

Rady młodzieżowe w jednostkach samorządu terytorialnego

dr Norbert Szczęch,
Instytut Administracyjno-Ekonomiczny,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Młodzieżowa rada gminy określana jest w doktrynie jako swoisty organ w strukturach gminy, który składa się z jej młodych mieszkańców mających za zadanie inicjować działania w celu aktywizacji swoich koleżanek i kolegów, a także reprezentować głos rówieśników wobec organów gminy w ścisłym tego słowa znaczeniu¹. Rady młodzieżowe stanowią wyraz partycypacji obywatelskiej w sprawowaniu władzy samorządowej.

Jak zauważono w dokumencie rządowym, zaangażowanie młodzieży podnosi jakość stanowionego prawa, które w większym stopniu może dzięki temu uwzględniać interesy młodych mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Władza lokalna uzyskuje dzięki tej współpracy pogłębioną wiedzę na temat potrzeb, problemów i oczekiwań młodego pokolenia. Rady młodzieżowe poprawiają także przepływ informacji pomiędzy młodzieżą a władzami lokalnymi, podnoszą jakość komunikacji pomiędzy tymi stronami. Jak stwierdzono, funkcjonowanie rad młodzieżowych to jeden ze sposobów budowania kapitału ludzkiego na poziomie lokalnym, który daje młodzieży silniejszą identyfikację ze swoim regionem. Poprawia ono również transparentność władzy lokalnej i zwiększa zaufanie obywateli². Tezy powyższe należy ocenić jako trafne. Niewątpliwie funkcjonowanie rad młodzieżowych w jednostkach samorządu terytorialnego służy realizacji wielu zasad konstytucyjnych, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada suwerenności

narodu, zasada samorządności, zasada jawności działań administracji publicznej.

Pomimo faktu, iż historia rad młodzieżowych w Polsce przekracza już trzydzieści lat, ich legitymizacja przez prawo administracyjne nastąpiła dopiero dekadę później. Następne dwadzieścia lat trzeba było czekać na kolejne istotne zmiany w ustawach samorządowych, które nastąpiły w tym roku i przyniosły wyraźne wzmocnienie ustrojowe rad młodzieżowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

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) ma na celu wzmocnienie młodzieżowych rad poprzez przyznanie im nowych kompetencji oraz wprowadzenie takiej instytucji na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Nowelizacja ta zostanie omówiona szczegółowo w drugiej części opracowania. Wcześniej zaś, zostanie przedstawiona ewolucja ustrojowa rad młodzieżowych funkcjonujących w systemie ustrojowym samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych w tej kwestii.

W historii funkcjonowania rad młodzieżowych w Polsce wyróżnić możemy trzy okresy:

1. okres obejmujący lata 1990-2001 (od 19 września 1990, kiedy to powstała pierwsza w Polsce rada młodzieżowa w Częstochowie do 11 kwietnia 2001 r., kiedy wprowadzono podstawę prawną dla powoływania rad młodzieżowych w gminach) i charakteryzujący się brakiem podstawy prawnej do funkcjonowania rad młodzieżowych; istniejące pomimo to rady znajdowały się w tym okresie tak naprawdę na łasce wojewodów jako organów nadzorujących, gdyż w przypadku stwierdzenia przez nich nieważności uchwał powołu-

1 E. Gierach, *Status prawny młodzieżowej rady gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2 (18), s. 236.

2 P. Mazurek, *Jak założyć młodzieżową radę?*, s. 11., dokument dostępny online: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6PmxTtfyAhWwhPOHHS_MC3AQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F4253e145-780a-483a-b9f4-cafdeaa97e19&usg=AOvVaw0u9j1mvtQbmL6lz97wuunx

- jących rady młodzieżowe, ewentualne skargi składane do sądów administracyjnych przez rady gmin/miast były odrzucane;
2. okres drugi w latach 2001-2021 (od 11 kwietnia 2001 r. do 20 kwietnia 2021 r.), w którym na mocy nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym³ rady młodzieżowe na szczeblu gminnym zyskały podstawę prawną swojego istnienia;
 3. okres rozpoczęty bieżącą nowelizacją⁴ (a więc od 20 kwietnia 2021 r.), która wzmocniła pozycję rad młodzieżowych oraz wprowadziła je na poziom powiatowy i wojewódzki.

Przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia stanu prawnego w każdym z tych okresów, trzeba poruszyć kwestię odpowiedniego nazewnictwa. Otóż, przez minione lata nie istniało w Polsce jednolite nazewnictwo w zakresie rad młodzieżowych wprowadzone przepisami prawa. W pierwszym z omawianych okresów stosowna podstawa prawna nie istniała, tak więc nazewnictwo rad młodzieżowych zależało wyłącznie od woli rad gmin. W drugim okresie z kolei, pomimo wprowadzenia podstawy prawnej dla tworzenia rad młodzieżowych na szczeblu gminnym, ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie kwestii nazewnictwa, tak więc w dalszym ciągu zależało ono od rady gminy. Dopiero w obecnej nowelizacji wprowadzono jednoznacznie nazwy: młodzieżowa rada gminy, młodzieżowa rada powiatu oraz młodzieżowy sejmik województwa. Z tego też względu, a także dla uproszczenia językowego prowadzonych rozważań, autor będzie posługiwał się najczęściej formą „rada młodzieżowa”.

W pierwszym z wymienionych okresów, rady młodzieżowe tworzone były sporadycznie na szczeblu gminnym, niekiedy spotykając się z negatywną reakcją organów nadzorczych, podtrzymywanych przez sądy administracyjne. Prowadziło to do uznawania nieważności uchwał rad miast powołujących rady młodzieżowe.

Wobec braku stosownej regulacji ustawowej, cele działania takiej rady oraz ordynacja wyborcza były kształtowane przez radę miasta. Przykładowo, wśród celów działania wymieniano włączenie młodego pokolenia w nurt budowy struktur samorządowych i kształtowanie poczucia odpowiedzialności za sposób funkcjonowania społeczności lokalnej; zapewnienie uczestnictwa młodzieży w procesie podejmowania decyzji bezpośrednio wpływających na sposób i jakość ich

życia; kształtowanie i utrwalanie postaw demokratycznych oraz wyrabianie umiejętności podejmowania decyzji; prezentowanie postaw i potrzeb środowiska wobec władz miasta i instytucji zewnętrznych⁵. W omawianym przykładzie rada młodzieżowa składała się z członków reprezentantów: klas VII i VIII szkół podstawowych na terenie miasta i stacjonarnych szkół ponadpodstawowych. Wybory do rady młodzieżowej zarządzane były przez przewodniczącego rady miasta, która została ustanowiona organem nadzorczym nad radą młodzieżową. Zadania takiej rady obejmowały m. in. podejmowanie uchwał w sprawach młodzieży.

W powyższym przypadku, wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały rady miasta. Rozstrzygnięcie to zostało podtrzymane przez sąd administracyjny. Analiza tegoż orzeczenia pozwala na wgląd w argumentację stosowaną na ówczesnym gruncie prawnym przez samorząd lokalny, wojewodów oraz sądy.

Zdaniem rady miasta wyrażonym w skardze na orzeczenie nadzorcze, z uwagi na fakt, że art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, gmina ma swobodę w podejmowaniu działań nie zakazanych prawem, w tym również w zakresie wyboru form współpracy z jej mieszkańcami. Rada miasta argumentowała, że brak konkretnego przepisu upoważniającego do powołania takiego ciała nie stanowi wystarczającej przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały. Jak zauważono, organ nadzoru zastosował zasadę, że gminie wolno tylko to, co jest dozwolone przepisem prawa, podczas gdy zasadą ustrojową samorządu terytorialnego jest, że gminie wolno to, co nie jest prawem zabronione. Uchwała i załączniki do niej nie zagrażają porządkowi prawnemu, a na terenie kraju funkcjonuje wiele rad młodzieżowych powołanych na podstawie uchwał organów gmin⁶.

W odpowiedzi na skargę wojewoda podkreślił, że żaden przepis ustawy o samorządzie terytorialnym nie daje uprawnień radzie gminy do swobodnego kształtowania jej struktury wewnętrznej i tworzenia innych ciał niż przewidziane ustawą.

Zdaniem sądu, przedmiotowa uchwała naruszyła prawo w sposób istotny. Art. 6 ustawy (który w ust. 1 stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów, zaś w ust. 2 przewiduje, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należą do gminy) nie może stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania przez organy gmin władczych działań w zakresie administracji publicznej.

3 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.

4 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. z 2021 r. poz. 1038).

5 Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 21 maja 1997 r., SA/Rz 139/97.
6 Tamże.

Według sądu, również pozostałe przepisy ustawy nie dają radzie miasta uprawnień do utworzenia rady młodzieżowej. Rada ta nie jest bowiem organem gminy, jednostką pomocniczą ani związkiem komunalnym. Może ona być postrzegana jedynie jako organizacja społeczna, regulowana prawem o stowarzyszeniach. Mogłaby ona powstać jedynie z woli członków stowarzyszenia, nie zaś uchwałą rady miasta, która ogranicza swobodę zrzeszania się obywateli. Sąd nie podzielił również poglądu wyrażonego w skardze, że samorządowi terytorialnemu wolno to, co nie jest zabronione. Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku, zasada ta nie została wyrażona w żadnym przepisie prawa, a powoływanie się na nią występuje w publicystyce i czasem w doktrynie związanej z działalnością gospodarczą, a nie w obowiązujących aktach prawnych. Zdaniem sądu, przejmowanie pojęć publicystycznych do działalności uchwałodawczej rad gmin nie daje gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, która odnosi się również do samorządu terytorialnego⁷.

Powyższa argumentacja sądu wpisuje się w szerszy nurt orzecznicy polskiej judykatury, dość często krytykowany w doktrynie. Sady administracyjne zazwyczaj stawały bowiem na stanowisku negującym różnego rodzaju kreatywne uchwały rad gmin, nie znajdujące konkretnej, wręcz kazuistycznej podstawy w ustawie o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z tym poglądem, każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać szczegółowej, wyraźnej podstawy prawnej jest nieważny. Przedstawiciele doktryny opowiadają się natomiast zazwyczaj za drugim stanowiskiem, zgodnie z którym samodzielność samorządu terytorialnego jest chroniona konstytucyjnie, zatem brak ustawowego uregulowania określonych kwestii ustrojowych (tzw. milczenie ustawodawcy), nie oznacza zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie⁸.

Jak zostało wyżej wspomniane, ustawodawca dostrzegając potrzebę zmian, wprowadził w 2001 r. do ustawy o samorządzie gminnym art. 5 b umożliwiający utworzenie młodzieżowej rady gminy o charakterze konsultacyjnym. Jak komentowano, było to wyrazem dostrzeżenia przez ustawodawcę potrzebę edukacji młodzieży w zakresie samorządu terytorialnego, wspierania i upowszechniania idei samorządowej

wśród mieszkańców gminy⁹. Zgodnie z tymże artykułem, gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania.

Zastosowanie powyższej normy w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego nie było pozbawione kontrowersji. Należała do nich między innymi kwestia możliwości powołania przez radę gminy opiekuna młodzieżowej rady gminy oraz powierzania mu uprawnień do ingerowania w funkcjonowanie tejże rady. Możliwość ta była kwestionowana przez organy nadzorcze. Jak wynika z argumentacji wojewody zaprezentowanej w jednym z orzeczeń, nie istnieje podstawa prawna do powołania opiekuna młodzieżowej rady gminy, w związku z tym jego powołanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy¹⁰. Kwestionowane postanowienia statutu określały obowiązki opiekuna jako udzielanie pomocy organizacyjnej i stwarzanie warunków umożliwiających swobodny przepływ informacji pomiędzy radą młodzieżową a organami samorządu miasta. Statut zawierał również normę stanowiącą, iż w sytuacji uniemożliwiającej zwołanie rady przez przewodniczącego oraz jego zastępcę, sesję rady młodzieżowej zwołuje i ustala porządek obrad opiekun rady młodzieżowej. Zdaniem wojewody, ustawa pozwala radzie miasta określić zasady działania rady młodzieżowej, które powinny dotyczyć wyłącznie młodzieżowej rady gminy a nie podmiotów zewnętrznych tj. radnego rady gmin, który będzie sprawował funkcję opiekuna młodzieżowej rady.

Rada miasta podniosła w swojej skardze, iż radnymi rady młodzieżowej są osoby niepełnoletnie, które wymagają opieki osoby dorosłej. Ustawodawca zaś, nakładając na radę gminy/miasta obowiązek określenia zasad działania rady młodzieżowej, nie określił w sposób jednoznaczny sposobu jego realizacji, a zatem i zakresu normowania. Zdaniem rady miasta, ustawodawca nie zastosował wyliczenia w przepisie art. 5 b ustawy, poprzestając jedynie na lakonicznej konstatacji iż ma on określać zasady działania młodzieżowej rady. W tej sytuacji podjęcie spornych regulacji z uwzględnieniem specyfiki tejże rady oznacza iż rada miasta może unormować

7 Tamże.

8 Zob. przykładowo P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 65 i nast.; R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2011, s. 18 i nast.

9 Z. Kudrzycki, *Partycypacja obywatelska w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990-2018*, [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. nauk. H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, Elbląg 2020, s. 103.

10 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 sierpnia 2020 r., III SA/GI 407/20.

wszelkie kwestie konieczne dla prawidłowego funkcjonowania rady młodzieżowej stosując odpowiednio zakres unormowania ustawy o samorządzie gminnym do samej rady gminy/miasta¹¹.

Sąd administracyjny nie podzielił argumentów organu nadzorującego. Jak stwierdzono w analizowanym orzeczeniu, rada miasta miała obowiązek dać radzie młodzieżowej instrumenty do jej działania i funkcjonowania. Powołanie opiekuna młodzieżowej rady jest postrzegane przez sąd jako pomocowy element działania tejże rady. Skoro bowiem, zgodnie z art. 5b ustawy do obowiązków gminy należy podejmowanie działań na rzecz wspierania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, a zwłaszcza młodzieży, inicjatywę rady polegającą na powołaniu młodzieżowego opiekuna rady miasta należy postrzegać jako wypełnienie tego obowiązku. Rolę takiego opiekuna wywodzącego się z radnych sąd ocenił jako realizowanie i wsparcie idei samorządowej¹².

Na gruncie ówczesnie obowiązującego stanu prawnego pojawiła się w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego także inna kontrowersja, dotycząca organu powołującego radę młodzieżową. Jeden z casusów dotyczył bowiem powołania przez burmistrza miasta, w drodze zarządzenia, społecznej rady młodzieżowej przy burmistrzu, z powołaniem się na art. 30 ust. 1 i art. 31 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy. Zarządzenie to uzasadniono wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej, jak również pobudzaniem aktywności obywatelskiej wśród młodzieży. Zasady i tryb działania rady młodzieżowej określił regulamin stanowiący załącznik do zarządzenia. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność wspomnianego zarządzenia. Sprawa oparła się o sąd administracyjny.

Zdaniem wojewody z art. 5 b ustawy wynika, że wyłącznie uprawnioną do powołania młodzieżowej rady, ustalenia zasad, trybu wyboru jej członków oraz nadania statutu jest rada gminy. W obowiązujących przepisach brak jest możliwości delegowania uprawnienia do powołania młodzieżowej rady na organ wykonawczy gminy. Podstawy powołania młodzieżowej rady przez organ wykonawczy gminy nie może też stanowić według wojewody przytoczony przez burmistrza jako podstawa prawna zarządzenia art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak samo normy kompetencyjnej do powołania młodzieżowej rady przez organ wykonawczy gminy nie stanowi art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz¹³.

Burmistrz w skardze do sądu administracyjnego argumentował, iż jego zamysłem nie było powołanie młodzieżowej rady miasta i nadania jej statutu, gdyż takie działania zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zastrzeżone są dla rady gminy. Burmistrzowi przysługuje natomiast prawo do powoływania nieetatowych doradców i właśnie na tej podstawie powołał on Społeczną Młodzieżową Radę jako organ doradczy. Nie miała ona na celu zastąpić i spełniać roli młodzieżowej rady gminy działającej na podstawie statutu nadawanego przez radę gminy. Stanowiska i opinie Społecznej Rady Młodzieżowej Miasta wręczane miały być burmistrzowi, który następnie miał je przekazywać dalej, mianowicie na posiedzeniach rady gminy. Miało to stanowić kontrast do działań młodzieżowej rady gminy, które wyrażają się aktywnym uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy oraz przedstawianiem swojego stanowiska i opinii¹⁴.

Sąd stwierdził jednoznacznie, że określone w art. 30 ust. 1 ustawy ogólne upoważnienie organu wykonawczego gminy do wykonywania zadań gminy nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do powołania społecznej rady młodzieżowej przy organie wykonawczym. Co więcej, kompetencja do realizacji zadań gminy dotyczących wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży – w szczególności poprzez tworzenie młodzieżowych rad gmin – została przez ustawodawcę powierzona radom gmin, a nie organom wykonawczym gmin. W związku z tym, zakwestionowane przez wojewodę zarządzenie burmistrza należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a jednocześnie wkraczające w kompetencje rady miasta. Jak zauważył sąd, zarówno cel powołania Społecznej Rady Młodzieżowej Miasta (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, jak również pobudzanie aktywności obywatelskiej wśród młodzieży), jak też powierzone jej zadania oraz tryb jej funkcjonowania (reprezentowanie młodzieży, działanie w jej imieniu oraz na jej rzecz; bycie organem doradczym burmistrza oraz radnych; podejmowanie uchwał; kadencyjność; praca na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego młodzieżowej rady) wskazują na to, że Społeczna Rada Młodzieżowa w istocie by dublowała (a może nawet zastępowała) organ ustrojowo umocowany do wykonywania ww. zadań gminy, jakim jest młodzieżowa rada gminy¹⁵.

Argumentacja powołana w powyższym orzeczeniu zachowuje swoją aktualność także na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego. Należy ją również odnieść do rad młodzieżowych na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, których utworzenie umożliwia najnowsza nowelizacja. Organ wykonawcze nie mogą zatem powoływać analogicznych

11 Tamże.

12 Tamże.

13 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2016 r., III SA/Gd 847/15.

14 Tamże.

15 Tamże.

rad jako organów sobie podległych, szczególnie w sytuacji, gdyby miały one zastępować rady młodzieżowe powoływane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego.

W drugim z omawianych okresów funkcjonowania rad młodzieżowych w Polsce, również zdarzały się sytuacje, w których wojewodowie kwestionowali określone uchwały rad gmin powołując się na stanowisko, iż nie mogą one wykraczać poza ścisłe ramy ustawy o samorządzie gminnym. Jako godny pochwały przykład odmiennego niż zwykle orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie przytoczyć można wyrok WSA w Gliwicach z 2020 r., w którym sąd argumentował, że rada gminy decydując się na utworzenie rady młodzieżowej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że młodzieżowa rada gminy jest jednostką o charakterze konsultacyjnym. Sąd posunął się wręcz do stwierdzenia, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzystają z władztwa i mają prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw¹⁶. Zatem uregulowanie w statucie rady młodzieżowej zwołania pierwszego zebrania, jego prowadzenie oraz wyznaczenie koordynatora nie jest ingerowaniem w funkcjonowanie tej rady. Zdaniem sądu, celem działania gminy powinno być przygotowanie członków młodzieżowej rady gminy do przyszłej działalności społecznej w samorządzie terytorialnym. W związku z tym nie można czynić zarzutu, że w statucie znalazły się zakwestionowane uregulowania, które faktycznie stanowią uzupełnienie ogólnych założeń wynikających z treści przywołanych przepisów¹⁷.

Przywołane wyżej orzeczenie zawiera bardzo istotny wywód sądu, a mianowicie, iż wywiódł on wniosek dokładnie przeciwny niż organ nadzoru: w sytuacji, gdy racjonalny ustawodawca przekazał radzie gminy prawo do ustalenia zasad i trybu wyborów, to nie oznacza to, że nie może ona wprowadzać niczego, co nie posiada wyraźnego odniesienia w ustawie, bo wówczas tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa byłaby w istocie martwa. Biorąc pod uwagę samodzielność gminy, ma ona prawo wprowadzać takie regulacje zasad działania, jakie uzna za zasadne i celowe, o ile tylko nie naruszają przepisów bezwzględnie obowiązujących. Zasada, jaką ustawodawca uznał za ważną i istotną i która niewątpliwie wiąże radę gminy przy uchwalaniu statutu młodzieżowej rady gminy, to charakter konsultacyjny młodzieżowej rady gminy, która wybrana została przez mieszkańców gminy i spośród mieszkańców gminy¹⁸.

Powyższe orzeczenie rozstrzygnęło również inną sprawę, a mianowicie kwestię regulowania przez radę gminy prawa wyborczego do rady młodzieżowej. W omawianym casusie rada miasta prawo to zarówno poszerzyła, jak i ograniczyła. Z jednej bowiem strony prawo wyboru członków do rady młodzieżowej zostało przyznane uczniom szkół ponadpodstawowych z terenu miasta, nie będących jednak mieszkańcami tegoż miasta. Natomiast ograniczenie prawa wyboru do rady młodzieżowej zostało dokonane w postaci przyznania go wyłącznie uczniom szkół ponadpodstawowych z terenu miasta, podczas gdy powinni je posiadać również uczniowie szkół ponadpodstawowych spoza terenu miasta, będący jednak jego mieszkańcami. W tym zakresie sąd podzielił argumenty organu nadzoru i uchylił zakwestionowany przepis.

Na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego przeprowadzono również w doktrynie rozważania dotyczące nadzoru nad radami młodzieżowymi. W związku z tym uznano, że naturalnym podmiotem nadzorującym działalność młodzieżowych rad gmin będzie odpowiednia rada gminy, która powołała ten organ młodzieżowy, poprzez środki prewencyjne, korygujące, a w skrajnych sytuacjach polegające na rozwiązaniu młodzieżowej rady gminy bądź odwołaniu poszczególnych radnych w niej zasiadających¹⁹. Jednakże w praktyce funkcjonowania samorządu gminnego znacznie częściej rozwiązaniem okazało się powierzenie kompetencji nadzorczych organowi wykonawczemu gminy. Nadzór ten przejawia się poprzez obowiązek przesłania każdej uchwały do organu wykonawczego, który może stwierdzić jej nieważność, jeżeli jest ona niezgodna z prawem²⁰.

Analiza ustroju wewnętrznego rad młodzieżowych funkcjonujących w poszczególnych miastach wykazała, że powszechnie posiadają one prezydium na czele z przewodniczącym, które organizuje pracę młodzieżowej rady gminy, a także wykonuje jej postanowienia i gromadzi dokumentację prac rady. Rzadziej spotykanym organem są komisje problemowe, które pozwalają na rozpatrzenie konkretnych aspektów działalności młodzieżowej rady w mniejszym, bardziej wyspecjalizowanym gronie²¹. W niektórych miastach w obrębie rad młodzieżowych tworzone są komisje rewizyjne. W jednym przypadku zapisano w statucie prawo radnych do zrzeszania się w kluby radnych. Jak słusznie zauważono, możliwość powołania takiego klubu może mieć znaczenie edukacyjne, gdyż młodzieżowi radni powinni nauczyć się współzycia i współpracy w jednym społeczeństwie pomi-

16 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2020 r., III SA/GI 550/20.

17 Tamże.

18 Tamże.

19 T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 95-96.

20 T. Maciaszek, *Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, s. 175.

21 Tamże, s. 176.

mo występujących między nimi różnic, które kluby radnych w sposób szczególny uwidaczniają²².

Przechodząc do omówienia tegorocznej nowelizacji, która rzutuje w sposób istotny na pozycję rad młodzieżowych, rozpocząć możemy od przedstawienia katalogu podmiotów uprawnionych do zawniaskowania do rady gminy o powołanie rady młodzieżowej.

Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: wójta lub podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, a w szczególności: organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), działających na terenie danej gminy, samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

Wspomniana powyżej norma prawna wymienia: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468, 1495 i 2251), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Wszystkie te podmioty zostały więc uprawnione do złożenia wniosku do rady gminy o utworzenie młodzieżowej rady gminy.

Odnosząc się do poprzednio funkcjonujących uregulowań należy zauważyć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (analogiczne przepisy dotyczą bowiem także szczebla powiatowego i wojewódzkiego) zyskał możliwość utworzenia rady młodzieżowej z własnej inicjatywy.

Przedmiotowy wniosek jest rozpatrywany przez radę gminy w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot nie będący wójtem, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku. Powyższe uregulowanie ma zapobiec sytuacjom, w których inicjatywa powołania rady młodzieżowej zostaje de facto zablokowana w organie stanowiącym poprzez ciągle niepoddawanie go pod głosowanie.

Zgodnie z ustawą, młodzieżowa rada gminy posiada charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Do jej kompetencji należy zgłaszanie do uprawnionych podmiotów wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania tegoż wniosku ma zostać określony w statucie gminy lub w odrębnej uchwale rady gminy. Młodzieżowa rada gminy może także kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały, w sprawach dotyczących gminy. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wójt lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Należy zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy zapytań i wniosków kierowanych przez młodzieżową radę gminy został zakreślony szeroko – obejmuje on bowiem nie tylko sprawy związane przedmiotowo z młodzieżą, lecz wszystkie sprawy dotyczące danej gminy.

Zadania młodzieżowej rady gminy obejmują: opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży; udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży; monitorowanie realizacji tychże dokumentów; podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

Zgodnie z ustawą, młodzieżowa rada gminy może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej. Ponieważ mówimy tu o szczeblu rządowym, ustawodawca ma zapewne na myśli proces szerokich konsultacji społecznych. Taki proces został ostatnio uruchomiony w postaci konsultacji na szczeblu wojewódzkim ogólnopolskiego dokumentu strategicznego dla młodzieży „Strategia RP na Rzecz Młodego Pokolenia”. Deklarowanym przez rząd celem konsultacji jest zebranie informacji o problemach i potrzebach młodzieży we wszystkich województwach²³.

Analizując powyższe rozwiązania należy stwierdzić, że ustawodawca znacząco rozszerzył kompetencje rad młodzieżowych, między innymi poprzez prawo wnioskowania o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, prawo opiniowania projektów uchwał, prawo udziału w tworzeniu i monitorowaniu strategii dotyczących młodzieży zarówno na szczeblu samorządowym, jak i rządowym oraz prawo inicjowania własnych działań na rzecz młodzieży.

Podstawą działania młodzieżowej rady gminy jest jej statut określający w szczególności zasady działania rady, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Przedmioto-

22 Tamże.

23 P. Mazurek, j. w.

wy statut zostaje nadany przez radę gminy, wraz z utworzeniem młodzieżowej rady gminy. Podmioty uprawnione do składania wniosku o jej utworzenie mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.

Interesujący materiał do analizy stanowi wzór statutu zamieszczony w poradniku rządowym, gdyż umieszczone w nim przepisy ramowe zazwyczaj odzwierciedlają rozwiązania funkcjonujące w statutach obecnie istniejących rad. Wzór ten zawiera przepis, że mandat radnego ma charakter społeczny, politycznie neutralny i sprawowany jest nieodpłatnie. Obowiązki radnego obejmują m. in. godną reprezentację rady, przestrzeganie statutu, uczestniczenie w pracach co najmniej jednej komisji problemowej, wykonywanie uchwał rady.

Kadencja rady wynosi 1 rok i rozpoczyna się 1 października danego roku. W odniesieniu do organów wewnętrznych rady młodzieżowej, poradnik rządowy proponuje powołanie prezydium, w skład którego wchodzi przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących, sekretarz oraz skarbnik rady. Kompetencje prezydium obejmują kierowanie pracami rady, przygotowywanie planu pracy rady, przygotowywanie projektów uchwał i stanowisk, reprezentowanie rady na zewnątrz. Prezydium wybierane jest spośród radnych na pierwszym posiedzeniu rady, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków rady, w głosowaniu jawnym. Członek prezydium może zostać odwołany w taki sam sposób, na wniosek radnych złożony na 14 dni przed najbliższą sesją, z powodu m. in. uchylania się od obowiązków, nieodpowiedniego zachowania, działań sprzecznych ze stanowiskiem rady²⁴. Pełni on wówczas swoje obowiązki do czasu wyboru nowego członka prezydium.

Przewodniczący rady reprezentuje ją na zewnątrz, ustala w porozumieniu z urzędem gminy terminy posiedzeń rady, prowadzi sesje rady, organizuje prace prezydium. Z kolei zadaniem sekretarza rady jest prowadzenie jej dokumentacji, zapewnienie sprawnego funkcjonowania rady i odpowiedniego przepływu informacji, sporządzanie uchwał i protokołów z sesji rady oraz z posiedzeń prezydium. Skarbnik rady sprawuje nadzór nad wykonaniem jej budżetu.

Rada obraduje na sesjach, które dzielą się na zwyczajne (zwoływane w każdym miesiącu roku kalendarzowego, z wyjątkiem wakacji i ferii szkolnych) oraz nadzwyczajnych (zwoływanych w sprawach pilnych na wniosek prezydium lub co najmniej 5 radnych). Sesje rady odbywają się w budynku urzędu gminy, są one zwoływane przez przewodniczącego lub wyznaczonego w tym celu wiceprzewodniczącego rady. W wyjątkowych sytuacjach mogą się one odbywać z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Co najmniej 7 dni przed sesją, radni powinni otrzymać porządek obrad, który może być przesyłany drogą tradycyjną lub elektroniczną.

Radni podejmują decyzje zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu rady, w głosowaniu jawnym. Bezwzględna większością głosów podejmowane są decyzje w sprawach wskazanych w statucie danej rady.

Poradnik rządowy zawiera w swoim wzorze statutu sposób wyboru członków rady polegający na wskazaniu ich przez wójta danej gminy, spośród osób zamieszkujących jej teren, które nie ukończyły 25 roku życia i posiadają poparcie co najmniej 10 osób, które również spełniają powyższe wymagania w zakresie wieku oraz miejsca zamieszkania. Radny może zostać odwołany przez wójta m. in. z powodu nienależytego wykonywania obowiązków lub rażącego naruszenia statutu. Mandat radnego wygasa m. in. z powodu nieusprawiedliwionej nieobecności na kolejnych sesjach rady, ich liczba zostaje wskazana w statucie. W miejsce radnego, który został odwołany lub jego mandat wygasł, wójt niezwłocznie powołuje nowego radnego²⁵.

Należy ponownie podkreślić, że omówione wyżej uregulowania nie są narzucone przez ustawę, a jedynie zawarte w poradniku rządowym, który nie posiada mocy prawnej. Z drugiej jednak strony, został on w dużej mierze oparty na istniejących rozwiązaniach statutowych.

Krótką analizą funkcjonujących rozwiązań zawartych w wybranych statutach młodzieżowych rad gmin wskazuje jednak na pewne rozbieżności w stosunku do wzorca zaproponowanego przez stronę rządową. Przykładowo, kadencja rady trwa dwa lata (Poznań²⁶, Jaworze²⁷, Wołomin²⁸, Ostrołęka²⁹), limit wieku wynosi 18 lat (Jaworze, Wołomin, Łódź³⁰), o utracie mandatu przez radnego decyduje rada, a nie wójt (Jaworze, Wołomin), rada wyłaniana jest w drodze wyborów powszechnych

25 Tamże.

26 <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjunLWij9nyAhWchf0HHYc-DycQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fbip.poznan.pl%2Fpublic%2Fbip%2Fattachments.att%3Fco%3Dshow%26ins tance%3D1097%26parent%3D64139%26lang%3Dpl%26id%3D 155410&usg=AOvVaw0ZvqHvMcf812Qj5XrNAems>

27 <https://jaworze.pl/kierownictwo2/mlodziezowa-rada-gminy/statut-mlodziezowej-rady-gminy/> (dostęp dnia 30 sierpnia 2021 r.).

28 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjunLWij9nyAhWchf0HHYc-DycQFnoECA gQAQ&url=https%3A%2F%2Fwolomin.org%2Fwp-content%2F uploads%2F2018%2F09%2Fstatut_mlodziowzowa_rada_miasta_. pdf&usg=AOvVaw3eA3A7pNrZTnGV7bwoYnyD

29 https://www.ostroleka.pl/miasto/mlodziowzowa_rada_miasta/statut_mlodziowzowej_rady_miasta (dostęp dnia 30 sierpnia 2021 r.).

30 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjunLWij9nyAhWchf0HH Yc-DycQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fuml.lodz.pl%2Ffiles%2Fpublic%2Fdla_mieszkanca%2Fstatut_ujednolico ny_MRM_pdf.pdf&usg=AOvVaw2t14ixaSbwxdzYVrTO41-a

24 Tamże.

nych, bezpośrednich przeprowadzanych wśród uczniów, nie zaś wybierana przez wójta (Jaworze, Wołomin, Ostrołęka) lub też w drodze wyborów powszechnych o charakterze pośrednim (poprzez Zgromadzenie Elektorckie, wyłaniane przez uczniów – jak w Łodzi). W analizowanych statutach, w odróżnieniu od propozycji rządowej, nie znajdują się przepisy pozwalające wójtowi na odwoływanie radnych.

Jak wynika z powyższego, wzorzec zaproponowany przez stronę rządową kształtuje radę młodzieżową jako organ bardziej zależny od wójta, o krótkiej kadencji oraz reprezentujący nie tylko uczniów, lecz także młodych ludzi do 25 roku życia. Kwestią praktyki pozostaje, czy rozwiązania te zostaną szerzej przyjęte w samorządach.

Ustawodawca wprowadził możliwość powołania opiekuna młodzieżowej rady gminy. Zostaje on wybrany przez radę gminy spośród kandydatów wskazanych przez radę młodzieżową. Statut tejże rady może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Urząd gminy zapewnia obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy oraz pokrywa koszty jej obsługi.

Przedmiotowa nowelizacja uregulowała także kwestię zwrotu kosztów przejazdu członkom młodzieżowej rady gminy. Przysługuje on zarówno w zakresie przejazdów środkami komunikacji, jak też przejazdu samochodem i dotyczy kosztów związanych z udziałem w posiedzeniach młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym członek młodzieżowej rady gminy reprezentuje tę radę. W zakresie szczegółowych zasady zwrotu kosztów, jak również zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, ustawa odsyła do statutu młodzieżowej rady gminy.

Regulacje dotyczące młodzieżowej rady powiatu wprowadzone przedmiotową ustawą posiadają charakter analogiczny, organami uprawnionymi jest zarząd powiatu w miejsce wójta i rada powiatu w miejsce rady gminy. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady powiatu zapewnia starostwo powiatowe, które pokrywa również koszty jej obsługi.

Wprowadzenie tych rozwiązań na szczeblu samorządowym wyższym, niż gmina było efektem postulatów zgłaszanych od lat przez środowiska młodzieżowe.

Na poziomie wojewódzkim ustawodawca wprowadził możliwość utworzenia młodzieżowego sejmiku województwa. Również i w tym przypadku konstrukcja przedmiotowych przepisów jest analogiczna, jak w przypadku młodzieżowej rady gminy oraz młodzieżowej rady powiatu. Organem uprawnionym do uchwalenia statutu młodzieżowego sejmiku jest sejmik województwa, organem uprawnionym do złożenia wniosku o jego utworzenie jest zarząd województwa (pozostałe podmioty analogicznie jak na szczeblu gminnym i powiatowym). Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowego sejmiku województwa oraz pokrycie kosztów jego obsługi zapewnia urząd marszałkowski.

Omawiana nowelizacja wprowadziła także przedstawicieli młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatów oraz młodzieżowych sejmików województw do Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem. Rada ta jest organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Została powołana na mocy zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z lipca 2019 r. Przedstawiciele młodzieżowych rad i sejmików zasiadający w Radzie są wyłaniani spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 3 młodzieżowych rad gmin, 3 młodzieżowych rad powiatów lub 3 młodzieżowych sejmików województw.

Istotne pozostają także przepisy przejściowe, wprowadzone przedmiotową nowelizacją. Stosownie do nich, młodzieżowe rady gmin, młodzieżowe rady powiatów i młodzieżowe sejmiki województw utworzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się odpowiednio młodzieżowymi radami gmin, młodzieżowymi radami powiatów i młodzieżowymi sejmikami województw w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw odpowiednio w gminach, powiatach oraz województwach, w których przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy utworzono odpowiednio młodzieżowe rady gmin, młodzieżowe rady powiatów lub młodzieżowe sejmiki województw, zostały zobowiązane do dostosowania statutów młodzieżowych rad oraz młodzieżowych sejmików do wymagań ustawy w terminie do 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Kadencja młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatów oraz młodzieżowych sejmików województw utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy kończy się z upływem okresu określonego w przepisach o ich utworzeniu. Jeżeli przepisy o utworzeniu rad lub sejmików funkcjonujące przed wejściem w życie nowelizacji nie określały kadencji tychże organów, młodzieżowe rady i sejmiki działają do dnia ustalenia ich składu zgodnie z nowymi przepisami, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Podsumowując powyższe rozważania, nowelizacja ustaw samorządowych z dnia 20 kwietnia 2021 wprowadza zupełnie nowy etap w funkcjonowaniu rad młodzieżowych działających w ramach samorządu terytorialnego. Ich pozycja została znacząco wzmocniona, zaś ich możliwa obecność rozszerzona na szczebel powiatowy i wojewódzki. Przedstawiciele młodzieży uzyskali szereg nowych kompetencji i mają zostać uwzględnieni w procesie konsultacji społecznych prowadzonych na szczeblu rządowym i samorządowym. Czy zmiany te okażą się w pełni skuteczne, zależy to już w dużej mierze od praktycznego nastawienia polskich samorządowców do współpracy z ludźmi młodymi. Jednak omawiane zmiany wprowadziły istotne prawne podstawy takiej współpracy. Należy je ocenić zdecydowanie pozytywnie.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl