



### Inicjatywa zmiany art. 5c ustawy o samorządzie gminnym

Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku oraz Fundacja Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego w kwietniu br., po konsultacji z licznymi gminnymi radami seniorów (GRS) w Polsce, opracowały i przedłożyły do sejmowej Komisji Polityki Senioralnej wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowelizacji art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. **Przedmiotowy wniosek dotyczy kwestii: uprawnień członków gminnych rad seniorów do ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w czasie wykonywania czynności członka tego ciała oraz wprowadzenia możliwości pokrywania kosztów podróży służbowych i diet, a także kosztów szkoleń, w czasie sprawowania ww. funkcji społecznych.** Zachęcamy do zapoznania się z uzasadnieniem przedłożonego wniosku.

## UZASADNIENIE

### wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowelizacji art. 5c ustawy o samorządzie gminnym

#### UZASADNIENIE

I. W art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie znalazły się postanowienia, które gwarantowałyby członkom GRS pewne minimum praw w realizacji przez nich zadań społecznych, wynikających z ustawy i statutu GRS. Należą do nich w szczególności uprawnienia członków gminnych rad seniorów do ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w czasie wykonywania czynności członka gminnej rady seniorów oraz uprawnienia do pokrywania kosztów podróży służbowych i diet, a także kosztów szkoleń, w zakresie sprawowania funkcji społecznej członka GRS. Powyższe problemy podnoszone są od kilku lat przez członków GRS na kongresach, konferencjach oraz w czasie szkoleń.

Niektóre rady gminne oraz rady miejskie, w statutach GRS nadawanych uchwałami, podejmowały się uregulowania powyższych kwestii, jednak w ramach nadzoru prawnego nad działalnością samorządów, wojewodowie wydali w tych przypadkach rozstrzygnięcia nadzorcze, w których kwestionują takie uchwały, stwierdzając ich nieważność, jednocześnie wskazując na wyłączność ustawodawcy do wprowadzenia przepisów we wnioskowanym zakresie. Przykładowo zdaniem Wojewody Opolskiego<sup>1</sup> żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie

zawiera delegacji do wprowadzenia przez radę gminy zapisów umożliwiających zwrot kosztów podróży członkom rady seniorów. Podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały nie stanowi art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym statut rady seniorów powinien określać wyłącznie tryb wyboru członków rady i zasady jej działania.

We wskazanym przepisie (art.5c) brak uprawnienia dla organu stanowiącego gminy do przyznawania diet czy zwrotu kosztów podróży dla seniorów zasiadających w GRS.

W uzasadnieniu Wojewoda Opolski podkreśla, że art. 25 ust. 4 i art. 37b ustawy o samorządzie gminnym przewidują możliwość zwrotu kosztów podróży radnym oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej i członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej, jednakże nie przewidują zwrotu kosztów podróży członkom rady seniorów. Mocą podjętej uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie zmieniającej statut Rady Seniorów w Paczkowie, dodano przepis regulujący zasady zwrotu kosztów podróży służbowych związanych z pełnieniem funkcji członka rady seniorów. Zgodnie z uchwalonymi przepisami zwrot miałby następować według zasad uregulowanych rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia

<sup>1</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr 4131.1.21.2016. Wojewody Opolskiego z dnia 12 grudnia 2016 r. - stwierdzono nieważność uchwały nr XXVIII/213/2016 Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 24 listopada 2016 r. zmieniającej

uchwałę nr XII/71/2015 z dnia 22 września 2015 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Paczkowie oraz nadania jej statutu, z powodu istotnego naruszenia prawa. Dz. Urz. Wojewody Opolskiego z dnia 14 grudnia 2016, poz. 2739.

29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej. Ponadto ww. Wojewoda twierdzi, że przywołane w uchwale Rady Miejskiej w Paczkowie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r., w oparciu o które miałyby następować rozliczanie kosztów podróży służbowych członków Rady Seniorów w Paczkowie, dotyczy pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej. Brak natomiast podstaw prawnych do stosowania przedmiotowego rozporządzenia odnośnie członków rady seniorów niebędących pracownikami zatrudnionymi w jednostkach sfery budżetowej. W ocenie organu nadzoru niniejsza uchwała naruszyła prawo w stopniu istotnym. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca, kształtując upoważnienie rady (gminy) do wydania przedmiotowego statutu rady seniorów, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił do regulacji jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu

udzielonego przez ustawę upoważnienia w obszarze tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu.

**II.** W art. 5c ustawy o samorządzie gminnym nie znalazły się postanowienia dotyczące ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków członków gminnych rad seniorów, wykonujących swoje funkcje społeczne.

Wobec braku regulacji prawnych rodzi się tu wiele wątpliwości.

Postawiają pytania czy np. pracę społeczną członka rady seniorów można traktować jako wolontariat i odpowiednio stosować przepisy dot. ubezpieczenia wolontariusza, według zasad określonych

w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W obecnie obowiązującym stanie prawnym członkowie rad seniorów są całkowicie pozbawieni wymienionej wyżej ochrony i w pełni uzasadnione jest wprowadzenie stosownych regulacji prawnych w tym zakresie.



**III.** Przedstawiona problematyka była zgłaszana przez członków gminnych rad seniorów, a także samorządowców, którzy podnoszą problem „luk w prawie” w przedmiotowym zakresie, co rodzi wiele wątpliwości w praktyce, a szczególnie związanych z wydatkowaniem środków z budżetu gminy w związku działalnością gminnej rady seniorów. Obecna sytuacja prawna powoduje, że wiele samorządów gminnych waha się i nie podejmuje działań w celu utworzenia gminnej rady seniorów, albo też zwleka z podjęciem stosownej uchwały, pomimo inicjatywy lokalnych środowisk seniorskich.

Zagadnienia te były dyskutowane m.in. w czasie Forum III Wieku 2016 w Nowym Sączu i Krynicy Zdroju, a także w czasie Kongresu Rad Seniorów w Krakowie i podczas innych spotkań na terenie kraju z udziałem członków rad seniorów.

Warto również podkreślić, iż w rekomendacjach zawartych w dokumencie

Rządu RP „Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015”, nad którą aktualnie proceduje Sejm RP, wskazuje się na konieczność tworzenia Rad Seniorów jako organów opiniodawczo-doradczych, w celu tworzenia lokalnej polityki społecznej wobec osób starszych oraz nawiązywania przez podmioty publiczne współpracy z seniorami i organizacjami senioralnymi.

Przedstawiając powyższy wniosek wnioskujemy o pilne podjęcie prac nad nowelizacją art. 5c ustawy o samorządzie gminnym we wskazanym zakresie.

Deklarujemy współpracę z Komisją w pracach nad nowelizacją.

Podpisano:

*Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku*

*Fundacja Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego*

## WARTO KONSULTOWAĆ!!!

Konsultacje społeczne to proces, w ramach którego przedstawiciele władz publicznych przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. zmiany lub uchwalania nowych aktów prawnych, inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie obywateli i wysłuchują ewentualnych opinii/wniosków zgłaszanych przez adresatów konsultacji w tym zakresie<sup>2</sup>. Rzetelnie prowadzone konsultacje stwarzają administracji publicznej

możliwość zgromadzenia opinii i propozycji sformułowanych przez instytucje i osoby, których dotyczą skutki proponowanych rozwiązań a w konsekwencji ich ewentualne zmodyfikowanie. Formalnoprawne podstawy do tak rozumianych konsultacji społecznych na szczeblu samorządowym określają przepisy ustaw: o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie wojewódzkim

<sup>2</sup> [www.poradnik.ngo.pl/konsultacje](http://www.poradnik.ngo.pl/konsultacje)

z dnia 5 czerwca 1998 r. oraz o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. Stosownie do tych regulacji samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (często *obligatoryjnie*) oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego tj. gmin, powiatów oraz województw.

W okresie sierpień - październik każdego roku kalendarzowego szczególnie istotna z punktu widzenia działalności

(ustawa OPP) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalenia, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Taki program powinien być przyjęty do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania. Ustawa OPP stwarza również możliwość fakultatywnego uchwalenia wieloletniego programu współpracy z tego typu podmiotami. Warto podkreślić, iż roczny program współpracy ma charakter obligatoryjny dla każdego szczebla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce - przyjmowany jest przez organ stano-



gminnych rad seniorów wydaje się kwestia aktywnego włączenia się przez to ciało w proces **tworzenia rocznego programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi**. Wynika to z faktu, iż zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

wiący jednostki samorządowej, tj. radę gminy, powiatu lub sejmik województwa w formie uchwały co sprawia, iż uzyskuje on status aktu prawa lokalnego. Proces budowania programu współpracy powinien być efektem współdziałania dwóch podmiotów: samorządu lokalnego danego szczebla



oraz organizacji pozarządowych działających na obszarze jego funkcjonowania. Formalnie współpraca przybiera postać obowiązkowych konsultacji z organizacjami pozarządowymi, które działają na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Warto zarekomendować, by liderzy lokalnych podmiotów trzeciego sektora w sposób twórczy włączali się w ten proces, zgłaszali uwagi, sugestie i konkretne propozycje zadań do projektu programu współpracy.

Aktywność gminnej rady seniorów w tym kontekście powinna obejmować z jednej strony przygotowanie swoich propozycji do projektu ww. programu, z drugiej natomiast na zachęcaniu lokalnych organizacji seniorskich do zgłaszania własnych pomysłów do tego dokumentu.

Celem powyższych konsultacji powinno być jak najszersze włączenie w treść programu współpracy zagadnień dotyczących osób starszych z danego terenu.

## WAŻNE

Stosownie do art. 5a ust. 4 ustawy OPP **program współpracy z organizacjami pozarządowymi powinien zawierać w szczególności:**

- 1. cel główny i cele szczegółowe programu;**
- 2. zasady współpracy;**
- 3. zakres przedmiotowy;**
- 4. formy współpracy;**
- 5. priorytetowe zadania publiczne;**
- 6. okres realizacji programu;**
- 7. sposób realizacji programu;**
- 8. wysokość środków przeznaczanych na realizację programu;**
- 9. sposób oceny realizacji programu;**
- 10. informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;**
- 11. tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.**



## Ogólnopolskie Centrum Wsparcia Gminnych Rad Seniorów

prowadzone przez

Fundację Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego  
ul. Jagiellońska 18, 33-300 Nowy Sącz  
tel. (18) 443-57-08; fundacja@eiro.pl

### Oferujemy m.in.:

- 1) bezpłatne poradnictwo dla istniejących gminnych rad seniorów (GRS);**
- 2) bezpłatne poradnictwo dla osób zamierzających zainicjować powstanie GRS;**
- 3) bezpłatne warsztaty „Akademia radnego gminnej rady seniorów” (dla istniejących GRS);
- 4) bezpłatne warsztaty „Akademia radnego gminnej rady seniorów” (dla istniejących GRS);
- 5) bezpłatne wizyty studyjno-szkoleniowe.

**Zainteresowanych uzyskaniem wsparcia doradczego prosimy o kontakt telefoniczny lub mailowy: tel. (18) 443-57-08, fundacja@eiro.pl**

Zapraszamy!

### **WYDAWCA:**

Fundacja Europejski Instytut  
Rozwoju Obywatelskiego  
33-300 Nowy Sącz, ul. Jagiellońska 18  
tel./fax (+48 18) 443 57 08  
e-mail: [fundacja@eiro.pl](mailto:fundacja@eiro.pl)  
[www.eiro.pl](http://www.eiro.pl)

### **ZESPÓŁ REDAKCYJNY:**

Wiesława Borczyk  
Daniel Jachimowicz  
Wojciech Nalepa

Grafika: [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)