

JOANNA M. SALACHNA^a, ANNA SZAFRANEK^b

INSTYTUCJONALNY UDZIAŁ OSÓB STARSZYCH W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH: REALIA I ZAŁOŻENIA LEGISLACYJNE

INSTITUTIONAL PARTICIPATION OF ELDERLY PEOPLE IN THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENTS: THE REALITIES AND LEGISLATIVE ASSUMPTIONS

In view of the demographic changes and the increasing proportion of elderly people in Poland, it seems important to analyse the institutional participation of seniors in the functioning of local governments (including in terms of their participation in the life of the local community). From the legal point of view, one of the institutional forms of participation/co-determination of senior citizens at the municipal level (according to the Act on Municipal Self-Government) is the council of senior citizens. In practice, however, the insufficient activity of senior citizens' councils, attempts at their politicization, as well as variations in their activity in different parts of the country, have been observed. The article aims to determine the role of the institution of senior citizens' councils as a form of social participation and possible changes to the rules of operation, and the legal basis of the institution that could be implemented. To achieve this objective, a non-reactive research method was used, which contained an analysis of the content of legal acts, case law and available statistical data. As a result, the following conclusion was drawn: seniors' councils appeared to be the weakest form of social participation in local government units. Thus, to strengthen its significance, this institution requires additional legislative changes, such as determining the scope of competence of senior citizens' councils and clarifying the general composition of the councils.

Keywords: senior citizens' councils; elderly people; public participation; local government

W świetle przemian demograficznych i zwiększającego się odsetka liczby osób starszych w Polsce istotne wydaje się dokonanie analizy instytucjonalnego udziału seniorów w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych (w tym także w aspekcie ich partycypacji w życiu lokalnej społeczności). Z prawnego punktu widzenia jedną z instytucjonalnych form partycypacji/współdecydowania osób starszych na poziomie gmin (zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym) stanowi rada seniorów. W praktyce zaobserwowano jednak niedostateczną aktywność rad seniorów,

^a University of Białystok, Poland / Uniwersytet w Białymstoku, Poland
salachna@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5748-0170>

^b Lomza State University of Applied Sciences, Poland /
Akademia Nauk Stosowanych w Łomży, Polska
aszafranek@ansl.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3902-0063>

próby ich upolitycznienia, jak również różnice w ich aktywności w poszczególnych częściach kraju. Celem artykułu jest określenie roli instytucji rady seniorów jako formy partycypacji społecznej oraz możliwych zmian w zakresie zasad działania rad czy też prawnych podstaw funkcjonowania instytucji. Aby zrealizować obrany cel, zastosowano niereaktywną metodę badań w postaci analizy treści aktów prawnych, orzecznictwa i dostępnych danych statystycznych. W efekcie analiz ustalono, że rady seniorów okazały się najsłabszą formą partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Tym samym instytucja ta, celem wzmocnienia jej znaczenia, wymaga dodatkowych zmian legislacyjnych, jak, np. ustalenia zakresu kompetencji rad seniorów i doprecyzowania ogólnego składu rady.

Słowa kluczowe: rady seniorów; osoby starsze; partycypacja społeczna; samorząd terytorialny

I. WPROWADZENIE

W związku ze zmianami demograficznymi polegającymi na wzroście odsetka liczby osób starszych w populacji niezwyklej wagi nabiera partycypacja seniorów w życiu lokalnych społeczności. Dla przykładu w Niemczech jedno z podstawowych założeń polityki senioralnej polega na tworzeniu takich warunków, by osoby starsze miały możliwość jak najdłuższego, samodzielnego funkcjonowania w najbliższym środowisku społecznym (tj. rodzinnym, sąsiedzkim), a szczególną wagę przywiązuje się do aktywności seniorów w przestrzeni sąsiedzkiej i/lub obywatelskiej, dlatego w każdym samorządzie lokalnym obligatoryjnie powołuje się rady seniorów (w przypadku braku rady konieczne jest utworzenie biura właściwego ds. seniorów).¹ Z założenia członkowie niemieckich rad seniorów przyjmują więc rolę rzeczników osób starszych przed władzami samorządowymi.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie: w jaki sposób udział seniorów w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych (w tym także w aspekcie ich partycypacji w życiu lokalnej społeczności) odbywa się w Polsce? Z prawnego punktu widzenia jedną z instytucjonalnych form partycypacji osób starszych na poziomie gmin (zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym²) stanowi (podobnie jak w Niemczech) rada seniorów. Istotna jest jednak weryfikacja, w jakim stopniu polskie regulacje prawne w zakresie powoływania i funkcjonowania rad seniorów sprzyjają partycypacji społecznej seniorów oraz czy i jak te regulacje są realizowane w praktyce, a także czy nie dochodzi do prób upolitycznienia składów rad (bądź też prób podejmowania innych decyzji dotyczących rad niewynikających z regulacji prawnych). Jednocześnie należy podkreślić fakt, że w Polsce rada seniorów stanowi instytucję stosunkowo nową, gdyż art. 5c u.s.g. (regulujący jej funkcjonowanie) został dodany przez ustawę z 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym³.

¹ <https://polityka.zaczyn.org/rady-seniorow-w-niemczech/> [dostęp: 7.03.2022].

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2022, poz. 559 ze zm. (dalej jako: u.s.g.).

³ Marchaj (2021).

Dla porównania w Niemczech pierwsze rady seniorów powstały już w latach siedemdziesiątych XX w.⁴

Dokonana w dalszej części tekstu analiza obowiązujących regulacji prawnych, uzupełniona o linię orzeczniczą (wyroki NSA, WSA, jak również rozstrzygnięcia nadzorcze organów administracji), ma na celu weryfikację praktycznego stosowania regulacji prawnych w zakresie procedury powoływania rad seniorów, określania treści statutów tych rad, jak również weryfikację, czy partycypacja społeczna osób starszych w życiu społeczności lokalnych przyjmuje postać realnego współdecydowania, czy jest to tylko partycypacja pozorna, bez rzeczywistego wpływu na organizację życia społeczności lokalnej.

II. LOKALNE I REGIONALNE FORMY PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ: RADY SENIORÓW JAKO INSTYTUCJA PARTYCYPACJI

Uczestnictwo/współuczestnictwo obywateli w publicznym procesie decyzyjnym, w tym w podejmowaniu decyzji przez konkretne władze publiczne (w szczególności samorządowe), jest niekwestionowanym standardem współczesnych państw demokratycznych, jakkolwiek może być realizowane w różnych postaciach (bezpośrednich lub pośrednich) i szczegółowych formach. Niniejsze rozważania należy rozpocząć od wskazania, że partycypacja na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego wynika i jest związana z wyrażonymi w ustawie zasadniczej⁵ ideami/zasadami dialogu społecznego oraz subsidiarności (pomocniczości), która to ma umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zauważyć należy, iż współuczestniczenie jest nie tylko jedną z cech demokracji. W sensie instytucjonalnym powinno być bowiem postrzegane jako unormowana wprost lub pośrednio (dopuszczalna) formuła wyrażania opinii lub decydowania o istotnych dla społeczeństwa sprawach⁶.

Ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego⁷ (JST) oraz ustawy odrębne⁸ przewidują szczegółowe formy partycypacji, niemniej „najsilniejsze” wydają się one w przypadku samorządów gminnych. Niektóre gminy bowiem, oprócz wspólnych dla wszystkich JST form, mają możliwość tworzenia funduszy sołeckich (gminy, w których funkcjonują sołectwa), a niektóre są wprost zobligowane do tworzenia budżetu obywatelskiego (gminy będące miastami na prawach powiatu). Owa szczególna pozycja

⁴ <https://polityka.zaczyn.org/rady-seniorow-w-niemczech/> [dostęp: 7.03.2022].

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja lub Konstytucja RP).

⁶ Por. Niżnik-Dobosz (2014).

⁷ Zob. art. 5a–5c u.s.g.; art. 3d i 3e ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2022, poz. 1526 (dalej jako: u.s.p.); art. 10a i 10b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2022, poz. 2094 (dalej jako: u.s.w.).

⁸ Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. poz. 301 ze zm.

gmin jest także wyrazem zasady subsydiarności, a w odniesieniu do relacji pomiędzy poszczególnymi władzami publicznymi wynika z niej, że:

– co do zasady, sprawy publiczne powinny być realizowane przez te JST, które znajdują się najbliżej obywateli;

– powierzenie realizacji spraw innemu niż lokalny podmiotowi musi uwzględniać zakres i charakter zadań oraz wymogi efektywności i gospodarności.

Skądinąd potwierdza to art. 164 Konstytucji, ustanawiając gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1) oraz domniemanie ich właściwości zadaniowej w sprawach, które nie zostały zastrzeżone dla innych JST (ust. 3).

Obecnie chyba najbardziej istotną, chociaż nie najstarszą ze szczegółowych (tj. poza klasycznymi konsultacjami społecznymi) form partycypacji w JST⁹, która została zapoczątkowana najpierw w praktyce (a dopiero w 2018 r., po latach doczekała się unormowań prawnych), jest instytucja budżetu obywatelskiego. Jest ona traktowana przez ustawodawcę jako szczególna forma konsultacji społecznych i co do zasady ma charakter fakultatywny. Jak już wskazywano, w gminach będących miastami na prawach powiatu jest to forma obligatoryjna. Natomiast tylko gminy wiejskie mają możliwość tworzenia wyodrębnionych funduszy dla swoich jednostek pomocniczych (sołectw), które są tworzone zgodnie z przeprowadzoną procedurą konsultacyjną. Wszystkie zaś JST, oprócz przeprowadzania klasycznych konsultacji społecznych oraz przeprowadzania referendów, mają możliwość powoływania młodzieżowych rad/sejmików.

Rady seniorów mogą być powoływane (fakultatywnie) wyłącznie przez gminy. Przy czym porównanie unormowań prawnych obowiązujących w tym zakresie z innymi formami konsultowania (młodzieżowe rady/sejmiki oraz budżet obywatelski) prowadzi do wniosku, iż jest to najsłabiej zinstytucjonalizowana formuła współdziałania organów władzy lokalnej ze społecznością. Ponadto stosowanie jej regulacji wywołuje wiele problemów interpretacyjnych, a także może stanowić potencjalne pole do wykorzystywania tejże instytucji niezgodnie z zamierzeniem ustawodawcy. Szczegółowo na ten temat będzie mowa w dalszej części artykułu.

III. RADY SENIORÓW – UREGULOWANIA PRAWNE ORAZ ZAŁOŻENIA LEGISLACYJNE

Zgodnie z intencją ustawodawcy sprzyjać solidarności międzypokoleniowej, jak również pobudzać aktywność osób starszych w życiu lokalnej społeczności powinny regulacje zawarte w art. 5c ust. 1 u.s.g., który umożliwia tworzenie (z inicjatywy rady gminy lub na wniosek lokalnych środowisk) gminnej

⁹ Najstarszą formą szczegółową jest fundusz sołecki, który po raz pierwszy został wprowadzony ustawą z 2009 r.

rady seniorów (art. 5c ust. 2 u.s.g.). W dalszej kolejności (art. 5c ust. 3–7 u.s.g.) ustawa reguluje charakter tej instytucji, określając go konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym; ogólnie określa skład rady, wskazując iż ma on obejmować przedstawicieli osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych (w sposób szczególny chodzi o przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak również uniwersytetów trzeciego wieku); podkreśla, iż rada gminy nadaje gminnej radzie seniorów statut określający tryb wyboru członków i zasady działania oraz zapewnia sprawny sposób wyboru członków gminnej rady seniorów.

Podkreślić należy, iż porównanie unormowań dotyczących rad seniorów z analogicznymi ciałami konsultacyjno-doradczo-inicjatywnymi w postaci młodzieżowych rad/sejmików prowadzi do ogólnego wniosku, że ustawodawca nie potraktował tej formy partycypacji poważnie. Twierdzenie to wynika z następujących ustaleń formalnych i merytorycznych poczynionych na podstawie przepisów art. 5b u.s.g. – normującego młodzieżową radę oraz art. 5c u.s.g. – regulującego radę seniorów:

1) regulacje dotyczące rady seniorów zawarto w 7 nierozbudowanych jednostkach redakcyjnych (ustępach), natomiast funkcjonowanie młodzieżowej rady gminy zawarto w 15 jednostkach, które są mocno wypełnione treścią;

2) w przeciwieństwie do rady seniorów, w przypadku młodzieżowej rady ustawodawca zadbał o unormowanie:

- jej bardziej szczegółowych kompetencji, w tym także związanych ze strategiami rządowymi;
- trybu rozpoznawania wniosku o utworzenie rady;
- kwestii jej obsługi biurowo-organizacyjnej;
- opiniowania projektu statutu rady;
- zwrotów kosztów przejazdu członków rady i /lub ich opiekunów prawnych;
- opiekuna rady;

3) niezależnie od tak samo określonego charakteru obydwu rad (ciała konsultacyjne, doradcze i inicjatywne) inaczej zdefiniowano ich cel. O ile w przypadku rady młodzieżowej jest to zaangażowanie w sprawy dla młodzieży istotne, to w odniesieniu do rady seniorów podkreślono aktywizację osób starszych wśród społeczności lokalnej. Jest to o tyle istotne, że widoczny jest tu różny sposób traktowania przez ustawodawcę przedstawicieli obydwu „środków” (w przypadku młodzieży – zaangażowanie, w przypadku seniorów – aktywizacja, czyli forma mniej kreatywna).

Niezależnie od szczegółowych wniosków, które mogą pojawić się na tle powyższego wyliczenia, pojawia się także pytanie, dlaczego ustawodawca nie zdecydował o analogicznym do rady młodzieżowej zakresie regulacji w przedmiocie rady seniorów.

Pewne mankamenty przepisów dostrzegli także parlamentarzyści, w wyniku czego w 2020 r. przedłożono do Marszałka Sejmu dwie niezależne od siebie projekty zmian ustawodawczych: poselski i senacki¹⁰. Pierwszy z nich ma dużo

¹⁰ Poselski projekt ustawy zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa z 22 stycznia 2020 r., druk nr 243 oraz Se-

bardziej rozbudowany i skonkretyzowany charakter. I można rzec, że w sensie merytorycznym „konsumuje” propozycje senackie, stąd też wskażemy tylko na propozycje zawarte w projekcie poselskim. Zgodnie ze zgłoszonymi założeniami:

– w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców rady miałyby charakter obligatoryjny – o ile wnioski o utworzenie rady zgłosiłoby co najmniej 100 mieszkańców, którzy ukończyli 60 lat;

– rada gminy mogłaby postanowić o: dietach dla członków rady lub zwrocie ich kosztów podróży; innym dofinansowaniu działalności rady;

– powiaty oraz województwa mogłyby z własnej inicjatywy lub na wniosek tworzyć (fakultatywnie) rady seniorów. Przy czym pozostałe uregulowania odwzorowywałyby te dotyczące rad gminnych. Obydwa projekty przeszły dotychczas zaledwie I czytanie i są w toku procedury legislacyjnej.

Oceniając szczegóły proponowanej nowelizacji, pozytywnie ocenić należy projekt poselski, niemniej trzeba zauważyć, że proponuje on rozwiązanie tylko spraw najpilniejszych w odniesieniu do gmin. Natomiast, zważywszy na zakres zadań powiatów i województw, oczywiste jest, że w ich przypadku rady seniorów miałyby wyłącznie charakter fakultatywny. Uważamy skądinąd, że w praktyce ciała takie najmniej potrzebne byłyby w województwach, właśnie z uwagi na ich specyficzny katalog zadań.

IV. POWOŁYWANIE I FUNKCJONOWANIE RAD SENIORÓW W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Jak już wcześniej omówiono, zgodnie z art. 5c ust. 1 u.s.g., gmina ma funkcjonować z uwzględnieniem wymogu sprzyjania solidarności międzypokoleniowej i pobudzania osób starszych do zaangażowania w społecznościach lokalnych, a realizować się to może m.in. w postaci tworzenia gminnych rad seniorów (art. 5c ust. 2 u.s.g.). Na tle istniejącej praktyki pojawiają się jednak wątpliwości, w jakim zakresie założenia ustawowe dotyczące powoływania i funkcjonowania rad seniorów są rzeczywiście realizowane. Okazuje się bowiem, że niejednokrotnie dochodzi do prób upolityczniania składów rad bądź prób podejmowania innych decyzji niewynikających z regulacji prawnych. Celem ustalenia stanu faktycznego (tzn. weryfikacji problemów dotyczących powoływania rad seniorów i ich działania w czasie okresu kryzysowego) dokonano analizy orzecznictwa, przy czym pod uwagę wzięto przede wszystkim orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA), jak również rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów wydane tuż przed pandemią COVID-19 (grudzień 2019–styczeń 2020), a przede wszystkim te wydane w okresie pandemii w Polsce (tj. od marca 2020).

Możliwość nadużyć w zakresie nieuzasadnionego ustawowo określania przez radę gminy celów i obszarów działania rady seniorów ilustruje wyrok

NSA z 29 września 2021 r.¹¹ Sąd ten wskazał, że art. 5c u.s.g. upoważnia wprawdzie radę gminy do powoływania rady seniorów, przy czym zgodnie z art. 5c ust. 5 u.s.g. statut rady określa tryb wyboru członków i zasady jej działania, lecz nie może być to utożsamiane ze wskazaniem celu powoływania, obszarów działania i szczegółowych zadań realizowanych przez radę (co zostało wprowadzone do statutu Rady Seniorów Miasta i Gminy Margonin – woj. wielkopolskie). Ponadto NSA podkreślił, iż „zasady działania nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż organ stanowiący gminy może wskazać cele działania Rady Seniorów oraz sposoby ich realizacji”. I jakkolwiek w Polsce nie obowiązuje zasada precedensu, to uznać można (skoro NSA jest sądem kasacyjnym), że powołane orzeczenie zapobiegać będzie zbyt arbitralnym decyzjom rad gmin w zakresie określenia kierunków działań rad seniorów, które, przykładowo, mogłyby wykazywać zbyt daleko idącą zbieżność z działaniami konkretnej opcji politycznej.

Pole do nadużyć może stanowić także kwestia trybu wyboru członków rady, którą to określa rada gminy (art. 5c ust. 5 u.s.g.). W kontekście powołanego wyżej orzeczenia NSA (tzn. stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy) wskazać trzeba, że zdarzają się przypadki prób ustalania przez organ stanowiący gminy z jednej strony zamkniętego katalogu osób uprawnionych do zasiadania w składzie rady seniorów, z drugiej zaś – wskazywania w ramach składu rady przedstawicieli podmiotów nieprzewidzianych w art. 5c ust. 4 u.s.g. W przypadku analizowanego orzeczenia był to przedstawiciel Rady Miejskiej oraz przedstawiciel Prezydenta Miasta, co oznaczało, że zgodnie ze statutem rady seniorów określone podmioty otrzymały prawo do desygnowania swych przedstawicieli. W związku z tym NSA wskazał, że nie można przyjąć, iż przedstawiciel Prezydenta Miasta czy Rady Miasta stanowią reprezentację podmiotów działających na rzecz osób starszych w rozumieniu art. 5c ust. 4 u.s.g. Ponadto, zgodnie z innym orzeczeniem NSA, istotne jest określenie wieku uprawniającego do zasiadania w radzie seniorów, ponieważ wypełnienie dyspozycji art. 5c u.s.g. wymaga „od rady gminy nadania pojęciu seniora konkretnego znaczenia, albowiem brak tej regulacji w istocie uniemożliwiłoby funkcjonowanie rady seniorów i naruszałoby uprawnienie organu jednostki samorządu terytorialnego do powołania gminnej rady seniorów, nadania jej statutu oraz określenia trybu wyboru jej członków i zasad działania”¹².

Analiza orzecznictwa wskazuje ponadto na często pojawiające się trudności w ustaleniu znaczenia ustawowej kompetencji rady gminy w postaci: określenia „trybu wyboru członków rad seniorów i zasad działania rad”. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez WSA w Warszawie „tryb wyboru członków i zasady działania rad” oznacza wyłącznie „kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im sprawne funkcjonowanie i działanie”¹³. O fakcie istnienia problemów interpretacyjnych

¹¹ Wyrok NSA z 29 września 2021 r., III OSK 413/21, Lex nr 3247079; wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18, Lex nr 2513946.

¹² Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 349/16, Lex nr 2436163.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2019 r., II SA/Wa 820/18, Lex nr 2651431.

w omawianym zakresie świadczą rozstrzygnięcia nadzorcze wydane przez poszczególnych wojewodów. Zaakcentować wypada, że analizie poddane zostały rozstrzygnięcia wydane w okresie pandemii bądź krótko przed nią¹⁴. Dla przykładu: wojewoda mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał, że Rada Gminy w Dzierżążni, wprowadzając w statucie rady seniorów regulacje precyzujące obszary współpracy rady seniorów z tą Radą, cele i zadania Rady Seniorów oraz zakres jej działania, wykroczyła poza delegację ustawową, gdyż postanowienia statutu rady nie mieszczą się w pojęciu „powołania rady seniorów”, jak również w ustawowym pojęciu „trybu powoływania członków rady oraz zasad jej działania”¹⁵.

Zgodnie z innym rozstrzygnięciem rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w przedmiocie:

- celu bądź zadań rady seniorów¹⁶,
- zakresu kompetencji przewodniczącego rady¹⁷,
- ustalania cenzusu wiekowego dla kandydatów do rady seniorów¹⁸,
- składu osobowego rady (przykładowo, w przypadku jednej z zaskarżonych uchwał, tj. uchwały Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim, załącznik w postaci Statutu Rady Seniorów precyzował, że w skład Rady wchodzi: 5 przedstawicieli Burmistrza¹⁹).

Uznano ponadto, że liczbowy skład rady seniorów powinien zostać określony precyzyjnie, tzn. przez wskazanie konkretnej liczby osób uprawnionych do zasiadania w radzie²⁰. Choć powyższe przykłady świadczą o próbach upolityczniania bądź nadmiernego wpływania na skład osobowy czy cele działania rad seniorów, to jednak – jak wynika z dokonanej prezentacji – stosowne organy czuwają nad realizacją założeń ustawowych i w sposób właściwy przeciwdziałają działaniom niezgodnym z obowiązującymi regulacjami.

W literaturze przedmiotu krytycznie ocenia się pomysł wprowadzenia instytucji rad seniorów, których potrzebę istnienia uzasadniano „popularyzowaniem idei przedstawicielstwa seniorów w organach samorządu terytorialnego”.

¹⁴ Analizie poddano 10 rozstrzygnięć nadzorczych z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, lubelskiego (odpowiednio po 1 rozstrzygnięciu), warmińsko-mazurskiego (2 rozstrzygnięcia), śląskiego (3 rozstrzygnięcia).

¹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 29 października 2021 r., WNP P.4131.5.2021PC, Mazow 2021, nr 9302.

¹⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 17 grudnia 2019 r., PN.4131.630.2019, Warmii 2019, nr 6324; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 5 stycznia 2022 r., PN-II.4131.76.2021.AR, Pomor 2022, nr 219; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 28 stycznia 2020 r., PN.4131.45.2020, Warmii 2020, nr 636.

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 2 października 2020 r., P-II.4131.2.262.2020, Podka 2020, nr 3779.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10 maja 2021 r., 60/21, Kujaw 2021, nr 2503.

¹⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 15 kwietnia 2021 r., PN-II.4131.122.2021, Lubel 2021, nr 1890.

²⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 5 listopada 2021 r., NPII.4131.1.1012.2021, Lex nr 3257701; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 26.11.2021 r., NPII.4131.1.1023.2021, Lex nr 3263337; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 25 listopada 2020 r., NPII.4131.1.958.2020, Lex nr 3235503.

Negatywna opinia argumentowana jest m.in. istnieniem niebezpieczeństwa aktywności rad na rzecz „zainteresowanych środowisk” bądź ewentualnym powoływaniem składów osobowych rad wywodzących się z „wyeksploatowanego” środowiska partyjnego²¹. Mimo że wskazane wątpliwości są zasadne i – jak wskazuje analiza orzecznictwa – pojawiają się próby nadużyć w tym zakresie, to jednak dokonywanie jednoznacznie negatywnej oceny instytucji gminnych rad seniorów wyłącznie na podstawie powołanych powyżej przesłanek jest, naszym zdaniem, zbyt uproszczeniem, nie uwzględnia ono bowiem całości kształtu okoliczności towarzyszących tej instytucji, w tym uwarunkowań społecznych. Należy podkreślić, że przy uwzględnieniu ekonomicznego prognozy starości, tj. wieku uprawniającego do pobierania świadczeń emerytalnych (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) w 2010 r. udział seniorów w społeczeństwie polskim kształtował się na poziomie 12,9%, a już pod koniec 2020 r. wzrósł do 22,3%. Zgodnie z prognozami w połowie XXI w. udział osób starszych w wieku 65 i więcej lat może wynieść już około 32,8%²². Z kolei z prawnego punktu widzenia nie można pomijać, że umożliwienie wpływu rad seniorów na tworzenie uwarunkowań lokalnych:

a) wpisuje się w realizację szerszych idei/zasad dialogu społecznego oraz subsydiarności²³;

b) stanowi zarówno jeden z przejawów zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w tym w kontekście innych instytucji z zakresu szeroko rozumianej partycypacji (poczynając od analogicznych do omawianych – młodzieżowych rad gminy, a kończąc na bardziej „twardych” formułach w postaci budżetu obywatelskiego oraz funduszu sołeckiego), a także może być postrzegane przez pryzmat zapewniania szczególnej ochrony zdrowia osób starszych przez władze lokalne (art. 68 ust. 3 Konstytucji).

Uznając jednocześnie, że w przypadku omawianej instytucji nie uniknięto pewnych wad czy też nieprawidłowości lub niejasności ustawodawczych, to można je niwelować bądź to na drodze legislacyjnej, bądź też – jak wykazywano wcześniej – w procesie stosowania prawa (nadzór realizowany przez wojewodów oraz orzecznictwo sądów administracyjnych).

Mając powyższe na względzie, uważamy za uzasadnione twierdzenie, że negowanie potrzeby istnienia rad seniorów nie tylko nie znajduje wystarczających podstaw z punktu widzenia realiów życia społecznego, ale także może być w pewnym sensie postrzegane jako brak realizacji wspomnianych tu reguł konstytucyjnych.

V. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Z dokonanej analizy wynika, iż rady seniorów są niewątpliwie potrzebne, szczególnie w gminach, gmina jest bowiem podstawową jednostką samorządu terytorialnego, „znajdującą się” najbliżej spraw mieszkańców oraz najpełniej

²¹ Marchaj (2021).

²² GUS (2022).

²³ Wyrażone w Preambule Konstytucji RP.

realizującą zasadę subsydiarności. W kompetencji gminy znajduje się większość zadań istotnych dla bieżącego funkcjonowania mieszkańców; ponadto samorząd gminny wykonuje większość zadań służących wprost mieszkańcom, czym nie zajmują się wyższe szczeble JST. Jednocześnie generalnie pozytywnie należy ocenić propozycje nowelizacji obowiązujących, dalekich od doskonałości przepisów. Niemniej jednak projekt zmian, naszym zdaniem, powinien zostać rozszerzony, tak aby docelowo uwzględniał następujące postulaty:

1) w gminach o większej liczbie mieszkańców (np. w miastach na prawach powiatu, tak jak w przypadku budżetu obywatelskiego) należałoby wprowadzić obligatoryjność powoływania rad seniorów;

2) uregulowania wymaga zakres kompetencji rad seniorów (analogicznie do rad młodzieżowych), przy czym nakierować należy je przedmiotowo na sprawy seniorów;

3) doprecyzować należy ogólny skład rady, tak aby obok seniorów zasiadali w niej także specjaliści posiadający wiedzę z zakresu problemów i potrzeb osób starszych (przede wszystkim w aspekcie prawno-społecznym),

4) zdefiniować należy pojęcie seniora, zarówno ze względu na udział w radzie, jak i z uwagi na przedmiot kompetencji rady (zob. pkt 2 niniejszego wyliczenia);

5) ogólnie unormować trzeba zasady powoływania składu rady, aby wykluczyć ewentualne zależności pomiędzy radą/jej członkami a organami JST.

Na zakończenie wyrażamy opinię, że rady seniorów w samorządach powiatowych oraz wojewódzkich powinny działać fakultatywnie, najwięcej bowiem zadań służących bezpośrednio obywatelom, w tym osobom starszym, realizują samorządy gminne. To też uzasadnia obligatoryjność powoływania rad seniorów w niektórych gminach (zwłaszcza tych o większej liczbie mieszkańców).

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny (2022). Sytuacja demograficzna Polski do 2020 roku. Zgony i umieralność. Warszawa. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/sytuacja-demograficzna-polski-do-2020-roku-zgony-i-umieralnosc,40,1.html> [dostęp: 7.03.2022].
- Marchaj, R. (2021). Komentarz do art. 5 (c). W: B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wyd. 3. Warszawa: Lex/el.
- Niżnik-Dobosz, I. (2014). Partycypacja jako pojęcie i instytucje demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego. W: B. Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Warszawa: Lex/el.