



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI
Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/264/21

Warszawa, 27 września 2021 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r. dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wsparcia idei Uniwersytetu Trzeciego Wieku (EW-020-626/21) przekazuje opinię Związku Powiatów Polskich.

Związek Powiatów Polskich, co do zasady popiera działania mające na celu aktywizację osób starszych, jednak przedstawione przez projektodawcę propozycje, w obecnym kształcie, są nie do zaakceptowania.

Uwagi o charakterze ogólnym

Uniwersytety Trzeciego Wieku pełnią ważną funkcję centrów edukacyjno-kulturalnych dla seniorów. Zgodnie z informacjami pochodzącymi z raportu Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Uniwersytety Trzeciego Wieku w Polsce w 2018 r.”; na które powołują się również projektodawcy, w roku 2018 w kraju istniało 640 Uniwersytetów Trzeciego Wieku (dalej UTW). Jednostki te działały na terenie każdego województwa, przy czym ich największa ilość przypadła na województwa: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, a najmniejsza na województwa: lubelskie, opolskie i świętokrzyskie. W świetle powyższego należy wskazać, że potrzeby seniorów w zakresie możliwości uczestnictwa w działalności prowadzonej przez UTW są w skali kraju odpowiednio zabezpieczone, co w konsekwencji oznacza, że cały system działa prawidłowo i nie są konieczne określone przez projektodawcę zmiany. Przepisy zatem mogłyby iść w kierunku wspierania tego rodzaju działalności tam gdzie taka potrzeba zaistnieje, a nie narzucania w sposób imperatywny określonego modelu wsparcia tego rodzaju organizacji. Dodać przy tym należy, że z posiadanych przez nas informacji wynika, że projekt nie był szeroko konsultowany wśród samych zainteresowanych – czyli UTW.

Pojęcie UTW nie jest obecnie prawnie uregulowane. Pojęcie to nie jest prawnie definiowane, Prawo nie narzuca również ram prawnych w jakich UTW mają działać. Obecnie UTW działają w ramach organizacji pozarządowych, w ramach struktur jednostek samorządu terytorialnego oraz przy uczelniach wyższych. Pojawia się przy tym pytanie czy Państwo winno regulować dodatkowo kwestie funkcjonowania UTW, które dzisiaj z powodzeniem działają w różnych formach i modelach organizacyjnych? Doświadczenie wskazuje, że nadmierna ingerencja ustawodawcy w odniesieniu do oddolnych inicjatyw społecznych może skutecznie zniechęcić do podjęcia aktywności w danym obszarze. Projekt w obecnym kształcie, z uwagi na brzmienie art. 5, narusza zasadę decentralizacji, subsydiarności oraz prawo do swobodnego zrzeszania się gwarantowane w Konstytucji RP (art. 12) i Prawie o stowarzyszeniach.

W projekcie pomija się, że włączenie społeczne oraz edukacja seniorów – w zależności od środowiska – często realizowane są z wykorzystaniem innych niż UTW form. To, że w mieście na prawach powiatu sporym zainteresowaniem cieszą się wykłady i prelekcje dla seniorów, organizowane w ramach Uniwersytetu Trzeciego Wieku, wcale nie oznacza, że w położonym kilkadziesiąt kilometrów dalej powiecie, który składa się z obszarów wiejskich, zainteresowanie usługami świadczonymi przez te placówki będzie takie samo. Być może na tych terenach formami aktywizacji jakie wyczerpują potrzeby seniorów w zakresie integracji społecznej są Koła Gospodyń Wiejskich, kluby emeryta, parafialne koła modlitewne, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, zajęcia realizowane przez Ośrodki Pomocy Społecznej np. w ramach programu „Senior +”, regionalne zespoły muzyczno-taneczne, itp.

Wątpliwości rodzi usytuowanie przepisów – w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce – pomimo, że projekt dopuszcza realizację zadań bez udziału uczelni wyższej, i w ustawie o samorządzie powiatowym – co do zasady ustawa ta ma charakter ustrojowy i nie zamieszcza się w niej przepisów odnoszących się do konkretnych zadań publicznych realizowanych przez samorządy powiatowe. W obrocie prawnym pozostaje natomiast ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych. Obecnie – wbrew tytułowi – zawiera ona tylko przepisy dotyczące monitorowania sytuacji osób starszych. Zwracamy uwagę, że nie ma przeszkód aby ten akt prawny sukcesywnie uzupełniać o przepisy odnoszące się do osób starszych.

Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 w zakresie art. 164a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Przepisy powinny przewidywać fakultatywność. Obecnie ust. 1 wskazuje na obowiązek – po stronie uczelni – do podjęcia współpracy w zakresie organizacji zajęć UTW. Ponadto wątpliwości budzi pojęcie współpracy z „właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego”. Uczelnie wyższe mają siedziby w większości przypadków w większych ośrodkach miejskich. Zatem pojawia się pytanie czy np. powiat ziemski obwarzankowy byłby właściwym dla podjęcia współpracy z Uniwersytetem mającym siedzibę w mieście na prawach powiatu. Ponadto wątpliwości budzi, czy obowiązek, o którym mowa w przepisie ma dotyczyć również uczelni prywatnych. Nie wiadomo, czy celem przepisu jest utworzenie nowego UTW (rozumianego jako organizacja zajęć na uczelni) czy również wykorzystanie potencjału istniejących UTW. Przepis jest skonstruowany w sposób uniemożliwiający odgadnięcie intencji projektodawców.

W ust. 2 wskazano, że prace UTW koordynuje starosta. Po pierwsze nie wiadomo czy chodzi o UTW, z którymi współpracę nawiązała uczelnia wyższa, czy wszystkie UTW działające na obszarze powiatu (miasta na prawach powiatu). Po drugie nie wiadomo na czym miałyby polegać zadanie „koordynacji”. UTW działające w Polsce mają różny potencjał organizacyjny i finansowy. Nie wszystkie wymagają i nie wszystkie nawet oczekują opieki urzędnika. Dotyczy to zwłaszcza UTW działających przy uczelniach wyższych.

2. Art. 1 w zakresie art. 164b Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Jak wskazano w uwagach ogólnych obecnie UTW działają w różnych formach, niekoniecznie w strukturach organizacji pozarządowych. W ust. 1 sugeruje się obowiązek zawarcia umowy trójstronnej, nawet jeżeli na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego w praktyce nie działa organizacja pozarządowa prowadząca lub zainteresowana prowadzeniem UTW (np. UTW działa przy samorządzie). Nie wiadomo z jaką jednostką samorządu terytorialnego ma zostać zawarta umowa (gmina/powiat/województwo), tymczasem umowa ta ma modyfikować zadanie, które w art. 164a ust. 2 nałożone jest na starostę. Nie jest jasne czy istniejące UTW będą miały inną możliwość nawiązania współpracy czy to z samorządem czy to z uczelnią poza ramami prawnymi narzucanymi w projektowanym przepisie. Brzmienie art. 164b ust. 3 pkt 1 wyłącza z możliwości zawarcia umowy organizacje ogólnopolskie, w tym posiadające oddziały terenowe na terenie danego województwa. Trudno dla takiego wyłączenia znaleźć uzasadnienie. Brzmienie art. 164b ust. 3 pkt 3 może prowadzić do konieczności wprowadzania zmian w statutach organizacji pozarządowych. Nie wszystkie istniejące stowarzyszenia prowadzące UTW definiują cele statutowe w sposób określony w projekcie ustawy. W odniesieniu do ust. 4, abstrahując od uwagi zgłoszonej na wstępie, nie wiadomo w jaki sposób uczelnia i samorząd miałyby weryfikować czy wszystkie organizacje pozarządowe spełniające warunki z art. 164b ust. 3 odmówiły współpracy albo żadna nie spełnia warunków.

3. Art. 1 w zakresie art. 164d Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Powstaje wątpliwość czy z dotacji będą mogły być finansowane zajęcia prowadzone w ramach umowy, o której mowa w art. 164b (w ust. 2 pkt 3 przywołanego przepisu wskazano, że umowa trójstronna ma określać sposób finansowania zadań z zakresu działalności UTW). Sposób konstrukcji upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego nie spełnia standardów konstytucyjnych. Nie wiadomo co projektodawcy mieli na myśli wskazując, że rozporządzenie ma być wydane przy uwzględnieniu „zasady proporcjonalności”.

4. Art. 3 w zakresie art. 3f ustawy o samorządzie powiatowym. Abstrahując do korzyści społecznych jakie przynosi działanie UTW, ustawa o samorządzie powiatowym, będąc aktem o charakterze ustrojowym, nie jest miejscem do regulowania w niej zasad realizacji konkretnych zadań publicznych. Jak wspomniano wcześniej nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem koordynacji oraz obsługi administracyjnej i organizacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do UTW działających poza strukturą organizacyjną powiatu (uczelnie, organizacje pozarządowe). Ust. 3 i 4 sugeruje, że jedyną formą realizacji zadania ma być umowa zawarta z uczelnią czy organizacją pozarządową. Projektodawcy zdają się zapominać, że Polska jest zróżnicowanym krajem i nie wszędzie zawarcie takiej umowy będzie po pierwsze celowe, po drugie możliwe. W ustawie zupełnie pomija się koszty jakie ma ponieść powiat w związku z realizacją ustawy, czym naruszony został art. 167 ust. 4 Konstytucji RP. Szczególnie dotyczy to kosztów organizacyjnych

dotyczących UTW, jeżeli uczelnia nie zdecyduje się na zawarcie umowy z samorządem. W takim przypadku dotacja, o której mowa w projektowanym art. 164d Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce nie przejdzie przecież na samorząd.

4. Art. 5. Przepis jest zupełnie niezrozumiały a jego wejście w życie może zniweczyć dorobek wielu istniejących UTW. Nie wiadomo na jakich zasadach UTW miałyby działać po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli dzisiaj nie ma czegoś takiego jak „dotychczasowe przepisy”, bo UTW działają na podstawie różnych aktów prawnych właśnie z uwagi na ich różnorodność. Pobocznie należy zaznaczyć, że projektowana regulacja w żadnym wypadku nie ma charakteru kompleksowego, więc nie wiadomo na jakich „nowych zasadach” miałyby działać UTW.

Uwaga do uzasadnienia

Treść uzasadnienia zupełnie rozmija się z treścią projektu ustawy. Projektodawcy chyba nie zdają sobie sprawy, że zdecydowana większość samorządów powiatowych nie będzie miała możliwości zawarcia umowy z uczelniami wyższymi z uwagi na duże odległości do ośrodków miejskich, zwłaszcza jeżeli uczelnia w zasadzie może w każdym wypadku odmówić wsparcia UTW (na to pozwala projektowany art. 164b ust. 5 pkt 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce). Uzasadnienie jest lakoniczne. Pomija się zagrożenia jakie wejście w życie ustawy może przynieść dla ruchu UTW. Przy finansowaniu zupełnie pominięto szkody po stronie samorządów, w tym związane z nałożeniem na powiat nowego obligatoryjnego zadania publicznego.

Reasumując, apeluję o wycofanie projektu przez projektodawców, rozpoznanie potrzeb i oczekiwań różnych środowisk reprezentujących UTW i skonsultowanie z nimi projektowanych rozwiązań. Projekt w obecnym kształcie Związek Powiatów Polskich opiniuje negatywnie.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka