

Dominik SIEKLUCKI 

Uniwersytet Jagielloński

dominik.sieklucki@uj.edu.pl

RADA KRAKOWSKICH SENIORÓW JAKO INSTYTUCJA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM

ABSTRACT The Council of Cracow Seniors as an Institution of Social Participation in Local Self-Government

This article presents the results of research carried out on the Council of Krakow Senior Citizens. The Council was analysed from the perspective of social participation institutions applied in self-government in Poland. On the basis of the research, the main features of the council of seniors as an institution were indicated, and the legal basis for its operation and the practice of the Krakow Senior Citizens' Council were described. The article also includes the results of a survey conducted among councillors. The results of the research led to the conclusion that the council of seniors is an institution that attempts to undertake diverse activities for the senior citizens despite its limited abilities and is very active in this matter.

Keywords: self-government, senior council, participation

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, rada seniorów, partycypacja

WPROWADZENIE

W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczących Rady Krakowskich Seniorów (RKS). Analiza podstaw prawnych tej instytucji, praktyki działania oraz uzyskanie opinii radnych miało na celu przetestowanie trzech hipotez badawczych:

1. aktywność i działalność RKS potwierdza zasadność ustanowienia w przepisach prawa rad seniorów;
2. prawne regulacje ograniczają aktywność i możliwości działania radnych;
3. pozycja politycznoustrojowa rady daje ograniczone możliwości partycypacji obywatelskiej.

Do zrealizowania powyższych celów badawczych artykuł podzielono na cztery części:

1. rady seniorów – zagadnienia wprowadzające;
2. podstawy prawne działania rad seniorów i RKS;
3. praktyka działania tej instytucji
4. Rada Krakowskich Seniorów w opiniach radnych IV kadencji.

Badania dotyczące Rady Krakowskich Seniorów miały charakter studium przypadku (ang. *case study*), w ramach którego zastosowano analizę aktów prawnych i dokumentów, metodę empiryczną oraz badania ankietowe wśród radnych (szerzej przedstawione w dalszej części tekstu).

WPROWADZENIE TEORETYCZNE

Partycypacja społeczna jako przedmiot badań naukowych posiada bogatą literaturę. Wystarczy wspomnieć, że w popularnej bazie Springer Link hasło *participation* otrzymuje 49 519 rekordów wyłącznie w publikacjach z dyscypliny nauki o polityce, wśród których 31 778 to rozdziały w monografiach, 17 600 artykuły, a 141 to książki¹. Partycypacja społeczna etymologicznie rozumiana jako uczestniczenie w czymś, branie udziału² to interdyscyplinarny przedmiot badań i jednocześnie wielowymiarowe zjawisko.

Na podstawie literatury przedmiotu można wyodrębnić cztery podstawowe problemy badawcze dotyczące partycypacji społecznej sprowadzające się do następujących pytań:

1. kto partycypuje (podmiot partycypacji)?
2. w czym partycypuje (przedmiot partycypacji)?
3. w jaki sposób (instytucje partycypacji)?
4. jaki jest stopień zaangażowania (poziom partycypacji)?

¹ Baza Springer Link, hasło *participation*, [online] [https://link-1springer-1com-1bz1pibt35150.hps.bj.uj.edu.pl/search?new-search=true&query=participation&dateFrom=&dateTo=&facet-sub-discipline=%22Political+Science%22&sortBy=relevance](https://link.springer-1com-1bz1pibt35150.hps.bj.uj.edu.pl/search?new-search=true&query=participation&dateFrom=&dateTo=&facet-sub-discipline=%22Political+Science%22&sortBy=relevance), 24 VI 2024.

² M. Galon, K. Plebańczyk, D. Sieklucki, M. Świstak, *Minimalizm formalny. Stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022, s. 55-56.

Jeżeli chodzi o pierwszy problem, podmiotem partycypacji może być jednostka, grupa lub organizacja. Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotu partycypacji – według jednej z najogólniejszych propozycji Lisy Goodson i Jenny Phillimore – można wyodrębnić: partycypację wertykalną, czyli uczestnictwo w działaniach państwa, jego organów lub administracji publicznej, partycypację horyzontalną, czyli aktywność w ramach konkretnej grupy społecznej oraz partycypację indywidualną oznaczającą różnego typu działania indywidualne, jak np. podpisywanie petycji³. Trzeci problem dotyczy form partycypacji i propozycji ich uporządkowania oraz klasyfikowania. Z politologicznego punktu widzenia najczęściej podejmuje się zagadnienie partycypacji wertykalnej, w ramach którego wymienia się procesy decyzyjne, wykonywanie zadań publicznych⁴ czy administrowanie. Kompleksowego przeglądu literatury w tym zakresie dokonała Anna Kołomycew⁵. Interesującą propozycję przedstawił Kamil Glinka, który wyodrębniając 30 instytucji i form, pogrupował je w dwie kategorie:

- a. ugruntowane, które podzielił na twarde (np. budżet partycypacyjny) i miękkie (np. punkty konsultacyjne),
- b. nowe, do których należą takie formy partycypacji, jak np. Future City Game czy Urban Lab⁶.

Przedmiotem badań są najczęściej tradycyjne, formalnie ustanowione instytucje, takie jak: referenda, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, rady społeczne czy inicjatywy obywatelskie. Czwarty problem, coraz częściej podnoszony w nauce, wiąże się z rozstrzygnięciem, w jakim stopniu partycypujący wpływają na proces decyzyjny i sprawy publiczne. Jedną z najbardziej popularnych i wpływowych propozycji przedstawiła Sherry R. Arnstein. Według niej partycypacja przybiera postać drabiny składającej się łącznie z ośmiu poziomów podzielonych na trzy ogólniejsze kategorie⁷:

1. Pierwsza kategoria to brak uczestnictwa, obejmująca manipulację i terapię. Oznacza ona w praktyce jednokierunkową komunikację administracja – obywatele połączoną z próbą kształtowania postaw i opinii.
2. Druga kategoria to tokenizm, czyli: informowanie, konsultowanie i lokowanie. Na tym poziomie obywatele są wyłącznie informowani albo angażowani w procesy decyzyjne poprzez konsultowanie w bardzo ograniczonym zakresie.
3. Trzecia najwyższa kategoria – stopnie władzy obywateli – oznacza faktyczną partycypację. Występują tu: partnerstwo (wspólne decydowanie), delegowanie władzy

³ *Community Research for Participation: From Theory to Method*, red. L. Goodson, J. Phillimore, Chicago 2012, s. 5.

⁴ K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021, s. 40.

⁵ A. Kołomycew, *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenie teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023, s. 75-87.

⁶ K. Glinka, *Przeskalowane urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 56-57.

⁷ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, vol. 35, no. 4, s. 217-223.

(obywatele mają przewagę w procesach decyzyjnych) oraz kontrola obywatelska (obywatele kontrolują procesy decyzyjne)⁸.

Drabina społecznej partycypacji Arnstein zainspirowała powstanie kolejnych, mniej lub bardziej skomplikowanych, klasyfikacji stopnia zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, przybierających mniej lub bardziej rozbudowanych i złożonych konstrukcji.

W pewnym uproszczeniu stopnie zaangażowania obywatelskiego można sprowadzić do trzech zasadniczych poziomów:

1. informowanie, czyli jednostronne przekazywanie informacji obywatelom;
2. konsultowanie, czyli dwukierunkowa komunikacja, której celem jest pozyskiwanie, rozpoznawanie opinii, potrzeb i oczekiwań obywateli;
3. szeroko pojmowane współdecydowanie, w ramach którego w różnych formach obywatele partycypują w procesach decyzyjnych⁹.

RADY SENIORÓW JAKO INSTYTUCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Historia rad seniorów w polskim samorządzie sięga początku XXI wieku. W 2004 roku w Gdyni powołano pierwszą tego typu radę¹⁰, a w kolejnych latach ich liczba stopniowo rosła i w doprowadziła do wniesienia 24 maja 2013 roku do Marszałka Sejmu projektu ustawy wprowadzającej gminne rady seniorów. Według wnioskodawców *dotychczas w Polsce powstało kilkanaście rad seniorów, jednak w wielu gminach inicjatywy zainteresowanych środowisk seniorskich napotykają na opór władz samorządowych, które odmawiają ich powoływania wskazując na brak bezpośredniej podstawy prawnej. Przewidywanym skutkiem ustawy będzie wzrost zainteresowania rad gmin powoływaniem gminnych rad seniorów*¹¹.

Ustawę tę uchwalono 11 października 2013 roku¹², co doprowadziło do wyraźnego zwiększenia dynamiki ich tworzenia. Jak wynika z ustaleń Jana Zapolskiego-Downara i Oliwii Wyrzykowskiej, od 2013 roku do końca lipca 2022 roku liczba gminnych rad seniorów wzrosła z 46 do 393¹³. Warto nadmienić, że przed wejściem w życie tych przepisów rady seniorów powoływano w drodze uchwał organów stanowiących, a uprawnienie to wywodzono z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi do właściwości organów stanowiących należą wszystkie sprawy mieszczące się

⁸ Tamże.

⁹ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 21; L. Rajca, *Administracja publiczna i społeczeństwo*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, red. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2023, s. 303.

¹⁰ P. Bącal, *Prawne bariery rozwoju partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 10, s. 93.

¹¹ Druk nr 1572, Sejm RP VII kadencji, Warszawa, 24 maja 2013.

¹² Ustawa z dnia 11 października 2013 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013 poz. 1318.

¹³ J. Zapolski-Downar, O.Wyrzykowska, *Gminne rady seniorów w teorii i praktyce*, Poznań 2022, s. 51.

w zakresie działań gminy, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej¹⁴. Dziesięć lat później ustawą z 9 marca 2023 roku wprowadzono formalne podstawy do powoływania powiatowych i wojewódzkich rad seniorów¹⁵, tym samym sankcjonując funkcjonującą już praktykę ich powoływania na tych poziomach samorządu terytorialnego.

Rady seniorów w ujęciu ogólnym można scharakteryzować za pomocą czterech cech. Po pierwsze, z formalnego punktu widzenia rady należy uznać za instytucje partycypacji społecznej. Wskazuje na to wyraźnie art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że: *Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej*¹⁶. Identyczne przepisy zawarte są w ustawie o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Utworzenie samorządowej rady seniorów w tym ujęciu stwarza bowiem możliwość podejmowania działań w przestrzeni publicznej w dwóch podstawowych wymiarach – odwołując się do wspomnianej propozycji Goodson i Phillimore – czyli wertykalnym i horyzontalnym¹⁷. W wymiarze wertykalnym rady seniorów wykonują określone funkcje wobec organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w wymiarze horyzontalnym rady seniorów pozwalają na podejmowanie działań w ramach grupy społecznej, którą reprezentują, co z jednej strony można rozumieć jako urzeczywistnianie wynikającej z ustaw solidarności międzypokoleniowej, a z drugiej – jako możliwość realizacji różnorodnych przedsięwzięć ukierunkowanych na potrzeby i oczekiwania ludzi starszych.

Po drugie, rady seniorów jako instytucje partycypacji społecznej według regulacji ustawowych wypełniają zadania konsultacyjne, doradcze i inicjatywne. Jednakowo brzmiące przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 5c)¹⁸, ustawy o samorządzie powiatowym (art. 3f)¹⁹, ustawy o samorządzie województwa (art. 10c)²⁰ nie precyzują wprawdzie, wobec jakich instytucji i podmiotów zadania te są wykonywane, ale w literaturze przedmiotu uznaje się, że rady seniorów to organy pomocnicze zarówno całej wspólnoty samorządowej, jak i jej organów stanowiących²¹ oraz wykonawczych²². Nie są to więc, co należy podkreślić, organy wyposażone w kompetencje władcze i decyzyjne, a jedynie inicjujące i wspomagające działalność innych organów jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴ D. Sylwestrzak, *Rada seniorów i jej charakter prawny*, [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023, s. 440.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, Dz.U. 2023 poz. 572.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024 poz. 1465, ze zm.

¹⁷ *Community...*, s. 5.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2024 poz. 107, ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2024 poz. 566, ze zm.

²¹ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 220; R. Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, s. 185.

²² T. Moll, *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 70-71.

Po trzecie, warto również nadmienić, że rady seniorów mieszczą się w dość szerokim spektrum instytucji partycypacji społecznej ustanowionych na poziomie ustawowym, obejmującym: referenda (organizowane w sprawach odwołania organów pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich, ustalenia woli mieszkańców jednostki dotyczących rozstrzygnięcia określonej sprawy, samoopodatkowania mieszkańców gminy); obywatelską inicjatywę uchwałodawczą; inicjatywę lokalną; konsultacje społeczne, których formą w świetle regulacji prawnych jest budżet obywatelski; organy opiniodawczo-doradczych reprezentujące różne grupy społeczne²³. W tej grupie mieszczą się rady seniorów, a jej najstarszym i najbardziej popularnym przykładem są rady młodzieżowe. Rady te były ustanawiane od początku lat dziewięćdziesiątych²⁴. 11 kwietnia 2001 roku nadano im rangę ustawową przez wprowadzenie odpowiednich przepisów do ustawy o samorządzie gminnym²⁵, a w 2021 roku przepisy dotyczące tych rad wprowadzono również do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa²⁶.

Po czwarte, rady seniorów to organy, które mają charakter reprezentacyjny, tzn. reprezentują interesy konkretnej grupy społecznej²⁷. Należy w tym miejscu zauważyć, że grupa osób starszych jest coraz liczniejsza. Ze statystyk Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 1990 roku w Polsce ludzie w wieku powyżej 65 roku życia stanowili 10,2% ogółu ludności, w 2000 roku – 12,4%, w 2010 roku – 13,5%, w 2020 – 18,5%, a w 2022 roku – 19,5%²⁸. Natomiast w Krakowie liczba osób powyżej 60 roku życia nie tylko stale rośnie, ale zwiększa się również ich udział w strukturze demograficznej mieszkańców miasta. Dane przedstawia tabela 1.

Można więc stwierdzić, że rady seniorów reprezentują coraz istotniejszą liczebną grupę społeczną, co w połączeniu z opisanymi wyżej cechami upodabnia je do grup interesów (grup lobbujących). Grupy interesu to – w świetle bardzo ogólnej definicji – zorganizowane stowarzyszenia stawiające sobie za cel wywieranie wpływu na politykę lub działania rządu; charakteryzuje je koncentracja na relatywnie wąskim wycinku spraw związanych z interesem danej grupy²⁹. Wśród cech konstytuujących grupy interesu wskazuje się również na zapewnienie im dostępu do najważniejszych ośrodków decyzyjnych oraz aideologiczny charakter pozwalający na podejmowanie współpracy z innymi ośrodkami politycznymi niezależnie od ich

²³ K. Glinka, *Przeskalowane...*, s. 95.

²⁴ P. Bącal, *Prawne bariery...*, s. 95.

²⁵ 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.

²⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2021 poz. 1038.

²⁷ A. Kołomycew, *Instrumenty...*, s. 170.

²⁸ *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 46-48.

²⁹ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 336.

profilu politycznego³⁰. Warto również zwrócić uwagę, że pojęcie grupy interesów jest bardzo szerokie i obejmuje różne organy, podmioty i organizacje spełniające różnorodne funkcje, do których zalicza się przede wszystkim³¹: funkcję reprezentacyjną (czyli reprezentację interesów określonych środowisk wobec organów decyzyjnych), funkcję partycypacyjną (czyli zapewniającą uczestnictwo przedstawicieli określonych grup w procesach decyzyjnych), funkcję wykonawczą (czyli uczestniczenie w procesie kształtowania i prowadzenia polityk publicznych), funkcję ekspercko-szkoleniową (czyli dostarczania specjalistycznej wiedzy i umiejętności do organów decyzyjnych) oraz funkcję opiniodawczo-konsultacyjną. W literaturze przedmiotu podnosi się również, że rady seniorów nie są ani partiami politycznymi, ani think tankami³².

Tabela 1. Wybrane dane statystyczne dotyczące mieszkańców Krakowa

Rok	Liczba mieszkańców	Liczba osób powyżej 60 roku życia	Udział procentowy osób powyżej 60 roku życia w grupie mieszkańców
1995	744 987	128 679	17,27%
2003	757 685	142 155	18,76%
2013	758 992	182 751	24,08%
2023	806 201	198 251	24,62%

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk GUS, [online] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/kategoria/1787>, 20 VI 2024.

PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA RAD SENIORÓW I RKS

Rady seniorów zostały wprowadzone, jak wspomniano, do przepisów prawa 11 października 2013 roku w drodze nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym³³. Uchwalone wówczas regulacje prawne stwarzały formalne podstawy do powoływania rad seniorów wyłącznie w gminach oraz ich jednostkach pomocniczych. Wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym art. 5c był stosunkowo krótki, składał się bowiem z sześciu przepisów określających tryb powoływania rad seniorów, ich zadania oraz wskazujących na ich reprezentacyjny charakter.

³⁰ D. Długosz, *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 218-220.

³¹ K. Kalinka, *Administracja publiczna wobec grup nacisku*, Kraków 2018, s. 52-61.

³² D. Tykwińska-Rutkowska, *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 62-63.

³³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym...

W świetle tych regulacji rady seniorów stały się organami konsultacyjnymi, doradczymi i inicjatywnymi, powoływanymi przez organ stanowiący z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk. W skład rad mogli wchodzić przedstawiciele osób starszych oraz przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności reprezentanci organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Podstawą działania rad seniorów stały się statuty uchwalane przez rady gmin.

Nadanie radom seniorów statusu instytucji ustawowej oraz treść przyjętych regulacji prawnych spotkały się początkowo z krytyką w literaturze przedmiotu³⁴. Główne zarzuty sprowadzały się do: niesprecyzowania, kto może wejść w skład rady, braku definicji „seniora”, braku uzasadnienia dla konieczności specjalnego traktowania, w tym aktywizowania i edukowania osób starszych, które – w przeciwieństwie do młodzieży posiadającej młodzieżowe rady gmin – dysponują czynnym i biernym prawem wyborczym. Obawiano się również, że rady seniorów będą organami przejściowymi dla osób, którym nie udało się zdobyć mandatów radnych i w praktyce będą dla nich *przyjemnym tymczasowym miejscem zakotwiczenia, niekoniecznie na koniec kariery politycznej*³⁵. Dostrzegano przy tym pozytywne aspekty ustanowienia rad, czyli zapewnienie starszym osobom możliwości zabiegania o podejmowanie oczekiwanych przez nie działań w sektorze publicznym (np. komunikacja zbiorowa). Argumentem za nadaniem statusu ustawowego rad seniorów, wskazywanym w uzasadnieniu projektu ustawy, był również wspomniany fakt zwiększania się populacji osób starszych w społeczeństwie.

W Sejmie IX kadencji podjęto działania zmierzające do poszerzenia i doprecyzowania regulacji prawnych dotyczących rad seniorów oraz wprowadzenia formalnych podstaw do ich powoływania na poziomach powiatów i województw. Pierwszy projekt ustawy zakładający wprowadzenia zmian w tym obszarze wpłynął do Marszałka Sejmu 22 stycznia 2020 roku³⁶, a drugi 14 listopada 2022 roku³⁷. Ze względu na duże podobieństwo w obszarze wprowadzanych regulacji prawnych oba projekty były procedowane wspólnie. W uzasadnieniu do pierwszego projektu ustaw stwierdzono, że zakładane zmiany przyniosą *pozytywne skutki społeczne, ponieważ rady seniorów odgrywają istotną rolę w przygotowaniu społeczności lokalnych na zmiany wynikające z uwarunkowań demograficznych*³⁸, w drugim z kolei podnoszono konieczność wykorzystania przez samorządy doświadczenia, wiedzy i umiejętności seniorów oraz podkreślano, że rady seniorów *gwarantują wpływ na kształtowanie lokalnych działań na rzecz tej grupy społecznej*³⁹. Warto jednak zauważyć, że w projektowanych zmianach nie przewidywano zwiększenia kompetencji rad seniorów.

³⁴ Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, [online] <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391626/189066>, 20 VI 2024.

³⁵ Tamże.

³⁶ Druk nr 243, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 22 stycznia 2020.

³⁷ Druk nr 2919, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 14 listopada 2022.

³⁸ Druk nr 243, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 22 stycznia 2020, s. 6.

³⁹ Druk nr 2919, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 14 listopada 2022, s. 8.

Zmiany przepisów dotyczące rad seniorów zostały uchwalone 9 marca 2023 roku⁴⁰ i polegały przede wszystkim na:

1. Doprecyzowaniu pojęcia seniora, którym w świetle przepisów jest osoba, która ukończyła 60 rok życia.
2. Wprowadzeniu rad seniorów na poziomie powiatów i województw.
3. Skonkretyzowaniu procedury tworzenia rad poprzez rozwinięcie poprzednich przepisów, w świetle których rady były tworzone z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek zainteresowanych środowisk. Obecnie z wnioskiem o utworzenie rady musi wystąpić określona liczba mieszkańców (dane zawiera tabela 1), którzy ukończyli 60 rok życia, a wniosek ten jest rozpatrywany przez organ stanowiący w ciągu 3 miesięcy od daty złożenia. W przypadku odrzucenia wniosku o powołanie rady, kolejny może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy.
4. Doprecyzowaniu przepisów dotyczących statutu rady seniorów, który jest uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i musi określać: tryb i kryteria wyboru jej członków, zasady i tryb jej działania, długość jej kadencji, przy czym kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja organu stanowiącego JST, zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków.
5. Dodaniu przepisu stwierdzającego, że koszty obsługi administracyjno-biurowej rady ponosi organ wykonawczy JST. Wprowadzenie tej regulacji rozwiązało problem finansowania prac rad seniorów.

Tabela 2. Liczba osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o powołanie rady seniorów

JST	Liczba mieszkańców powyżej 60 roku życia
Gmina do 20 000 mieszkańców	Co najmniej 50
Gmina powyżej 20 000 mieszkańców	Co najmniej 100
Powiat do 100 000 mieszkańców	Co najmniej 150
Powiat powyżej 100 000 mieszkańców	Co najmniej 250
Województwo do 2 000 000 mieszkańców	Co najmniej 500
Województwo powyżej 2 000 000 mieszkańców	Co najmniej 800

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

Po wprowadzeniu przepisów o radach seniorów do ustawy o samorządzie gminny w Krakowie powołano Radę Krakowskich Seniorów (RKS). Pierwszy statut rady został uchwalony przez Radę Miasta Krakowa 11 czerwca 2014 roku⁴¹, następnie trzykrotnie

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o...

⁴¹ Uchwała nr CIX/1640/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.

nowelizowany – 9 lipca 2014 roku⁴², 27 kwietnia 2016 roku⁴³ i 10 lipca 2019 roku⁴⁴, a 23 listopada 2022 roku zastąpiony nowym, obecnie obowiązującym⁴⁵.

Analiza wymienionych powyżej dokumentów świadczy o tym, że regulacje statutowe Rady Krakowskich Seniorów cechują się stabilnością. Trzy kolejne zmiany statutu oraz uchwalenie nowego to proces ciągłego uzupełniania, poprawiania i dostosowywania do nowych okoliczności regulacji przyjętych w 2014 roku. Podczas prezentacji projektu statutu podczas obrad Rady Miasta 23 listopada 2022 roku Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia UMK, Elżbieta Kois-Żurek stwierdziła, że: *propozycje zmian, które zostały zawarte w tym druku wynikają przede wszystkim z dotychczasowych doświadczeń, jeżeli chodzi o pracę Rady Krakowskich Seniorów oraz wniosków mieszkańców i mieszkańców Krakowa*⁴⁶. Podobne uzasadnienie zawierał projekt statutu, w którym wskazywano na to, że proponowane zmiany są efektem doświadczeń dotychczasowej działalności RKS⁴⁷. Tytułem przykładu, w pierwszej nowelizacji statutu usunięto niespójność regulacji statutowych dotyczących liczebności RKS⁴⁸, a w statucie uchwalonym w 2022 roku zamieniono wyraz „senior” na „osobę starszą” i nazwę organu Walne Zgromadzenie na Zebranie Wyborcze.

Przedstawienie kompletnych regulacji statutowych dotyczących RKS wykracza poza możliwości artykułu, dlatego ograniczono się do trzech najważniejszych zagadnień: składu rady i sposobu jego powoływania, trybu pracy rady oraz jej zadań i kompetencji.

Rada Krakowskich Seniorów od ustanowienia w 2014 roku składa się z 25 radnych. W pierwszej wersji statutu jej kadencję określono na 4 lata, ale nowelizacją z 2016 roku

⁴² Uchwała nr CXII/1748/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie zmiany w załączniku do Uchwały Nr CIX/1640/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.

⁴³ Uchwała nr XLII/755/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CIX/1640/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu (z późniejszymi zmianami), [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.

⁴⁴ Uchwała nr XXI/416/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CIX/1640/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu (z późniejszymi zmianami), [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.

⁴⁵ Uchwała nr C/2721/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu), [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.

⁴⁶ Stenogram z Sesji nr C Rady Miasta Krakowa VIII kadencji, odbytej w dniu 23 listopada 2022 r., s. 89, [online] <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/364956/karta>, 20 VI 2024.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 3180/2022 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=103305&sub=drukuchw8&prid=30257, 20 VI 2024.

⁴⁸ W § 8 pkt 2 pierwotnie występowała liczba 15 radnych, podczas gdy § 9 pkt 1 stanowił, że Rada liczy 25 członków.

skrócono ją do 3 lat, przy czym kadencja pierwszej rady wynosiła 2 lata. Już w 2014 roku przyjęto zasadę obowiązującą również pod rządami obecnego statutu, że radnymi mogą być wyłącznie mieszkańcy Krakowa, którzy ukończyli 60 rok życia. Radni wybierani są przez Zebranie Wyborcze (wcześniej, jak wspomniano, noszące nazwę Walnego Zgromadzenia) zwoływane przez Prezydenta Miasta Krakowa. W zebraniu uczestniczą przedstawiciele podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów, czyli osoby zgłoszone przez podmioty działające na rzecz osób starszych, w szczególności organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące uniwersytety trzeciego wieku. Kandydata na radnego może również zgłosić grupa 20 osób, które ukończyły 60 rok życia. Statut z 2022 roku przyznał również takiej grupie osób prawo do zgłoszenia uczestnika Zebrania Wyborczego oraz poszerzył listę podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów o kluby seniora.

Radni wybierani są w systemie większościowym, a za wybrane uznaje się te osoby, które otrzymały największą liczbę głosów. W przypadku gdy dwoje lub więcej kandydatów otrzyma identyczną liczbę głosów, przeprowadza się dla nich dodatkowe głosowanie. Początkowo, tj. na podstawie regulacji przyjętych w 2014 roku każdy uczestnik głosowania dysponował 25 głosami, w nowelizacji z 2016 roku wprowadzono regulację, zgodnie z którą *każdy uprawniony uczestnik, może oddać ważny głos na co najmniej 10 kandydatów, a nie więcej niż na 25 kandydatów do Rady*, a w statucie z 2022 roku ograniczono uprawnienia uczestników Zebrania Wyborczego do możliwości poparcia maksymalnie 3 kandydatów.

Rada Krakowskich Seniorów obraduje na posiedzeniach zwoływanych przez Przewodniczącego przynajmniej raz na kwartał. W posiedzeniach uczestniczy również Prezydent Miasta Krakowa lub jego przedstawiciel oraz Przewodniczący Rady Miasta Krakowa lub wyznaczona przez niego osoba. Rada posiada organy wewnętrzne, do których początkowo należeli: *Przewodniczący, dwóch Wiceprzewodniczących oraz Sekretarz*, a zgodnie z obecnym statutem jest nim pięcioosobowy zarząd w składzie: *Przewodnicząca (-y), dwie (-óch) Wiceprzewodniczące (-ych), Sekretarzynie (-rz) i Członkini (-ów) zarządu*. RKS może również powoływać zespoły tematyczne oraz zespoły ekspertów.

Jeżeli chodzi o zadania, regulacje statutowe powtarzają przepisy ustawowe, określając radę jako ciało o charakterze inicjatywnym, doradczym i konsultacyjnym wobec organów Krakowa jako gminy. Od 2014 roku RKS ma za zadanie współpracować z organami Krakowa we wszystkich obszarach dotyczących osób starszych. Liczba obszarów zwiększyła się z 10 do 11, a ich pola tematyczne to: integracja i wspieranie środowiska osób starszych oraz reprezentowanie zbiorowych interesów tych osób na zewnątrz, aktywność ludzi starszych, problemy ich wykluczenia oraz warunków życia, profilaktyka i promocja zdrowia oraz bezpieczeństwo publiczne. Natomiast lista konkretnych, choć jednocześnie przykładowo wymienionych zadań RKS wykracza poza działania inicjatywne, doradcze i konsultacyjne wobec organów miasta Krakowa i obejmuje m.in.: dążenie do odtworzenia i umocnienia międzypokoleniowych więzi społecznych, budowanie pozytywnego wizerunku seniorów, upowszechnianie wiedzy o potrzebach i prawach osób starszych, a także według obecnie obowiązującego statutu podejmowanie działań w sprawach rażącego naruszenia bezpieczeństwa i godności osób starszych.

Wnioskować można, że w świetle regulacji statutowych dąży się do maksymalnego wykorzystania potencjału Rady Krakowskiej Seniorów w zakresie podejmowania działań dotyczących osób starszych i reprezentacji ich interesów wobec organów miasta oraz miejskiej administracji.

PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA RADY KRAKOWSKICH SENIORÓW

Pierwsze posiedzenie Rady Krakowskich Seniorów odbyło się 30 września 2014 roku. Od 16 lutego 2023 roku działa rada IV kadencji. Przez ponad 9 lat rada odbyła 94 posiedzenia i podjęła 142 uchwały (szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 3).

Tabela 3. Praktyka działania RKS – dane ilościowe

Kadencja RKS	Liczba posiedzeń	Liczba podjętych uchwał	Pierwsze posiedzenia	Ostatnie posiedzenie
I kadencja	23	28	30 IX 2014	18 VIII 2016
II kadencja	33	26	3 X 2016	10 X 2019
III kadencja	23	70	2 XII 2019	15 XII 2022
IV kadencja (do 31 V 2024)	15	18	16 II 2023	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dotyczących prac RKS, [online] https://dlaseniora.krakow.pl/250449,artykul,rada_krakowskich_seniorow.html, 20 VI 2024.

W ujęciu ilościowym RKS należy uznać za instytucję wykazującą się dość wysoką aktywnością. W praktyce posiedzenia rady odbywają co miesiąc z wyłączeniem przerw wakacyjnych oraz między kadencjami. Rada III kadencji zbierała się wprawdzie rzadziej, ale na mniejszą liczbę posiedzeń w 2021 i 2022 roku wpływ miały ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19. W tym okresie rada organizowała również posiedzenia w formie zdalnej.

Analiza procesów decyzyjnych rady również prowadzi do wniosku, że jest to instytucja aktywna. Wprawdzie według danych ilościowych tylko podczas 45% (42) ze wszystkich posiedzeń zostały podjęte uchwały, natomiast podczas większości, czyli 55% (52 posiedzeń) nie głosowano nad ich przyjęciem. Jednak zapoznanie się z dokumentacją dotyczącą prac rady⁴⁹, w tym protokołami z posiedzeń oraz treściami procedowanych dokumentów, pozwala stwierdzić, że nawet podczas posiedzeń niekończących się głosowaniem nad uchwałami rozpatrywano różnorodne sprawy i podejmowano decyzje. Dla przykładu, według dokumentacji zamieszczonej na stronie internetowej rady podczas posiedzenia II/2014 przeprowadzonego 16 października 2014 roku nie podjęto żadnych uchwał. Jednak według protokołu porządek obrad

⁴⁹ Kraków dla Seniora, [online] https://dlaseniora.krakow.pl/250449,artykul,rada_krakowskich_seniorow.html, 20 VI 2024.

obejmował 11 punktów, z których 8 dotyczyło zadań rady. Podczas tego posiedzenia m.in. omówiono projekt „Gminnego Programu Aktywizacji i Integracji Społecznej Seniorów”, przyjęto plan posiedzeń do końca 2014 roku czy wybrano przedstawicieli na szkolenie „Aktywność jest dla każdego seniora”⁵⁰. Natomiast podczas posiedzenia 17 listopada 2022 roku również nie głosowano nad uchwałami, ale zajmowano się m.in. sprawozdaniami z programów miejskich adresowanych do seniorów (np. „Asystent Seniora 80+”, „Seniorzy badają, urzędnicy słuchają”) lub sprawozdaniem z przebiegu prac nad aktualizacją statutu RKS⁵¹. Należy również zwrócić uwagę, że nie wszystkie uchwały dotyczyły realizacji zadań rady, tylko dotyczyły spraw formalnych, organizacyjnych i personalnych, np. zmian w statucie, powołania organów wewnętrznych, obsadzenia wakujących mandatów.

W tym miejscu istotne jest zwrócenie uwagi na pewną specyfikę i jednocześnie niekonsekwencję w terminologii i opisie działań Rady Krakowskich Seniorów. Podejmuje ona bowiem różnorodne decyzje, ale nie wszystkie z nich umieszczane są w wykazie podjętych uchwał. Taka praktyka pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem literatury przedmiotu, w której uchwała jest traktowana jako forma działania organu kolegialnego i w związku z tym każda decyzja podjęta w głosowaniu powinna być traktowana jako podjęcie uchwały⁵². Wyodrębnianie tylko niektórych decyzji jako uchwał wprowadza więc nieporządek w dokumentację. Ponadto nie jest jasne, dlaczego pewne decyzje, np. dotyczące spraw wewnętrznych i organizacyjnych, traktowane są jako uchwały i zamieszczane w wykazie, a inne – nie. Można to tłumaczyć statusem tego organu, który – jak wspomniano – nie posiada uprawnień władczych i którego decyzje nie mają formalnie wiążącego charakteru. Są to jedynie opinie, inicjatywy, stanowiska, rekomendacje i decyzje wewnątrzorganizacyjne, które – w przeciwieństwie do uchwał organów stanowiących JST – nie podlegają postępowaniu nadzorczemu i nie mogą być w tym trybie uchylone. Ujmując to inaczej, statut rad seniorów nie wymusza pełnej formalizacji podejmowanych działań, w tym tworzenia kompletnego rejestru uchwał.

W praktyce – na podstawie przyjętych uchwał i problematyki podejmowanej podczas obrad – można wyodrębnić trzy główne obszary aktywności Rady Krakowskich Seniorów.

Po pierwsze, zgodnie z regulacjami ustawowymi i statutowymi rada podejmuje różnorodną działalność ukierunkowaną na seniorów, przedstawiając wnioski, opiniując projekty uchwał rady miasta czy organizując przedsięwzięcia. Przykładowe działania wymieniono powyżej, ale w uzupełnieniu można podać np. uchwałę 14/2015 z 14 maja 2015 roku, w której wnioskowano do prezydenta miasta o podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby łóżek na szpitalnych oddziałach geriatrycznych. Natomiast

⁵⁰ Protokół 2/2014 z posiedzenia Rady Krakowskich Seniorów w dniu 16 października 2014 r., [online] https://dlaseniora.krakow.pl/start/148702,artykul,dokumenty_z_posiedzenia_rady_krakowskich_seniorow_w_dniu_16_pazdziernika_2014_r_.html, 20 VI 2024.

⁵¹ Protokół z posiedzenia Rady Krakowskich Seniorów w dniu 17 listopada 2022 r., [online] https://dlaseniora.krakow.pl/start/266180,artykul,posiedzenie_rady_krakowskich_seniorow_17_11_2022_r_.html, 20 VI 2024.

⁵² *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 91-92.

podczas posiedzenia 30 listopada 2023 roku przyjęto uchwałę w sprawie obniżenia wieku seniorów do korzystania z bezpłatnych przejazdów środkami transportu publicznego w Krakowie. Przegląd dokumentacji działań rady pozwala zauważyć, że w 2023 i podczas pierwszych posiedzeń 2024 roku zapoznała się ona z relacjami dotyczącymi działań Krakowa w ramach polityki senioralnej.

Po drugie, RKS podejmuje również działania o szerszym zasięgu związane z działaniami inicjowanymi w Krakowie przez inne podmioty i instytucje, np. w uchwale nr 8/2015 z 15 stycznia 2014 roku rada zwróciła się z apelem do władz Krakowa o podjęcie działań w celu wstrzymania likwidacji Rodzinnych Ogródków Działkowych, w uchwale 10/2015 z 16 kwietnia 2015 roku wystąpiła do władz miasta o udzielenie informacji o budowie mieszkań komunalnych i socjalnych. W trakcie posiedzenia 23 sierpnia 2023 roku rada zapoznała się z informacją przedstawioną przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji Miejskich dotyczącą przygotowania nowej strategii rozwoju Krakowa. Podczas posiedzenia 18 stycznia 2024 roku rada przyjęła uchwałę w sprawie nadania tytułu Honorowego Obywatela Krakowa Sobiesławowi Zasadzie, a 2 kwietnia 2024 roku nadała Jackowi Majchrowskiemu tytuł honorowego członka RKS.

Po trzecie, część aktywności rady dotyczyła spraw wewnętrznych związanych z dokonywaniem zmian w statucie, powoływaniem organów RKS czy podejmowaniem decyzji w sprawie organizacji konsultacji społecznych w sprawie zmian w statucie RKS (np. uchwała 36/III/2022 z 12 lipca 2022 roku).

Na wymienione powyżej obszary aktywności Rady Krakowskich Seniorów można również spojrzeć z innej perspektywy. Przegląd tematyki posiedzeń RKS pozwala bowiem zauważyć, że wyraźnie większą ilościowo część jej działań trudno jest umieścić w triadzie podstawowych funkcji, tj. inicjatywnych, doradczych, opiniotwórczych. Wiele działań i decyzji ma charakter wewnątrzorganizacyjny polegający na przyjmowaniu protokołów z poprzednich sesji, powoływaniu zespołów tematycznych, ustalaniu harmonogramu dyżurów, uzgadnianiu form współpracy z innymi instytucjami, jak np. z radą młodzieżową lub radami dzielnic. Sporą część posiedzeń wypełnia również uzyskiwanie informacji, np. regularnie przedstawia się radzie politykę senioralną Krakowa czy informuje o organizowanych w Krakowie przedsięwzięciach dla osób starszych. W tabeli 4 przedstawiono porządki obrad wybranych sesji RKS.

Zawarte w tabeli 4 przykładowe programy sesji pochodzące z różnych kadencji RKS wskazują na typowy zestaw zagadnień poruszanych w trakcie posiedzeń rady. Nie jest możliwe zamieszczenie wszystkich, ale wydaje się, że te trzy mają charakter reprezentatywny. Z reguły porządek obrad obejmuje kilka lub kilkanaście punktów, wśród których dominują sprawy wewnątrzorganizacyjne i formalne, następnie pozyskiwanie informacji i na końcu przyjmowanie uchwał.

Przegląd dokumentacji prac RKS prowadzi do wniosku, że jest to instytucja aktywna i, co ciekawe, podejmowanie uchwał nie wydaje się być celem o fundamentalnym znaczeniu dla tej instytucji. Wydaje się, że raczej koncentruje się ona na zdobywaniu informacji oraz dyskusowaniu różnorodnych kwestii związanych z polityką senioralną oraz w szerszym ujęciu – spraw miasta.

Tabela 4. Porządki obrad wybranych sesji RKS

Sesja z 19 X 2023 roku	Sesja z 18 XI 2021 roku	Sesja z 15 I 2015 roku
- Otwarcie obrad RKS. - Przyjęcie porządku obrad RKS. - Przyjęcie protokołu z posiedzenia RKS 14 IX 2023 roku. - Informacja na temat polityki senioralnej Miasta – Pani Anna Okońska-Walkowicz. - Podjęcie uchwał: – 10 IV 2023 roku w sprawie wygaśnięcia mandatu – 11 IV 2023 roku w sprawie uzupełnienia składu RKS. - Dyskusja nad uchwałą w sprawie obniżenia wieku uprawniającego do bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską. - Omówienie zasad funkcjonowania mediów społecznościowych RKS – Wiceprzewodniczący Zarządu Marek Pilch. - Omówienie sprawy wolontariatu i współpracy z Młodzieżową Radą Krakowa – Sybilla Borowicka. - Wolne wnioski. - Zakończenie posiedzenia.	- Otwarcie obrad. - Przyjęcie porządku obrad RKS. - Informacje Pełnomocnika Prezydenta ds. Polityki Senioralnej Miasta, Pani Anny Okońskiej-Walkowicz, na temat polityki senioralnej w Krakowie. - Działalność Zarządu RKS i Miejskiego Centrum Informacji dla Seniorów pomiędzy posiedzeniami RKS. - Uchwała w sprawie powołania nowego Członka Komisji Tematycznej nr 2 „Komisji ds. Profilaktyki, Promocji, Ochrony Zdrowia i Niepełnosprawności”. - Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Krakowie do roku 2030. - Informacja o realizacji spotkań przedstawicieli RKS z Radami Dzielnic. - Zbliżająca się nowa kadencja RKS i sprawa aktualizacji Statutu. - Wyjazdy studyjne. - Wolne wnioski. - Zakończenie.	- Rozpoczęcie. - Przyjęcie porządku obrad. - II Ogólnopolskie Senioralia w Krakowie 2015. - Informacja i propozycje współpracy z organizacjami samorządu gminy. - Informacja o składzie i pracy Komisji Tematycznych RKS. - Rozszerzenie składu Komisji Tematycznych RKS o osoby spoza Rady. - Informacja szczegółowa o terminach posiedzeń Rady. - Informacja o wizytówkach dla Członków Rady. - Informacja o poczcie internetowej. - Ustalenia dyżurów Członków Rady w miesiącach lutym i marcu 2015 roku. - Głosowanie Uchwały Nr 8/2015. - Opinia i poparcie petycji do Władz Miasta w sprawie remontu dróg dojazdowych w Bursie przy ul. Focha 38.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dotyczących prac RKS, [online] https://dlaseniora.krakow.pl/250449,artykul,rada_krakowskich_seniorow.html, 20 VI 2024.

RADA KRAKOWSKICH SENIORÓW W ŚWIELE OPINII RADNYCH

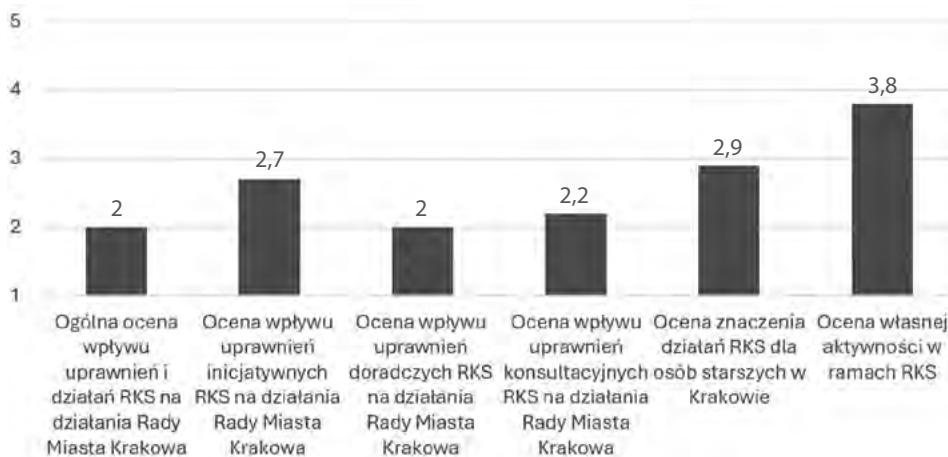
Ważną oraz interesującą perspektywę do analizy Rady Krakowskich Seniorów dają opinie osób pełniących funkcje radnych IV kadencji. W celu ich uzyskania 21 marca 2024 roku zostały przeprowadzone badania ankietowe. Uczestniczyło w nich 17 z 25 radnych (czyli 68%). Ankieta składała się z 14 pytań dotyczących kompetencji rady, relacji z organami miasta Krakowa oraz jej działań i osiągnięć.

Wykres 1 przedstawia zbiorcze zestawienie odpowiedzi na pierwszych 6 pytań. Pytania te dotyczyły oceny znaczenia (wpływu) uprawnień RKS na działania i decyzje Rady Miasta Krakowa oraz oceny własnej aktywności radnych. Przy ich konstruowaniu

posłużono się skalą R. Likerta⁵³ składającą się ze skali od 1 do 5 uporządkowanej rosnąco, tj. „1” oznacza najniższą wartość, a „5” najwyższą. Zrezygnowano w tej grupie pytań z wyodrębniania odpowiedzi „nie mam zdania”, ponieważ fakt pełnienia funkcji radnego pozwala przyjąć założenie, że każdy z radnych posiada opinię w tej sprawie, a jeśli nie zamierza udzielić odpowiedzi, to może nie zaznaczyć żadnej odpowiedzi. Wykres 1 przedstawia średnią wszystkich odpowiedzi.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że radni nisko oceniają ogólny wpływ swoich działań na działania podejmowane przez Radę Miasta Krakowa – średnia udzielonych odpowiedzi wynosi 2. Taki sam wynik uzyskała ocena posiadanych uprawnień doradczych, a minimalnie wyższy – 2,2 – ocena skuteczności uprawnień konsultacyjnych. Wyraźnie wyżej radni oceniają znaczenie posiadanych uprawnień inicjatywnych, które uzyskały wynik 2,7, ale i tak wynik ten lokuje kompetencje w pierwszej połowie skali. Poniżej połowy skali, czyli również dość nisko radni ocenili znaczenie podejmowanych działań na rzecz osób starszych, wykraczających poza kompetencje ustawowo przyznane radom seniorów. Natomiast dość dobrze – 3,8 – radni ocenili własną aktywność w ramach RKS. Z odpowiedzi na te pytania można wyciągnąć wniosek, że według własnych opinii radni wykazują się aktywnością w ramach rady, podejmowane przez nią działania nie cechują się wysoką skutecznością, a najbardziej efektywne są przedsięwzięcia podejmowane na rzecz seniorów w Krakowie.

Wykres 1. Ocena znaczenia uprawnień Rady Krakowskich Seniorów

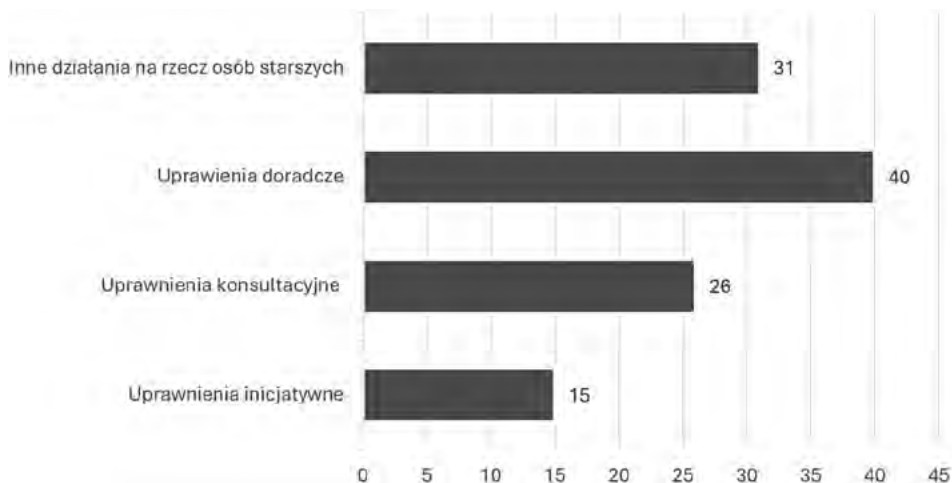


Pytanie siódme miało charakter uzupełniający do poprzednich. Radni zostali poproszeni o uporządkowanie w skali od 1 do 4 działań podejmowanych przez RKS, przy czym 1 oznaczało najmniej ważne uprawnienie lub działanie, a 4 najistotniejsze. W ten sposób każde z czterech grup działań podejmowanych przez radę uzyskało sumaryczny wynik punktowy, który przedstawia wykres 2. Wynika z niego, że za najmniej skuteczne

⁵³ A.C. Elliot, W.A. Woodward, *Statistical Analysis. Quick Reference Guidebook with SPSS Examples*, California 2007, s. 40.

radni uznają działania inicjatywne (15 punktów), następnie konsultacyjne (26 punktów), inne działania podejmowane na rzecz osób starszych (31 punktów), a jako najbardziej skuteczne oceniają działania doradcze (40 punktów).

Wykres 2. Ocena działań RKS



Wyraźnie można zauważyć niespójność odpowiedzi na to pytanie z odpowiedziami na pytania od 2 do 5, na podstawie których kolejność podejmowanych działań pod względem znaczenia przedstawia się inaczej, jedynie uprawnienia konsultacyjne znajdują się w tym samym miejscu. Szczególnie widoczna jest ona w przypadku działań doradczych, które w pytaniach od 2 do 5 uznane zostały za najmniej istotne, a w pytaniu 7 za najważniejsze. Rozbieżność tę można interpretować na dwa sposoby. Po pierwsze, można być ona efektem pewnych trudności w praktycznym rozdzieleniu posiadanych uprawnień między trzy główne kategorie i tym samym trudności w przyporządkowaniu podejmowanych działań konkretnej grupie kompetencji. Po drugie, pytanie 7 miało bardziej ogólny charakter, nie dotyczyło konkretnego organu lub instytucji i w ten sposób mogło zostać potraktowane przez ankietowanych. Szerszy kontekst odpowiedzi na to pytanie koresponduje z odpowiedziami na pytania 12 i 13. Zapytano w nich radnych o ocenę współpracy RKS z organami miasta Krakowa, tj. organem stanowiącym oraz organem wykonawczym. Wyniki zawarto w poniższej tabeli.

Po pierwsze, można zauważyć, że radni wyraźnie gorzej oceniają współpracę z radą miasta niż z prezydentem. Czoro radnych oceniło współpracę z radą miasta jako „złą”, a w przypadku prezydenta uczyniła tak tylko jedna osoba. Ponadto współpracę z prezydentem 5 osób oceniło jako „dobrą”, podczas gdy według radnych współpraca z radą miasta układa się wyłącznie źle lub poprawnie. Po drugie, udzielone odpowiedzi świadczą o tym, że radni RKS nie są zadowoleni ze współpracy z organami miasta, o czym świadczy dominacja odpowiedzi, iż układa się ona poprawnie – w przypadku organu stanowiącego taką odpowiedź wybrało 73% radnych, a w przypadku organu

wykonawczego 60%. Jako przykład i uzupełnienie tego zagadnienia warto przywołać fragmenty posiedzenia rady z sierpnia 2023 roku, podczas którego radni zwracali uwagę, że różne imprezy i wydarzenia adresowane do seniorów organizowane przez miasto nie uwzględniają Rady Krakowskich Seniorów. Zwrócono np. uwagę, że na plakacie reklamującym „Senioralia” jest logo UMK, ale nie ma logo RKS. Nieprzypadkowo (choć w kontekście zaopatrzenia w wodę mineralną) jeden z radnych zwrócił uwagę, że *członkowie Rady są traktowani przez pracowników UM jak piąte koło u wozu*.

Tabela 5. Ocena współpracy RKS z organami Krakowa

Organ	Ocena				
	Źle	Poprawnie	Dobrze	Świetnie	Nie mam zdania
Rada Miasta Krakowa	4	11	0	0	2
Prezydent Miasta Krakowa	1	9	5	0	2

Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych ankiet.

Pytania 8, 9 i 10 dotyczyły wcześniejszej aktywności radnych w samorządzie terytorialnym. Z ankiet wynika, że jedenaścioro radnych pełni funkcję radnego po raz pierwszy. Z sześciorga pozostałych radnych trzy osoby zasiadają w radzie drugą kadencję, jedna – na trzecią, a dwie legitymują się najdłuższym stażem, gdyż pełnią tę funkcję już czwartą kadencję. Ponadto sześcioro radnych wskazało, że w przeszłości pełniło funkcję radnego samorządowego lub/i pracowało w administracji samorządowej. Pytanie 11 dotyczyło wytypowania najważniejszego, według opinii radnych, osiągnięcia Rady Krakowskich Seniorów. Na to pytanie jedna osoba nie udzieliła odpowiedzi, dziewięć nie potrafiło podać takiego osiągnięcia, a siedem odpowiedziało, że potrafi je wymienić, przy czym w dwóch ankietach nie zaznaczono ani odpowiedzi „tak”, ani „nie”, ale wypełniono rubrykę z prośbą o wskazanie tego osiągnięcia. W zdecydowanej większości ankiet wpisano więcej niż jedno osiągnięcie rady, odpowiedzi niekiedy cechowały się dużym stopniem ogólności, a jedno osiągnięcie zostało napisane nieczytelnie. Łącznie w ankietach wymieniono 10 osiągnięć Rady Krakowskich Seniorów. Radni zaliczyli do nich:

- działalność sportową i zdrowotną;
- wniosek w sprawie obniżenia wieku uprawniającego do bezpłatnego korzystania z transportu zbiorowego do poziomu 60 i 65 lat;
- Centra Aktywności Seniorów;
- spotkania seniorów i reklama działań na rzecz seniorów;
- wykłady profesorów onkologii;
- cykliczne imprezy dla seniorów w Parku Jordana;
- przedstawienie seniorom możliwości uczestniczenia w życiu miasta;
- integrację środowiska seniorów;
- pomoc w rozwiązywaniu problemów;
- powołanie Ogólnopolskiego Porozumienia o Współpracy Dla Seniorów.

Ostatnie pytanie w ankiecie dotyczyło oceny obowiązujących regulacji prawnych dotyczących rad seniorów. Zestawienie odpowiedzi zawiera tabela 6. Należy wyjaśnić, że w przypadku tego pytania była możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi. Na to pytanie w jednej ankiecie nie udzielono odpowiedzi.

Tabela 6. Opinie radnych o regulacjach prawnych dotyczących rad seniorów

Pytanie	Liczba wskazań
Obowiązujące regulacje prawne nie wymagają zmian	0
Rady seniorów posiadają za mało uprawnień inicjatywnych	4
Rady seniorów powinny obowiązkowo opiniować niektóre projekty uchwał	13
Organ wykonawczy powinien obowiązkowo zasięgać opinii rad seniorów w niektórych sprawach	7
Rady seniorów posiadają za mało innych uprawnień (jakich?)	2

Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych ankiet.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że według radnych obowiązujące regulacje prawne powinny zostać zmienione przez przyznanie radom seniorów większych uprawnień, w szczególności w obszarze opiniowania niektórych projektów uchwał. Należy również wyjaśnić, że celowo nie pytano radnych, czy rady seniorów posiadają za dużo uprawnień, ponieważ w świetle regulacji ustawowych, o czym była mowa w początkowej części artykułu, są one niewielkie. W dwóch ankietach zaznaczono również odpowiedź *radę seniorów posiadają za mało innych uprawnień*, ale rubrykę, w której była możliwość ich wymienienia, potraktowano jako możliwość wpisywania komentarzy. W jednej zwrócono uwagę na *brak prawnika na dyżurach w siedzibie przy ul. Daszyńskiego*, a w drugiej stwierdzono, że Rada Miasta Krakowa stara się ograniczać możliwości działania RKS, na co wskazuje próba wykreślenia z jej statutu prawa inicjatywy.

Z przeprowadzonej ankiety wyłania się obraz Rady Krakowskich Seniorów jako instytucji, której członkowie angażują się w prowadzoną działalność, a część z nich jest w stanie podać osiągnięcia RKS, ale która w swojej działalności natrafia na bariery w postaci zbyt małych kompetencji i nie najlepiej układającej się współpracy z organami Krakowa, w tym w szczególności z radą miasta. Wyniki ankiety okazały się też trudne w interpretacji ze względu na wspomniane rozbieżności w odpowiedziach na pytania.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza doprowadziła do zweryfikowania wszystkich trzech sformułowanych hipotez. Po pierwsze, działalność Rady Krakowskich Seniorów w ujęciach ilościowym i jakościowym potwierdza zasadności ustanowienia tego typu instytucji. Rada spotyka się często, zajmuje się sprawami ludzi starszych, a główne obszary jej aktywności to organizacja przedsięwzięć dla osób starszych oraz pozyskiwanie informacji na

temat polityki senioralnej miasta. Ważnym, przywołanym wcześniej argumentem jest również struktura demograficzna Krakowa, w której osoby starsze stanowią coraz licznější grupę. Po drugie, z przeprowadzonych ankiet wynika, że radni niezbyt wysoko oceniają swój wpływ na działania organów miasta, a o współpracy z nimi mają opinię raczej negatywną. Wskazane przez respondentów osiągnięcia RKS to w zdecydowanej większości działania podejmowane samodzielnie, niebędące efektem realizacji podstawowych uprawnień. Po trzecie, analiza uprawnień RKS i jej formalnoprawnego statusu świadczy o tym, że jest instytucja pozbawiona uprawnień władczych, której zadania mają charakter opiniodawczo-doradczy i zasadnie sytuują ją w grupie organów konsultacyjnych. W świetle opinii radnych Rada Krakowskich Seniorów posiada za mało uprawnień, a według radnych uprawnienia te powinny zostać zwiększone.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można również stwierdzić, że RKS jako instytucja partycypacji społecznej aktywizuje się raczej w wymiarze horyzontalnym niż wertykalnym, choć jednocześnie ten drugi wyraźnie oceniany jest przez radnych jako niewystarczający, co wynika z kompetencji rady. Rada Krakowskich Seniorów, która jest formalnie ustanowioną instytucją samorządową o charakterze doradczym, inicjatywnym i konsultacyjnym, w praktyce stała się grupą lobbingową, wypełniając głównie funkcje o charakterze reprezentacyjnym i opiniodawczo-konsultacyjnym. Stosunkowo dużo miejsca w pracach radnych zajmują sprawy wewnątrzorganizacyjne i można odnieść wrażenie, że ta sfera to substytut braku możliwości działania na innych polach. Przeprowadzone badania ankietowe prowadzą do wniosku również, że radni chcieliby mieć możliwość podejmowania większej ilości inicjatyw ukierunkowanych na osoby starsze. Z punktu widzenia stopnia zaangażowania lokuje się ona na niskich szczeblach drabiny partycypacji społecznej Arnsteina, tj. informowania i konsultowania.

Podsumowując, można stwierdzić, że Rada Krakowskich Seniorów to instytucja partycypacji społecznej, której potencjał nie jest wykorzystywany przez organy miasta Krakowa i która wskutek niezadowolających (dla siebie) relacji z nimi oraz niewielkich kompetencji wydaje się szukać pola do większej aktywności.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, vol. 35, no. 4, <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Baza Springer Link, hasło *participation*, [online] <https://link-1.springer-1com-1hz1pibt35150.hps.bj.uj.edu.pl/search?new-search=true&query=participation&dateFrom=&dateTo=&facet-sub-discipline=%22Political+Science%22&sortBy=relevance/>.
- Bącał P., *Prawne bariery rozwoju partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 10.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Community Research for Participation: From Theory to Method*, red. L. Goodson, J. Phillimore, Chicago 2012.

- Długosz D., *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Druk nr 243, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 22 stycznia 2020.
- Druk nr 1572, Sejm RP VII kadencji, Warszawa, 24 maja 2013.
- Druk nr 2919, Sejm RP IX kadencji, Warszawa, 14 listopada 2022.
- Elliot A.C., Woodward W.A., *Statistical Analysis. Quick Reference Guidebook with SPSS Examples*, California 2007.
- Galon M., Plebańczyk K., Sieklucki D., Świstak M., *Minimalizm formalny. Stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022.
- Glinka K., *Przeskalowane urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- Kalinka K., *Administracja publiczna wobec grup nacisku*, Kraków 2018.
- Kołomycew A., *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenie teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023.
- Kraków dla Seniora, [online] https://dlaseniora.krakow.pl/250449,artykul,rada_krakowskich_seniorow.html.
- Mędrzycki R., *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021.
- Moll T., *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Protokół 2/2014 z posiedzenia Rady Krakowskich Seniorów w dniu 16 października 2014 r., [online] https://dlaseniora.krakow.pl/start/148702,artykul,dokumenty_z_posiedzenia_rady_krakowskich_seniorow_w_dniu_16_pazdziernika_2014_r_.html.
- Protokół z posiedzenia Rady Krakowskich Seniorów w dniu 17 listopada 2022 r., [online] https://dlaseniora.krakow.pl/start/266180,artykul,posiedzenie_rady_krakowskich_seniorow_17_11_2022_r_.html.
- Rajca L., *Administracja publiczna i społeczeństwo*, [w:] *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, red. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2023.
- Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.
- Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Stenogram Sesji nr C Rady Miasta Krakowa VIII kadencji, odbytej w dniu 23 listopada 2022 r., [online] <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/364956/karta>.
- Sylwestrzak D., *Rada seniorów i jej charakter prawny*, [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.
- Tykwńska-Rutkowska D., *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.
- Uchwała nr CIX/1640/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du.

- Uchwała nr CXII/1748/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie zmiany w załączniku do Uchwały Nr CIX/1640/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du.
- Uchwała nr XLII/755/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CIX/1640/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu (z późniejszymi zmianami), [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du.
- Uchwała nr XXI/416/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CIX/1640/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu (z późniejszymi zmianami), [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=16&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du, 20 VI 2024.
- Uchwała nr C/2721/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej Statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20259%26typ%3Du.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, [online] <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391626/189066>.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024 poz. 1465, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2024 poz. 107, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2024 poz. 566, ze zm.
- 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.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013 poz. 1318.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2021 poz. 1038.
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, Dz.U. 2023 poz. 572.
- Zapolski-Downar J., Wyrzykowska O., *Gminne rady seniorów w teorii i praktyce*, Poznań 2022.
- Zarządzenie Nr 3180/2022 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie powołania Rady Krakowskich Seniorów oraz nadania jej statutu, [online] https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=103305&sub=drukiuchw8&prid=30257.

Dominik SIEKLICKI – profesor nadzwyczajny, doktor habilitowany nauk o polityce i administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. W prowadzonych badaniach zajmuje się problematyką systemów politycznych, administracji publicznej i samorządu terytorialnego. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych.