młodzieżowych rad. Dodatkowo zostały znowelizowane przepisy ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, co spowodowało umocowanie prawne młodzieżowych rad na tych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. To stanowi pierwszą, znaczącą różnicę, bowiem gminne rady seniorów nie mają swoich odpowiedników w powiatach i województwach. Należy zauważyć, że te rozróżnienie jest niezrozumiałe, szczególnie że w uniemożliwia to tworzenie takich organów w strukturach tego rodzaju jednostek.

Oba organy mają sprzyjać budowaniu i upowszechnianiu idei społeczeństwa obywatelskiego, idei samorządności i być głosem odpowiednio osób starszych i młodzieży. Mogą realizować to poprzez funkcję konsultacyjną, doradczą i inicjatywną, które nadał organom ustawodawca. Dokładny opis tych trzech funkcji został zawarty w poprzednich częściach niniejszej publikacji, należy jednak zwrócić uwagę na to, że zakres działania młodzieżowych rad został dodatkowo określony przez ustawodawcę za pośrednictwem zadań, którymi są w szczególności:

- „1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;
- 2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;
- 3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;

4) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy”¹⁴⁹.

Pomimo odmiennych grup i społeczności, które skupiają te organy, w przypadku samej koncepcji zadania własnego gminy występuje tu podobieństwo funkcjonalne i celowościowe. Oczywiście tematy i inicjatywy podejmowane w ramach rozpowszechniania idei budowania społeczeństwa obywatelskiego i idei samorządności są różne, to cel jest w gruncie rzeczy ten sam.

Nie sposób jednak zauważyć, że rada seniorów, szczególnie w kontekście kompetencji, jakie nadają temu gremium przepisy, nie jest tożsama w stosunku do młodzieżowych rad. Młodzieżowa rada może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały do wójta, które powinny zostać rozpatrzone w ciągu 30 dni.

W przypadku regulacji młodzieżowych rad zabrakło jednej, szczególnie ważnej rzeczy, która znajduje się w przepisach art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Mianowicie, chodzi o możliwość upoważnienia przez radę gminy jednostki pomocniczej do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Jak wskazano wcześniej, jest to przydatne w przypadku rad tworzonych w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy. Młodzieżowe Rady Dzielnic funkcjonują w Warszawie, jednakże są powoływane na niewłaściwej podstawie prawnej, a w dodatku prawo nie reguluje ich powstawania¹⁵⁰. Jest to absurdalne, bowiem dwa bardzo podobne organy na poziomie gminy nie są równe na poziomie jednostek pomocniczych.

Regulacje zawarte w art. 5c ustawy o samorządzie gminnym pomimo kilku pozytywnych aspektów nie sposób ocenić pozytywnie szczególnie zestawiając je z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Na przykład żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera delegacji do wprowadzenia przez radę gminy regulacji umożliwiających zwrot kosztów podróży członkom rady seniorów¹⁵¹, w przypadku młodzieżowych rad taki przepis już się „znalazł”. Tak samo w przypadku możliwości

¹⁴⁹ At. 5b ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm).

¹⁵⁰ Zgodnie z wielokrotnie wcześniej przywoływaną zasadą legalizmu.

¹⁵¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 12.12.2016r., 4131.1.21.2016. AR, Wsp 2017, nr 1, poz. 3.

składania zapytań czy interpelacji radnych. Młodzieżowi radni mają taką kompetencję, członkowie rady seniorów już nie. Gminna rada seniorów również nie ma zapewnionej ustawowo obsługi administracyjno-biurowej przez urząd gminy. Tak samo rada seniorów nie jest włączona w możliwość współuczestniczenia w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki senioralnej (młodzieżowa rada gminy może natomiast brać udział w tworzeniu rządowej polityki młodzieżowej). Z kolei rada seniorów może powstać w jednostkach pomocniczych – młodzieżowa rada już nie.

Cieńko znaleźć sens niektórych różnic między tymi dwoma organami. Ustawodawca jakby raz interesował się jednym organem, a raz drugim – brak jest jakiegokolwiek sensownej polityki w tych dwóch obszarach, która zakończyłaby się dość prostym skutkiem – zrównaniu prawnym młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów w zakresie kompetencji, nazędzi oraz uprawnień, z których rada oraz jej członkowie mogliby korzystać. Nowelizacja prawa wyłącznie w celu zlikwidowania różnic i wprowadzenia tych samych treściowo przepisów nie byłaby dobrym rozwiązaniem. Jako jedyny pozytyw takiego stanu doktryna wskazuje wyłącznie uzyskanie pewnej spójności systemowej, zapewniającej większe zrozumienie tematyki przez osoby z nią niezaznajomione¹⁵².

Celem dopełnienia analizy tych organów, należy porównać to, w jaki sposób funkcjonują – ich kadencyjność, skład, zasady działania itd. Młodzieżowe rady są „starszym” organem, gdyż pierwsza rada została powołana w 1990 roku¹⁵³, natomiast zostały one wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym w 2001 roku. Natomiast senioralne rady zaczęły funkcjonować już w 2006 roku¹⁵⁴, choć formalnie zostały powołane do życia w ustawie o samorządzie gminnym dopiero w 2013 roku. Mógłby płynąć z tego wniosek wskazujący na to, że młodzieżowe rady są bardziej rozpowszechnione, popularne i jest ich więcej. Jak się jednak okazuje, to właśnie rad skupiających osoby starsze jest więcej.

¹⁵² P. Bącal, *op. cit.*, s. 1057.

¹⁵³ Mowa tu o młodzieżowej radzie miasta Częstochowy; Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku, <https://bip.czestochowa.pl/artukul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta-czestochowy> (dostęp 31.07.2022).

¹⁵⁴ M. Augustyniak et.al., *op. cit.*, s. 17.

W czerwcu 2021 roku (ostatnie aktualne badanie liczby młodzieżowych rad w Polsce) przy jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonowały 242 młodzieżowe rady¹⁵⁵. Ta liczba prawdopodobnie uległa powiększeniu, ze względu na ostatnią nowelizację ustawy w tym zakresie oraz poluzowanie obostrzeń związanych z pandemią koronawirusa. Jednakże porównując to z aktualnym stanem liczbowym gminnych rad seniorów jest 393 (należy zauważyć, że są to rady na poziomie gmin, w przypadku młodzieżowych rad zsumowano rady na wszystkich szczeblach JST).

Rady seniorów najprawdopodobniej również lepiej poradziły sobie z przestojem w działaniach podczas pandemii, gdyż w ich przypadku liczba rad spadła nieznacznie w tym okresie (jedynie o 30), po czym ponownie wzrosła. Natomiast porównując dane z 2019 roku, marca 2020 roku i 2021 roku, młodzieżowe rady zdecydowanie ucierpiały podczas pandemii pod względem statystycznym¹⁵⁶. Sytuacja jednak poprawiła się w 2022 roku¹⁵⁷.

Tab. 7 – Liczba funkcjonujących młodzieżowych rad przy jednostkach samorządu terytorialnego w obowiązującym w danym czasie stanie prawnym

Data	Liczba MR
2001	35
2017	408
2019	514
10.03.2020	361
23.06.2021	242
14.04.2022	324

Źródła: O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*, 2021, s. 80 (dane z 2001, 2020, 2021), Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, 2018, s. 15 (dane z 2017), Post Rady Dzieci i Młodzieży na serwisie

¹⁵⁵ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op.cit.*, s. 80.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ J. Zapolski-Downar, *op.cit.*, s. 9.

Facebook z dnia 17 czerwca 2019 roku, <https://www.facebook.com/radamlodziezy/posts/2400526873304067> (dostęp 25.06.2021), (dane z 2019), J. Zapolski-Downar, *Kadencja młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego, wybór jej członków oraz rozwiązania w tym zakresie przyjęte na skutek pandemii SARS-CoV-2*, Warszawa 2022, s. 9 (dane z 2022).

Prawdopodobne jest to, że duży wpływ na płynność funkcjonowania gminnych rad seniorów w czasie pandemii, miał czas trwania kadencji, który średnio jest dłuższy niż w przypadku młodzieżowych rad. Aż w 193 radach seniorów kadencja liczy 4 lata, a w 85 – 5 lat. Dla porównania w przypadku młodzieżowych rad 4-letnia kadencja trwa tylko w 4 radach, a 5-letnia w 5 radach. Zdecydowana większość młodzieżowych rad ma 2-letnie kadencje¹⁵⁸. Jest to oczywiście spowodowane wiekiem radnych w tych obu gremiach, bowiem młodzieżowi radni często zmieniają swoje miejsce zamieszkania (ze względu na chociażby zmianę szkoły, pójście na studia) i w ich przypadku długie kadencje mogą mieć mniejszy sens. Oczywiście długość kadencji rad nie musi wiązać się z długością mandatu radnego, jednakże w większości przypadków jest to ze sobą powiązane.

Przechodząc dalej, należy zwrócić szczególną uwagę na właściwie najbardziej znaczącą różnicę w funkcjonowaniu tych organów, a mianowicie sposób wyboru radnych. Sam ustawodawca, w przypadku senioralnych rad, wyróżnił katalog osób, które mogą wejść w skład rady, co nie zostało uczynione w przypadku młodzieżowych organów. Jednakże co najważniejsze, analizując kwestie przedmiotowe wyboru radnych, co zostało już wypunktowane we wcześniejszych fragmentach publikacji, aż w ponad 80% przypadków rad seniorów pewna liczba członków jest przedstawicielami rady gminy oraz wójta. Zważając na ingerencję w wybór radnych i ich działania przez władzę wykonawczą i ustawodawczą gminy, jest to bardzo niepokojące. W przypadku młodzieżowych rad nie spotykamy się z tego typu „mianowaniem” na funkcję młodzieżowego radnego. W zdecydowanej większości wypadków członkowie rady zostają wybrani za pośrednictwem wyborów, gdzie szkoła stanowi okręg wyborczy. Jest to zupełnie inny sposób wyboru radnych do tego, który przeważa w gminnych radach seniorów, czyli konkursów zgłoszeń.

¹⁵⁸ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 95.

Natomiast częścią wspólną funkcjonowania omawianych rad jest tworzenie komisji problemowych oraz zespołów roboczych, które w ramach swoich prac działają nad jakąś inicjatywą, realizując tym swoje zadania. Zarówno w przypadku młodzieżowych rad, jak i rad seniorów takie formy wewnętrznej organizacji funkcjonują i są powoływane w trakcie trwania kadencji. Raczej rzadkością jest ich powoływanie w statucie rady.

Finansowanie odgrywa bardzo ważną rolę w realizacji inicjatyw podejmowanych przez rady młodzieżowe i seniorów. W tym przypadku 79 rad seniorów posiada stałe finansowanie, w przeciwieństwie do 314, które go nie posiadają. W tym przypadku zdecydowanie większą stabilność mają młodzieżowe rady, gdyż tutaj ponad połowa – 130 rad otrzymuje stałe środki, a 112 nie¹⁵⁹. Proporcjonalność tych budżetów jest podobna:

Tab. 8 – Wysokość finansowania rad seniorów – stan na 30 lipca 2022 r.

Wysokość finansowania gminnych rad seniorów	Liczba gminnych rad seniorów
Do 5 tys. zł	45
5-20 tys. zł	22
Powyżej 20 tys. zł	12

Tab. 9 – Wysokość finansowania młodzieżowych rad – stan na 23 czerwca 2021 r.

Wysokość finansowania młodzieżowych rad	Liczba młodzieżowych rad
Do 5 tys. zł	83
5-20 tys. zł	39
Powyżej 20 tys. zł	8

Źródło: O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*, 2021, s. 86 (tab. 7); badania własne (tab.5)

¹⁵⁹ *Ibidem*, str. 86.

Zdecydowanie więcej samorządów współpracuje z organizacjami pozarządowymi w kontekście działań rad seniorów niż młodzieżowych rad. O ile, gdy mowa o młodzieżowych organach to zaledwie 43 mogły pochwalić się taką współpracą¹⁶⁰, podczas gdy w przypadku gminnych rad seniorów ponad połowa funkcjonujących gremiów (201) bardziej lub mniej aktywnie współdziałała z sektorem trzecim.

¹⁶⁰ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 85.

Podsumowanie

Po powyższej analizie zarówno w zakresie teoretycznym, jak i praktycznym na gruncie krajowym, przybliżeniu tematu rad w porządku innych państw oraz porównawczym z młodzieżowymi radami gmin, nasuwa się jeden, dość prozaiczny wniosek – problematyka gminnych rad seniorów, mimo iż badana i opisywana w doktrynie, dalej kryje za sobą wiele ciekawych aspektów oraz daje pole do nowych prze-myśleń i wniosków. Zasadniczo jednak zanim przejdzie się do podsumowania rozważań szczegółowych, należy odpowiedzieć na pytanie przewodnie publikacji. Czy gminne rady seniorów są środkiem czy celem partycypacji osób starszych w funkcjonowaniu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego?

Kwestie zawarte w rozdziale V pokazała, iż samorządy chyba ograniczają te narzędzie (właściwie ten organ) do celu, jakim jest sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Nie jest to jednak stan godny pochwały.

Gminne rady seniorów w konsekwencji takiej, a nie innej regulacji w ustawie o samorządzie gminnym nie mogą być celem samym w sobie. Analiza przepisów pokazała, iż skonstruowane są w sposób sprzyjający dalszym działaniom gminy w zakresie zadania z art. 5c ust. 1 ustawy. To samo można powiedzieć o jedynej kompetencji rady – możliwości zwrócenia się z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Kompetencja ta wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca widzi pole do działań samorządu w zakresie pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych, zarówno w charakterze władczym (na podstawie jasno przyznanych przez ustawy kompetencji), jak i nie władczym (wszelkie działania edukacyjne, promocyjne). Organ stanowiący gminy nie powinien zatem ograniczać się do powołania gminnej rady seniorów. Poprzez różne inne działania (można wymienić chociażby możliwość tworzenia strategii gminnych) gmina może, a nawet powinna realizować jeszcze inne dodatkowe działania w celu sprzyjania solidarności międzypokoleniowej oraz tworzeniu warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, najlepiej o charakterze systemowym. Nie bez znaczenia pozostaje również rola

konsultacji społecznych, których celem jest pobudzenie aktywność obywateli (nie tylko tych starszych) w życie gminy.

Rola organu, który jest gminna rada seniorów sprowadza się zatem tylko (albo aż) do bycia pewnym gremium, dzięki któremu decydenci w danej gminie będą mogli szybciej i bardziej kompleksowo zająć się tematami kluczowymi dla lokalnej społeczności osób starszych lub skonsultować się co do obecnych działań gminy, które dotyczą tej grupy społecznej. Seniorzy z kolei poprzez występowanie takiego organu i posiadaniu dostatecznej wiedzy o nim i jego kompetencjach, zyskują pewną reprezentację, która poprzez prawnie skuteczne formy działania może wpływać na lokalnych decydentów i zwracać ich uwagę na kluczowe aspekty ważne dla środowiska.

Zatem mimo, że charakter rady seniorów określany jest przez ustawę jako konsultacyjno-doradczo-inicjatywny, to nie należy zapominać, iż rada jest też reprezentacją seniorów. Tym niemniej nie może stanowić ona alternatywy względem chociażby konsultacji społecznych, które powinny być nieodzownym elementem w przypadku procedowania znaczących tematów i spraw (nie tylko dla seniorów).

Przechodząc do wniosków co do materii szczegółowej warto przywołać rzecz oczywistą – nazwę. Dla skuteczności uchwały w sprawie powołania gminnej rady seniorów indyferentne jest, w jaki sposób organ stanowiący gminy ją „określi”. Nazwy można konstruować dowolnie np. może to być Rada Seniorów Miasta Łodzi, Miejska Rada Seniorów Łodzi, Łódzka Rada Seniorów. Problematyczne może okazać się jednak nazwanie takiego gremium określeniem „Rada ds. seniorów”, gdyż taka nazwa sugerowałaby, iż nie jest to rada tej grupy osób tylko czyjaś rada zajmująca się tematyką senioralną. Oczywiście jest, że ustawodawca tworząc art. 5c ustawy o samorządzie gminnym miał swoją koncepcję co do nomenklatury, jednak w obliczu bogactwa językowego nie wydaje się, aby określenie gminnej rady seniorów w inny sposób będący synonimem tej nazwy powodowało nieważność uchwały. Kluczowa w kwestii powołania tego organu jest właściwa podstawa prawna, a potem szczegółowe regulacje statutu rady seniorów, które muszą spełniać wymóg legalności przy nadzorze ze strony wojewody.

Kolejnym ciekawym wnioskiem jest stała i utrzymująca się liczba gminnych rad seniorów przy dość dużych wahaniami liczby młodzieżowych rad gmin. W przeciwieństwie do tych drugich organów, rady

seniorów w znakomitej większości nie zawiesiły działalności w najbardziej newralgicznym okresie pandemii SARS-CoV-2. Dodatkowo, patrząc na same liczby – obecnie gminnych rad seniorów jest więcej niż młodzieżowych rad (324)¹⁶¹, a pamiętajmy o tym, że młodzieżowe rady mogą być tworzone na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

Przechodząc jednak do samej regulacji tych dwóch organów, nie sposób wypowiadać się o nich pozytywnie. Było to już podkreślane na wielu płaszczyznach publikacji, ale ustawodawca zgubił gdzieś sens zwiększania partycypacji społecznej wybranych grup interesariuszy w życie samorządu terytorialnego, tworząc przepisy prawne art. 5b i 5c ustawy o samorządzie gminnym. Niepotrzebne różnice w kompetencjach rady, uprawnieniach radnych, brak rad seniorów na poziomie powiatów i województw czy brak młodzieżowych rad na poziomie jednostek pomocniczych gminy – tych kwestii nie da się racjonalnie wytłumaczyć. Pomijając samo zastrzeżenie co do wyróżnienia tylko tych grup społecznych (seniorów i młodzieży), co do możliwości funkcjonowania organów ich reprezentujących, to nie sposób stać na stanowisku o wyjaśnionym i racjonalnym braku równości między regulacjami odnośnie organów konsultacyjnych gminy. Co na przykład z osobami niepełnosprawnymi, których dotyczy chociażby zadanie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶²; czy nie zasługują one na utworzenie na kanwie ustawy o samorządzie powiatowym tożsamego organu co młodzieżowa rada powiatu? Rada seniorów i młodzieżowa rada mają wypełniać *de facto* te same zadania, służyć podobnym celom, z tym że odnosząc się do innych grup społecznych – różnice prawne w kompetencjach i uprawnieniach kategorycznie nie sprzyjają temu.

Gminne rady seniorów nie występują w polskim ustawodawstwie wyłącznie od 2013 roku. Już wcześniej seniorzy z poszczególnych gmin mobilizowali się i z dość dużą skutecznością wpływali na lokalnych decydentów, by ci drudzy tworzyli pewne formy czy instytucje mające reprezentować społeczność senioralną. Nie były to tylko rady seniorów, ale też Uniwersytety Trzeciego Wieku, kluby seniora, często też sami seniorzy zakładali lokalne stowarzyszenia. O ile taka forma była jak najbardziej wskazana i dopuszczalna, tak tworzenie rad seniorów

¹⁶¹ J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

przed 2013 rokiem nie może być ocenione pozytywnie. Samorządy zdecydowanie wykraczały poza ustawowe kompetencje tworząc gminne rady seniorów czy zespoły doradcze w tym zakresie, przydzielając im zadania, a nawet kompetencje oraz stosując przy tym bardzo wątpliwe i ogólne podstawy prawne. Jeszcze gorzej należy ocenić działalność ówczesnych wojewodów, którzy w żaden sposób nie reagowali na te działania samorządu, mające mało wspólnego z zasadą legalizmu. Co dość smutne, zarówno w przypadku rad seniorów, jak i młodzieżowych rad¹⁶³ wojewodowie bardzo rzadko korzystali z funkcji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności)¹⁶⁴. Pozytywny jednak jest fakt, iż po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w 2013 r., wprowadzającej do ustawodawstwa instytucję gminnych rad seniorów, właściwie wszystkie samorządy na nowo powołały rady seniorów już na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej¹⁶⁵.

Kolejną kwestią wartą zauważenia jest fakt dość dużej powszechności rad seniorów w działaniach jednostek samorządowych w porządkach krajów europejskich (i nie tylko). Za pewną kolebkę tej senioralnej samorządności bez wątpienia można uznać Skandynawię, a w szczególności Danię, gdzie powołanie rady seniorów na szczeblu podstawowych jednostek samorządu jest obligatoryjne oraz wybierana w wyborach powszechnych w sposób w pełni demokratyczny.

W Polsce natomiast rady seniorów są wybierane głównie w postaci „konkursu zgłoszeń” i o tyle, o ile samo zgłaszanie kandydatów na stanowiska członka rady seniorów przez władze gminy zostało jasno skrytykowane przez doktrynę, tak brak jest głosów krytykujących sposób wybierania np. jednostronną decyzją wójta, rady gminy czy komisji

¹⁶³ Więcej o tym: O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność...*, *passim*.

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.).

¹⁶⁵ Należy pamiętać, iż ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym w przeciwieństwie do ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (konkretnie art. 5) nie zawierała przepisów konwalidujących czynności prawne dotyczące powołania organu pomocniczego.

konkursowej składającej się z przedstawicieli tych dwóch organów. Trzeba z całą mocą podkreślić, iż taki sposób wyboru, mimo iż zgodny z prawem, sprzeczny jest z *ratio legis* rzeczonoego rozwiązania. Im bardziej demokratyczne wybory do rady seniorów, tym zdecydowanie bardziej organy gminy, tworząc i stosując prawo, przyczyniają się do upowszechniania idei samorządowej oraz tworzenia warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. W przypadku braku takiej procedury organy gminy już od samego początku rujną wszelkie warunki do pobudzenia wyżej wspomnianej aktywności.

Pewną „trzecią drogą” między dychotomicznym podziałem na wybory powszechne a mianowanie członków rady seniorów jest koncepcja wyborów „mieszanych”. Jak już wcześniej wskazano, rada seniorów składa się z członków dwojakiego rodzaju: przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych. Ze względu na specyficzną cechę tych drugich sensowne może być pozostawienie „konkursu zgłoszeń”, gdzie organizacje działające na rzecz osób starszych proponują kandydatów, a komisja konkursowa powołana przez organ wykonawczy czy organ stanowiący wybiera członków. Natomiast gdy mowa o przedstawicielach osób starszych – tutaj raczej drogę „konkursu” należy porzucić na rzecz wyborów. Takowe rozwiązanie nie stoi też w sprzeczności z zarzutem przywołanym w uzasadnieniu faktycznym tegoż rozstrzygnięcia Wojewody Kujawsko-Pomorskiego stanowiącego, iż „naruszeniem art. 5c ust. 5 ustawy jest dyskrecjonalne postanowienie o możliwości uzupełnienia składu Rady Seniorów przez Prezydenta”¹⁶⁶. *Per analogiam* może ono zostać przeniesione na zaniegowanie możliwości powołania składu seniorów przez organ wykonawczy gminy, jednak nie można utożsamiać komisji konkursowej powołanej przez organ do samego organu. Jednakże jak już wcześniej wspomniano – im bardziej demokratyczne procesy zmierzają do powołania rady seniorów, tym lepiej dla wszystkich zainteresowanych.

Problem niekonsekwencji ustawodawcy i organów gminy dotyczy też fakultatywności powołania gminnej rady seniorów na wniossek

¹⁶⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 marca 2014 r. WNK.IV.4131.5.14.20.

zainteresowanych środowisk (przede wszystkim samych seniorów). Niewyrażenie zgody na utworzenie organu na wniosek środowiska senioralnego jest całkowicie niewytłumaczalnym złamaniem normy programowej z art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dopuszczonym (nie wiedzieć czemu) przez ustawodawcę.

Co pokazuje przykład z zagranicy – rady seniorów funkcjonują również jako organy doradcze organów naczelnych administracji rządowej. W Polsce natomiast taka praktyka nie występuje, mimo iż np. mówiąc o młodzieży takich organów jest aż nadto¹⁶⁷. Dobrze by było zatem również wprowadzić do administracji rządowej organy doradcze reprezentujące seniorów, szczególnie w ramach ministerstw i tych działów administracji rządowej, których sprawy najbardziej dotyczą osób starszych.

Ciekawe wnioski dostarcza również badanie praktyczne oraz statystyczne gminnych rad seniorów. Dzięki niemu widać przede wszystkim wiele aspektów, które mogą rewidować teoretyczne założenia. Szczególnym przykładem może być zgłaszanie swoich kandydatów do rady seniorów np. przez burmistrza. Praktyka tak krytykowana przez doktrynę i orzecznictwo, w praktyce występuje w prawie każdej gminie, w której działa rada seniorów. Ciekawie zestawiają się statystyki dot. braku praktyki tworzenia komisji czy zespołów w ramach rad seniorów czy finansowania ich działalności. Analiza takich rzeczy daje kolejne wnioski i pole do analizy instytucji gminnych rad seniorów, poza tym teoretycznoprawnym oraz typowo statystycznym, mówiącym o konkretnej liczbie funkcjonujących rad czy liczbie gmin, w których rada wybierana jest w taki, a nie inny sposób.

Pomimo powyższych, czasami dość krytycznych uwag należy jednak uznać, że koncepcja gminnej rady seniorów po prostu „się udała”. Ustawodawca mimo, iż pozostawił dość szerokie pole do dyskusji, szczególnie w aspekcie porównawczym z młodzieżową radą gminy oraz dyskusji o zadaniach i kompetencjach, to nie można zarzucić, iż „nadregulował” te przepisy nie pozostawiając pewnego luzu decyzyjnego samorządom. Co również ważne, wydaje się, iż same samo-

¹⁶⁷ Jako organ na poziomie krajowym funkcjonuje Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem, a jako organy doradcze organów naczelnych administracji rządowej np. Młodzieżowa Rada Klimatyczna przy Ministrze Klimatu, Młodzieżowa Rada Sportu czy Rada Dzieci i Młodzieży przy MEiN.

rządy zdecydowanie bardziej poważnie podeszły do tematu gminnych rad seniorów niż młodzieżowych rad gmin. Analizując jednak *stricte* rady seniorów nie można powiedzieć, że w kontekście ich działalności oraz skuteczności dzieją się rzeczy zwiastujące coś złego. Pandemia COVID-19 nie ograniczyła w dużym stopniu działalności, a przede wszystkim ich funkcjonowania – liczba rad seniorów w gminach stale wzrasta i również nie widać nasilonych postulatów, co do zmiany ustawodawstwa w przeciwieństwie do tego z czym mieliśmy do czynienia w przypadku młodzieży¹⁶⁸. Widać więc, że sytuacja gminnych rad seniorów jest stabilna i w ciągłym rozwoju. Wszelkie dodatkowe działania na gruncie ustawodawstwa i wprowadzanie postulatów doktryny mogą temu tylko pomóc.

Przechodząc do zakończenia, mamy nadzieję, że choć jedna osoba związana lub nie z samorządem terytorialnym, prawem administracyjnym czy organizacjami działającymi na rzecz osób starszych, poszerzy swoją wiedzę w temacie rad seniorów dzięki tej lekturze. Również mamy nadzieję, że książka została napisana jak najbardziej przystępnym i zrozumiałym językiem dla każdego z odbiorców i odbiorczyń.

Zapraszamy również do argumentacji z przedstawioną problematyką poprzez publikowanie prac na ten temat. Deklarujemy chęć do dyskusji i pomoc w razie wszelkich wątpliwości, powstałych szczególnie ze strony „zainteresowanych środowisk” oraz decydentów na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

¹⁶⁸ O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *op. cit.*, s. 52-56.

Bibliografia

Piśmiennictwo

- Andruszkiewicz A., *Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Augustyniak M., Barczewska-Dziobek A., Czerw J., Maroń G., Wójtowicz-Dawid A., *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016.
- Augustyniak M., O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, nr 3.
- Augustyniak M., *Komentarz do art. 5* [w:] red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021.
- Augustyniak M., *Młodzieżowa rada gminy/powiatu i młodzieżowy sejmik województwa w świetle nowych regulacji prawnych*, „Opinie i komentarze FRDL”, nr 23, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/augustyniak_opinia.pdf (dostęp 15.07.2022).
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Bącal P., *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza*, [w:] *Prawo w Polsce 2000-2020*, red. K. Łukomiak, Łódź 2020, s. 1057.
- Bayartsetseg T., *Fostering Social Entrepreneurship among Older People in Ulaanbaatar based On Elderly Councils Fostering Social Entrepreneurship among Older People in Ulaanbaatar based On Elderly*. 2016.
- Błędowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Kubicki P., *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, Warszawa 2012, http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf (dostęp 21.07.2022).
- Boynton A. M., Lore Kirkpatrick E., *Agricultural Extension Work with Older Rural Youth*, Waszyngton 1938. https://books.google.it/books?id=QGY_AAAAYAAJ&pg=PA11&dq=%22senior+councils%22&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwj5ov7Bjoz5AhWEQPEDHRmDBSA-4FBDoAXoECAkQAg#v=onepage&q=%22senior%20councils%22&f=false (dostęp 18.07.2022).

- Carter T., Beresford P., *Age and change. Models of Involvement for Older People*; Joseph Rowntree Foundation, 2000.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, wyd. 10, 2016.
- Coughlin J. F., Lau J., *Global aging & technology policy: extending the vision of innovation in aging societies. Paper presented on International Conference on Technology Policy and Innovation*, Greece 2006.
- Cox E., Henderson G., Baker R., *Silver Cities: Realising the Potential of Our Growing Older Population*. Manchester 2014.
- Galang E. I. N. E., Vaughter P., *Generational local ecological knowledge on the benefits of an agroforestry landscape in Mindanao, Philippines*., „Asian Journal of Agriculture and Development”, nr 17, 2020.
- Jackisch J., Zamaro G., Green G., Huber M., *Is a healthy city also an age-friendly city?*, „Health Promotion International”, Volume 30, June 2015, <https://doi.org/10.1093/heapro/dav039> (dostęp 20.07.2022).
- Jagielski J., *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2020.
- Jakobsson G., *The politics of care for elderly people in Scandinavia*, „European Journal of Social Work”, nr 1(1), 1998.
- Klimczuk A., Tomczyk Ł., *Smart, Age-friendly Cities and Communities: the Emergence of Socio-technological Solutions in the Central and Eastern Europe*, [w:] F. Flórez-Revuelta, A.A. Chaaaraoui (red.), *Active and Assisted Living: Technologies and Applications*, The Institution of Engineering and Technology, London 2016.
- Kolczyński M., Faracik-Nowak M., *Self-governance and political affiliation* [w:] *Preferencje polityczne*, red. M. Kolczyński, Z. Widera, nr 7, 2013.
- Komorowska Z., Perchuć M., Starzyk K., Stokłuska E., *Jak usłyszeć głos seniora? Praktyczny przewodnik po partycypacji obywatelskiej osób starszych*, 2014, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2017/02/jak_uslyszec_glos_seniora_2014.pdf (dostęp 28.07.2022).
- Marchaj R., *Komentarz art. 5(c)*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX 2021.
- Mączyński M.I., *Komentarz art. 5(c)*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Meyer C., *Local planning for an ageing population in the UK* [w:] *Proceedings of citta 5th annual conference on planning research planning and ageing: think, act and share age-friendly cities*, red. S. Santos Cruz, F. Brandão Alves, P. Pinh, Porto 2013.
- Mędrzycki R., *Funkcje Gminnych Rad Seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, zeszyt 3, 2017.

- Moll T., *Rada seniorów-sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2015.
- Mossakowska M., Więcek A., Błędowski P., *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012.
- Nohlen D., Stöver P., *Elections in Europe: A data handbook*, Baden-Baden 2010.
- Plum W., *Crisis of political representation of the aged-the situation of community senior councils in West Germany*, „Aktuelle Gerontologie”. 1983, nr 13(2), s. 72-74. PMID: 6133476.
- Poulsen T., Christensen U., Lund R., Avlund K., *Measuring aspects of social capital in a gerontological perspective*, „European Journal of Ageing”, nr 8(4), 2011.
- Salmela N., Popova M., Kiviluoto K., *Atlas on participative approaches to age-friendly green mobility*, Turku 2021.
- Samoliński B., Raciborski F., *Zdrowe starzenie się. : Biała księga*. Warszawa 2013.
- Schmidt P., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury* [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Stych M., *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, nr 7-8.
- Valokivi H., *The Aged People in the Transitional Elder Care Policy and Service System in Northern Finland*. [w:] *New Challenges to Ageing in the Rural North. International Perspectives on Aging*, red. P. Naskali, J. Harbison, S. Begum, 2019.
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX.
- Wierzbica A., Marekwia A., Marchaj R., 1.3.5. *Podział pomocniczy (jednostki pomocnicze)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kompetencje a zakres działania* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2020.
- Wyrzykowska O., *Młodzieżowe organy doradcze przy naczelnych organach administracji publicznej*, Warszawa 2022.
- Wyrzykowska O., Zapolski-Downar J., *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*. Poznań, 2021.
- Zapolski-Downar J., *Kadencja młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego, wybór jej członków oraz rozwiązania w tym zakresie przyjęte na skutek pandemii SARS-CoV-2*, Warszawa 2022.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. IV. Warszawa: Elipsa, 2006.
Ziółkowski D., *Komentarz art. 5c*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.),
Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018,.
Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. I, Warszawa 2020.
Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej
Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, wyd. II, Warszawa 2016.

Akty prawne i projekty aktów prawnych

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 1318).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2018 poz. 870).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. 2015 poz. 1705.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021 poz. 1038).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908 ze zm.).

Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku, <https://bip.czestochowa.pl/artykul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta-czestochowy> (dostęp 31.07.2022).

Uchwała Nr V/154/19 Rady Miejskiej w Łodzi 06 lutego 2019 r., https://uml.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/SENIORZY/Uchwała_154_19_MRS.pdf (dostęp 21.07.2022).

- Uchwała Nr VII/39/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 10 lutego 2015 r.
- Uchwała nr XLV/806/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Rady Seniorów w Poznaniu, <https://www.poznan.pl/mim/wortals/attachments.att?co=show&instance=1017&parent=108206&lang=pl&id=350428> (dostęp 21.07.2022).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk nr 1572, VII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1572> (dostęp 01.07.2022).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, druk 3606, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=3606> (dostęp 01.07.2022).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw o samorządzie wojewódzkim, druk 243, IX kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=A8EF058708B3CD08C125850C003B2D6E> (dostęp 01.07.2022).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 216, X kadencja Senatu, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,135.html> (dostęp 01.07.2022).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA we Wrocławiu z 17.03.1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 82.
- Wyrok NSA z 7.01.2005 r., OSK 1007/04, LEX nr 837308.
- Wyrok NSA z 7.04.2005 r., OSK 1356/04, LEX nr 176132.
- Wyrok NSA z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.
- Wyrok NSA z 27.10.2017 r., II OSK 349/16, LEX nr 2436163.
- Wyrok NSA z 6.02.2019 r., II OSK 3545/18, LEX nr 2630931.
- Wyrok NSA z 29.09.2021 r., III OSK 413/21, LEX nr 3247079.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.09.2008 r., II SA/Bd 451/08, LEX nr 515287.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.07.2008 r., II SA/Go 344/08, LEX nr 519104.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 14.09.2015 r., IV SA/Gl 14/15, LEX nr 1823129.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.
- Wyrok WSA w Krakowie z 5.07.2005 r., III SA/Kr 393/05, LEX nr 879364.

Wyrok WSA w Lublinie z 18.03.2008 r., III SA/Lu 47/08, LEX nr 506951.
Wyrok WSA w Olsztynie z 11.09.2018 r., II SA/OI 429/18, LEX nr 2555000.
Wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r., IV SA/Po 353/18, LEX nr 2513946.
Wyrok WSA w Poznaniu z 11.02.2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.
Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2019 r., II SA/Wa 820/18, LEX nr 2651431.

Inne źródła

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 31.12.2021 r., NK-N.4131.83.16.2021.MC2, Dolno 2022, nr 25.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 14.03.2014 r., WNK.IV.4131.5.2014, NZS 2014, nr 3, poz. 54.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 15.05.2014 r., 38/2014, Legalis.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 12.12.2016 r., 4131.1.21.2016.AR, Wsp 2017, nr 1, poz. 3.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 30.07.2015 r., NPII.4131.1.261.2015, Legalis.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 03.12.2015 r., KN-I.4131.1.370.2015.5, Legalis.
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, 2012, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/strategie-dzia%C5%82ania-w-starzej%C4%85cym-si%C4%99-spo%C5%82ecze%C5%84stwie-tezy-i-rekomendacje> (dostęp 17.07.2022).
Informacja ze strony RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755758/12755759/dokument484226.pdf> (dostęp 21.07.2021).
Post Rady Dzieci i Młodzieży na serwisie Facebook z dnia 17 czerwca 2019 roku, <https://www.facebook.com/radamlodziezy/posts/2400526873304067> (dostęp 25.06.2021).
Protokół z Wyborów Gminnej Rady Seniorów w Krapkowicach sporządzony dnia 21 marca 2022 r. przez Komisję Wyborczą powołaną do ustalenia wyników wyborów do Gminnej Rady Seniorów w Krapkowicach Zarządzeniem Burmistrza Krapkowic Nr 856/2022 z dnia 11 marca 2022 r., <https://bip.krapkowice.pl/download/attachment/69475/protokol-komisji-wyborczej-z-przeprowadzonych-wyborow-na-czlonkow-do-gminnej-rady-seniorow-w-krapkowicach-wersja-dostepna.pdf> (dostęp 31.07.2022).
Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, 2018.

The Flemish Council of the Elderly, <https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO3/Tmas/Pdf/24%20Topaketa/The%20Flemish%20Council%20of%20the%20Elderly.pdf?hash=5346ce76ecbe3b7c75f78df790f0496d&id-ioma=IN> (dostęp 20.07.2022).

Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp 21.07.2021).

WHO. *World Report on Ageing and Health*. Geneva: 2015.



Jan Zapolski-Downar – student prawa na Uniwersytecie Warszawskim oraz Szkoły Głównej Handlowej, członek Rady Fundacji na rzecz Praw Ucznia, były radny Młodzieżowej Rady Miasta Malborka. Swoje zainteresowania badawcze kieruje ku kwestiom związanym z samorządem terytorialnym, prawem unijnym oraz prawem konstytucyjnym. Autor artykułów naukowych oraz monografii „Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa”.



Oliwia Wyrzykowska – studentka prawa i administracji na Uniwersytecie Warszawskim, wiceprezeska Fundacji na rzecz Praw Ucznia, członkini Młodzieżowego Sejmiku Województwa Mazowieckiego, wieloletnia działaczka społeczna. Szczególnie interesuje się prawami człowieka, prawem oświatowym oraz samorządem terytorialnym. Autorka artykułów naukowych oraz monografii „Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa”.