

Kamil Sikora*

Gminna rada seniorów formą wdrażania solidarności międzypokoleniowej w gminie. Rozważania na tle zmian wprowadzonych ustawą z 9 marca 2023 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa

Streszczenie

Rady seniorów to ciała kolegialne o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym, które wspierają rady gminy w realizacji polityki senioralnej. W takim kształcie zostały określone zgodnie z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 30 listopada 2013 roku. Od tamtej pory jest zauważalny wzrost liczby rad. Ponieważ polskie społeczeństwo się starzeje, co jest niepodważalnym faktem, dlatego jest konieczne podejmowanie przez władze publiczne działań mających na celu sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej i stwarzanie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Rady mają w społeczności lokalnej do odegrania ważną rolę: mogą tworzyć strategię, angażować do pracy społecznej seniorów z dużymi potencjałami oraz programować wsparcie dla seniorów samotnych i schorowanych, pilnować, czy władze wspomagają osoby 60, 70, 80+ realnie czy jedynie deklarują dobre chęci w tym zakresie. Rady seniorów to odpowiedź na realne potrzeby osób starszych

* Dr hab. Kamil Sikora, prof. UMCS, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, e-mail: kamil.sikora@mail.umcs.pl, ORCID 0000-0003-4764-9782

w Polsce. Prognozy pokazują jednoznacznie, że liczba seniorów systematycznie wzrasta, jednocześnie w najbliższych latach wzrastać będzie ich zaangażowanie społeczne. Dla samorządu gminnego rada seniorów to nowoczesny sposób dialogu z mieszkańcami zarówno tymi, których sprawy seniorskie dotyczą bezpośrednio, jak i tymi, którzy jedynie im się przyglądają. Samorząd wsparty głosem najstarszych mieszkańców gminy zyskuje sojusznika merytorycznego, który podzieli się wiedzą o potrzebach i problemach, często niewidocznych zza urzędniczego biurka. Dnia 11 kwietnia 2023 roku weszły w życie kolejne przepisy nowelizujące ustrojowe ustawy samorządowe w zakresie powoływania i funkcjonowania rad seniorów.

Słowa kluczowe: gmina, gminna rada seniorów, polityka senioralna, partycypacja społeczna, samorząd terytorialny

Istota wspólnoty samorządowej

Samorząd terytorialny, którego pozycję prawną określa Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (rozdział VII „Samorząd Terytorialny”, art. 163–172)¹ oraz ustrojowe ustawy samorządowe, do których zaliczamy ustawy: o samorządzie gminnym², o samorządzie powiatowym³, o samorządzie województwa⁴, jest formą organizacji społeczności lokalnych. Jego funkcjonowanie określają m.in. zasady: dobra wspólnego, solidarności i pomocniczości. Zasada dobra wspólnego, która wyraża humanistyczny i personalistyczny porządek społeczny we wszystkich społecznościach ludzkich, nakłada na podmioty życia społecznego obowiązek zgodnego dążenia i działania na rzecz rozwoju społecznego. Oznacza to wkład jednostek i społeczności niniejszych w dobro wspólne społeczności większych. Porządek społeczny wyznaczony przez tę zasadę polega na poszanowaniu wolności i tolerancji. Zasada solidarności reguluje stosunki społeczne w kierunku realizacji dobra współczesnego i rozwoju osoby ludzkiej przez wzajemną współpracę i współdziałanie wszystkich w obrębie danej społeczności. Jest to uporządkowana zgoda w dążeniu do wspólnego dobra, które zakłada: stworzenie ładu społecznego i jego redystrybucyjny charakter, funkcjonowanie władzy społecznej (struktury samorządu terytorialnego), godziwość dobra (tj. sprawiedliwy charakter oraz moralną akceptowalność). Wyrazem realizacji zasady solidarności jest autonomia

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j., Dz. U. 2023, poz. 40.

3 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j., Dz. U. 2024, poz. 107.

4 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j., Dz. U. 2022, poz. 2094.

jednostek i społeczności oraz pluralizm organizacyjny, na który składają się m.in. społeczności lokalne. Zasada pomocniczości oznacza, że każda społeczność ma charakter służebny i celowy. Różne społeczności służą człowiekowi, zaspokajają jego różnorodne potrzeby. Zakłada ona poszanowanie inicjatywy, autonomię i wolność działania jednostek ludzkich zarówno społeczności większych w stosunku do mniejszych, jak i społeczności mniejszych w stosunku do większych. Wyraża się to w idei „pomocy dla samopomocy”. Wynikają z niej następujące zasady: organizacji życia społeczno-politycznego, decentralizacji władzy państwowej, demokracji oraz pluralizmu państwowego. Ich konsekwencją i konkretyzacją jest zasada samorządu⁵.

Człowiek jest źródłem grup i organizacji społecznych, a subsydialność koncentruje się na jego samodzielności i autonomii. Celem samorządu jest pobudzenie inicjatyw obywatelskich do realizacji tego interesu dla dobra wspólnego oraz udzielenie wsparcia finansowego i zagwarantowanie im odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane jako system, w którym podstawową wartością jest wolność jednostki i jej upodmiotowienie w zakresie kształtowania własnej sytuacji życiowej, co pozostaje w bezpośrednim związku z jej odpowiedzialnością. Z istnienia takiego systemu wynika jego organizacja pojmowana jako układ korporacyjny o różnym zasięgu i strukturze organizacyjnej, wyposażony w określone zadania (biorący na siebie ich wykonanie) oraz uprawnienia i środki do ich realizacji⁶.

Należy zauważyć, że wspólnota samorządowa ma dwa nierozdzielne aspekty, tj. podmiotowy i przedmiotowy. Podmiotowy wyraża się określeniem kręgu członków wspólnoty. Aspekt przedmiotowy, wynikający z samorządowego charakteru wspólnoty, wskazuje, jakim wartościami, celom ma służyć wspólnota samorządowa. Wspólnota samorządowa jest immanentnym składnikiem samorządu terytorialnego, wyraża w swojej istocie szersze idee właściwe społeczeństwu obywatelskiemu, bez którego trudno mówić o samorządzie terytorialnym⁷. Stwierdzenie, że wspólnota samorządowa dokonuje samorządowania własnymi sprawami można odnieść do członków tej wspólnoty, którym przysługują określone uprawnienia, np. 1) prawo udziału w zarządzaniu

5 J. Kida, *Samorząd terytorialny a zaspokajanie potrzeb społecznych i rozwój* [w:] *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, red. A. Piekara, Warszawa 1995, s. 67.

6 P. Buczkowski, *Społeczeństwo obywatelskie i zasada subsydialności* [w:] *Subsydialność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 158.

7 K. Bojarski, *Lokalne wspólnoty samorządowe w ustroju państwowym*, „Administracja i Zarządzanie. Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu” 2008, s. 152.

sprawami wspólnoty jako prawo podstawowe i generalne, w tym prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych, oraz prawo do współdziałania z organami wspólnoty w wykonywaniu zadań publicznych, 2) prawo do informacji o sprawach gminy i działaniach organów samorządowych oraz do społecznej kontroli tych działań, 3) prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygnięcia o sprawach gminy (powoływanie rady gminy oraz decydowanie o najważniejszych sprawach gminy w drodze referendum), 4) prawo do ochrony interesów przed naruszeniami ze strony organów samorządowych, w tym również prawo zaskarżania uchwał i innych czynności lub braku czynności tych organów⁸.

Człowiek współtworzy środowisko wokół siebie, żyje w różnych zbiorowościach społecznych. W zbiorowości trwałe i powtarzalne procesy kształtują jej strukturę, a współtworzące ją jednostki stawiają przed sobą nowe cele do realizacji. Bycie częścią wspólnoty samorządowej na poziomie gminy oznacza dbałość o zaspokajanie lokalnych potrzeb wspólnoty. Odpowiedzialność za własny los społeczności lokalnej w wymiarze publicznym oznacza podzielenie władzy. Pojawiają się nowe mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi oparte na uprawnieniu wspólnot lokalnych i regionalnych do dbałości o swoje sprawy. Państwo musi wymagać od obywateli uczestnictwa w zarządzaniu sprawami wspólnymi, ponieważ jest to warunek żywotności idei państwa⁹. To jednostka działająca grupowo jest władna definiować swoje potrzeby oraz dążyć do ich zaspokajania poprzez wykorzystywanie środków publicznych.

Lokalna społeczność wyrazem współczesnych wspólnot partycypacyjnych

Spółeczności lokalne są trwałym elementem współczesnego demokratycznego państwa prawa. Stanowią je specyficzne zbiory ludzi i systemów społecznych uwarunkowanych przez czynniki geograficzne, przyrodnicze, ekologiczne, psychologiczne, społeczno-ekonomiczne, spełniające ważne funkcje o zasięgu lokalnym. One to ukształtowały wspólne – uniwersalne wyznaczniki więzi społecznej, do których Bohdan Jałowiecki zalicza: wspólne działania

8 E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 29.

9 D. Milczarek, *Subsydialność – próba bilansu* [w:] *Subsydialność*, red. idem, Warszawa 1998, s. 323.

i zachowania, wspólne cele podejmowanych działań, wspólne normy i wartości, podobieństwa przeżyć emocjonalnych¹⁰.

Na podstawie analizy społeczności lokalnych, wyróżnił następujące typy więzi społecznych: naturalną, stanowioną i zrzeszeniową. Więź naturalna jest najstarszym rodzajem więzi danej człowiekowi przez społeczne warunki urodzenia, niezależne od władzy państwowej. Organy państwa, stanowiąc normy prawne, jedynie gwarantują prawa, ale ich nie przyznają. W ciągu dziejów w społecznościach lokalnych, które uległy przekształceniu pod wpływem procesów urbanizacji i industrializacji, nastąpiło różnicowanie i komplikowanie stosunków społecznych. Stają się one coraz bardziej heterogeniczne, a więź społeczna ma charakter bardziej złożony. W społecznościach lokalnych opartych na organizacji terytorialno-politycznej czynnikiem zespolenia było określone terytorium oraz podległość wspólnej władzy. Więź stanowiona jest podstawą funkcjonowania grup na podstawie przymusu, prawa bądź połączenia elementu siły i prawa. Więź zrzeszeniowa zawiązuje się w procesie dobrowolnego zrzeszania się ludzi w celu wykonania wspólnych zadań. Była i jest podstawą funkcjonowania cechów rzemieślniczych i w pewnym sensie gminy miejskiej¹¹.

Terytorium jest podstawą kształtowania więzi społecznych, gospodarczych, geograficznych tworzenia struktur społecznych. Tu tworzy się często specyficzna gospodarka, konsumpcja, kultura, systemy wartości, sposób komunikowania się, odpowiednie wzory zachowania. Czynnikiem szczególnym, na którego podstawie kształtują się więzi społeczne, jest gmina. Jej mieszkańców łączy więź ukształtowana na terenie zamieszkania, którego granice określono w drodze administracyjnego podziału kraju. W skład gminy wchodzi mniejsze społeczności wiejskie, a czasem i małe miasta. Na terenach gmin są instytucje regulujące aktywność polityczną i publiczną ich mieszkańców, placówki gwarantujące wykształcenie na poziomie podstawowym, zawodowym, instytucje zaspokajające codzienne potrzeby życiowe (infrastruktura społeczna) oraz zajmujące się kontrolą społeczną i zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Gmina stanowi odwzorowanie społeczeństwa w mikroskali. Znajduje się tu wystarczający zespół instytucji umożliwiających jednostce zaspokoić codzienne potrzeby. To poczucie przynależności do zbiorowości lokalnej tworzy

10 Za: H. Domański, *Ewolucja elementów kształtujących więzi społeczne w warunkach transformacji systemowej* [w:] *Spółczesność polskie wobec wyzwań transformacji systemowej*, Warszawa 1998, s. 255 i n.

11 K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 156.

zjawisko samoidentyfikacji społecznej, ma charakter nie tylko emocjonalny, lecz także pragmatyczny, organizacyjny, polityczny i ekonomiczny¹².

Władza lokalna ma możliwość podejmowania decyzji dotyczących zaspokajania codziennych potrzeb życiowych społeczności lokalnych, realizacji ich interesów, kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w środowisku lokalnym¹³. Zdaniem Jałowieckiego istnieje „Polska lokalna”, czyli ta część Rzeczypospolitej Polskiej, która zachowała swoją odrębność, a źródłem jej odrębności jest przede wszystkim kulturowe dziedzictwo, spersonalizowany charakter stosunków międzyludzkich, stosunkowo znaczny stopień integracji społecznej opartej na rodzinie i parafii – jedynych niemal instytucji niezależnych od państwa¹⁴.

Przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku doprowadziły do istotnych przekształceń w wielu dziedzinach życia społecznego Polaków. Powstały struktury samorządu terytorialnego, rozpoczęto budowę podstaw społeczeństwa obywatelskiego, czyli społeczeństwa, w którym istotną rolę odgrywa inicjatywa obywatelska. Podstawę idei społeczeństwa obywatelskiego stanowią: aktywność, samoorganizowanie się obywateli, samodzielne określanie się, wyznaczanie sobie celów politycznych, ekonomicznych, społecznych i gospodarczych, a następnie dążenie do ich osiągnięcia. Założenia dotyczące społeczeństwa obywatelskiego pozostają w zgodzie z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku stanowiącymi o decentralizacji władzy publicznej, samodzielności i samorządności lokalnej, pomocniczości, w ramach której powierza się wykonywanie zadań publicznych lokalnym społecznościom¹⁵.

Po ponad 30 latach od odrodzenia się samorządności na poziomie gminy, 20 latach od wstąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej oczekujemy jako mieszkańcy lokalnych wspólnot samorządowych czegoś więcej niż tylko uczestniczenia, jak dotychczas raz na 4 lata, a obecnie raz na 5 lat, w wyborach władz samorządowych, czegoś więcej niż organizowanego od czasu do czasu referendum lokalnego, oczekujemy wspólnego decydowania o otaczającej nas lokalnej rzeczywistości, oczekujemy, żeby władza samorządowa dała mieszkańcom więcej faktycznych możliwości udziału w podejmowaniu decyzji

12 J. Sikora, *Lokalne układy społeczne* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s. 78 i nast.

13 K. Pająk, op. cit., s. 157.

14 B. Jałowiecki, *Reguły działania w społeczeństwie i nauce. Szkice socjologiczne*, Warszawa 2002, s. 20.

15 A. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 14.

publicznych. Zaangażowanie mieszkańców w życie samorządowe, świadomość, że coś od nas zależy, że mamy na coś wpływ buduje więzi w społeczności, jest właściwym krokiem w stronę zbudowania rzeczywistego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce opartego na współdziale społecznym. Aktywne społeczności lokalne sprawniej rozwiązują problemy, szybciej się rozwijają, a przy tym łatwiej osiągają zamierzone cele. Współdziałanie mieszkańców w procesie decyzyjnym oraz faktyczna, a nie pozorowana współpraca władz samorządowych z lokalną społecznością zwiększają społeczne zaangażowanie i współodpowiedzialność za decyzje podejmowane na poziomie lokalnym, co przekłada się na skuteczniejsze działania samorządów lokalnych oraz wpływa na wzrost społecznego poparcia dla wybranych przedstawicieli. Udział to także konieczność wydzielenia, wygospodarowania własnego czasu na zajęcie się lokalnymi sprawami wspólnoty samorządowej, umiejętność hierarchizacji zadań, gdy na wykonanie wszystkich nie wystarcza środków finansowych, to również podejmowanie wysiłku związanego z obciążeniem odpowiedzialnością za uczestniczenie w procesie decyzyjnym¹⁶.

Kazimierz Ostaszewski zauważa, że dopuszczenie mieszkańców do uczestniczenia w procesie decyzyjnym oraz wykonywania zadań publicznych stanowi swoisty wyraz dbałości władz samorządowych o wspólne dobro, jakim jest lokalna wspólnota samorządowa, oraz jej dalszy rozwój i wewnętrzną integrację; to także ze strony mieszkańców wyraz realizacji zasady zwiększania przez obywateli zaufania do prawa, państwa, struktur samorządowych w tym państwie¹⁷. Celem partycypacji obywatelskiej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych. Zadania lokalne powinny być wykonywane zgodnie z potrzebami społecznymi, a działania organów samorządu terytorialnego powinny zyskiwać społeczną akceptację, budować tym samym zaufanie obywateli do władz samorządowych, które to zaufanie jest warunkiem skuteczności ich działań¹⁸. Zdaniem Ewy Wągiel proces udziału w samorządzie gminnym początkowo następował powoli. Zauważalny był proces przełamywania kolejnych barier po stronie mieszkańców (np. ogólna nieufność do władz samorządowych, niski poziom utożsamiania się mieszkańców z lokalną społecznością, mała gotowość do współpracy i współdziałania

16 W. Szymczak, *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie. Struktura. Funkcje. Modele*, Lublin 2013, s. 438.

17 K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 25–26.

18 *Ibidem*, s. 28.

w rozwiązywaniu wspólnych problemów), a także po stronie władzy samorządowej (np. nienaruszalna wiara władz samorządowych w swoją nieomyślność, obawa przed krytyką, ujawnieniem niekompetencji i ignorancji)¹⁹.

Obecnie jesteśmy świadkami postępującej mody na partycypację, co przekłada się na proces przechodzenia od demokracji przedstawicielskiej, którą znamy od 1989 roku, do demokracji partycypacyjnej opierającej się na modelu społeczeństwa obywatelskiego. Nowo kształtująca się demokracja uczestnicząca stanowi – zdaniem Iwony Niżnik-Dobosz – pogłębioną formę demokracji przedstawicielskiej, w której rozstrzyganie, decydowanie o istotnych sprawach lokalnych społeczności następuje w sposób kolektywny dzięki formułowaniu przez organy samorządu gminnego wyważonych i wszechstronnie skonsultowanych ze społecznościami lokalnymi rozstrzygnięć w sprawach publicznych²⁰. Niewątpliwie jedną z takich form uczestnictwa społecznego jest coraz powszechniejsze powstawanie oraz funkcjonowanie gminnych rad senioralnych.

Geneza i cel gminnych rad senioralnych

Początkowo gminne rady seniorów funkcjonowały jedynie na podstawie zarządzenia wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), brakowało bowiem przepisów ustawowych dających podstawę prawną do faktycznego ich tworzenia. Wszystko uległo zmianie wraz z uchwaleniem przez Sejm RP ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym²¹. Ustawodawca dodał do ustawy o samorządzie gminnym przepis art. 5c, który zawierał podstawę prawną dla rad gmin do tworzenia gminnych rad seniorów. Argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem ustawowych podstaw ich tworzenia było: 1) stwierdzenie o postępującym procesie starzenia się społeczeństwa polskiego na podstawie pogłębionej analizy procesów społecznych i demograficznych zachodzących w RP, czego efektem było stwierdzenie o postępującym procesie

19 E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 105–106.

20 I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego [w:] ibidem*, s. 26.

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

starzenie się społeczeństwa polskiego, 2) chęć aktywizacji obywatelskiej w środowisku miejsca zamieszkania, która to aktywizacja powinna się stać samoistnym celem polityki wobec osób starszych, 3) rozwój międzypokoleniowego dialogu społecznego stanowiącego podstawę samorządności i zaangażowania obywatelskiego poprzez tworzenie nowych form aktywizacji społecznej, 4) popularyzowanie idei przedstawicielstwa seniorów przy organach samorządu gminnego poprzez tworzenia rad, które miałyby 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 gminy²². Odniesiono się w tym bezpośrednio do jednego z priorytetów „Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”²³, tj. zwiększenia zaangażowania osób starszych w życie społeczności lokalnych i sprawy kraju oraz wzrost roli osób starszych w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Poniższe zestawienie pokazuje postępujący proces starzenia się polskiego społeczeństwa.

Prognoza ludności w latach 2010–2035 według grup wieku (w %)

Wiek	2010	2015	2020	2025	2030	2035
0–14	15,0	15,2	15,6	15,0	13,7	12,5
15–59	71,4	69,2	66,0	64,1	64,0	64,2
60–64	6,1	7,1	7,0	5,8	5,7	6,8
60+	19,6	22,7	25,4	26,8	28,0	30,0
65+	13,5	15,6	18,4	21,0	22,3	23,2
85+	1,4	1,8	2,0	2,1	2,1	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Warszawa 2007.

Obecni i przyszli seniorzy to ogromny potencjał społeczny, nie zawsze jednak wykorzystywany. To ludzie często gotowi do aktywności i mający wolny czas. Osoby po 65 roku życia stanowią blisko $\frac{1}{5}$ populacji. Według prognoz GUS do 2050 roku ich liczba w Polsce wzrośnie o 5,4 mln w stosunku do 2013 roku. Osoby starsze będą stanowiły wówczas $\frac{1}{3}$ populacji. Jednocześnie

²² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, VII kadencja, druk sejmowy nr 1572.

²³ *Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014–2020 w zarysie*, <https://das.mpips.gov.pl/source/Dlugofalowa%20Polityka%20Senioralna%20w%20Polsce%20na%20lata%202014-2020%20w%20zarysie.pdf> [dostęp: 15.03.2024].

przewiduje się, że liczba urodzeń będzie się systematycznie zmniejszać i w 2050 roku osiągnie wartość o blisko 30% mniejszą niż w 2013, zatem systematycznie będzie się wydłużać przeciętne trwanie życia – dla mężczyzn o 9 lat, dla kobiet o 6. Oznacza to, że w najbliższej przyszłości staniemy się jednym z najstarszych demograficznie społeczeństw Europy. Należy podkreślić, że w wiek senioralny i przedsenioralny będą wchodzić nowe pokolenia osób, które znaczną część życia przeżyły w społeczeństwie obywatelskim i są świadome swoich praw²⁴.

Przygotowując regulacje ustawowe dotyczące powoływania gminnych rad seniorów, diagnozowano, że jednym z najważniejszych długofalowych wyzwań rozwojowych wobec osób starszych jest ich aktywizacja obywatelska w środowisku miejsca zamieszkania, która to aktywizacja powinna stać się samoistnym celem polityki wobec osób starszych. Dialog społeczny stanowi podstawę samorządności i zaangażowania obywatelskiego. Nie wystarczy stwierdzić, że jest on potrzebny, ale trzeba wykształcić właściwe jego formy, nawiązujące do ustroju władz publicznych. Zadaniem ustawodawcy powinno być stworzenie jasnych podstaw prawnych umożliwiających praktyczne popularyzowanie idei przedstawicielstwa seniorów przy organach samorządu gminnego poprzez tworzenie gminnych rad seniorów, które miałyby reprezentować interesy i potrzeby starszych mieszkańców wobec władz samorządowych i brać udział w formułowaniu oraz przekazywaniu opinii i stanowisk dotyczących nie tylko strategicznych, lecz także bieżących planów rozwoju gminy. Byłoby to faktycznym wyrazem udziału społecznego i prawa mieszkańców, także osób starszych, do współdecydowania o funkcjonowaniu gminy, jej wyglądzie i zadaniach, o programach i inwestycjach, na które wydawać środki budżetowe. Gmina powinna sprzyjać solidarności międzypokoleniowej oraz tworzyć warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej seniorów w społeczności lokalnej. Zadaniem państwa jest przede wszystkim stworzenie odpowiednich podstaw prawnych i instytucjonalnych realizacji polityki wobec osób starszych i realnych oraz efektywnych zasad jej finansowania, dlatego najważniejszym poziomem do jej realizacji jest poziom samorządu gminnego. Organy samorządu gminnego we współpracy z organizacjami pozarządowymi i projektowanymi gminnymi radami seniorów mają tworzyć lokalne programy aktywizacji i wsparcia dla osób starszych, z uwzględnieniem lokalnej specyfiki,

24 „Polityka Senioralna” 2017, nr 4. Dod. „Rada Seniorów”, s. 7.

struktury potrzeb i możliwości ich zaspokojenia zgodnie z zasadą subsydiarności²⁵. Podkreślano również, że pojawianie się ustawowych regulacji dotyczących możliwości tworzenia gminnych rad seniorów miało paradoksalnie przyczynić się do wyeliminowania odmawiania przez władze gmin tworzenia tego typu podmiotów, co uzasadniano brakiem ustawowych podstaw prawnych w tym względzie. Traktowano to niejednokrotnie jako najłatwiejszy sposób na pozbycie się potencjalnego problemu. Ponieważ nie ma ustawowych regulacji prawnych, więc nie ma podstaw do tworzenia rad seniorów, tym samym nie ma tematu i zarazem nie ma problemu. Dodatkowym impulsem do uregulowania podstaw prawnych funkcjonowania gminnych rad seniorów było również to, że od czasu uchwalenia ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁶ funkcjonował przepis art. 5b, który dopuszczał powstawanie młodzieżowej rady gminy.

W doktrynie można spotkać poglądy krytyczne, które podważają *ratio legis* wprowadzania tych przepisów. Zdaniem Marka Mączyńskiego nie można zaprzeczyć potrzebie aktywizacji osób starszych i zapobiegania wykluczeniu społecznemu seniorów, ale nie ma przepisów, które wprowadzałyby górny limit wieku uczestnictwa w życiu publicznym i tym samym wpływały na kwestię społecznego wykluczenia. W przepisach odnajdujemy jedynie wiek minimalny uprawniający do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego. Funkcjonowanie gminnych rad seniorów pozbawionych jakichkolwiek realnych uprawnień decyzyjnych, a mających jedynie „miękkie” formy oddziaływania o charakterze konsultacyjnym, opiniodawczym, inicjującym przyczyni się do sztucznego podkreślenia dotychczas bliżej nieakcentowanych i nieokreślanych różnic międzypokoleniowych²⁷. Z przedstawionym stanowiskiem trudno się zgodzić. Praca w gminnych radach seniorów ma siłą rzecz innych charakter niż w radzie gminy zarówno w zakresie pełnionych funkcji, intensywności prac, jak i odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę sytuację psychospołeczną osób starszych (słabnące siły, kłopoty zdrowotne itp.), uczestnictwo w pracach rady gminy może stanowić zbyt duże obciążenie, gdy tymczasem lukę pomiędzy

25 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, VII kadencja, druk sejmowy nr 1572.

26 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.

27 M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 5c.

czynnym udziałem w zarządzaniu sprawami wspólnoty a biernością wypełnia właśnie gminna rada seniorów²⁸.

Prezentowane są również poglądy zdecydowanie popierające przyjęcie ustawowych regulacji dotyczących gminnych rad senioralnych. Zdaniem Piotra Dobosza sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej można rozumieć jako zadanie własne gminy²⁹.

Jednym z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego jest partycypacja publiczna. Polega ono na pobudzeniu i integracji środowisk lokalnych dzięki podejmowaniu wspólnych działań. Niewątpliwie należy do nich aktywizowanie osób starszych i proponowanie korzystnych dla nich inicjatyw, które zachęcają do ich podejmowania, promowania solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenia warunków do aktywności obywatelskiej osób starszych. Proces starzenia się społeczeństwa w Polsce jest już faktem powszechnie znanym i statystycznie udowodnionym. Sposób funkcjonowania osób dojrzałych wiekowo w coraz większym stopniu będzie wpływał na życie lokalnych wspólnot samorządowych. Systematyczne powiększanie się populacji seniorów niesie za sobą konieczność kształtowania pod tym kątem nowych polityk publicznych na różnych poziomach funkcjonowania władzy publicznej. Aktywizacja osób starszych, uwzględniająca ich specyficzne potrzeby i oczekiwania oraz wykorzystująca potencjał tej grupy, a także wypracowanie instrumentów umożliwiających seniorom angażowanie się w życie społeczności lokalnej i zachęcających do partycypacji publicznej, stają się zatem zadaniem samorządów gmin. W 2014 roku powstało 71 gminnych rad seniorów, w 2015 – 131, do 2019 – około 380 rad³⁰, a w 2022 roku w Polsce funkcjonowało ponad 420 gminnych rad seniorów³¹. Widoczny jest zatem stały wzrost liczby rad seniorów.

28 R. Mędrzycki, *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 122–123.

29 P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właziłak, Warszawa 2015, s. 95.

30 *Nowelizacja ustaw nie pomogła, rad seniorów nie przybyło*, <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-ustaw-a-powstanie-rad-seniorow-w-gminach,524006.html> <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-ustaw-a-powstanie-rad-seniorow-w-gminach,524006.html> [dostęp: 12.03.2024].

31 *Seniorzy i przyszłość Polski*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/seniorzy-i-przyszlosc-polski> [dostęp: 14.03.2024].

Zmiany dotyczące gminnych rad seniorów

Z dniem 11 kwietnia 2023 roku weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa³², które z założenia miały wypełnić pominięcia prawotwórcze w dotychczas skąpej regulacji ustawowej dotyczącej powoływania gminnych rad seniorów, a także przyczynić się do jeszcze większego zainteresowania seniorów tą formą ich aktywności poprzez wprowadzenie ułatwień proceduralnych dotyczących powoływania gminnych rad seniorów. Ponadto ustawodawca dodał do art. 7 ust. 1 u.s.g. zawierającego katalog przykładowych zadań własnych, jakich oczekuje wspólnota lokalna od władz samorządu gminnego, pkt 16a dotyczący zadania w sferze polityki senioralnej. Tym samym ustanowił przepis, że wdrażanie solidarności międzypokoleniowej w gminie ma odbywać się poprzez realizację projektów odwołujących się do zagadnień polityki senioralnej, a tworzenie gminnych rad seniorów idealnie wpisuje się w tę problematykę. Polityka senioralna jest to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które wykonują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się. To także ogół działań prowadzących do zapewnienia warunków do wydłużenia aktywności zarówno zawodowej, jak i społecznej oraz samodzielnego, zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych³³.

Warto zauważyć, że znowelizowano także przepisy ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. W obu jednostkach samorządu terytorialnego mamy do czynienia z podobnymi regulacjami ustawowymi dającymi podstawy prawne do powstawania rad seniorów na poziomie powiatów samorządowych i samorządu województwa, tym samym skonkretyzowano realizację polityki senioralnej poprzez sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenie warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych wśród mieszkańców powiatów i województw.

32 Ustawa z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, Dz. U. 2023, poz. 572.

33 *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/> [dostęp: 15.03.2024].

Na podstawie analizy przepisów ustawy o samorządzie gminnym należy zwrócić uwagę na istotne zmiany, jakie poczynił ustawodawca przedmiotową nowelizacją z marca 2023 roku.

Dotychczas powołanie gminnej rady seniorów miało wyłącznie charakter fakultatywny, co wynika z ustawowego przepisu art. 5c ust. 2 u.s.g., który to przepis stanowi, że rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk może powołać gminną radę seniorów. Ustawodawca posłużył się zwrotem „powoływanie”, czym podkreślił jednostronność działania rady gminy. Takie rozwiązanie, zdaniem ustawodawcy, było jednak niewystarczające, dlatego że rada gminy, działając, czy to z własnej inicjatywy czy na wniosek zainteresowanych środowisk senioralnych, mogła powoływać radę seniorów, lecz nie musiała tego robić. Ustawodawca zdecydował się to zmienić przez nałożenie na rady gmin obowiązku powołania gminnej rady seniorów, jeżeli z takim wnioskiem wystąpią mieszkańcy gminy. Artykuł 5c ust. 2a u.s.g. stanowi, że wniosek o powołanie gminnej rady seniorów może pochodzić od mieszkańców gminy, którzy ukończyli 60 lat, a liczba wnioskodawców w gminach do 20 tys. mieszkańców ma być co najmniej 50, w gminach zaś powyżej 20 tys. mieszkańców liczba wnioskodawców wzrasta do co najmniej 100 mieszkańców tej gminy. Wniosek mieszkańców musi zostać rozpatrzony w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia zgodnie z art. 5c ust. 2b u.s.g. Jeżeli przedłożony wniosek spełnia wszystkie wymogi formalne, to rada gminy jest zobowiązana powołać gminną radę seniorów w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia, co wynika z art. 5c ust. 2c u.s.g. Jeżeli przedmiotowy wniosek zostanie odrzucony przez radę gminy, to kolejny wniosek od tych samych wnioskodawców może być złożony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku, o czym stanowi dodany art. 5c ust. 2d u.s.g. Przyjęte rozwiązanie jednoznacznie wymusza na radzie gminy konieczność powołania gminnej rady seniorów, jeżeli tylko przedmiotowy wniosek spełnia wszystkie wymogi formalne.

W przypadku gminnej rady seniorów prawidłowe jest stwierdzenie, że wraz z powstaniem gminnej rady seniorów rada gminy nadaje tejże radzie statut, co wynika z art. 5c ust. 5 u.s.g.³⁴. Uchwałą o powołaniu gminnej rady

34 R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 168. Więcej zob.: 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; Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 kwietnia 2023 r., II SA/Sz 104/23, LEX nr 3558595.

seniorów oraz nadaniu jej statutu, żeby mogła wejść życie, powinna być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym³⁵ jako akt prawa miejscowego³⁶. Ustawodawca dokonał zmian w dotychczasowej regulacji statutowej dotyczącej trybu i kryteriów wyboru członków rady seniorów, a także zasad i trybu jej działania. Wskazał konieczność określenia w statucie rady seniorów długości kadencji rady seniorów. Powiązał ją z kadencją rady gminy, dlatego kadencja gminnej rady seniorów, nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na której terenie funkcjonuje ta rada. Ponadto za istotne elementy statutowe rady seniorów zostały uznane zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków, czyniąc zadość tezie zawartej w wyroku WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 roku, że: „[...] w przepisie art. 5c ust. 5 u.s.g. upoważnienia do określenia w statucie gminnej rady seniorów trybu wyboru jej członków i zasad działania mieści się także możliwość unormowania w statucie zasad (przesłanek i trybu) ustania członkostwa w radzie seniorów, w związku z odwołaniem członka rady albo wygaśnięciem jego mandatu [...]”³⁷. Materia statutowa gminnej rady seniorów ma zatem określać – zgodnie z delegacją ustawową – tryb i kryteria wyboru jej członków, zasady i tryb jej działania, jej kadencję, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na której terenie funkcjonuje ta rada, zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków. Ustawodawca używa zwrotu „w szczególności”, dlatego przedstawione zestawienie nie ma zamkniętego charakteru. W statucie powinny znaleźć się również następujące kwestie: liczba członków rady (ewentualnie, ilu ma być przedstawicieli każdej z grup członków rady), zasady zwrotu kosztów za udział w posiedzeniach rady lub w wydarzeniach zorganizowanych, na których członek rady reprezentuje gminną radę seniorów. Statut powinien określać także maksymalną wysokość kwot podlegających zwrotowi. Ponadto powinien zawierać organizację wewnętrzną gminnej rady seniorów – przewodniczącego, ewentualnie zastępcy przewodniczącego, sekretarza; jeżeli prezydium, to należy przypisać jego kompetencje, ewentualnie komisje lub zespoły, tryb wyboru funkcyjnych rady (większość zwykła, kwalifikowana, wymagania co do *quorum*, jawne, tajne), zasady zwoływania posiedzeń rady (kto zwołuje, w jakim terminie, sposób powiadamiania, częstotliwość posiedzeń planowych, posiedzenia doraźne i inne

35 Więcej na ten temat zob. T. Moll, *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 66–76.

36 Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r., II OSK 3545/18, LEX nr 2630931; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2018 r., II SA/OI 429/18, LEX nr 2555000.

37 Wyroku WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.

postanowienia z tym związane), sposób i uprawnienia do ustalanie porządku obrad, jawność posiedzeń, wymagania co do *quorum*, formy działania rady (uchwały, wnioski, opinie, zapytania), tryb podejmowania uchwał (większość, *quorum*, procedura głosowania), tryb obradowania (rozpoczęcie i zakończenie obrad, prowadzenie dyskusji, udzielanie głosu, inicjatywa uchwałodawcza, zgłaszanie wniosków proceduralnych, zasady udziału w posiedzeniu rady wójta, przewodniczącego rady gminy), sporządzanie protokołu z posiedzenia rady seniorów (co ma zawierać, kto podpisuje, jakie dołącza się dokumenty), zasady i tryb współdziałania rady seniorów z organami gminy (zasady nadzoru gminy nad działalnością rady seniorów, kiedy organy gminy i w jakich sprawach powinny zwracać się do rady seniorów o opinie, organizacja obsługi administracyjnej i kancelaryjnej, lokalowej i finansowej rady seniorów)³⁸.

Gminna rada seniorów jest organem konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym, co wynika z art. 5c ust. 3 u.s.g. Funkcja konsultacyjna oznacza możliwość opiniowania lokalnych strategii, programów rozwoju, projektów uchwał, podejmowanych przedsięwzięć czy inwestycji bezpośrednio odnoszących się do osób starszych. Szczególne znaczenie mają takie inicjatywy, które wpłyną na jakość życia teraz lub w przyszłości, np. samorządowe programy polityki senioralnej, projekty tzw. karty seniora, projekty tworzenia domów opieki czy rozwoju uniwersytetów Trzeciego Wieku. Warto także zwrócić uwagę na wszelkie działania, które pośrednio mogą dotyczyć seniorów, np.: programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, projekty przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu czy inwestycje w infrastrukturę, m.in. rozmieszczenie ławek na trasach spacerowych, poręczy przy wejściach do urzędów. Funkcja doradcza daje gminnej radzie seniorów możliwość zgłaszania uwag i sugestii do działań gminy, a jeżeli zostaną one uznane za zasadne, to może oznaczać wprowadzenie ich w życie. W ramach funkcji inicjatywnej rada może zgłaszać własne pomysły na działania dla osób starszych, zwiększając w ten sposób zadania władz lokalnych o potrzeby dotąd pomijanego pokolenia osób starszych. Rady mają reprezentować interesy i potrzeby starszych mieszkańców wobec władz samorządowych i brać udział w formułowaniu oraz przekazywaniu opinii i stanowisk dotyczących nie tylko strategicznych, lecz także bieżących planów rozwoju gminy³⁹. Gminne rady seniorów są praktycznym realizatorem prawa osób starszych do współdecydowania o tym, jak gmina ma funkcjonować,

38 B. Jagielak-Bardzińska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembowski, P. Suwaj, Warszawa 2023, s. 86–87.

39 „Polityka Senioralna” 2017, nr 4. Dod. „Rada Seniorów”, s. 7–8.

wyglądać, komu służyć, na jakie programy i inwestycje wydawać środki budżetowe. Spektrum działania rady seniorów jest i ma być różnorodne oraz zbieżne z zakresem działania gminy, w żadnym razie zamiarem ustawodawcy nie jest marginalizacja spraw właściwych dla rady seniorów⁴⁰.

Rady seniorów stają się ważnym narzędziem partycypacji obywatelskiej. Są częścią demokracji lokalnej, której fundamentem jest myślenie o wspólnocie samorządowej jako o wszystkich mieszkańcach gminy. Ponadto rady seniorów stanowią doskonały czynnik pobudzający aktywność obywatelską osób starszych w społeczności lokalnej, pozwalają na poznanie opinii o potrzebach środowiska seniorów, zwrócenie uwagi na problemy tej grupy społecznej oraz wykorzystanie potencjału osób starszych. Dlatego ustawodawca zdecydował o zwiększeniu zakresu działania, gdyż gminne rady seniorów na podstawie nowelizacji uzyskały uprawnienia w kierowaniu zapytań lub wniosków w formie uchwały, która powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Ustawodawca zobowiązał wójt (odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta) lub osobę przez niego wyznaczoną do obowiązkowego udzielenia odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Należy zauważyć, że ustawodawca używa zwrotu „w sprawach dotyczących gminy”, a zatem kierowane pytania lub wnioski mogą dotyczyć spraw wykraczających poza zagadnienie polityki senioralnej. Jest jeszcze druga kwestia, ustawodawca narzucił konkretną formę wystąpienia uchwałą. Dlatego w statucie rady seniorów jest konieczne ujęcie regulacji prawnych dotyczących procedury podejmowania uchwał przez radę, w tym kwestie głosowania oraz potrzebnego *quorum*. A wszystko po to, żeby nie rodziły się spory formalne, czy jakieś pismo skierowane od seniorów to formalnie podjęta uchwała, a zatem czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może takie pismo ignorować, nie odpowiadać, dlatego że forma wystąpienia nie jest zgodna z wymogami ustawowymi.

Dotychczasowe funkcjonowanie gminnych rad seniorów uświadomiło, że z tym przedsięwzięciem wiąże się istotne koszty pieniężne zarówno dla członków rady, jak i związane z jej obsługą administracyjno-prawną. Żeby spełnić oczekiwania związane z odciążeniem nie tylko samej rady, lecz także radnych seniorów, ustawodawca wprowadził nowe rozwiązanie dotyczące członków gminnej rady seniorów. Zdecydował, że członkowi gminnej rady seniorów

40 Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., IV SA/GI 893/14, LEX nr 1790257; Wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., IV SA/Po 353/18, LEX nr 2513946.

biorącemu udział w posiedzeniach gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, mogą być zwracane, na jego wniosek, poniesione koszty, w tym koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem, jak wynika z art. 5c ust. 4a u.s.g. Jeżeli rada gminy zdecyduje się na przyjęcie przedmiotowego rozwiązania, to zgodnie z art. 5c ust. 5a u.s.g. powinna w statucie gminnej rady seniorów określić zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.

Ustawodawca rozwiązał również wątpliwości dotyczące obsługi administracyjno-biurowej gminnej rady seniorów – ma ją zapewniać urząd gminy, w której działa rada seniorów, pokrywać koszty jej obsługi, zgodnie z art. 5c ust. 10 u.s.g.

Zakończenie

Idea tworzenia gminnych rad seniorów jest ze wszelkich miar słuszna, w kontekście przeobrażeń demograficznych następujących w polskim społeczeństwie wydaje się czymś wręcz oczywistym i zasadnym. Rozwiązania dotyczące współudziału społecznego ewoluują głównie na poziomie lokalnym, a przyjęte rozwiązania prawne podporządkowane są konkretnym, wskazanym w regulacjach ustawowych celom. W tym przypadku jest to wprowadzanie i kształtowanie solidarności międzypokoleniowej. Starzenie się ludności stanowi wyzwanie implikujące wieloaspektowe procesy adaptacyjne. Obszarem wymagającym interwencji jest zwłaszcza przestrzeń publiczna, gdzie przestanka wieku prowadzi do marginalizacji, a nawet wykluczenia osób starszych. Ich włączenie do współuczestnictwa umożliwi wyartykułowanie, a tym samym zaspokojenie specyficznych potrzeb tej grupy. Najważniejszą korzyścią z działalności rad seniorów jest wzmacnianie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przeprowadzone zmiany ustawowe należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza dotyczące finansowania, np. zwrot kosztów szkoleń członków rad seniorów będzie niewątpliwie impulsem, który może przyczynić się do podniesienia ich merytoryczności. Jednakże trzeba pamiętać, że ustawowe regulacje niezwykle istotne ze względu na tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania rad nie zastąpią chęci udziału w pracach organu. Ustawodawca, dokonując

ostatniej modyfikacji regulacji ustawowej, chciał przyczynić się do zwiększenia zainteresowania poprzez sformułowanie takich rozwiązań legislacyjnych, które dadzą seniorom poczucie realnego wpływu na działania władz samorządowych. Seniorzy stanowią ogromny potencjał i wartość dla społeczeństwa. Mają ogromne doświadczenie, wiedzę i umiejętności praktyczne, częstokroć dysponują czasem, który chcieliby wykorzystać na aktywność i działalność społeczną, a rolą samorządów jest wykorzystanie tego potencjału na rzecz reszty członków lokalnych społeczności i dobra wspólnego całej wspólnoty samorządowej.

Bibliografia

- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3.
- Bąkowski A., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bojarski K., *Lokalne wspólnoty samorządowe w ustroju państwowym*, „Administracja i Zarządzanie. Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu” 2008.
- Buczkowski P., *Spółeczeństwo obywatelskie i zasada subsydialności* [w:] *Subsydialność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Domański H., *Ewolucja elementów kształtujących więzi społeczne w warunkach transformacji systemowej* [w:] *Spółeczeństwo polskie wobec wyzwań transformacji systemowej*, Warszawa 1998.
- Jagiela-Bardzińska B. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Dremlowski, P. Suwaj, Warszawa 2023.
- Jałowiecki B., *Reguły działania w społeczeństwie i nauce. Szkice socjologiczne*, Warszawa 2002.
- Kida J., *Samorząd terytorialny a zaspokajanie potrzeb społecznych i rozwój* [w:] *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, red. A. Piekara, Warszawa 1995.
- Marchaj R. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Mączyński M. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Mędrzycki R., *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.
- Milczarek D., *Subsydialność – próba bilansu* [w:] *Subsydialność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Moll T., *Rada seniorów - sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007.

- Sikora J., *Lokalne układy społeczne [w:] Samorząd terytorialny w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.
- Szymczak W., *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie. Struktura. Funkcje. Modele*, Lublin 2013.
- Wągiel E., *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

The Municipal Council of Seniors is a Form of Implementing Intergenerational Solidarity in the Municipality. Considerations Against the Background of Changes Introduced by the Act of March 9, 2023 amending the Act on Municipal Self-Government, the Act on District Self-Government and the Act on Voivodeship Self-Government

Abstract

Seniors' councils are collegial bodies of a consultative, advisory and initiative nature that support municipal councils in the implementation of seniors' policy. They were defined in this form by the amendment to the Act on Municipal Self-Government, which entered into force on November 30, 2013. Since then, there has been a noticeable upward trend in the number of councils appointed. Polish society is aging, which is an undeniable fact, resulting in the need for public authorities to take actions aimed at promoting intergenerational solidarity and creating conditions for stimulating the civic activity of older people in the local community. Councils have an important mission to play in the local community: they can create a strategy, engage seniors with great potential in social work and program support for lonely and sick seniors, monitor whether the authorities actually support people 60, 70 or 80+ or only declare good intentions in this regard. Senior Councils are a response to the real needs of older people in Poland. Forecasts clearly show that the number of seniors is systematically increasing, and at the same time their social involvement will increase in the coming years. For the municipal government, the seniors' council is a modern way of entering into dialogue with residents, both those who are directly affected by senior issues and those who only observe them. The local government, supported by the voice of the oldest inhabitants of the commune, gains a substantive ally who will share knowledge about needs and problems, often invisible from the perspective of officials. On April 11, 2023, further regulations came into force amending the local government laws regarding the establishment and operation of seniors' councils.

Key words: Commune, municipal council of seniors, senior policy, social participation, local government