

Rafał Dubowski

## Legitymacja gminnej rady seniorów do złożenia petycji do Sejmu<sup>1</sup>

Legitimacy of the municipal council of senior citizens to submit a petition to the Sejm

In the author's opinion, in the light of the current provisions of the Act on Petitions and the Act on Municipal Self-Government, it cannot be considered that municipal councils of senior citizens have the legitimacy to submit a petition to the Sejm. In particular, the study notes that the municipal council of seniors is neither a natural person, nor a legal entity. Moreover, it is also not an organisational unit that is not a legal person within the meaning of the Act on Petitions. It was also emphasised that the functions of the municipal council of seniors are, strictly speaking, of an internal nature and it does not have competences that would allow it to represent the municipality externally, including submitting a petition to the Sejm.

**Keywords:** petition, municipal council, senior citizens

W ocenie autora w świetle obowiązujących przepisów ustawy o petycjach oraz ustawy o samorządzie gminnym nie można uznać, że gminne rady seniorów mają legitymację do złożenia petycji do Sejmu. W opracowaniu w szczególności zauważono, że gminna rada seniorów nie jest ani osobą fizyczną, ani osobą prawną. Jak wskazano, nie jest też jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną w rozumieniu ustawy o petycjach. Podkreślono również, że funkcje gminnej rady seniorów mają *sensu stricto* charakter wewnętrzny i nie ma ona kompetencji, które pozwalałyby jej reprezentować gminę na zewnątrz, w tym wnosić petycję do Sejmu.

**Słowa kluczowe:** petycja, rada gminy, seniorzy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa  
Parlamentarnego, WARSZAWA POLSKA ■  
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

## Treść i cel petycji

Analizowana w niniejszej opinii petycja została wniesiona w interesie publicznym. Postuluje się w niej podjęcie „przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywy uchwałodawczej [w innym miejscu petycji wskazano, iż jej żądaniem jest podjęcie „inicjatywy ustawodawczej” – uwaga R.D.] dotyczącej zmiany daty obchodów Ogólnopolskiego Dnia Seniora z 14 listopada na inny dzień

<sup>1</sup> *Opinia prawna na temat petycji nr BKSP-144-IX-640/22 w sprawie zmiany daty Ogólnopolskiego Dnia Seniora* sporządzona 24 października 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WAP-1952/22.

w miesiącu maju”. Jak wskazuje się w petycji: „Miesiąc maj jest to pora przyjazna dla zdrowia osób starszych, bezpieczniejsza pod względem zagrożenia zakażeniem Covid-19, jak również w miesiącu maju współpracę chętniej podejmują szkoły i przedszkola, budując więzi międzypokoleniowe ze środowiskiem senioralnym”. Dlatego zmiana daty Ogólnopolskiego Dnia Seniora „umożliwi organizację nawet kilkudniowych obchodów Święta Seniorów w plenerze na przykład w formie pikników integracyjnych, wydarzeń kulturalno-rekreacyjnych jak koncerty, pochody międzypokoleniowe, zawody sportowe i wyjazdy krajoznawcze”.

### **Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

W petycji jej przedmiot nie został sformułowany w sposób precyzyjny. W tytule petycji zapisano bowiem, że jest to petycja w sprawie „podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany daty Ogólnopolskiego Dnia Seniora”. W innym zaś jej miejscu wskazuje się, że składa się petycję „w przedmiocie podjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywy uchwałodawczej dotyczącej zmiany daty obchodów Ogólnopolskiego Dnia Seniora z 14 listopada na inny dzień w miesiącu maju”.

Jeśli petycja dotyczy podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Sejm, to należy zauważyć, że zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi posłom. W art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, sprecyzowano, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należałoby uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Jeśli zaś petycja dotyczy podjęcia przez Sejm inicjatywy uchwałodawczej, to należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 33 regulaminu Sejmu: „Projekt uchwały Sejmu może być, z zastrzeżeniem art. 31c ust. 2, art. 148ca ust. 1, art. 148cb ust. 1, art. 148cc ust. 1, art. 148cd ust. 1, art. 148ce ust. 1 i art. 203, wniesiony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt”. W związku z tym również w tym wypadku należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

### **Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

## Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja została wniesiona przez Radę Seniorów Miasta i Gminy Czerniejewo. Dlatego w kontekście petycji należy przede wszystkim wskazać, że wątpliwości budzi to, czy gminna rada seniorów ma legitymację do jej złożenia. W sprawie bardziej ogólnego zagadnienia dotyczącego dopuszczalności składania petycji do Sejmu przez jednostki samorządu terytorialnego w piśmiennictwie prawniczym zarysowały się różne, odmienne stanowiska<sup>2</sup>. Jeśli przyjąć stanowisko wykluczające możliwość składania petycji do Sejmu przez jednostki samorządu terytorialnego, to należy zauważyć, że kwestia legitymacji gminnej rady seniorów do złożenia takiej petycji winna być rozstrzygnięta negatywnie (skoro prawo do petycji nie przysługuje gminie, to tym bardziej nie przysługuje też gminnej radzie seniorów). Natomiast jeśli przyjąć stanowisko przeciwne, zakładające dopuszczalność składania petycji do Sejmu przez jednostki samorządu terytorialnego, kwestia legitymacji gminnej rady seniorów do złożenia petycji do Sejmu wymagać będzie podjęcia próby określenia statusu prawnego gminnych rad seniorów, aby zweryfikować, czy mieszczą się one w hipotezie normy prawnej wynikającej z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym: „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

Próbując określić status prawny gminnej rady seniorów, należy wskazać, że jest ona tworzona przez radę gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk (art. 5c ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.m.). Zgodnie z art. 5c ust. 4 u.s.g.m. składa się ona „z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku”. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje

<sup>2</sup> Zob. np. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 3, s. 57–67; Z. Gromek, *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3, s. 25; A. Karczmarek, *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6; s. 155–167; P. Chybalski, *Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu* [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020, s. 181–191; K. Małysa-Sulińska, M. Małecka-Łyszczek, *Petycja do Senatu RP jako instrument urzeczywistniania prawa do dobrego samorządu* [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.

jej statut, który określa tryb wyboru jej członków i zasady działania (art. 5c ust. 5 u.s.gm.). Oprócz tego, jak stanowi art. 5c ust. 3 u.s.gm.: „Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny”. Ponadto zgodnie z art. 5c ust. 7 u.s.gm. może ona „zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej”, przy czym stosownie do tego przepisu: „Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy”.

Mając powyższe na uwadze, można niewątpliwie stwierdzić, że gminna rada seniorów nie jest ani osobą fizyczną, ani osobą prawną. Nie jest też jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach. Warto zauważyć bowiem, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.s.gm. to gmina ma osobowość prawną. Natomiast gminna rada seniorów jest elementem struktury organizacyjnej gminy, tj. elementem struktury organizacyjnej osoby prawnej. Tym samym gminna rada seniorów nie jest podmiotem prawa (tj. np. nie jest osobą prawną czy jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), podmiotem prawa jest gmina.

W kontekście dopuszczalności złożenia petycji do Sejmu przez gminną radę seniorów warto również zauważyć, że gminna rada seniorów nie ma kompetencji, aby występować na zewnątrz w imieniu podmiotu prawa, jakim jest gmina. W strukturze organizacyjnej gminy pełni ona funkcje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne (art. 5c ust. 3 u.s.gm.). Funkcje gminnej rady seniorów mają jednak *sensu stricto* charakter wewnętrzny. Jak wskazuje się bowiem w piśmiennictwie prawniczym: „gminna rada seniorów jest organem pomocniczym wspólnoty i jej organów: stanowiącego i kontrolnego, tj. rady gminy oraz wykonawczego (wójta)”<sup>3</sup>. Tym samym nie ma ona kompetencji, które pozwalałyby jej reprezentować gminę na zewnątrz (w tym składać petycje do Sejmu).

W podobnym kierunku trzeba interpretować również art. 5c ust. 7 u.s.gm., zgodnie z którym: „Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy”. Bynajmniej przepisu tego nie należy rozumieć w ten sposób, że gminna rada seniorów ma prawo zgłosić w trybie ustawy o petycjach wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Uprawnione podmioty”, o których mowa w tym przepisie, to tylko takie podmioty, wobec których gminna rada seniorów może realizować swoje funkcje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne. A więc w praktyce podmiotem, do którego gminna rada seniorów będzie mogła się zwrócić z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, jest np. rada gminy.

<sup>3</sup> I. Niżnik-Dobosz, Komentarz do art. 5c [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, 2013, LEX.

## Wnioski

Na podstawie obowiązujących przepisów, w tym art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach oraz przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie można uznać, że gminne rady seniorów mają legitymację do złożenia petycji do Sejmu.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

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

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 559, ze zm.

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

### Literatura

Chybalski P., *Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu* [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 3.

Gromek Z., *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3, <https://doi.org/10.31268/ps.2019.37>.

Karczmarek A., *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6, <https://doi.org/10.31268/ps.2019.84>.

Małysa-Sulińska K., Małecka-Lyszczek M., *Petycja do Senatu RP jako instrument urzeczywistniania prawa do dobrego samorządu* [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.

Niżnik-Dobosz I., *Komentarz do art. 5c [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, 2013, LEX.

### Inne

Petycja nr BKSP-144-IX-640/22 w sprawie Ogólnopolskiego Dnia Seniora, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/144-IX-640-22/\\$file/144-IX-640-22.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/144-IX-640-22/$file/144-IX-640-22.pdf).