



OD REDAKCJI

Fundacja Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego z siedzibą w Nowym Sączu podejmuje szereg inicjatyw mających na celu aktywizowanie seniorów oraz upowszechnianie wiedzy w zakresie partycypacji społecznej osób starszych w życiu publicznym. W okresie kilku ostatnich lat zrealizowano wiele działań w tym przedmiocie, a w szczególności:

- szkolenia dla osób zamierzających utworzyć gminną radę seniorów;
- szkolenia dla działających rad seniorów;
- konferencje edukacyjne;
- publikacje tematyczne;
- doradztwo i mentoring świadczone przez ekspertów przedmiotowej problematyki.

Szerokie wsparcie dla zainteresowanych środowisk obejmowało indywidualną pomoc w przygotowaniu całościowej dokumentacji związanej z procedurą powołania gminnej rady seniorów np. wniosku o jej utworzenie z uzasadnieniem, projektu statutu oraz innej dokumentacji merytorycznej rady seniorów.

Wykorzystując nasze dotychczasowe doświadczenia oddajemy do Państwa rąk pierwsze wydanie newslettera pn. „*Niezbędnik gminnej rady seniorów*” opracowanego w ramach przedsięwzięcia „Ogólnopolskie Centrum Wsparcia Gminnych Rad Seniorów”.

Wyrażamy przekonanie, że wydawnictwo okaże się przydatne w praktyce, ułatwiając zarówno tworzenie gminnych rad seniorów jak również ich funkcjonowanie.

O PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W ZARYSIE

Termin „**partycypacja**” wywodzi się z łacińskiego słowa „*particeps*” tj. biorący udział¹ a zatem „partycypować” to innymi słowy uczestniczyć, brać udział w większej grupie, formacji, projekcie czy też instytucji. W szerszym znaczeniu to także zdolność tworzenia więzi i współdziałania z innymi, umiejętność pracy w grupie na rzecz osiągnięcia wspólnych celów, umiejętność zespołowego wykonywania zadań i wspólnego rozwiązywania problemów.

Jednym z fundamentów, na których wspiera się każde społeczeństwo obywatelskie, jest partycypacja publiczna, której istota polega na aktywnym udziale obywateli w stanowieniu i realizacji polityk publicznych, włączeniu się w proces powstawania dokumentów planistycznych i podejmowania kluczowych decyzji. Ten rodzaj partycypacji można postrzegać jako ciągły dialog ze społecznością i wypracowanie takich mechanizmów komunikacji i wspólnego podejmowania decyzji, które będą skutkować coraz większą przejrzystością tego rodzaju procesów, wzrostem otwartości i wzajemnego zaufania.²

Pomimo postępu, który w ostatnich latach dokonał się w Polsce w zakresie włączania obywateli w aktywne współdecydowanie o istotnych dla nich sprawach, prowadzone

badania nadal jednoznacznie pokazują bardzo duże deficyty w tym obszarze. Z przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujmy razem”³ badań diagnostycznych wynika m.in. iż współpraca władz lokalnych z mieszkańcami ogranicza się z reguły do najmniej wymagających form partycypacji, tj. do informowania o podjętych decyzjach, wyjaśniania ich istoty oraz konsultowania treści. Do rzadkości należą natomiast sytuacje, w których wykorzystywane są formy wymagające aktywnego włączania mieszkańców w proces decyzyjny, jak współdecydowanie i delegowanie. Badania pokazały, iż największą aprobatę przedstawiciele władz lokalnych zyskują te sposoby zarządzania gminą, które opierają się na samodzielnym podejmowaniu decyzji, informowaniu o nich mieszkańców, ewentualnie ich wyjaśnianiu i uzasadnianiu⁴.

...partycypacja publiczna, której istota polega na aktywnym udziale obywateli w stanowieniu i realizacji polityk publicznych, włączeniu się w proces powstawania dokumentów planistycznych i podejmowania kluczowych decyzji.

Istnieje zatem ciągła potrzeba inicjowania i realizowania działań

upowszechniających uregulowane prawnie, aktywne formy partycypacji obywateli w życiu publicznym zarówno wśród nich samych, jak również wśród przedstawicieli administracji publicznej różnych szczebli, od których w dużej mierze zależy to, w jaki sposób istniejące instrumenty partycypacyjne będą wykorzystywane w praktyce.

¹ za www.wikipedia.pl

² *Jak usłyszeć głos seniora? Praktyczny przewodnik po partycypacji obywatelskiej osób starszych* Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, Pracownia Badań i innowacji społecznych STOCZNIA, Warszawa 2013.

³ „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” jest to projekt realizowany w latach 2011-2014 w partnerstwie 7 instytucji

i organizacji pozarządowych, którego liderem było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁴ *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, w Analizy i opinie, Numer specjalny 3, luty 2013 „Decydujmy razem” A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko.

PROCEDURA TWORZENIA GMINNEJ RADY SENIORÓW

Ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 1318) ustawodawca wprowadził możliwość tworzenia gminnych rad seniorów. Wpisanie do ustawy o samorządzie gminnym art. 5c, unormowało nie sankcjonowaną dotychczas możliwość powoływania w gminach ciał społecznych o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym ukierunkowanych na problematykę starszego pokolenia. Rady te mają reprezentować interesy i potrzeby seniorów wobec władz

gminy oraz formułować opinie i postulaty dotyczące ważnych spraw związanych z działalnością i rozwojem lokalnego samorządu.



Art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym:

1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.
2. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.
3. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.
4. Gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.
5. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.
6. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio.

Na procedurę tworzenia gminnej rady seniorów składają się następujące etapy:

ETAP 1	obejmujący konsultację pomysłu utworzenia tego typu ciała opiniodawczo-doradczego z innymi organizacjami pozarządowymi oraz ze środowiskiem seniorów i władzami. Etap ten powinien skończyć się złożeniem wniosku o utworzenie gminnej rady seniorów.
ETAP 2	obejmujący opracowanie statutu gminnej rady seniorów. Dokument taki powinien określać tryb wyboru członków gminnej rady seniorów i zasady jej działania. Warto zachęcić, by wnioskodawcy utworzenia rady seniorów włączyli się w opracowanie statutu, gdyż będzie on stanowił podstawę późniejszej działalności tego ciała. Etap ten powinien zakończyć się podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie powołania gminnej rady seniorów i nadania jej statutu.
ETAP 3	obejmujący wdrożenie, ustalonej w statucie, procedury wyboru członków gminnej rady seniorów i wyłonienie tych członków.
ETAP 4	obejmujący ukonstytuowanie się gminnej rady seniorów i rozpoczęcie przez nią działalności.

Warto wiedzieć!

Według danych Fundacji Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego w Polsce aktualnie funkcjonują 263 gminne rady seniorów, natomiast w 44 kolejnych samorządach gminnych procedura powołania tych ciała jest w trakcie wdrażania.

WOJEWODA A GMINNE RADY SENIORÓW

Wojewoda jest organem nadzoru prawnego nad gminami, w związku z czym może - zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami - stwierdzić nieważność uchwały rady gminy, bądź zaskarżyć ją do sądu administracyjnego jeżeli uzna, iż taki akt jest niezgodny z prawem. Od momentu wejścia w życie przepisu art. 5c ustawy o samorządzie gminnym wojewodowie stosunkowo często korzystali z uprawnień nadzorczych w stosunku do uchwał o powołaniu gminnych rad seniorów i ich statutów. Poniżej wskazane zostaną wybrane uchybienia podnoszone przez organy nadzoru w stosunku do przedmiotowych uchwał/statutów:

a) wskazanie w uchwale o powołaniu gminnej rady seniorów, terminu jej wejścia w życie z dniem podjęcia uchwały;

Uchwałę o powołaniu gminnej rady seniorów podejmuje rada gminy. Rada gminy, powołując radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków tego ciała. Uchwała w sprawie powołania gminnej rady seniorów oraz nadania jej statutu spełnia przesłanki do uznania jej za akt prawa miejscowego z uwagi na to, iż:

- wydawana jest na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (*art. 5c ustawy o samorządzie gminnym*),
- normy w niej zawarte noszą cechy generalności i abstrakcyjności, a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną adresatów (*dotyczą praw i obowiązków odbiorców*),

- kierowana jest do ogólnie określonej grupy obywateli - nieograniczonego kręgu adresatów (*osób starszych oraz podmiotów działających na ich rzecz*),
- wywołuje skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy (*zob. np.: rozstrzygnięcie nadzorcze nr 43/2014 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 czerwca 2014 r., rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.601.2013 Wojewody Śląskiego z dnia 2 stycznia 2014 r.*)

Biorąc pod uwagę powyższe uchwała o powołaniu gminnej rady seniorów oraz nadaniu jej statutu może wejść w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

b) wprowadzanie kryterium wiekowego dla członków gminnej rady seniorów;

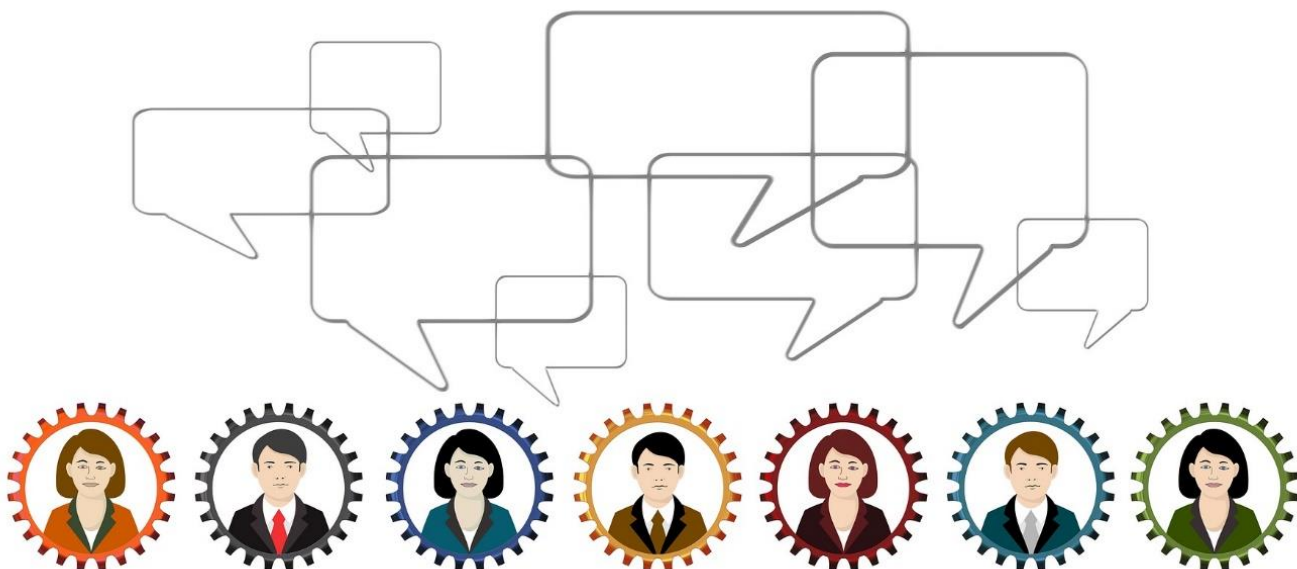
W statutach gminnych rad seniorów często znajdują się zapisy, iż ich członkami mogą być wyłącznie osoby, które ukończyły określony wiek np. 60 lat. Taką praktykę organy nadzoru traktują jako nieprawidłową. Ustawa o samorządzie gminnym określa szeroki katalog podmiotów mogących zasiadać w tego typu organie - mogą to być osoby starsze i przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych. Tym samym zawężanie katalogu podmiotów uprawnionych do członkostwa w radzie uznawane jest przez nadzory prawne wojewodów za istotne naruszenie prawa dające podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w systemowych zasadach określających hierarchię ważności poszczególnych aktów prawnych. Statut gminnej rady seniorów nadawany jest uchwałą rady gminy

- jako akt prawa miejscowego, jest aktem niższego rzędu w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym, w związku z czym nie może ograniczać praw, które z tej ustawy wynikają dla potencjalnych członków rad seniorów.

c) ograniczanie kręgu podmiotów, które mogą delegować kandydatów do gminnej rady seniorów;

Kwestionowane są rozwiązania statutowe polegające na wprowadzaniu uprawnienia do delegowania kandydatów do rady seniorów wyłącznie dla kilku, imiennie wskazanych organizacji seniorskich. Zapisy ustawowe jasno wskazują, iż prawo delegowania swoich

czerpujący i czytelny - nie jest dopuszczalne stosowanie luzu interpretacyjnego. Adresat aktu prawnego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych regulacji. Zgodnie z przepisami ustawowymi w statucie ma być opisany tryb wyboru członków rady seniorów (*art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym*), dlatego za nieprawidłowe uznawane są również praktyki polegające na ramowym tylko opisanie w statucie gminnej rady seniorów trybu wyboru jej członków z jednoczesnym delegowaniem uprawnienia do uszczegółowienia tych zapisów w regulaminie wyborów przyjmowanym np. przez radę gminy czy też inny organ (*np. powołaną w tym celu komisję wyborczą*).



kandydatów do rady oprócz osób starszych, mają również podmioty działające na rzecz tych osób. Nie jest więc dopuszczalne, poprzez regulacje statutowe, pozbawienie tego prawa innych organizacji, które mogą udokumentować działalność na rzecz seniorów a nie są wskazane imiennie w statucie.

d) brak wystarczająco precyzyjnych zasad wyboru członków gminnej rady seniorów;

Zapisy statutowe powinny być skonstruowane w sposób precyzyjny, wy-

e) niedookreślenie liczby członków gminnej rady seniorów;

W statucie rada gminny powinna określić konkretną liczbę członków gminnej rady seniorów. Nie powinno się stosować w tym zakresie rozwiązań polegających na nie wskazywaniu liczby członków tego ciała lub wskazaniu tej liczby poprzez zastosowanie tzw. widełek (*np. od 7 do 11*).

f) zawężanie obszarów działania gminnej rady seniorów;

Przepisy ustawowe nie wprowadzają ograniczeń w zakresie spraw, co do

których gminne rady seniorów mogą podejmować określone działania. Taki kształt regulacji prawnej pozwala przyjąć, że rady seniorów mogą wykazywać się aktywnością w tych wszystkich obszarach, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio osób starszych, a w których władna jest gmina jako jednostka samorządu terytorialnego. W statucie nie powinno się tych obszarów ograniczać. W tym kontekście warto pamiętać, że gminna rada seniorów ma wyłącznie charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

Należy zwrócić uwagę na niejednorodność w podejściu do tej problematyki przez wojewodów w różnych częściach Polski, dlatego przed przystąpieniem do przygotowania projektu statutu rady seniorów należy ustalić, czy w danym województwie nadzór prawny zajmował się już problematyką rad seniorów - jeżeli tak - to dostosować się do uwag zamieszczonych w stosownych rozstrzygnięciach nadzorczych oraz do statutów rad seniorów, których zapisy nie zostały zakwestionowane.

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);

Zainteresowanych uzyskaniem wsparcia doradczego bądź udziałem w jednym z ww. warsztatów 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
www.eiro.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY:

Wiesława Borczyk
Daniel Jachimowicz
Wojciech Nalepa