

GMINNE RADY SENIORÓW – WYKŁADNIA PRZEPISÓW I EFEKTY ICH STOSOWANIA

Wzory i schematy działań

Monika Augustyniak, Agata Barczewska-Dziobek

Jarosław Czerw, Grzegorz Maroń

Anna Wójtowicz-Dawid

GMINNE RADY SENIORÓW – WYKŁADNIA PRZEPISÓW I EFEKTY ICH STOSOWANIA

Wzory i schematy działań

Monika Augustyniak, Agata Barczewska-Dziobek
Jarosław Czerw, Grzegorz Maroń
Anna Wójtowicz-Dawid

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa


Monika Augustyniak – doktor nauk prawnych, adiunkt, prodziekan Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie; specjalizuje się w zagadnieniach prawa samorządu terytorialnego, autorka wielu publikacji z tego zakresu.

Agata Barczewska-Dziobek – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalizuje się w zagadnieniach współdziałania organów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi, szczególnie z „trzecim sektorem”, oraz tworzonych między nimi więzi i struktur zarówno prawnych, jak i nieformalnych.

Jarosław Czerw – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Administracji Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie; sekretarz gminy i radny rady powiatu (czwarta kadencja); pełnił m.in. funkcje: sekretarza miasta, wicestarosty oraz przewodniczącego rady powiatu.

Grzegorz Maroń – doktor nauk prawnych (specjalność: teoria i filozofia prawa), adiunkt w Katedrze Historii Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; autor trzech książek i ponad 50 artykułów naukowych – głównie z zakresu teorii prawa, prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego.

Anna Wójtowicz-Dawid – asystent na Uniwersytecie Rzeszowskim; zajmuje się zagadnieniami prawa zamówień publicznych, pomocy publicznej, kontroli zarządczej oraz prawa finansowego, a także obsługą prawną projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; wieloletni trener z zakresu zamówień publicznych i pomocy publicznej; autorka wielu publikacji ze wskazanego zakresu.



Stan prawny na 1 stycznia 2016 r.

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Violet Design

Niniejsza publikacja jest efektem prac badawczych podjętych w Stowarzyszeniu Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni
—————

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9925-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	11
I. Determinanty wprowadzenia regulacji dotyczącej powoływania gminnych rad seniorów	15
1. Źródła i cele	17
2. Uczestnicy procesu ustawodawczego i jego przebieg	24
3. Beneficjenci regulacji	54
II. Zakres stosowania norm o powoływaniu gminnych rad seniorów	57
1. Zakres podmiotowy regulacji	59
1.1. Pojęcie seniora	59
1.2. Inne uprawnione podmioty	64
2. Zakres przedmiotowy regulacji	68
2.1. Status prawny rady seniorów	68
2.2. Rada seniorów jako ciało konsultacyjne, doradcze i inicjatywne	71
2.3. Rada seniorów jako jednostka organizacyjna	85
2.4. Rada seniorów jako podmiot trzeci	88

III. Schemat działania mającego na celu powołanie gminnej rady seniorów w okresie poprzedzającym wprowadzenie przepisu	91
1. Podstawy prawne powoływania gminnych rad seniorów ...	93
2. Skład osobowy i kadencja gminnych rad seniorów przed dniem 30 listopada 2013 roku	99
3. Kompetencje rady seniorów	103
IV. Schemat działania mającego na celu powołanie gminnej rady seniorów po wejściu w życie ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów	107
1. Uchwała powołująca gminną radę seniorów	110
1.1. Uchwała powołująca gminną radę seniorów jako akt prawa miejscowego	110
1.2. Podstawa prawna uchwały powołującej gminną radę seniorów	116
1.3. Statut gminnej rady seniorów	117
1.4. Nowelizacja statutu gminnej rady seniorów	120
2. Liczba członków rady seniorów	122
3. Kadencja rady seniorów	125
4. Kryteria członkostwa w gminnej radzie seniorów	128
5. Skład gminnej rady seniorów	135
6. Tryb wyboru członków gminnej rady seniorów	143
7. Powołanie składu osobowego gminnej rady seniorów	150
8. Ukonstytuowanie się gminnej rady seniorów	152
9. Przyczyny ustania członkostwa w gminnej radzie seniorów (wygaśnięcia członkostwa)	154
10. Zadania, organizacja i funkcjonowanie gminnej rady seniorów	160
11. Kwestie intertemporalne	163
12. Likwidacja gminnej rady seniorów	167
13. Schematy działań	168
13.1. Utworzenie gminnej rady seniorów i nadanie jej statutu	168
13.2. Rozwiązanie gminnej rady seniorów	172
13.3. Utworzenie rady seniorów jednostki pomocniczej gminy (nazwanej i nienazwanej) i nadanie jej statutu	173

V. Finansowanie działalności gminnych rad seniorów	177
1. Zasady finansowania funkcjonowania rad seniorów	179
2. Przekazywanie środków na realizację zadań rad seniorów	187
3. Wydatkowanie środków związanych z funkcjonowaniem rad seniorów	193
VI. Ocena skutków regulacji – funkcjonowanie rad seniorów w praktyce	197
Podsumowanie	207
Wzory pism z wyjaśnieniami	213
1. Wzory statutów gminnej rady seniorów	215
Wzór 1	215
Wzór 2	217
2. Wzory statutów rady seniorów jednostki pomocniczej (np. nazwanej – dzielnicy)	230
Wzór 1	230
Wzór 2	232
3. Wzory zarządzeń organu wykonawczego gminy w sprawie określania składu osobowego gminnej rady seniorów	238
Wzór 1	238
4. Wzory dokumentów dotyczących posiedzeń gminnej rady seniorów	240
Wzór porządku obrad	240
Wzór uchwały gminnej rady seniorów	241
Wzór wniosku gminnej rady seniorów	242
Wzór uchwały w sprawie powołania zespołu problemowego gminnej rady seniorów	243
Bibliografia	249

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- | | |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| u.d.p.p.w. | – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.) |
| u.f.p. | – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) |
| u.s.g. | – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) |
| ustawa wprowadzająca gminne rady seniorów | – ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318) |

ustawa
wprowadzająca
młodzieżowe rady
gmin

- 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. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.)

INNE

Dz. U.

- Dziennik Ustaw

Dz. Urz.

- Dziennik Urzędowy

NSA

- Naczelny Sąd Administracyjny

OTK

- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

TK

- Trybunał Konstytucyjny

TSUE

- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UIW

- uniwersytet trzeciego wieku

WSA

- wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Rada Europy w strategii Europa 2020 podkreśliła, że rozwój gospodarczy Unii Europejskiej nie może zostać zrealizowany bez trwałego procesu włączania społeczności w procesy zarządzania publicznego na wszystkich jego poziomach. W ramach upowszechniania idei partycypacyjnego zarządzania lokalnego oraz promocji polityk przeciwdziałających wykluczeniu różnych grup społecznych z życia publicznego rok 2012 ogłoszony został Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Doświadczenia inicjatyw podjętych na szczeblu unijnym zaowocowały wypracowaniem trwałych zasad „polityki otwarcia” władz na problemy osób starszych i wzrostem zainteresowania decydentów oraz partnerów społecznych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego tą problematyką.

W efekcie w ramach struktur administracji szczebla centralnego w Polsce powstały wyspecjalizowane organy, których przedmiotem działania jest tworzenie mechanizmów współpracy w celu rozwiązywania problemów osób starszych. Głównymi obszarami tej działalności jest – prócz stymulowania rozwoju klasycznych form socjalnej funkcji państwa

– prowadzenie działań innowacyjnych w zakresie tworzenia mechanizmów włączania osób starszych w procesy decyzyjne. Efektem działań podjętych na szczeblu rządowym było zrealizowanie w latach 2012–2013 Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych, a w jego ramach promowanie mechanizmów partycypacyjnego udziału seniorów w życiu publicznym.

Jednocześnie w październiku 2013 r. zostały zmienione przepisy ustawy o samorządzie gminnym, które umożliwiły tworzenie rad seniorów jako organów urzeczywistniających postulat „prawa mieszkańców do współdecydowania”. Wprowadzenie normy dającej jasną podstawę prawną umożliwiającą przedstawicielstwo i wpływ osób starszych na decyzje lokalne stało się impulsem do upowszechnienia dialogu społecznego na poziomie gmin w wymiarze międzypokoleniowym w formie organu opiniodawczo-doradczego, którego zadaniem jest m.in. wyrażanie stanowiska wobec zamierzeń władz samorządowych dotyczących zarówno działań na rzecz seniorów, jak i innych decyzji publicznych. Mechanizm ten ma zapewnić udział doświadczonych mieszkańców realizujących aspiracje społeczne w procesie zarządzania lokalnego, a także sprzyjać procesowi legitymizacji władzy.

Niniejsza publikacja jest efektem zespołowych działań dotyczących oceny rozwiązań funkcjonujących przed wprowadzeniem regulacji prawnych dających podstawę do tworzenia gminnych rad seniorów, jak też oceny funkcjonowania po wprowadzeniu omawianej normy w skali kraju. Badanie zostało przeprowadzone w ramach Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES i obejmowało analizę wieloobszarową skutków prawnych, ekonomicznych i społecznych działania tego przepisu, jak też efektów sprawnościowych w celu ukazania schematu działania prowadzącego do tworzenia rad seniorów, począwszy od źródeł wprowadzenia normy poprzez jej analizę aż po praktyczne działanie wraz ze wskazaniem beneficjentów. W badaniu została wykorzystana

metodologia opracowana i stosowana w ramach prac badawczych Stowarzyszenia FONTES¹.

Prowadzone badania obejmowały rozpoznanie i ocenę przyczyn wprowadzenia określonych uregulowań. Opis wyników zawarty jest w części pierwszej monografii, w której ukazane są cele regulacji nie tylko w ujęciu uzasadnień logiczno-teoretycznych, zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym – wprowadzającej gminne rady seniorów, ale też z punktu widzenia ustalenia określonych grup zaangażowanych w przedstawiony proces legislacyjny.

Ze względu na funkcjonowanie w praktyce w warunkach braku wyraźnej podstawy normatywnej rad seniorów w Polsce poddane zostały analizie także – funkcjonujące przed wejściem w życie przepisu – akty normatywne tworzące rady seniorów wraz z oceną przez pryzmat dopuszczalności stosowanych rozwiązań, jak też z punktu widzenia swobody organów tworzących te podmioty i jej zakresu. Treści te zostały uzupełnione o teoretyczne refleksje nad pozycją ustrojową tego typu organów.

Kolejny etap badań obejmował ocenę zebranego materiału – statutów rad seniorów uchwalanych po wejściu w życie przepisów – na płaszczyźnie teoretyczno-prawnej, wraz z ich wykładnią, uzupełnioną o oceny legalności przyjętych rozwiązań. Zebrany i zbadany materiał normatywny obejmuje sto pięćdziesiąt jeden uchwał i statutów gminnych rad seniorów.

Rozważania uzupełniono omówieniem aspektu finansowania działalności gminnych rad seniorów.

Opracowanie zawiera również opis praktyki stosowania regulacji w samorządzie gminnym z punktu widzenia wypracowanego schematu działania w trakcie tworzenia rady,

¹ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad materialnymi źródłami prawa*, cz. 1, *Podstawy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 3, s. 90–101; tenże, *Metodyka badań nad materialnymi źródłami prawa*, cz. 2, *Uzasadnienie i objaśnienie poszczególnych faz badań*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 4, s. 72–101; tenże, *Konспект badań nad źródłami pochodzenia prawa*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 11, s. 84–96.

projektowania jej statutu, rzeczywistego udziału podmiotów wskazanych w przepisie, zaangażowania, ewentualnych skutków działania rad seniorów, ich relacji z organami gminy, jak też podmiotami działającymi na rzecz osób starszych.

Książkę kończą praktyczne wzorce działania, wyznaczające ścieżkę postępowania przy tworzeniu nowych rozwiązań, w tym przykładowe dokumenty niezbędne do powoływania rad seniorów.

I.

DETERMINANTY
WPROWADZENIA REGULACJI
DOTYCZĄCEJ POWOŁYWANIA
GMINNYCH RAD SENIORÓW

1. ŹRÓDŁA I CELE

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 doradczą 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 seniorów². Dopiero jednak przyjęcie przez Sejm RP w dniu 11 października 2013 r. ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym³ (ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów), dodającej do ustawy o samorządzie gminnym art. 5c, dało radom gmin podstawę prawną do tworzenia gminnych rad seniorów⁴. Efektem tej nowelizacji było utworzenie kolejnych rad seniorów, tak że ich liczba w 2014 r. osiągnęła osiemdziesiąt trzy jednostki⁵. Najwięcej rad seniorów funkcjonuje w województwie śląskim (dziewiętnaście) i wielkopolskim (osiemnaście), a najmniej (po trzy) w województwach: podlaskim, lubuskim,

² *Zoom na rady seniorów. Diagnoza funkcjonowania*, opracowanie zbiorowe, s. 11–12, http://zoomnaradyseniorow.pl/wp-content/uploads/2014/12/ZOOM-www_ost.pdf.

³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318).

⁴ Przepisy te weszły w życie w dniu 30 listopada 2013 r.

⁵ *Zoom na rady seniorów...*, s. 12.

łódzkim, świętokrzyskim i podkarpackim. Przy tym w województwie podlaskim funkcjonuje rada wojewódzka seniorów, nie ma tam natomiast żadnej gminnej rady seniorów⁶.

Jak wyjaśniali wnioskodawcy projektu ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów w uzasadnieniu do projektu ustawy⁷ (dalej: uzasadnienie do projektu ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów): „Inspiracją do przygotowania zmiany ustawy o samorządzie gminnym jest zidentyfikowanie sytuacji osób starszych, jak i pogłębiona analiza dotycząca procesów społecznych i demograficznych zachodzących w naszym kraju”. Celowość projektowanej nowelizacji była przedmiotem publicznej debaty prowadzonej w 2012 r. w związku z licznymi wydarzeniami podczas obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej oraz Roku Uniwersytetów Trzeciego Wieku⁸. Cele nowelizacji opracowane zostały przez Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku, a jej założenia publicznie przedstawione podczas I Kongresu UTW (19 marca 2012 r.). Kolejnym argumentem podnoszonym przez wnioskodawców w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów jest postępujące starzenie się społeczeństwa polskiego: „Wzrost odsetka osób starszych w polskim społeczeństwie nabiera coraz większego tempa. Do 2035 r. udział osób w wieku 65 lat i więcej zbliży się do 1/4⁹”. Dlatego też, co podkreślili wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Jednym z najważniejszych długofalowych wyzwań rozwojowych wobec osób starszych jest ich aktywizacja obywatelska w środowisku miejsca zamieszkania, która powinna się stać samoistnym celem polityki wobec

⁶ Tamże, s. 13–14.

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Sejm RP VII kadencji, druk nr 1572, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1572>.

⁸ Zob. deklarację końcową Ogólnopolskiej Konferencji Uniwersytetów Trzeciego Wieku „Pakt na rzecz Seniorów”, która odbyła się w Sejmie 19 listopada 2012 r., www.mpips.gov.pl.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów.

osób starszych. Dialog społeczny stanowi podstawę samorządności i zaangażowania obywatelskiego. Nie wystarczy jednak stwierdzić, że jest on potrzebny, ale trzeba wykształcić właściwe jego formy, nawiązujące do ustroju władz publicznych. Zadaniem ustawodawcy w tym zakresie powinno być stworzenie jasnych podstaw prawnych umożliwiających praktyczne popularyzowanie idei przedstawicielstwa seniorów przy organach samorządu terytorialnego i powoływanie gminnych rad seniorów. Rady te będą reprezentować interesy i potrzeby starszych mieszkańców wobec władz samorządowych i brać udział w formułowaniu oraz przekazywaniu opinii i stanowisk dotyczących nie tylko strategicznych, ale i bieżących planów rozwoju gminy¹⁰.

Oprócz wyżej opisanych celów ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów jej celem zasadniczym było wprowadzenie podstaw prawnych tworzenia przez rady gmin gminnych rad seniorów. Podkreślił to wyraźnie na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 28 sierpnia 2013 r. poseł Michał Szczerba reprezentujący wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy, stwierdzając: „Chodzi o to, aby jednostki samorządu terytorialnego i środowiska seniorskie posiadały możliwość tworzenia gminnych rad seniorów. Chodzi o to, aby brak prawa, które ma zresztą charakter fakultatywny, nie był wykorzystywany przez samorządy do odmawiania seniorom powoływania rad gminnych. To jest sedno proponowanej nowelizacji (...)”¹¹. Podobnie na taki sam cel nowelizacji, czyli stworzenie podstawy prawnej dla tworzenia rad seniorów, wskazała w swoim wystąpieniu na tym samym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej prezes Ogólnopolskiego Porozumienia UTW, Krystyna Lewkowicz, stwierdzając między innymi: „Napływają do nas głosy z terenu,

¹⁰ Tamże.

¹¹ Pełny zapis posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 166) z dnia 28 sierpnia 2013 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn nr 2208/VII, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/01F577B63F3CDFECC1257BDC004A5096/%24File/0220807.pdf>.

Książka w całościowy sposób odnosi się do problematyki gminnych rad seniorów – poczynając od przedstawienia genezy rozwiązań, przez analizę normatywną, a skończywszy na praktycznym aspekcie ich funkcjonowania w skali kraju. Omawia ona aspekty prawnofinansowe oraz funkcjonalne ich działania i odpowiada na pytania:

- w jaki sposób utworzyć gminną radę seniorów,
- jakie dokumenty są do tego niezbędne,
- w jaki sposób taka rada funkcjonuje i kto może wchodzić w jej skład.

Publikacja wzbogacona jest o przykładowe schematy działań wskazujące ścieżkę tworzenia, finansowania i rozwiązywania rad seniorów oraz niezbędnych do tego dokumentów – statutów, zarządzeń i uchwał.

Opracowanie jest przeznaczone nie tylko dla seniorów – beneficjentów analizowanej regulacji prawnej, lecz także dla podmiotów włączonych w proces powoływania rad: przedstawicieli samorządów terytorialnych, instytucji działających na rzecz osób starszych, organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.



9788326499258 W01P01

ISBN 978-83-264-9925-8



9 788326 499258

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 Zł (W TYM 5% VAT)