



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 lutego 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa

(druk nr 924)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, jest: po pierwsze – stworzenie podstawy prawnej do powoływania rad seniorów na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim, po drugie – modyfikacja obowiązującej regulacji dotyczącej rad seniorów w samorządzie gminnym, zmierzająca do zapewnienia większej skuteczności w powoływaniu tych rad.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 2919) „[a]ktywizacja seniorów ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania osób starszych w społeczeństwie. Jest istotna dla funkcjonowania seniorów w codzienności. Mimo wzrostu świadomości znaczenia i roli seniorów we współczesnym świecie rady seniorów nie stały się zjawiskiem powszechnym. W Polsce funkcjonuje jedynie około 350 rad seniorów na 2477 gmin”.

Opiniowana ustawa, wprowadzając zasadniczo jednolite regulacje na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, opiera się na następujących rozwiązaniach:

- 1) rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą wyrazić zgodę na utworzenie odpowiednio gminnej rady seniorów, powiatowej rady seniorów oraz wojewódzkiej rady seniorów z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk; rozpatrzenie wniosku następuje w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia złożenia

wniosku; w przypadku odrzucenia wniosku kolejny wniosek może być złożony przez uprawniony podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy;

- 2) rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mają obowiązek utworzyć odpowiednio gminną radę seniorów, powiatową radę seniorów oraz wojewódzką radę seniorów, jeżeli z wnioskiem o utworzenie wystąpi wymagana ustawowo liczba mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu oraz województwa, którzy ukończyli 60 lat; rozpatrzenie wniosku i utworzenie rady seniorów następuje w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia formalnie poprawnego wniosku;
- 3) gminna rada seniorów, powiatowa rada seniorów oraz wojewódzka rada seniorów mają charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny - mogą one kierować zapytania lub wnioski w sprawach dotyczących odpowiednio gminy, powiatu oraz województwa, na które odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa albo osoby przez nich upoważnione odpowiadają w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania;
- 4) rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa tworząc gminną radę seniorów, powiatową radę seniorów oraz wojewódzką radę seniorów nadają jej statut określający w szczególności: tryb i kryteria wyboru jej członków, zasady i tryb jej działania, długość jej kadencji (z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której funkcjonuje ta rada), zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków oraz zasady zwrotu kosztów z tytułu udziału w posiedzeniach rady seniorów lub zorganizowanych wydarzeniach, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi;
- 5) obsługę administracyjno-biurową gminnej rady seniorów, powiatowej rady seniorów i wojewódzkiej rady seniorów zapewnia odpowiednio urząd gminy, urząd powiatu i urząd marszałkowski.

Ponadto do zadań własnych odpowiednio gminy, powiatu i województwa dodano sprawy polityki senioralnej.

Ustawa ma wejść w życie z zachowaniem 14-dniowej *vacatio legis*.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w wyniku łącznego rozpatrzenia przez Sejm:

- 1) poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (druk sejmowy nr 2919) wniesionego do Sejmu w dniu 14 listopada 2022 r.;
- 2) poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (druk sejmowy nr 243) wniesionego do Sejmu w dniu 22 stycznia 2020 r.

Pierwsze czytanie wymienionych projektów ustaw odbyło się w dniu 24 stycznia 2023 r. na Komisji Polityki Senioralnej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W tym samym dniu komisje te rozpatrzyły przedmiotowe projekty i przedstawiły sprawozdanie (druk sejmowy nr 2961).

Drugie czytanie odbyło się na 72. posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lutego 2023 r. Do projektu ustawy zgłoszono 7 poprawek (druk sejmowy nr 2961–A), z których 4 zostały rekomendowane przez komisje i przyjęte przez Sejm. Poprawki zmodyfikowały pierwotny tekst projektu w zakresie skutków odrzucenia wniosku o utworzenie rad seniorów w jednostkach samorządu terytorialnego, których inicjatorem była ustawowo określona grupa mieszkańców. Wprowadzono także podstawę do określenia w statucie rady seniorów maksymalnej wysokości kosztów z tytułu udziału członka rady seniorów w posiedzeniach oraz w zorganizowanym wydarzeniu, którą właściwa jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązania zwrócić. Znaczej zmianie uległy także przepisy przejściowe.

Izba uchwaliła ustawę w dniu 8 lutego 2023 r. Za przyjęciem projektu ustawy głosowało 444, przeciwnych było 3 posłów zaś 2 wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 5c w ust. 2d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej ustawa o s.g.) , art. 3f ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej ustawa o s.p.) oraz w art. 10c ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej ustawa o s.w.) stworzono normę prawną, zgodnie z którą w przypadku odrzucenia wniosku o utworzenie odpowiednio gminnej rady seniorów, powiatowej rady seniorów, wojewódzkiej rady seniorów złożenie ponownego wniosku przez **ten sam podmiot** jest możliwe nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia jego złożenia. Należy zauważyć, iż ustawa posługuje się pojęciem podmiotu, który złożył wniosek jednocześnie odsyłając w celu dookreślenia tego podmiotu odpowiednio do art. 5c ust. 2 ustawy o s.g., art.

3f ust. 2 ustawy o s.p. oraz art. 10c ust. 2 ustawy o s.w. Przywołane przepisy nie posługują się jednak pojęciem „podmiotu” lecz statuują uprawnienie **zainteresowanych środowisk** do wystąpienia z wnioskiem o utworzenie rady seniorów. W związku z tym pojawia się wątpliwość czy pojęcia: „podmiotu” i „zainteresowanego środowiska” są pojęciami tożsamymi.

Podobna regulacja stworzona została w ustawach samorządowych na potrzeby tworzenia młodzieżowych rad, z tą jednak istotną różnicą, iż w przypadku rad młodzieżowych **ustawodawca wyraźnie określił jakie podmioty są uprawnione do złożenia wniosku tworząc ich otwarty katalog** (przykładowo art. 5b ust. 2 pkt 2 ustawy o s.g. stanowi, iż uprawnionymi do złożenia wniosku o utworzenie młodzieżowej rady gminy są podmioty reprezentujące zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), działających na terenie danej gminy, b) samorząd uczniowski lub samorząd studencki z terenu danej gminy).

Na marginesie należy wskazać, że podmioty uprawnione do inicjowania procedury utworzenia młodzieżowej rady **muszą działać na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego** - w przypadku rad seniorów takiego ograniczenia nie ma.

W celu uzyskania spójności regulacji ustawowej proponuje się doprecyzowanie odpowiednio art. 5c ust. 2 ustawy o s.g., art. 3f ust. 2 ustawy o s.p. oraz art. 10c ust. 2 ustawy o s.w. poprzez przykładowe wskazanie podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska (analogicznie do rozwiązania dotyczącego młodzieżowych rad w jednostkach samorządu terytorialnego). Formułując omawiany przepis można by było wskazać te podmioty, które następnie są uprawnione do posiadania swoich przedstawicieli w gminnych, powiatowych i wojewódzkich radach seniorów, o czym stanowi odpowiednio art. 5c ust. 4 ustawy o s.g., art. 3f ust. 9 ustawy o s.p. oraz art. 10c ust. 9 ustawy o s.w. – **podmioty działające na rzecz osób starszych, w szczególności organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące uniwersytety trzeciego wieku**. Dodatkowego rozważenia przez komisję wymaga kwestia powiązania uprawnienia do wniesienia wniosku o utworzenie rady seniorów z prowadzeniem przez podmiot działalności na rzecz osób starszych w jednostce samorządu terytorialnego, której wniosek dotyczy.

Propozycje poprawek

w art. 1 w pkt 1 przed lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

„...) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada gminy może utworzyć gminną radę seniorów z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

- 1) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), *działających na terenie danej gminy*;
- 2) podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku *na terenie danej gminy.*”;

w art. 2 w pkt 1, ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada powiatu może utworzyć powiatową radę seniorów z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

- 1) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), *działających na terenie danego powiatu*;
- 2) podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku *na terenie danego powiatu.*”;

w art. 3 w pkt 1, ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Sejmik województwa może utworzyć wojewódzką radę seniorów z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

- 1) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), *działających na terenie danego województwa*;
- 2) podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku *na terenie danego województwa.*”;

2. W ustawie uchwalonej przez Sejm pojęcie „podmiotu” zostało użyte także w odniesieniu do **grupy mieszkańców, którzy wystąpili z wnioskiem o utworzenie odpowiednio gminnej, powiatowej albo wojewódzkiej rady seniorów**, mimo, że zarówno w projekcie ustawy (druk sejmowy nr 2919) jak i w sprawozdaniu sejmowym ustawodawca konsekwentnie wskazywał grupę mieszkańców. Mowa o art. 5c ust. 5a ustawy o s.g., art. 3f ust. 12 ustawy o s.p. oraz art. 10c ust. 12 ustawy o s.w.

Dodatkowo wyjaśnienia wymaga, czy intencją autorów przedłożenia było powiązanie możliwości opiniowania statutu rady seniorów tylko przez ten podmiot (grupę mieszkańców), który skutecznie zainicjował utworzenie rady, czy też każdy, który złożył wniosek w tej sprawie.

Mając na względzie potrzebę zapewnienia precyzyjności ustawy, proponuje się przyjęcie następujących poprawek. W **pierwszej wersji** poprawek doprecyzowano terminologię oraz przyjęto, że opiniowanie statutu przysługuje temu podmiotowi, który skutecznie złożył wniosek o jej utworzenie albo grupie mieszkańców, jeżeli rada seniorów powstała na ich wniosek. W **drugiej wersji** doprecyzowano jedynie kwestię podmiotu.

Propozycje poprawek

WERSJA I

w art. 1 w pkt 1 w lit. e, ust. 5a otrzymuje brzmienie:

„5a. Opinie w zakresie projektu statutu, o którym mowa w ust. 5, mogą przedstawiać podmioty, na wniosek których utworzono gminną radę seniorów, albo grupa mieszkańców, jeżeli gminną radę seniorów utworzono na wniosek, o którym mowa w ust. 2a.”;

w art. 2 w pkt 1, ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. Opinie w zakresie projektu statutu, o którym mowa w ust. 11, mogą przedstawiać podmioty, na wniosek których utworzono powiatową radę seniorów, albo grupa mieszkańców, jeżeli powiatową radę seniorów utworzono na wniosek, o którym mowa w ust. 3.”;

w art. 3 w pkt 1, ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. Opinie w zakresie projektu statutu, o którym mowa w ust. 11, mogą przedstawiać podmioty, na wniosek których utworzono wojewódzką radę seniorów, albo grupa mieszkańców, jeżeli wojewódzką radę seniorów utworzono na wniosek, o którym mowa w ust. 3.”;

WERSJA II

w art. 1 w pkt 1 w lit. e, w ust. 5a wyrazy „Podmioty, o których mowa w ust. 2 lub 2a” zastępuje się wyrazami „Podmioty lub grupy mieszkańców składające wniosek, o którym mowa w ust. 2 lub 2a”;

w art. 2 w pkt 1, w ust. 12 wyrazy „Podmioty, o których mowa w ust. 2 lub 3” zastępuje się wyrazami „Podmioty lub grupy mieszkańców składające wniosek, o którym mowa w ust. 2 lub 3”;

w art. 3 w pkt 1, w ust. 12 wyrazy „Podmioty, o których mowa w ust. 2 lub 3” zastępuje się wyrazami „Podmioty lub grupy mieszkańców składające wniosek, o którym mowa w ust. 2 lub 3”;

3. Z regulacji ustawowej wynika, iż zarówno gminna rada seniorów jak i powiatowa oraz wojewódzka rada seniorów jest organem konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym. W zakresie **kompetencji inicjatywnych**, uszczegółowieniem tej normy w odniesieniu do gminnej rady seniorów jest prawo tego organu do wnioskowania o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do uprawnionych podmiotów, w trybie określonym w statucie gminy (art. 5c ust. 7 ustawy o s.g.). **Analogiczne rozwiązanie nie zostało jednak wprowadzone w odniesieniu do powiatowych rad seniorów oraz wojewódzkich rad seniorów.** Skoro intencją autorów przedłożenia jest stworzenie jednolitych zasad działania rad seniorów (co sugerują uzasadnienia do obu projektów ustaw) jej odzwierciedleniem powinno być jednakowe ukształtowanie uprawnień tych organów na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (**wersja I**). Jeżeli natomiast zakres uprawnień powiatowych rad seniorów i wojewódzkich rad seniorów miałby różnić się od uprawnień gminnych rad seniorów proponuje się wykreślenie wyrazu „inicjatywny” w ustawie o s.p. oraz ustawie o s.w. (**wersja II**).

Propozycje poprawek

WERSJA I

w art. 2 w pkt 1, po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Powiatowa rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut powiatu.”;

w art. 3 w pkt 1, po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Wojewódzka rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut województwa.”;

WERSJA II

w art. 2 w pkt 1, w ust. 7 wyrazy „konsultacyjny, doradczy i inicjatywny” zastępuje się wyrazami „konsultacyjny i doradczy”;

w art. 3 w pkt 1, w ust. 7 wyrazy „konsultacyjny, doradczy i inicjatywny” zastępuje się wyrazami „konsultacyjny i doradczy”;

4. Biorąc pod uwagę, iż **decyzja o zwrocie kosztów członkowi rady seniorów z tytułu udziału w posiedzeniach rady seniorów, której jest członkiem lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on radę, została pozostawiona organom właściwej jednostki samorządu terytorialnego**, to w konsekwencji – decyzja o ustaleniu w statucie rady seniorów zasad zwrotu kosztów powinna także pozostawać w gestii tych organów. Nieuzasadnione i nieracjonalne jest bowiem ustalanie w statucie zasad zwrotu kosztów, jeżeli dana jednostka samorządu terytorialnego nie zdecyduje się na ponoszenie tych kosztów.

Propozycje poprawek

w art. 1 w pkt 1:

- a) w lit. d, w ust. 5 w pkt 4 na końcu skreśla się przecinek i skreśla się pkt 5,
- b) w lit. e:

- w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 5a” zastępuje się wyrazami „ust. 5a i 5b”,
- ust. 5a oznacza się jako ust. 5b i dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. W statucie, o którym mowa w ust. 5, rada gminy może określić zasady zwrotu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.”;

w art. 2 w pkt 1:

- a) w ust. 11 w pkt 4 na końcu skreśla się przecinek i skreśla się pkt 5,
- b) po ust. 11 dodaje się ust. 11a w brzmieniu:

„11a. W statucie, o którym mowa w ust. 11, rada powiatu może określić zasady zwrotu kosztów, o których mowa w ust. 10, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.”;

w art. 3 w pkt 1:

- a) w ust. 11 w pkt 4 na końcu skreśla się przecinek i skreśla się pkt 5,
- b) po ust. 11 dodaje się ust. 11a w brzmieniu:

„11a. W statucie, o którym mowa w ust. 11, sejmik województwa może określić zasady zwrotu kosztów, o których mowa w ust. 10, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.”;

5. Biorąc pod uwagę, iż na podstawie dotychczas obowiązujących regulacji prawnych jedynie samorząd gminny mógł tworzyć gminne rady seniorów (umożliwiła to ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318), która weszła w życie 30 listopada 2013 r.) nie jest zrozumiała treść przepisów przejściowych, które odnoszą się do powiatowych rad seniorów i wojewódzkich rad seniorów utworzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 4–6). Przygotowanie ewentualnych poprawek wymaga uprzedniego wyjaśnienia tej kwestii z autorami przedłożenia.

Renata Bronowska

Główny legislator