

Interwencje młodzieżowe

Case study

Opracowanie

Jan Zapolski

adw. Tomasz Opar

IREP§O EDUKACJA.
PRAWO.
OBYWATEL.

**INTERWENCJE
MŁODZIEŻOWE
CASE STUDY**

Jan Zapolski-Downar
adw. Tomasz Opar

INTERWENCJE MŁODZIEŻOWE CASE STUDY

Warszawa 2023

Wydawca:

Instytut Rozwoju Edukacji Prawnej

i Społeczeństwa Obywatelskiego

ul. Nowogrodzka 50/515

00-695 Warszawa

NIP: 7010985917

office@irepso.pl

www.irepso.pl

© Instytut Rozwoju Edukacji Prawnej

i Społeczeństwa Obywatelskiego

Tytuł: Interwencje młodzieżowe. Case study

Autorzy:

Jan Zapolski-Downar

adw. Tomasz Opar

Niniejsze opracowanie sporządzone zostało w ramach projektu Interwencje Młodzieżowe we współpracy z NSZZ Solidarność-80. Projekt realizowany jest przy wsparciu Fundacji PGE. Wszelkie dalsze rozpowszechnianie niniejszego dokumentu bez zgody Instytutu stanowić będzie naruszenie praw autorskich. Nasz zespół chętnie odpowie na wszelkie pytania związane z treścią publikacji. Pozostajemy do Państwa dyspozycji. Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Instytutu.

Spis treści

Słowo wstępne.....	1
O projekcie.....	2
Case #1 – Kto pokrywa koszt funkcjonowania młodzieżowej rady?.....	3
Case #2 – Co może zrobić młodzieżowa rada w razie sporu z organem administracji?.....	5
Case #3 – Młodzieżowi radni na sesji „dorostej” rady.....	7
Case #4 – Jak uczciwie wybierać młodzieżowych radnych?.....	10
Case #5 – Czy młodzieżowe rady gminy i powiatu mogą się połączyć?.....	12
Case #6 – Jak działa inicjatywa uchwałodawcza młodzieżowej rady?.....	14
Case #7 – Czy można powołać młodzieżową radę dzielnicy i dlaczego nie?.....	17
Case #8 – Czy liczba młodzieżowych radnych w radzie może ulec zmianie?.....	19
Case #9 – Kadencja młodzieżowej rady i jej wydłużanie.....	21
Case #10 – Wybory uzupełniające do młodzieżowej rady.....	23
Case #11 – Zły statut młodzieżowej rady – jak go zmienić?.....	25
Case #12 – Uchwała czy ustawa? W jakiej formie decyzje podejmuje młodzieżowa rada.....	27
Case #13 – Czy nazwa „młodzieżowa rada” jest zastrzeżona?.....	29
Dowiedz się więcej.....	31

Słowo wstępne



JAN
ZAPOLSKI-DOWNAR

Od października 2022 roku miałem występować jako ekspert **Instytutu Rozwoju Edukacji Prawnej i Społeczeństwa Obywatelskiego** w realizacji projektu **Interwencje młodzieżowe. Kompleksowy program podnoszenia świadomości prawnej młodych**. W trakcie tejże inicjatywy zajmowałem się nieodpłatnym poradnictwem prawnym dla młodzieży zrzeszonej w organizacjach oraz grupach nieformalnych oraz młodzieżowych radach czy samorządach uczniowskich. Poniższa publikacja to zatem w pewnej części również zbiór mojej pracy związanej z pomaganiem w bardzo często newralgicznych sytuacjach młodzieżowym radnym.

Pomimo niedawnej nowelizacji ustaw samorządowych w zakresie młodzieżowych rad, pytań oraz niejasności bynajmniej nie ubyło. Bardzo często zarówno młodzież jak i decydenci nie mogą znaleźć odpowiedniego rozwiązania pewnych spraw oraz problemów związanych z działalnością rad.

W tym momencie niesamowitą wartość ma praca doktryny oraz praktyków prawa, którzy są w stanie znaleźć optymalne i zgodne z prawem rozwiązania. Praca nad znalezieniem takowych rozwiązań nie była rzeczą prostą, jednak w mojej opinii poniższe rozwiązania case'ów zaproponowane przez zespół IREPSO są najlepszymi, niepozostawiającymi żadnych wątpliwości prawnych rozwiązaniami. Z przyjemnością mogę zatem zaprosić państwa do zapoznania się z niniejszą publikacją, mając nadzieję, że znajdzie ona praktyczne zastosowanie.

O publikacji

Projekt „**Interwencje młodzieżowe. Kompleksowy program podnoszenia świadomości prawnej młodych**” został zrealizowany przy wsparciu **Fundacji PGE** i trwał między październikiem 2022 roku a marcem 2023 roku. Niniejsza publikacja skupia kwintesencję działalności poradniczej realizowanej w ramach Interwencji... Przez pół roku zespół **IREPSO** udzielał nieodpłatnych porad prawnych dla przedstawicieli fundacji, stowarzyszeń, grup nieformalnych, młodzieżowych rad czy samorządów uczniowskich lub studenckich. W ramach poradnictwa, nasi eksperci mierzyli się z różnymi tematami związanymi z partycypacją społeczną młodzieży. Jednakowoż wszelkie pytania i prośby o pomoc zostały zdominowane przez dwie dziedziny – kwestie instytucjonalne związane z tworzeniem organizacji pozarządowych (fundacji lub stowarzyszenia) oraz zagadnienia związane z funkcjonowaniem młodzieżowych rad gmin, powiatów i województw.

Niniejsza publikacja stanowi pewne Q&A dot. tematów związanych z lokalną polityką młodzieżową. Bardzo często młodzież działająca w lokalnej młodzieżowej radzie nie jest świadoma swoich uprawnień oraz obowiązków, a wobec braku odpowiedniego wsparcia ze strony decydentów nie jest w stanie samodzielnie mierzyć się z problemami instytucjonalnymi. Co więcej, obecne przepisy mimo pozornego braku złożoności również nie pomagają w analizie konkretnych problemów i możliwości rozwiązań niepożądanych stanów faktycznych.

Poniższy zbiór case'ów w domyśle Instytutu ma zatem być pewnym kompendium najważniejszych informacji co do najczęściej pojawiających się pytań zadawanych przez młodzieżowych radnych oraz opiekunów rad. Trzyście case'ów zostało podzielonych w przystępny sposób na trzy części – stan faktyczny, pytania i odpowiedź **IREPSO**. Odpowiedzi zawierają podstawy prawne naszego rozumowania oraz ewentualne informacje dodatkowe, które pozwolą pogłębić wiedzę na dany temat.

Głównym inicjatorem i realizatorem projektu **Interwencje młodzieżowe...** był **Instytut Rozwoju Edukacji Prawnej i Społeczeństwa Obywatelskiego**. Podstawą działania Instytutu jest praca na rzecz rozwoju edukacji prawnej i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce poprzez współpracę z ekspertami z zakresu edukacji prawnej, partycypacji społecznej oraz polityk młodzieżowych. Instytut prowadzi monitoring legislacji i działań organów władzy w zakresie polityki młodzieżowej. Przeprowadza konsultacje społeczne a także skupia się na promowaniu dobrych rozwiązań na rzecz młodych. Oddajemy do Państwa dyspozycji tekst, który w naszym mniemaniu pozwoli w dużym stopniu ułatwić realizację wskazanych powyżej celów.



Trzyście case'ów zostało podzielonych w przystępny sposób na trzy części – stan faktyczny, pytanie i odpowiedź.

Case #1

Kto pokrywa koszt funkcjonowania młodzieżowej rady?

STAN
FAKTYCZNY

Stowarzyszenie „Razem dla naszej młodzieżowej rady” (nazwa wymyślona) przez kilka lat współpracowało z decydentami z lokalnej gminy w celu wspierania działania młodzieżowej rady.

Na cele związane z zwiększaniem kompetencji obywatelskich i społecznych członków młodzieżowej rady stowarzyszenie co rok dostawało grant z tzw. trybu małych grantów (na podstawie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

W związku ze zmianą przepisów i dodaniem przepisu, że obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej radzie zapewnia urząd gminy, stowarzyszenie nie otrzymało tegorocznej dotacji.



PYTANIA

- 01 **Czy stowarzyszenie może ubiegać się o dofinansowanie z tzw. małego grantu z art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?**

- 02 **Czy brzmienie art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym stoi na przeszkodzie organom gminy w finansowaniu dotychczasowych działań stowarzyszenia?**

Odpowiedź IREPSO (Case #1)

Art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy”. Przepis ten obliguje zatem urząd gminy do wsparcia organizacyjnego młodzieżowej rady gminy, jednakowoż jedynie w materii organizacyjno-administracyjnej. Co prawda doktryna nie stwierdziła czym jest „obsługa administracyjno-biurowa”, ale można wyraźnie wskazać, że działania szkoleniowe czy edukacyjne w stosunku do młodzieżowej rady nie mieszczą się w językowych definicjach funkcji „administracyjnej” czy „biurowej”. Ustawodawca chciał zatem, aby urząd gminy zapewniał młodzieżowej radzie wsparcie organizacyjne i merytoryczne dotyczące np. organizacji sesji czy spotkań komisji lub zespołów roboczych czy przygotowania projektów uchwał. Tak więc zobligowanie urzędu gminy do działania ogranicza się wyłącznie do wsparcia administracyjno-biurowego w materii niezbędnej do działania młodzieżowej rady gminy.

Zatem organizacje pozarządowe, które chcą prowadzić szkolenia zwiększające kompetencje członków młodzieżowych rad bądź organizować inne wydarzenia dla tych organów dalej mogą ubiegać się o dotacje na te cele ze strony gminy, powiatu czy województwa, na podstawie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Również art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym nie stoi na przeszkodzie, aby jednostka samorządu terytorialnego zorganizowała konkurs dla organizacji pozarządowych na działania szkoleniowe czy edukacyjne dla członków młodzieżowej rady JST.

Podsumowując, normy prawne z art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym są od siebie niezależne w wypadku, gdy grant dla organizacji pozarządowej ma dotyczyć działań dla młodzieżowych rad poza niezbędnymi czynnościami administracyjno-biurowymi. Tak więc uzasadnienie braku dotacji na działania edukacyjne dla członków młodzieżowej rady treścią art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym jest dalece niestuszne.

Co więcej, rekomenduje się, aby władze gminy, młodzieżowa rada oraz lokalne organizacje pozarządowe współpracowały ze sobą w jak największym stopniu, zwiększając przy tym możliwości działań w tym „trójkącie” podmiotów. Finansowanie inicjatyw organizacji pozarządowych względem młodzieżowych rad jest działaniem wskazanym i wpisującym się w cele funkcjonowania aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

Case #2

Co może zrobić młodzieżowa rada w razie sporu z organem administracji?

STAN FAKTYCZNY

W pewnej młodzieżowej radzie powiatu wybuchł konflikt między młodzieżą a władzami powiatu dot. możliwych działań młodzieżowej rady.

Młodzież chciała zająć stanowisko w postaci uchwały o wsparciu dla dyrektora lokalnego liceum, który pozostaje w konflikcie z organem prowadzącym szkołę – powiatem, w sprawie ograniczenia ilości klas pierwszych w jego szkole.

Lokalni decydenci stanęli na stanowisku, że młodzieżowa rada może wykonywać wyłącznie zadania, które ma ona zapisane w statucie i ustawie o samorządzie powiatowym. Młodzież natomiast mając na uwadze powagę sprawy i interes młodzieży, chce wyrazić swoje stanowisko w tej sprawie.



PYTANIA

- 01 **Jakie są zadania młodzieżowej rady?**

- 02 **Jak powinni postąpić młodzieżowi radni w opisanej sytuacji?**

Odpowiedź IREPSO (Case #2)

Młodzieżowa rada jest organem administracji publicznej więc musi tym samym działać w granicach i na podstawie prawa. Jedną z determinantów tego, że organ istnieje są jego zadania – w tym wypadku wymienione w art. 3e ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym, w brzmieniu: „Do zadań młodzieżowej rady powiatu należy w szczególności:

- **opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;**
- **udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;**
- **monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;**
- **podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.”**

Ustawodawca postępuje się tutaj dość nietrafnie wyrażeniem „w szczególności” (nawet 2 razy), co mogłoby wskazywać, że jest to katalog otwarty – czyli rada może wykonywać również inne działania niezwiązane z tą dziedziną. Nic bardziej mylnego. MRM musi działać w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, zatem może wykonywać tylko te zadania, które wynikają z ustaw w sposób wyraźny. Niemniej drugie stwierdzenie „w szczególności” daje furtkę do określenia innych działań w statucie MRM przez organ stanowiący gminy (radę gminy). Jednakże rada gminy może tylko uściślić i skonkretyzować zadania MRM w postaci zakresu podejmowania działań na rzecz młodzieży (czyli np. może uściślić, że jednym z zadań rady jest wdrażanie i tworzenie programów dotyczących wsparcia młodych osób z niepełnosprawnością). Nie może natomiast ograniczać czy rozwijać w żaden sposób zadań z pkt 1-3.

W tej sytuacji pojawia się jeszcze jeden ogranicznik. Otóż rada gminy niejako konkretyzując zakres „podejmowania działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej” jest sama związana katalogiem zadań własnych gminy (art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym).

Starając się zebrać w trzech zdaniach skomplikowanie powyższego zagadnienia należy stwierdzić, że zadania młodzieżowej rady określa ustawa. Organ uchwałodawczy (rada powiatu) może je dookreślić, ale tylko w aspekcie działań na rzecz młodzieży. Ponadto, wszystkie organy powiatu nie mogą wykraczać swoją działalnością poza tą określoną w katalogu zadań własnych.

Zatem niejako podsumowując, jednak to lokalni decydenci mają zdecydowanie więcej racji. Mimo, że ustawodawca chciał stworzyć katalog otwarty zadań MRM, to udało to mu się dość potowicznie i niekoniecznie w poprawnym zakresie. Katalog działań może być rozwinięty w statucie młodzieżowej rady, jednak jedynie w zakresie możliwości podejmowania działań na rzecz młodzieży. Nadmienając należy wskazać, że powyższy problem dotyczy młodzieżowych rad na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

Rekomenduje się zatem, aby ustawodawca zmienił niniejszą sytuację albo rozbudowując katalog zadań młodzieżowych rad na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego albo zapisując w ustawie dyspozycje do określania tego katalogu wyłącznie przez organ uchwałodawczy w statucie młodzieżowej rady.

Case #3

Młodzieżowi radni na sesji „dorosłej” rady

STAN FAKTYCZNY

Młodzieżowa rada gminy po konsultacjach z młodzieżą z gminy chciała zwrócić się do wójta z pytaniami dot. nurtujących kwestii dla młodzieży (oświetlenia przejść dla pieszych, naprawy chodnika obok szkoły czy renowacji boiska szkolnego) w trakcie sesji młodzieżowej rady.

Wójt nie pojawił się jednak na sesji. Wobec powyższego prezydium młodzieżowej rady zdecydowało się udać na sesję rady gminy i tam zapytać wójta o powyższe kwestie.

Niestety młodzieżowi radni nie zostali wpuszczeni na obrady.



PYTANIA

- 01 **Czy członkowie młodzieżowej rady gminy mogą uczestniczyć w sesji rady gminy?**

- 02 **Czy młodzieżowa rada może zwrócić się z zapytaniem do organów gminy? Jeżeli tak, to w jaki sposób?**

Odpowiedź IREPSO (Case #3)

Zajmując się kwestią dot. udziału młodzieżowych radnych w sesji rady gminy to sesje tego gremium są jawne i dostępne dla wszystkich obywateli. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym oczywiście organów samorządu terytorialnego. W zakres uprawnień obywateli wchodzi zarówno wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów (rady gminy czy powiatu), możliwość filmowania czy nagrywania dźwięku z takich zebrań, jak również dostęp do wszelkich dokumentów, sprawozdań i protokołów z ich obrad. Nikt nie musi przy tym uzasadnić powodów, dla których chce uzyskać takie informacje. Powyższa regulacja znajduje się również w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym.

Odmienne kształtuje się jednak kwestia zabrania głosu podczas obrad rady gminy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz analogicznych przepisów dwóch pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych, zadaniem przewodniczącego jest organizacja prac rady oraz prowadzenie jej obrad. Biorąc pod uwagę brzmienie tego przepisu jasno wynika, że przewodniczący posiada wyłączone prawo do uzasadnionego udzielenia bądź odmowy udzielenia głosu komukolwiek, niezależnie od tego, czy wykonuje mandat radnego w danej jednostce, czy też nie. Musi oczywiście w tym zakresie przestrzegać ograniczeń nałożonych przez statut. Statut powinien zatem określać zasady, które muszą spełnić mieszkańcy, aby zabrać głos na sesji. Co ważne, art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może być podstawą do wprowadzenia w statucie generalnego zakazu wypowiedzania się przez osoby niebędące radnymi.

Podsumowując więc, odmowa dostępu mieszkańcom do miejsca obrad rady jest niedopuszczalna, natomiast młodzieżowi radni mogliby zostać niedopuszczeni do głosu, jeżeli statut stanowiłby, że np. nie zgłoszili uprzednio tematu swojego wystąpienia.

W kwestii zwrócenia się oficjalnego zwrócenia się młodzieżowej rady z zapytaniem do organu gminy, obecnie droga do tego jest prosta – na podstawie art. 5b ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym: „W sprawach dotyczących gminy młodzieżowa rada gminy może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. 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.”. Zatem MRM może „zapytać się” o te kwestie w formie uchwały i wójt czy osoba przez niego upoważniona mają obowiązek odpowiedzieć na nie. Niestety problem pojawia się z egzekwowaniem tego obowiązku u organu wykonawczego. Jak wskazuje orzecznictwo w tym zakresie: „Nie można złożyć skargi do sądu administracyjnego na bezczynności w zakresie braku odpowiedzi organu lub niepełnej odpowiedzi na zapytanie np. radnego, bowiem odpowiedź na zapytania radnego, ma jedynie walor informacyjny i w swej treści nie przyznaje adresatowi uprawnień i nie nakłada na niego żadnych obowiązków. Odpowiedź na zapytanie radnego nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego”. Powyższe rozważania są jednak wywodem dot. zapytania pojedynczego radnego, a nie całego organu. Implikuje to kolejny problem tej regulacji – braku możliwości złożenia zapytania czy interpelacji indywidualnie poszczególnym radnym.

Zatem w aspekcie wniosków w zakresie udzielenia informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego sugeruje się aktywność ustawodawcy i wprowadzenie trzech kluczowych zmian, które dawałyby młodzieżowym radom realne narzędzie w postaci zapytań czy wniosków:

- **przyznanie prawa do występowania z zapytaniem/interpelacjami również indywidualnie młodzieżowym radnym**
- **wprowadzenie procedury, która miałaby zastosowanie w przypadku nieudzielenia przez organ odpowiedzi w wyznaczonym terminie, mając na uwadze stanowisko sądów administracyjnych w zakresie obecnego stanu prawnego**
- **obowiązek podawania treści zapytań radnych oraz udzielonych im odpowiedzi do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej jednostki samorządu terytorialnego, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.**

Case #4

Jak uczciwie wybierać młodzieżowych radnych?

STAN
FAKTYCZNY

Alojzy (imię zmienione) był kandydatem na członka młodzieżowego sejmiku w Polsce. W październiku 2022 r. złożył formularz zgłoszeniowy i spełnił wszystkie wymogi formalne, które pozwalały mu objąć funkcję członka młodzieżowego sejmiku.

Niestety mimo starań nie uzyskał mandatu w procesie rekrutacji prowadzonej przez sejmik województwa – w listopadzie 2022 r. otrzymał informację o niezakwalifikowaniu jego osoby najpierw przez zespół-komisję konkursową, a potem przez sejmik.

Nie podano uzasadnienia tej decyzji. Alojzy czuje się pokrzywdzony niniejszą sytuacją – uważa, że rekrutacja odbyła się w sposób nietransparentny i nie zna powodów odrzucenia jego kandydatury.



PYTANIA

- 01 **Jak powinien postąpić Alojzy w powyższej sytuacji?**

- 02 **Jak powinny wyglądać modelowe wybory do młodzieżowej rady?**

Odpowiedź IREPSO (Case #4)

Zgodnie z brzmieniem art. 10b ust. 10 ustawy o samorządzie województwa: „Sejmik województwa, tworząc młodzieżowy sejmik województwa, nadaje mu statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowego sejmiku województwa, tryb i kryteria wyboru jego członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowego sejmiku województwa”. Kluczową zatem jest kwestia czy „kryteria wyboru” muszą równać się „kryterium wyborów”, czyli mówiąc prościej – czy w przepisie chodziło o jakikolwiek wybór członków młodzieżowego sejmiku czy o wybór poprzez organizację wyborów.

W tym aspekcie zdania się podzielone. Są przedstawiciele nauk prawnych, którzy uważają, że wybory do młodzieżowego sejmiku mogą odbyć się w formule rekrutacji (np. tak uważa A. Misiejko, Młodzieżowa rada gminy – wybrane aspekty ustrojowe po nowelizacji, Samorząd Terytorialny 2022, nr 6, s. 75-86), ale są też przeciwnicy tego, którzy uważają, że wybór członków młodzieżowej rady odbywa się wyłącznie poprzez wybory (np. R. Marchaj, Młodzieżowa rada gminy, PPP 2022, nr 3, s. 81-94). W ramach szerokiej gamy publikacji przygotowanych przez IREPSO na przelocie ostatnich trzech lat, autor niniejszej publikacji zajął się problematyką teoretyczno-prawną wyborów do młodzieżowych sejmików województw. W publikacji stoi on na stanowisku, zgodnie z którym wybór młodzieżowego sejmiku powinien odbyć się poprzez wybory, a nie rekrutację. J. Zapolski-Downar uważa ponadto, że stan faktyczny w postaci wyboru młodzieżowych radnych w procesie rekrutacji jest wysoce dyskusyjny pod względem prawnym, ale też przede wszystkim zdecydowanie niewskazany pod względem politologicznym oraz przede wszystkim społecznym.

W celu poznania kryteriów oceniania czy dostępu do wszystkich dokumentów z procesu rekrutacji – zasadne byłoby wystąpić do sejmiku województwa z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej na podstawie art. 2 ust. i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Wniosek taki pozostaje niesformalizowany, jedyne co należy podać to imię i nazwisko wnioskodawcy, maila, ew. adres pocztowy. Po otrzymaniu wniosku, organ ma 14 dni na odpowiedź, może jednak przedłużyć ten czas po uprzednim powiadomieniu wnioskodawcy.

Powyższe działanie stanowi podstawę do dalszych kroków postępowania, szczególnie że organ-sejmik województwa jest zobligowany do udostępnienia wszystkich dokumentów z procesu rekrutacji, które żąda wnioskodawca. Dokumenty te mogą pokazać pewne przyczyny dlaczego Alojzy nie został wybrany na członka sejmiku, jednakowoż nie stanowią jasnego i klarownego uzasadnienia (*expressis verbis*). Powyższe informacje mogą się przydać w procedurze zaskarżenia uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ale jedynie w zakresie uchwały dot. kryteriów wyboru członków młodzieżowego sejmiku (jeżeli np. kryteria te byłyby dyskryminujące albo niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego – ustawami, umowami międzynarodowymi, Konstytucją) albo jeżeli uchwała byłaby przyjęta niezgodnie z prawem.

Sama uchwała dot. wyboru składu młodzieżowego sejmiku jest niezaskarżalna. W tym przypadku sejmik województwa działa jako tzw. „sąd konkursu”, który decyduje o tej sprawie na zasadzie uznania administracyjnego i luzu decyzyjnego. Tak więc w tym konkretnym przypadku, jeżeli Alojzy nie zgadza się z wyborem poszczególnych członków młodzieżowego sejmiku, a nie kryteriami ich wyboru to nie może zaskarżyć uchwały sejmiku ani w postępowaniu instancyjnym poprzez odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego ani w postępowaniu dot. legalności wydania aktu prawnego poprzez skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Case #5

Czy młodzieżowe rady gminy i powiatu mogą się połączyć?

STAN
FAKTYCZNY

W powiecie X działają aktywnie 3 młodzieżowe rady gmin. Po wielu spotkaniach i omówieniu planów, członkowie tych rad doszli do wniosku, że w wielu sprawach będą mogli oni działać efektywniej współpracując ze sobą.

Pojawiła się propozycja, aby połączyć trzy młodzieżowe rady gmin w jedną – młodzieżową radę powiatu i zajmować się sprawami dot. młodzieży na terenie całego powiatu.



PYTANIA

- 01 **Czy młodzieżowa rada może powstać w przypadku połączenia się innych rad?**

- 02 **Jakie są sposoby na „sformalizowanie” współpracy między młodzieżowymi radami?**

Odpowiedź IREPSO (Case #5)

Od 2021 r. młodzieżowe organy doradcze mogą być tworzone na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. W każdym przypadku są one tworzone na podstawie uchwały organu uchwałodawczego danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednie przepisy w ustawach właściwych dla powiatu i województwa). Ustawy nie przewidują trybu powołania młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego większej powierzchniowo jednostki (np. powiatu) poprzez „połączenie się” młodzieżowych rad z jednostek powierzchniowo mniejszych (np. gmin). Nie można zatem utworzyć młodzieżowej rady powiatu w ten sposób.

Na tym polega również decentralizacja oraz uniezależnienie szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Gmina ma swoje zadania i organy, powiat i województwo również zajmują się sprawami, które nie są przypisane innemu szczeblowi samorządu terytorialnego i są „odrębne ustrojowo” tj. w granicach i na podstawie prawa powołują swoje własne organy, które wykonują wyłączne dla nich zadania i kompetencje.

Niemniej, jeżeli wśród członków młodzieżowych rad gmin jest chęć, aby w powiecie również powstała młodzieżowa rada to istnieje możliwość zainicjowania takiego działania – członkowie młodzieżowych rad gmin jako „zainteresowane środowiska” mogą wystosować do władz powiatowych wnioski o powołanie młodzieżowej rady powiatu, o którym mowa w art. 3e ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Jeżeli natomiast mowa o współpracy między młodzieżowymi radami gmin, to ustawodawca nie wypowiedział się w tej materii. Niemniej, jeżeli te wspólne działania wypełniają zadania młodzieżowych rad gmin z ich statutów lub ustawy (art. 5b ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym), to nic nie stoi na przeszkodzie, aby młodzieżowe rady w prawnej formie uchwał nawiązywały współpracę w ramach określonego wydarzenia lub współpracę długoterminową.

Case #6

Jak działa inicjatywa uchwałodawcza młodzieżowej rady?

STAN
FAKTYCZNY

W pewnym mieście na prawach powiatu młodzieżowa rada miasta postawiła sobie za cel przygotowanie programu stypendialnego dla najlepszych uczniów szkół ponadpodstawowych.

W tym celu po zbadaniu potrzeb młodzieży oraz możliwości finansowania inicjatywy ze strony powiatu, na podstawie art. 5b ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym zgłosiła do prezydenta miasta wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawie powołania funduszu stypendialnego.

Niestety, prezydent poinformował, że nie nada wnioskowi biegu procedury uchwałodawczej, ponieważ nie widzi zasadności takiego przedsięwzięcia. W związku z tym młodzież po raz kolejny wystąpiła z wnioskiem, tym razem do przewodniczącego rady miasta, w którym żąda przyznania jej bezpośredniej inicjatywy uchwałodawczej.



PYTANIA

- 01 **Czy rada miasta może nadać inicjatywę uchwałodawczą młodzieżowej radzie miasta?**
-

Odpowiedź IREPSO (Case #6)

W przypadku miasta na prawach powiatu zastosowanie będzie miała ustawa o samorządzie gminnym, a nie ustawa o samorządzie powiatowym, gdyż wedle art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym: „Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”.

Ustawa o samorządzie gminnym dość skąpo wypowiada się na temat inicjatywy uchwałodawczej w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego (analogicznie właściwe ustawy odnoszące się do szczebla powiatowego i wojewódzkiego). Ustawa *expressis verbis* przyznaje takie prawo wyłącznie mieszkańcom (art. 41a ustawy o samorządzie gminnym) oraz wójtowi (poprzez redakcję art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym tj. do jego zadań należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy). Z tych przepisów nie wynika jednak, aby te podmioty były jedyne, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza. Projekty uchwał mogą być przygotowywane także np. przez przewodniczącego rady, komisje rady czy radnych. Podmioty, którym przyznano inicjatywę uchwałodawczą – w sytuacjach, gdy nie przewidział tego ustawodawca – powinny zostać wskazane w statucie gminy (por. art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

I tak, gmina w swoim statucie decyduje o tym, kto ma prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Poprzestając na tym można byłoby odnieść wrażenie, że odpowiedź na pytanie powinna być pozytywna. Tym bardziej w tym przekonaniu może utwierdzić również fakt, że młodzieżowa rada jest organem (konsultacyjno-doradczo-inicjatywnym) gminy, wszakże posiada własne zadania oraz kompetencje. Należy zauważyć jedną ważną rzecz – młodzieżowa rada gminy jest organem fakultatywnym i nie wpisuje się sensu stricto w dychotomiczny podział organów gminy na uchwałodawcze (rada) i wykonawcze (wójt). Młodzieżowa rada stoi trochę z boku tego podziału – formalnoprawnie jako organ funkcjonalnie podległy radzie gminy, ale *de facto* konsultacyjno-doradczo-inicjatywny względem obu tych organów.

Inicjatywa uchwałodawcza na gruncie statutu gminy może być przyznawana dla podmiotów bezpośrednio biorących udział w tworzeniu prawa miejscowego. Tak więc poszczególne statuty przyznają inicjatywę uchwałodawczą np. klubom radnych, poszczególnej liczbie radnych, przewodniczącemu rady gminy itd. Te osoby stanowią jednak substrat osobowy organu uchwałodawczego. Same nie są oczywiście organami, ale bez nich nie mógłby funkcjonować taki twór jak rada gminy. Zapewnienie im inicjatywy uchwałodawczej trzeba zatem uznać jako wyraz zapewnienia prawidłowego i koniecznego funkcjonowania organu uchwałodawczego. Przyznanie młodzieżowej radzie takiej kompetencji nie może być natomiast uznane za konieczne i niezbędne do prawidłowego działania rady gminy.

Ewentualna inicjatywa uchwałodawcza takich podmiotów jak młodzieżowa rada miasta musi przybrać formę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, chociaż nie sensu stricte. Nie należałoby utożsamiać ewentualnej inicjatywy uchwałodawczej młodzieżowej rady z inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców gminy z art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. W pierwszym przypadku mamy w końcu do czynienia z podmiotem w postaci organu, w drugim z osobami fizycznymi. Ewentualna inicjatywa uchwałodawcza takich podmiotów jak młodzieżowe rady wpisuje się zatem w koncept obywatelskiej inicjatywy sensu largo, gdzie poza mieszkańcami mielibyśmy na myśli również inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego nie mieszące się w zakresie pojęcia obligatoryjnych organów gminy. Takie rozumienie pojęcia „obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej” byłoby jednak istotnym novum w prawodawstwie.

Tak więc podsumowując, ewentualne prawo inicjatywy uchwałodawczej powinno być przyznane w formie obowiązkowej albo fakultatywnej wyłącznie przez ustawodawcę. W obecnym stanie prawnym rada gminy nie może przyznać takiej kompetencji młodzieżowej radzie miasta. Niemniej młodzieżowej radzie przyznano obligatoryjną kompetencję – możliwość zgłoszenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do podmiotów, którym przyznano prawo inicjatywy uchwałodawczej (tzw. pośrednie prawo inicjatywy uchwałodawczej), o którym jest mowa w kazusie.

Case #7

Czy można powołać młodzieżową radę dzielnic i dlaczego nie?

**STAN
FAKTYCZNY**

W pewnym mieście wojewódzkim, młodzieżowa rada miasta, aby zwiększyć zaangażowanie młodzieży w sprawy lokalne oraz społeczeństwo obywatelskie przekonało prezydenta miasta do wniesienia inicjatywy uchwałodawczej powołującej młodzieżowe rady dzielnic i osiedli. W uzasadnieniu podniesiono, że takie młodzieżowe rady pomogłyby również w funkcjonowaniu młodzieżowej rady miasta.



PYTANIA

- 01 **Czy rada miasta może podjąć uchwałę o powołaniu młodzieżowych rad dzielnic i osiedli?**

- 02 **Jeżeli nie, to w jaki sposób młodzieżowa rada miasta może lepiej działać w sprawach dot. dzielnic i osiedli?**

Odpowiedź IREPSO (Case #7)

Młodzieżowa rada miasta działa na terenie administracyjnym całego miasta, zatem może zajmować się sprawami dot. młodzieży zarówno w przypadku „ogólnomiejskim” jak i stricte dzielnicowym.

Jak wiadomo, powołanie młodzieżowej rady gmin jest kompetencją rady gminy. Jako, że rada gminy jest organem administracji publicznej to musi działać zgodnie z zasadą legalizmu na podstawie i w granicach prawa. Zatem, aby podjąć władcze działanie, rada musi mieć jasny przepis prawny, który obliguje albo upoważnia ją do działania (wydania aktu prawnego, decyzji itp.).

Pomimo, że w ustawie o samorządzie gminnym w kontekście gminnych rad seniorów ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do powoływania rad seniorów jednostek pomocniczych gminy to w przypadku młodzieżowych rad, nie ma takiej regulacji, zatem nie można powołać takiego organu jak młodzieżowa rada jednostki pomocniczej gminy. Takie działanie byłoby niezgodne z prawem – rada gminy przyznałaby sobie pewną kompetencję do władczego działania (nieznaną ustawie).

Niemniej istnieją pewne sposoby, aby młodzieżowa rada ukierunkowała swoje działania w większym stopniu na sprawy jednostek pomocniczych. Po pierwsze, jeżeli obecna liczebność składu nie pozwala na efektywne monitorowanie lokalnych polityk miejskich w zadowalającym zakresie, można zwiększyć liczbę członków młodzieżowej rady. Taka zmiana musiałaby oczywiście nastąpić poprzez zmianę statutu, a sam przepis musiałby obowiązywać dopiero od następnej kadencji młodzieżowej rady.

Po drugie, młodzieżowa rada może powołać zespół problemowy, który współpracowałby np. z samorządami uczniowskimi czy organizacjami pozarządowymi w sprawach polityk młodzieżowych na szczeblach jednostek pomocniczych gmin. Oczywiście powołanie takiego zespołu musiałoby nastąpić poprzez uchwałę młodzieżowej rady oraz mieć podstawę prawną w statucie.

Po trzecie, zgodnie z art. 5b ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym: „w sprawach dotyczących gminy młodzieżowa rada gminy może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. 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.” Zatem młodzieżowa rada może w uchwale zwrócić się do prezydenta miasta, który zapewne przekaże tę sprawę radzie dzielnicy/osiedla bądź odpowiedniemu urzędnikowi, z zapytaniem bądź wnioskiem w zakresie dot. spraw młodzieży z konkretnego osiedla lub dzielnicy.

Case #8

Czy liczba młodzieżowych radnych w radzie może ulec zmianie?

STAN
FAKTYCZNY

W pewnej młodzieżowej radzie powiatu statut przewidywał, że liczba jej członków wynosi 10 osób (po 2 osoby z każdej gminy), a jej kadencję ustanowiono na 2 lata. Po roku działalności zauważono jednak, że tak mało liczny skład młodzieżowej rady utrudnia efektywne działania. Rada powiatu znowelizowała zatem statut młodzieżowej rady, zmieniając liczbę członków rady z 10 do 25.



PYTANIA

- 01 **Czy liczba radnych młodzieżowej rady może zmienić się w trakcie trwania kadencji?**
-

Odpowiedź IREPSO (Case #8)

Co do zasady nic nie stoi na przeszkodzie, aby rada powiatu zwiększyła liczebność młodzieżowej rady – nie ma żadnych przepisów, które zabraniałyby tego, a ponadto zgodnie z art. 3e ust. 10 ustawy o samorządzie powiatowym: „Rada powiatu, tworząc młodzieżową radę powiatu, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady powiatu, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady powiatu.”. Liczba członków młodzieżowej rady jest zatem pewną kwestią ustrojową tego organu, która musi się pojawić w statucie (jako „zasady działania” oraz „kryteria wyboru członków”).

Niemniej zmiana liczebności składu młodzieżowej rady nie może nastąpić w każdej chwili działania tego organu. Otóż rada powiatu może zwiększyć liczbę członków młodzieżowej rady poprzez zmianę statutu, ale sam przepis musiałby obowiązywać dopiero od następnej kadencji młodzieżowej rady powiatu. Przepis przejściowy lub epizodyczny nie wchodzi tu w grę, gdyż zmiana liczebności składu organu w trakcie trwania kadencji zbyt bardzo naruszałaby jego ustrojowe unormowanie oraz zmieniałaby pozycję prawną zarówno organu jak i jego dotychczasowych członków w sposób zbyt daleko idący i nieproporcjonalny (np. nowo wybrani członkowie młodzieżowej rady mogliby bez problemu odwołać dotychczasowe prezydium młodzieżowej rady).

Case #9

Kadencja młodzieżowej rady i jej wydłużanie...

STAN
FAKTYCZNY

W pewnej gminie, kadencja młodzieżowej rady trwała 2 lata (od marca 2020 r. do marca 2022 r.). Niemniej w październiku 2021 roku, 90% składu młodzieżowej rady zrezygnowało z pełnienia funkcji członków w związku z ukończeniem szkoły ponadpodstawowej.

Przeprowadzenie wyborów uzupełniających oraz zaprzysiężenie nowych członków trwało do końca roku, zatem nowi członkowie młodzieżowej rady byłiby w jej składzie zaledwie przez 3 miesiące. W związku z tym rada gminy chciałaby jednorazowo przedłużyć kadencję młodzieżowej rady o pół roku (do października 2022 r.).



PYTANIA

- 01 **Czy rada gminy może zmienić przepisy statutu młodzieżowej rady w sposób wskazany powyżej?**
-

Odpowiedź IREPSO (Case #9)

Ustawa w żaden sposób nie reguluje literalnie dopuszczalności przedłużenia kadencji młodzieżowej rady. Niemniej art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym zakłada, że „Rada gminy, tworząc młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady...”. Kluczowe jest zatem stwierdzenie "w szczególności", które definiuje katalog z przepisu jako otwarty. Zatem rada miasta nadając statut młodzieżowej radzie ma *de facto* określić jej niezbędne dla funkcjonowania elementy ustrojowe oraz poszczególnych trybów w ramach poszczególnych działań. Niemniej normy statutowe nie powinny wykraczać poza wyżej wskazaną sferę „ustrojowości” oraz nie mogą stać w sprzeczności z normami ustawowymi. Co więcej, regulacje w statucie nie mogą nadawać młodzieżowej radzie nowych kompetencji. Tak więc statut powinien opierać się wyłącznie na elementach niezbędnych do funkcjonowania młodzieżowej rady w ramach ustawowego unormowania.

Elementem niezbędnym jest zatem również określenie kadencyjności. Mimo, że wiadomym jest, że statutowo przyjmuje się sztywne normy tego kryterium (np. „Kadencja trwa 2 lata”) tak w przypadkach wyjątkowych, niespodziewanych oraz incydentalnych można przedłużyć kadencję młodzieżowej rady w oparciu o przepis epizodyczny. Niemniej raczej należy się tego wystrzeżać, jeżeli nie jest to absolutnie konieczne jak w tym przypadku.

Zatem przepis epizodyczny w postaci przedłużenia kadencji obecnej rady do października 2023 r. jest dopuszczalny, ale oczywiście powinien on zostać uchwalony wyłącznie uchwałą rady gminy. Przepis ten natomiast ze względu na swoją epizodyczność nie powinien znajdować się w statucie młodzieżowej rady. Tak więc incydentalną zmianę długości kadencji młodzieżowej rady gminy można wprowadzić osobną uchwałą rady gminy.

Case #10

Wybory uzupełniające do młodzieżowej rady

STAN
FAKTYCZNY

W pewnej młodzieżowej radzie gminy z funkcji jej członków zrezygnowały dwie osoby reprezentujące pewną szkołę podstawową. W przepisach ordynacji wyborczej, która stanowi część statutu młodzieżowej rady określono, że wybory do młodzieżowej rady są powszechne i odbywają się poszczególnych szkołach na terenie gminy, które stanowią okręgi. Nie istnieją jednak żadne regulacje dot. wyborów uzupełniających.



PYTANIA

- 01 **Czy młodzieżowa rada gminy może uzupełnić swój skład?**
-

Odpowiedź IREPSO (Case #10)

Sposób wyboru członków młodzieżowej rady jej obligatoryjną częścią statutu w świetle art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem to rada gminy nadając młodzieżowej radzie statut określa tam zasady oraz sposób w jaki można wybrać poszczególnych członków. Takie przepisy mogą znajdować się bezpośrednio w statucie albo w ordynacji wyborczej, która powinna stanowić załącznik do statutu, niemniej zgodnie z zasadami techniki prawodawczej bardziej wskazane byłoby wyszczególnienie zasad przeprowadzania wyborów w rozdziale statutu młodzieżowej rady.

Może istnieć jednak sytuacja, taka jak w kazusie, gdzie przepisy w żaden sposób nie ustalają zasad przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Taka sytuacja zdecydowanie utrudnia działanie młodzieżowej rady, zatem zaleca się, aby w przepisach statutowych poświęcić chociaż jeden ustęp na prostą regulację w postaci np. „W przypadku rezygnacji albo odwołania członka młodzieżowej rady gminy w jego okręgu przeprowadza się wybory uzupełniające zgodnie z przepisami...”.

Niemniej sytuacja braku takiej regulacji stanowi poważną lukę prawną, gdyż w przypadku nieokreślenia zasad dot. wyborów uzupełniających młodzieżowa rada nie może uzupełnić swojego składu w ten sposób. Mandat pozostaje ponadto nieobsadzony, ponieważ nie istnieją żadne przepisy odnoszące się do jego obsadzenia. Z racji tego, że mamy tutaj do czynienia z prawem administracyjnym oraz zasadą legalizmu nie można w takiej sytuacji domniemywać pewnych sytuacji ani kompetencji (np. dotyczących sytuacji, w której w przypadku rezygnacji członka młodzieżowej rady na jego miejsce wchodzi kandydat z największą liczbą głosów w wyborach w jego okręgu). Dlatego ważne jest, aby umieścić w statucie odpowiednie przepisy dot. wyborów uzupełniających.

Case #11

Zły statut młodzieżowej rady – jak go zmienić?

STAN
FAKTYCZNY

Młodzieżowy sejmik województwa widząc pewne przepisy w swoim statucie, które mogą powodować pewne ograniczenia w jego działalności postanowił je zmienić.



PYTANIA

- 01 **W jaki sposób może wygląda modelowa procedura zmiany przepisów statutowych zainicjowana przez młodzieżowy sejmik województwa?**
-

Odpowiedź IREPSO (Case #11)

Procedura, o której mowa w kazusie powinna rozpocząć się od utworzenia komisji problemowej bądź zespołu roboczego, który zająłby się przygotowaniem projektu uchwały w tym zakresie. Oczywiście powołanie takiej komisji musi się odbyć na podstawie uchwały młodzieżowego sejmiku, która będzie miała oparcie w przepisach statutowych. Jeżeli statut nie przewiduje natomiast powołania „doraźnych” komisji to sprawą zmian w przepisach może zająć się już wcześniej powołana komisja (np. rewizyjna) lub młodzieżowy sejmik jako całe gremium.

W procesie przygotowania zmian w przepisach statutu należy pamiętać o regulacji art. 10b ust. 6 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi: „Młodzieżowy sejmik województwa może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut województwa lub odrębna uchwała sejmiku województwa”. Zatem, po zakończeniu prac w zespole roboczym czy też komisji, młodzieżowy sejmik może podjąć uchwałę w sprawie zgłoszenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do uprawnionego podmiotu. Załącznikiem do takiej uchwały powinien być natomiast projekt zmian wypracowany w komisji/zespole roboczym wraz z uzasadnieniem zmian.

Uprawnionym podmiotem, do którego wnosi się wniosek jest organ bądź członkowie organu, którzy na podstawie statutu województwa posiadają inicjatywę uchwałodawczą. Zawsze będzie to organ wykonawczy (w tym wypadku zarząd województwa), ale statut może przewidywać też, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje pewnej liczbie radnych czy przewodniczącemu sejmiku. Młodzieżowa rada może wystąpić do wszystkich tych podmiotów z takim wnioskiem, jednak sugeruje się, aby nie robić tego jednocześnie ze względu na potencjalne konflikty polityczne.

Tryb zgłaszania wniosku powinien określić statut województwa bądź odrębna uchwała sejmiku województwa, jednak przepisy te w żadnym wypadku nie mogą blokować młodzieżowej rady w zgłoszeniu wniosku do podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą. Pisząc bardziej konkretnie – przepisy nie mogą obligować młodzieżowej rady do wniesienia wniosku np. tylko do organu wykonawczego województwa, z wyłączeniem innych podmiotów (np. przewodniczącego sejmiku), który posiada prawo inicjatywy uchwałodawczej. Jeżeli jednak statut ani uchwała nie określają trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, młodzieżowa rada robi to na podstawie odpowiednich przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (o skargach i wnioskach mówi dział VIII ustawy).

Case #12

Uchwała czy ustawa? W jakiej formie decyzje podejmuje młodzieżowa rada

STAN
FAKTYCZNY

Młodzieżowa Rada Miasta X, posiada w swoim statucie następujące postanowienia:

"Młodzieżowa Rada Miasta podejmuje wszelkie decyzje w formie ustawy"
oraz

"Ustawy Młodzieżowej Rady Miasta są przyjmowane w głosowaniu jawnym".



PYTANIA

- 01 **Czy Młodzieżowa Rada Miasta mogła nadać sobie kompetencje ustawodawcze, określone w statucie?**

- 02 **Czy decyzje podejmowane w formie ustawy są wiążące?**

Odpowiedź IREPSO (Case #12)

Rozważania należy zacząć od przywołania treści art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazaną regulacją: „Rada gminy, tworząc młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady...”. Prosta analiza literalnego brzmienia przywołanego ustępu wskazuje, że Młodzieżowa Rada Miasta nie mogła nadać sobie takich uprawnień bowiem to nie ona określa treść statutu a właściwa rada gminy. Określenie brzmienia takiego statutu następuje w drodze podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały.

Należy wskazać, że Młodzieżowa Rada Miasta nie mogła nadać sobie kompetencji określonych w statucie. Statut Młodzieżowej Rady Miasta jest bowiem określany w drodze uchwały rady gminy.

Na marginesie można jedynie zaznaczyć, że uchwały rady gminy poddawane są często konsultacjom społecznym. Uczestnicząc w konsultacjach młodzi ludzie mogą mieć wpływ na kształt uchwał, jednak ostateczne ich brzmienie jest przyjmowane w głosowaniu nad stosowną uchwałą przez radę gminy.

Oddzielną kwestią jest odniesienie się do “kompetencji ustawodawczych”. Sformułowanie statutu: “Młodzieżowa Rada Miasta podejmuje wszelkie decyzje w formie ustawy.”, należy uznać za oczywistą omyłkę pisarską, o czym dalej.

Art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na oparciu systemu władzy o trójpodział władzy, wymieniając m.in. “władzę ustawodawczą”. Art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje natomiast, że “Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat”.

Jak już wskazano, zgodnie z art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nadając statut młodzieżowej radzie ma określić jej niezbędne dla funkcjonowania elementy ustrojowe oraz poszczególnych trybów w ramach poszczególnych działań. Niemniej normy statutowe nie mogą stać w sprzeczności z normami ustawowymi. Za sprzeczne z prawem należy zatem uznać nadanie Młodzieżowej Radzie Miasta kompetencji w zakresie podejmowania ustaw. Błąd taki ma charakter oczywisty, a wręcz rażący.

Pojawić może się zatem pytanie w jaki sposób można przywrócić statutowi wspomniany przymiot zgodności z prawem. Z całą pewnością Młodzieżowa Rada Miasta nie może powyższego błędu samodzielnie konwalidować. Ponownie należy zwrócić bowiem uwagę, że art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje wyłączną kompetencję w zakresie uchwalenia (w tym również zmiany) statutu – radzie gminy. Odnotować należy, że zmiana taka nie wpływa w kadencyjność organów, czy inne istotne ustrojowo kwestie. W istocie uchwała taka będzie zmierzać do zapewnienia zgodności z prawem, dlatego też będzie mogła być podjęta w toku trwania kadencji młodzieżowej rady.

Konkludując: Młodzieżowa Rada Miasta powinna zgłosić radzie gminy dostrzeżony błąd. Dopiero rada gminy będzie mogła zmienić treść statutu Młodzieżowej Rady Miasta.

Case #13

Czy nazwa „młodzieżowa rada” jest zastrzeżona?

STAN
FAKTYCZNY

W Niespornicach [nazwa zmieniona] nie istniała dotąd młodzieżowa rada miasta. Od dłuższego czasu o jej powołanie zabiegala nieformalna grupa “Reakcja Młodych”. Po długich staraniach grupie udało się doprowadzić do powołania przez radę gminy młodzieżowej rady miasta (MRM). Mandatu radnego MRM nie uzyskał żaden z członków grupy “Reakcja Młodych”. Doprowadziło to do zbojkotowania przez członków tej grupy powołanej młodzieżowej rady, a następnie do wewnętrznego podziału jej członków.

Pełnoletni, były lider grupy, Artur Myśl podjął decyzję o założeniu fundacji “Młodzieżowa Rada Miasta Niespornice” i złożył wniosek do odpowiedniego Sądu Rejonowego wniosek o jej rejestrację. Pozostali członkowie pod przewodnictwem Mirosława Zbiornego, postanowili założyć stowarzyszenie, któremu nadali nazwę “Młodzieżowa Rada Miasta Niespornice”. Biorąc pod uwagę, że rada gminy powołała własną młodzieżową radę miasta, w Niespornicach funkcjonują obecnie trzy Młodzieżowe Rady Miasta Niespornice, co prowadzi do sporów.



PYTANIA

01 **Jak rozwiązać następującą sytuację?**

Odpowiedź IREPSO (Case #13)

Droga wprowadzenia należy odnotować, że art. 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. W przekroju “zrzeszania się” istnieje będzie wiele form zaangażowania w różnym celu, w tym w celach obywatelskich. Zasadniczo formy takich aktywności określane są jako “trzeci sektor” lub “organizacje pozarządowe”, wypełniają bowiem one przestrzeń pomiędzy sektorem publicznym (szeroko rozumianymi władzami), a prywatnym (inicjatywy komercyjne).

Do najczęstszych form “zrzeszania się” należeć będą:

- **grupy nieformalne, czyli luźne i niesformalizowane grupy osób, działają najczęściej w jakimś celu, jednak każdy członek grupy podejmuje działanie na własne niebezpieczeństwo i własny rachunek**
- **stowarzyszenia, czyli sformalizowana grupa osób, co do której zastosowania znajdują przepisy Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach,**
- **fundacje, czyli w pewnym uproszczeniu, osoba prawna powołana do życia przez fundatora lub fundatorów do realizacji określonych celów (np. celów społecznych). Działania fundacji reguluje Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.**

Zasadniczo instytucję: (i) Młodzieżowej Rady Miasta, (ii) stowarzyszenia oraz (iii) fundacji, łączyć będzie fakt, że każdy ze wskazanych podmiotów działać będzie na podstawie określonego statutu oraz że działania te mogą mieć wymiar obywatelski i społeczny.

Zauważyć należy, że Młodzieżowej Rady Miasta jest wprost organem konsultacyjnym, tworzonym wyłącznie przez radę gminy, na podstawie art. 5b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wskazany artykuł ustawy określa sposób tworzenia i funkcjonowania tego organu. Wyłącznie pomiędzy powołanej w ten Młodzieżowej Radzie Miasta, a radą gminy można mówić o więzi ustawowej, materializujące się w szczególnym katalogu kompetencji MRM, tj. opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży; udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży; monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży; podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy. Tylko taka rada posiadać będzie uprawnienia do występowania w sprawach dotyczących gminy z zapytaniami na podstawie art. 5b ust. 7 Ustawy o samorządzie gminnym.

Abstrahując od kwestii dopuszczalności rejestracji nazwy organizacji, która może wprowadzać w błąd osoby oraz podmiotu, w tym organu administracji publicznej, wskazać należy, że pełna nazwy przedstawionych w kazusach organizacji to:

- Fundacja Młodzieżowa Rada Miasta Niespornice,
- Stowarzyszenie Młodzieżowa Rada Miasta Niespornice,
- Młodzieżowa Rada Miasta Niespornice.

Wyłącznie ostatni podmiot będzie korzystał z przymiotu występowania jako młodzieżowa rada gminy, o której mowa w art. 5b Ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe nie stoi jednak na przeszkodzie aby jej działania były wspierane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych (trzeciego sektora).

Dowiedz się więcej

 www.irepso.pl

