

Kadencja młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego, wybór jej członków oraz rozwiązania w tym zakresie przyjęte na skutek pandemii SARS-CoV-2



**OKIEM
MŁODYCH**

**Kadencja młodzieżowej rady
jednostki samorządu terytorialnego,
wybór jej członków oraz rozwiązania
w tym zakresie przyjęte na skutek
pandemii SARS-CoV-2**



Warszawa, 2022

Redakcja:

Jan Zapolski-Downar

Autorzy:

Jan Zapolski-Downar
wraz z zespołem Instytutu

Konsultacja:

Piotr Drzewiecki

Wydawca:

Instytut Rozwoju Edukacji Prawnej i Społeczeństwa Obywatelskiego
www.irepso.pl

ISBN: 978-83-963618-5-1

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być reprodukowana lub przedrukowana bez pisemnej zgody Instytutu Rozwoju Edukacji Prawnej i Społeczeństwa Obywatelskiego. Dotyczy to także przenoszenia danych do systemów komputerowych, wykonywania fotokopii i mikrofilmów.

© Copyright 2022 by IREPSO



Sfinansowano ze środków Fundacji ORLEN.
Więcej treści dostępnych jest na stronie www.oko.irespo.pl

Spis treści

| | |
|---|----|
| Wstęp | 6 |
| Opis badań statystycznych przeprowadzonych w okresie 14.03-14.04.2022 (stan danych na dzień 14.04.2022 r.) | 8 |
| Aktywność młodzieżowych rad jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii SARS-CoV-2 tj. 02.2020-02.2022 r. | 12 |
| Kadencja młodzieżowej rady | 14 |
| Przepisy intertemporalne związane z wydłużeniem kadencji młodzieżowych rad w czasie pandemii SARS-CoV-2 | 16 |
| Czynne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego | 18 |
| Bierne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego | 20 |
| Sposoby wyboru członków młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego | 22 |
| Wnioski | 26 |
| Zakończenie | 28 |
| Bibliografia | 29 |
| Autor | 32 |

Wstęp

Analizując kwestię istoty i funkcjonowania młodzieżowych rad, czy mowa tu o radach w strukturach samorządowych czy rządowych, większość badaczy w szczególności zdecydowała się zająć tą drugą kwestią¹. Był to oczywiście kierunek właściwy i słuszny ze względu na bardzo donośne praktyczne aspekty takich analiz. Dzięki takim pracom można było w sposób bardzo dokładny konfrontować zamiary ustawodawcy czyli pewną teorię z praktyką funkcjonowania rad młodzieży w danych częściach kraju.

Jednakowoż, poza stricte komentarzami prawniczymi², trudno jest szukać dogłębnych analiz kwestii, które stoją u podstawy powoływania młodzieżowej rady. Chodzi tu o sprawy bezpośrednio związane z jej ustrojem i powołaniem, a więc kwestie kadencji oraz sposobu wybierania młodzieżowych radnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście takowa problematyka nie może się obyć bez podjęcia kwestii czynnego i biernego prawa wyborczego (o ile oczywiście takowe można podjąć, zważywszy, że istnieje np. forma rekrutacji do rady).

Ustawodawca w ustawach samorządowych³ w żaden sposób nie uregulował powyższych kwestii. Tym niemniej jest to decyzja jak najbardziej słuszna i godna podtrzymania. W istocie skoro w Polsce w 1989 roku zdecydowano się budować III Rzeczpospolitą w ustroju demokratycznym, z preferencją decentralizacji i silnego samorządu terytorialnego z własnymi zadaniami i kompetencjami, ewentualny brak tejże decentralizacji w przypadku młodzieżowych organów doradczych byłby wysoce nieuzasadniony. Powyższa opinia w żaden sposób nie kłóci się też z funkcjonowaniem młodzieżowych organów doradczych przy organach naczelnym administracji publicznej - w tym przypadku regulacje dot. wyboru i kadencji tych rad są również dalece niesformalizowane aktem prawa powszechnie obowiązującego (wyjątek stanowi tutaj Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem⁴).

Podjmując się analizy tytułowych zagadnień Instytut miał świadomość ich bardziej teoretycznego walory, gdyż w szczególności kwestie związane z wyborami do organu pomocniczego jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być oderwane od demokratycznych zasad wyborczych, aksjologii istoty wyborów w samorządzie oraz pewnych specyfik administracji, które są raczej domeną dyscypliny nauk o administracji. Tym niemniej powyższa kwestia jest również bardzo praktyczna, mając na względzie uwagi zawarte w poprzednim akapicie.

Finalnie, kwestie sposobu wyboru oraz kadencji młodzieżowej rady skonfrontowano z sytuacją pandemii SARS-CoV-2, która powodowała znaczne utrudnienia w działaniu młodzieżowych rad w administracji samorządowej okresie ostatnich dwóch lat: od marca 2020 r. do marca 2022 r. Z pozoru te dwa tematy w żaden sposób nie łączą się. Nic bardziej mylnego. Zdecydowana większość młodzieżowych rad zakończyła swoje dotychczasowe kadencje w tym okresie. Co za tym idzie samorząd stanął przed dużym dylematem zawierającym się w dość prozaicznym pytaniu – Co dalej? Praktykowane mogły zostać w zasadzie 4 sposoby:

- dalsze kontynuowanie działalności młodzieżowej rady dzięki odpowiednim przepisom w statucie;
- wprowadzenie przepisów intertemporalnych przedłużających kadencję młodzieżowej rady;

1 Zob. P. Bącal, Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza [w:] K. Łukomski (red.), Prawo w Polsce 2000-2020, Łódź 2020, H. Taładaj, Rozważania de lege lata i de lege ferenda na bazie pierwszych doświadczeń z funkcjonowania Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem, PPP 2021, nr 4 czy D. Boratyn, Charytatywna działalność gminnych rad młodzieżowych – analiza zagadnienia, „UR Journal of Humanities and Social Sciences”, nr 3(16), 2020.

2 Np. T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(b), LEX czy D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b.

3 Tj. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 547 ze zm.)

4 Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 10 września 2019 r. w sprawie Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem (Dz.U. 2019 poz. 1743 ze zm.)

- zawieszenie działalności młodzieżowej rady (czyli de facto przeprowadzenie wyborów albo ukonstytuowanie się młodzieżowej rady dopiero po ustabilizowaniu się sytuacji epidemicznej);
- derogacja przepisów dot. młodzieżowej rady (czyli rezygnacja z jej funkcjonowania w danej jednostce samorządu).

Oczywiście nie jest to jedyna kwestia, na którą wpłynęła pandemia. Były to również aspekty przeprowadzenia wyborów (bardzo często zdalnie), pracy młodzieżowej rady czy ogólnie zmiany ordynacji wyborczej.

Podsumowując zatem słowo wstępne, poniższa publikacja ma zamiar przede wszystkim przybliżyć wszelkim czytelnikom zagadnienia samego powołania młodzieżowej rady, które zmierzają do jej ukonstytuowania się. Za cel obrano sobie więc odpowiedzi na podstawowe pytania w tej dziedzinie:

W jaki sposób powołuje się radnych młodzieżowej rady?

- Jak rozwiązano kwestię biernego i czynnego prawa wyborczego?
- Jak wygląda proces trwania kadencji tego organu?
- Jak wyglądały przepisy intertemporalne dot. kadencyjności?
- Jak na powyższe kwestie wpłynęła pandemia SARS-CoV-2?
- Jak można dostrzec pozytywy i negatywy obecnego stanu prawnego oraz faktycznego?

Oczywiście w trakcie próby odpowiedzi na powyższe zagadnienia nie sposób nie podjąć się tematów komplementarnych do nich (działalności młodzieżowych rad, ich liczby, nowelizacji z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁵ itd.), jednakowoż nie będą one głównym tematem niniejszej pracy, ze względu na aktualne prace solidnie opisujące te rozważania⁶.

5 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)

6 Zob. O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa. Poznań, 2021.

Opis badań statystycznych przeprowadzonych w okresie 14.03-14.04.2022 (stan danych na dzień 14.04.2022 r.)

Samą analizę warto jednak rozpocząć od przedstawienia badań statystycznych przeprowadzanych na przestrzeni lat.

Podstawą badań są informacje uzyskane w okresie od stycznia do czerwca 2021 roku od 2366 jednostek samorządu terytorialnego⁷ na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku o dostęp do informacji publicznej. W tym miejscu warto jednakże zaznaczyć, że pytania związane z badaniami zostały przesłane do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, do których kontakt drogą mailową znajduje się w ogólnodostępnej bazie prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pomimo tego nie wszystkie samorządy zrealizowały swój obowiązek odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej wynikający z art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸. Na wniosek – podstawę badań – nie odpowiedziało 458 jednostek samorządu terytorialnego⁹.

Tab. 1. Liczba uzyskanych odpowiedzi od jednostek samorządu terytorialnego.

| Rodzaj JST | Liczba uzyskanych odpowiedzi | Liczba niezyskanych odpowiedzi | Brak adresu e-mail w bazie danych |
|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Gminy | 2038 | 372 | 67 |
| Dzielnice | 18 | 0 | 0 |
| Powiaty | 233 | 81 | 0 |
| Miasta na prawach powiatu | 63 | 3 | 0 |
| Województwa | 14 | 2 | 0 |
| Razem | 2366 | 458 | 67 |

Źródło: badania własne.

We wniosku o dostęp do informacji publicznej zwrócono się z sześcioma ogólnymi pytaniami dotyczącymi młodzieżowych rad. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedziały na następujące pytania oraz żądania:

- Czy w gminie funkcjonuje młodzieżowa rada? Jeżeli tak, to od którego roku?
- Ile trwa kadencja młodzieżowej rady gminy?
- Jak wygląda proces wyboru młodzieżowych radnych?
- Jak wygląda procedura uzupełniania składu młodzieżowej rady?

Czy młodzieżowa rada wykazywała aktywność w okresie pandemii SARS-CoV-2? Jaka to była aktywność (chodzi mi głównie o dziedziny np. działalność doradcza, konsultacyjna, edukacyjna, inicjatywna itd.)? Mowa tu o okresie od marca 2020 roku do lutego 2022 roku

Czy w statucie młodzieżowej rady przewidziano możliwość jej hybrydowych posiedzeń? Jeżeli nie, to czy powstała taka praktyka?

7 2038 gmin, 233 powiatów, 63 miast na prawach powiatu, 14 województw oraz 18 dzielnic m.st. Warszawa.

8 Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.

9 367 gmin, 41 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu.

Na podstawie otrzymania ponad 2300 odpowiedzi zebrano wystarczającą grupę badawczą, aby przeanalizować i uszeregować podstawowe kwestie związane z kadencyjnością oraz sposobem wyboru w młodzieżowych radach. Na sam początek jednak warto pochylić się nad kwestią liczby funkcjonujących młodzieżowych rad¹⁰.

Tab. 2. Liczba funkcjonujących młodzieżowych rad przy jednostkach samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących w danym czasie stanie prawnym.

| Data | Liczba MR |
|------------|-----------|
| 2001 | 35 |
| 2017 | 408 |
| 2019 | 514 |
| 10.03.2020 | 361 |
| 23.06.2021 | 242 |
| 14.04.2022 | 324 |

Źródła: badania własne (2022), O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*. Poznań, 2021 (2001,2020,2021), Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, 2018, s. 15 (2017), Post Rady Dzieci i Młodzieży na serwisie Facebook z dnia 17 czerwca 2019 roku, <https://www.facebook.com/radamlodziezy/posts/2400526873304067> (dostęp 14.04.2022), (2019).

Można byłoby więc stwierdzić, że zeszlóroczna nowelizacja w zakresie młodzieżowych rad odniosła sukces, wszakże liczba tych organów wzrosła przez niecały rok od wejścia w życie przepisów o 1/3. Oczywiście jednak biorąc za miernik jedynie liczby pominięto by kwestie, dla których równie ważna była nowelizacja, a więc funkcjonowanie młodzieżowych rad, zainteresowanie nimi, skuteczność działania itd. Takimi sprawami są też oczywiście kadencyjność i proces wyborów do młodzieżowych organów. Zatem skuteczność nie może zostać potwierdzona i zaprzeczona jedynie przesłanką liczby.

Pozostając jednak przy sferze „liczbowej” biorąc pod uwagę poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego, można jednoznacznie powiedzieć, że nowelizacja w aspekcie ilościowym jest sukcesem wyłącznie na szczeblu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku powiatów, liczba młodzieżowych rad w ciągu roku wzrosła o 6 (z 10 na 16), a w przypadku województw spadła o 6 (z 10 do 4). Zmiana ta może być jednak spowodowana pewnymi trudnościami w konwolidacji dotychczas funkcjonujących rad w różnych formułach (np. projektu grantowego czy zarządzenia marszałka województwa), jednakże ta problematyka zostanie omówiona w dalszej części pracy.

Tab. 3. Liczba funkcjonujących młodzieżowych rad w 2020 (przed pandemią), 2021 (środek pandemii) i 2022 (po zniesieniu ograniczeń pandemicznych) roku.

| Rodzaj JST | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|
| Gminy (w tym miasta na prawach powiatu) | 318 | 206 | 286 |
| Dzielnice | 18 | 16 | 18 |
| Powiaty | 15 | 10 | 16 |
| Województwa | 10 | 10 | 4 |
| Razem | 361 | 242 | 324 |

¹⁰ Za kryterium funkcjonowania przyjęto ukonstytuowanie się rady tj. zaprzysiężenie jej członków i wybór prezydium.

Źródło: badania własne, O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*. Poznań, 2021.

Dzięki powyższym badaniom mamy więc dokładny obraz liczby młodzieżowych rad w ciągu ostatnich 3 lat – co roku przeprowadzane było 1 badanie. Czysto statystycznie należy też dodać, że mediana z prób wyniosła 360 młodzieżowych rad z odchyleniem standardowym 53. Tak więc przyjmując przedział ufności o współczynniku¹¹ $1-\alpha=0,9$ ¹², można uznać, iż liczba młodzieżowych rad mieści się w przedziale <271;449>. W badaniu przeanalizowano również inne kwestie, jednakowoż dokładnie poświęcone zostaną im przypisane podrozdziały, zatem w tym momencie zostaną przedstawione wyłącznie wyniki z krótkim omówieniem.

W przypadku kadencyjności widać, że w samorządach wyraźnie ukuł się zwyczaj, aby kadencja młodzieżowej rady wynosiła 2 lata. Zresztą okres czasu kadencji młodzieżowych rad w 97% znajduje się w przedziale 1 rok-3 lata, tak jak w roku 2021. Widać więc, że pandemia nie zmieniła w tej materii zbyt wiele, może poza tendencją do wydłużenia kadencji młodzieżowej rady na okres dłuższy niż rok szkolny bądź kalendarzowy. Widać również, iż formuła kadencji młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego skorelowanej z długością kadencji samorządu (5 lat) nie jest powszechną praktyką, prawdopodobnie spowodowaną brakiem możliwości dużej „elastyczności” takiej rady zważając chociażby na to, że w większości przypadków, aby młodzieżowy radny przepracował w radzie całą kadencję musiałby rozpocząć działalność od 13/14 roku życia.

Z kolei największy przyrost liczby młodzieżowych rad można zauważyć na przestrzeni ostatniego roku widać największy wzrost w liczbie młodzieżowych rad (+82), gdzie dotychczas najwięcej rad przybyło w roku 2015 (+39)¹³.

Tab. 4. Czas kadencji działających młodzieżowych rad - stan na 23 czerwca 2021 r. vs stan na 14 kwietnia 2022 r.

| Długość trwania kadencji | 2021 | 2022 |
|--------------------------|------|-----------------------------------|
| 1 rok | 58 | 42 |
| 2 lata | 134 | 233 (w tym 3 rady po 2,5 roku) |
| 3 lata | 41 | 38 |
| 4 lata | 4 | 7 |
| 5 lat | 5 | 2 |

Źródło: badania własne, O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, *Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa*. Poznań, 2021.

Ostatnimi dwoma kwestiami przeanalizowanymi w ramach wniosków o dostęp do informacji publicznej były profile działania młodzieżowych rad w trakcie pandemii SARS-CoV-2 oraz wykształcenie się praktyki zdalnej lub hybrydowej działalności.

11 Przedział ufności o współczynniku to najprościej mówiąc prawdopodobieństwo wyznaczenia takiego przedziału, że rzeczywista wartość parametru (w naszym przypadku liczba młodzieżowych rad) w populacji (w naszym przypadku JST) znajdzie się w tym przedziale.

12 Im mniejszy przedział ufności (większa α) tym mniejszy przedział, np. dla $1-\alpha=0,8$ przedział wynosi <303;417>.

13 Badania własne

Tab. 5. Główny profil działania młodzieżowych rad w okresie 02.2020-02.2022 r.

| Rodzaj działalności (główny charakter) | 2020-2022 |
|--|-----------|
| Inicjatywny | 43 |
| Konsultacyjny | 11 |
| Sesyjny | 26 |
| Charytatywny | 4 |
| Konsultacyjno-doradczo-inicjatywny (właściwy) | 66 |
| Edukacyjny | 8 |
| Działalność zawieszona po ukonstytuowaniu się rady | 152 |

Źródło: badania własne.

Z kolei, gdy mowa o powszechności stosowania zdalnych lub hybrydowych możliwości działań i aktywności to taka praktyka, bez względu na to czy została prawnie ujęta w statucie, występowała w 107 jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast nie wdrożono jej w 215 przypadkach. co na pewno nie napawa optymizmem

Aktywność młodzieżowych rad jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii SARS-CoV-2 tj. 02.2020-02.2022 r.

Charakter młodzieżowej rady gminy na podstawie zeszłorocznej nowelizacji¹⁴ został rozszerzony względem stanu prawnego sprzed nowelizacji, gdy organ ten posiadał tylko charakter konsultacyjny. Te same cechy ustawodawca, co prawda dużo wcześniej, ale przyznał gminnej radzie seniorów¹⁵. M. Augustyniak w przypadku gminnej rady seniorów zauważyła, że: „ustawodawca nie daje organowi powołującemu radę seniorów uprawnienia do dokonania wyboru roli rady, lecz narzuca ją wprost, wskazując równocześnie trzy funkcje. Trzeba też zwrócić uwagę na brak słowa bądź zwrotu, który uprawniałby właściwy organ powołujący radę seniorów do wyboru jednej czy dwóch spośród wskazanych funkcji. Pozwala to na uznanie rady seniorów jako ciała konsultacyjno-doradczo-inicjatywne-go”¹⁶, natomiast ten pogląd, z powodu analogicznego przepisu, można zastosować do młodzieżowych rad gmin. Ze względu na to, że cechy, które ustawodawca wskazał jako te charakteryzujące organ, przekładają się bezpośrednio na działania podejmowane przez przyszłych radnych i radne, należy omówić pokrótce każdą z nich.

Funkcja konsultacyjna polega przede wszystkim na prowadzeniu konsultacji, w różnej postaci, z konkretną grupą, której dotyczy dany temat, w tym wypadku z młodzieżą. Konsultacje mają na celu poznanie opinii lokalnej społeczności w zakresie objętym opiniowaniem, jednakże wyniki tych konsultacji nie mają charakteru wiążącego dla władz, z wyjątkami konkretnie wskazanymi w ustawie.¹⁷

Funkcja doradcza niewątpliwie jest połączona z funkcją konsultacyjną, ponieważ po pierwsze skutkiem odbycia konsultacji jest doradzenie w jakiejś kwestii, a samo doradztwo jest wyrażeniem poglądu, opinii, co się dzieje za pomocą konsultacji. Jednakże są pewne cechy, które pozwalają znacząco odróżnić od siebie te dwie funkcje. Konsultacje są doraźne, mają charakter punktowy, natomiast doradztwo charakteryzuje ciągłość poprzez stałą obecność przy podmiocie, w tym przypadku organie, któremu się doradza¹⁸. Zakres i stosunek tego doradztwa jest w zasadzie nieograniczony przez ustawodawcę. Co prawda sprowadza się do zadań powierzonych młodzieżowej radzie, które jednak odnoszą się ogólnie do spraw młodzieży, co daje duży zakres tematyczny. Organ, któremu rada może doradzać również nie jest sprecyzowany, zatem, co również pokazuje praktyka gminnych rad seniorów, nie trzeba ograniczać się tylko do organu stanowiącego w gminie, a funkcja ta może mieć zastosowanie generalnie do organów samorządu terytorialnego¹⁹.

Funkcja inicjatywna bezpośrednio łączy się z inicjatywą różnych pomysłów, które radni i radne mogą zrealizować, będące różnymi, nieograniczonymi przez ustawodawcę inicjatywami, zgodnych z zakresem zadań gminy oraz nie naruszających zasad kompetencyjności gminy²⁰. Nie można jednakowoż łączyć tak jak robi to M. Augustyniak²¹ funkcji inicjatywnej z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wyrażonej np. w art. 5b ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Przyjęcie takiej argumentacji jest błędne, ponieważ ustawodawca wyraźnie rozgraniczył charakter działalności młodzieżowej rady jakim jest charakter inicjatywny z kompetencją w postaci możliwości przyjęcia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez podmioty uprawnione w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Świadczy o tym chociażby wykładnia systemowa – oddzielenie tych dwóch kwestii w tekście

14 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).

15 Art. 5c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

16 M. Augustyniak et al., Rada seniorów jako ciało konsultacyjne, doradcze i inicjatywne [w:] Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań, Warszawa 2016, s. 15.

17 Ibidem

18 Ibidem

19 zob. R. Mędrzycki, *Funkcje Gminnych Rad Seniorów* [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, zeszyt 3, 2017.

20 M. Augustyniak et al., *op. cit.*, s.15

21 M. Augustyniak, Młodzieżowa rada gminy/powiatu i młodzieżowy sejmik województwa w świetle nowych regulacji prawnych, „Opinie i komentarze FRDL”, nr 23, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/augustyniak_opinia.pdf (dostęp 15.04.2022)

przepisu prawnego, ale przede wszystkim sytuacja w analogicznym organie pomocniczym – gminnej radzie seniorów. Gdyby uznać, że funkcja inicjatywna jest połączona z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, należałoby domniemywać taką kompetencję w przypadku gminnej rady seniorów co oczywiście jest niedopuszczalne ze względu na chociażby konstytucyjną zasadę legalizmu w administracji. Tak więc te dwie sprawy w języku potocznym mogą brzmieć podobnie, ale język prawny i prawniczy wyraźnie je oddziela.

Konstatując powyższą warstwę teoretyczną z praktyką przedstawioną w tabeli nr 5 można powiedzieć, iż jedynie nieznaczna część organów wykazywała charakter pożądaný przez ustawodawcę. Dość często w działaniach przeważała jakaś część składowa działalności np. charakter inicjatywny objawiający się organizowaniem wszelkiego rodzaju wydarzeń publicznych czy inicjowanie debaty na jakiś temat. Co równie ważne – dość spora część młodzieżowych rad (ok. 10%) ograniczyła swoją działalność do charakteru „sesyjnego”. Należy przez to rozumieć ograniczenie swojej działalności do spotykania się w ramach (często nieregularnych) sesji młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście można by powiązać ten aspekt z charakterem konsultacyjnym, jednakowoż Instytut nie posiada tak dokładnych danych, a w szczególności protokołów czy porządków obrad sesji młodzieżowej rady, aby jednoznacznie to orzec – stąd też rozróżnienie tych kategorii. W działalności młodzieżowych rad funkcjonują również funkcje edukacyjne, charytatywne czy reprezentacyjne, jednak rzadko kiedy są one pierwszorzędnymi sferami działań. Stanowią raczej pewne funkcje akcesoryjne do trzech głównych kategorii.

Główną kategorią działalności młodzieżowych rad w okresie luty 2020 - luty 2021 był brak działalności. Zdecydowana większość młodzieżowych rad pozostawała w zawieszeniu, tzn. nie podejmowała żadnych działań. Dojście do tego stanu mogło odbyć się na trzy sposoby:

- zaprzestanie działalności przez radę funkcjonującą przed epidemią
- brak jakichkolwiek działalności de facto poza pierwszą sesją i ukonstytuowaniem się rady
- zakończenie dotychczasowej kadencji młodzieżowej rady²² przy jednoczesnym braku przeprowadzenia czynności zmierzających do wyboru członków następnej kadencji.

z czego pierwsze dwa zostały uwzględnione w tabeli nr 5 z uwagi na charakter publikacji – analizę funkcjonujących młodzieżowych rad na dzień 14.04.2022 r.

Skąd więc tak mało aktywnych rad w trakcie pandemii? Przyczyn jest zapewne wiele i o finalnej decyzji o zawieszeniu działania decyduje lokalna aktywność. Co jednak dosyć powszechne i kluczowe, wśród odpowiedzi uzyskanych w szczególności od gmin miejsko-wiejskich i miejskich przewija się brak zainteresowania młodzieży taką formą partycypacji społecznej. Co jednak najbardziej napawa pesymizmem jest fakt, iż to nie tylko problem tych jednostek, wszak młodzieżowa rada województwa lubuskiego pomimo uchwały i procesu wyborów nie rozpoczęła działalności ze względu na nikłe zainteresowanie. Potwierdza to więc tezę, że młodzież coraz mniej interesuje się aktywnością społeczną we współpracy z lokalnymi decydentami, ale stoi w sprzeczności co do rekordowego wzrostu liczby młodzieżowych rad. Odpowiedź na to pytanie pozostaje nierozstrzygnięta, a na pierwsze argumenty za jedną bądź drugą hipotezą pozostaje czekać do zakończenia I/II kadencji nowopowstałych albo powracających po pandemii młodzieżowych rad i skonfrontowania teorii z zainteresowaniem młodych osób startowaniem w wyborach.

22 Rozumiane jako wygaśnięcie mandatów radnych

Kadencja młodzieżowej rady

Długość kadencji młodzieżowej rady powinna zostać określona w jej statucie. Zazwyczaj trwa ona 2 lata i nie jest uzależniona od kadencji „dorosłej” rady gminy²³. Jak wcześniej wskazano, w zdecydowanej większości młodzieżowych rad kadencja trwa od roku do trzech lat. Jednakowoż sytuacja związana z kadencyjnością nie jest z goła taka prosta. W gestii organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego pozostaje uregulowanie czasu trwania kadencji i co pokazuje praktyka rady stosują różnorakie przeliczniki, z czego dominują dwie metody obliczania kadencji: w latach kalendarzowych i w latach szkolnych. Ta z pozoru prozaiczna kwestia, jest w istocie bardzo ważna, gdyż determinuje to czy młodzieżowa rada będzie funkcjonowała w sposób stały i ciągły czy w istocie okresowy. Wychodząc jednak z tezą, że ze względu na to, że młodzieżowa rada jest organem w szeroko pojętej administracji, gdyż stanowi grupę wyodrębnioną w celu wykonywania określonych zadań jako podmiot, którego kompetencje określają normy zewnętrzne albo wewnętrzne (najczęściej normy prawne)²⁴, to powinna funkcjonować zgodnie z zasadami, a więc w sposób ciągły bez nieuzasadnionych przerw. Należy więc zatem zanegować regulowanie kwestii kadencyjności rady w przeliczeniu na lata szkolne.

Również istnieją dwie metody, od kiedy należy liczyć czas trwania kadencji: od dnia wyboru oraz od dnia pierwszej sesji. Oczywiście nie ma ustawowych zasad, które narzucałyby czy preferowały pewną formę, jednakże kolegialne organy administracji publicznej, co do zasady, rozpoczynają swoją kadencję od dnia pierwszej sesji/posiedzenia, szczególnie kiedy ich członkowie zostali wybrani w wyborach, a nie mianowani.

W niektórych przypadkach młodzieżowa rada nie ma jednak swojej kadencji, tylko określony czas zajmowania stanowiska jest przypisany poszczególnym radnym. Sprowadza się to do wymiany części składu po upływie danego okresu czasu²⁵. Tłumacząc to na przykładzie – jest to np. model dwuletniego składu rady z wyborami w połowie okręgów co roku. Wydaje się, że nie ma formalnych przeszkód przed ukształtowaniem modelu rady młodzieżowej z dwuletnią kadencją, z zastrzeżeniem zmiany połowy składu rady raz na rok. Formuła ta może natomiast budzić pewne obiektywne wątpliwości natury praktycznej, prowadząc do dość skomplikowanego mechanizmu ustalania bieżącego składu rady²⁶.

Do 2021 roku w praktyce administracyjnej wskazano, że brak jest podstaw do uregulowania w statucie kwestii dotyczących skrócenia kadencji „młodzieżowego radnego” w określonych okolicznościach w wyniku głosowania młodzieżowej rady, albowiem rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia trybu wyboru członków rady młodzieżowej i zasad jej działania²⁷. Zgodzić należy się jednak z D. Ziółkowskim, że pogląd ten nie zasługuje na aprobatę, albowiem w świetle art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w statucie można zawrzeć postanowienia regulujące kwestie istotne i podstawowe dla ustroju młodzieżowej rady, a do takich bez wątpienia należy zagadnienie wygaszania mandatu jej radnego. Pomijając jednak te kwestie, od nowelizacji z 2021 r. sprawę podstawy prawnej do powyższego zamknęło literalne brzmienie art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym i innych odpowiednich przepisów dla samorządu powiatowego i województwa. Tym niemniej analogicznie do opinii D. Ziółkowskiego wypowiedział się WSA w Poznaniu, który już po nowelizacji stwierdził, że Aktualne brzmienie przepisu art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że w zakresie udzielonego radzie gminy w przepisie art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia do określenia w statucie gminnej rady seniorów trybu wyboru jej członków i

23 A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym, (w:) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 299

24 E. Zieliński, Nauka o państwie i polityce, Wyd. IV, Warszawa 2006, s. 171

25 Za przykład takiej regulacji można podać Senat USA, w którym co 2 lata odbywają się wybory w okręgach 1/3 części składu. Tak więc kadencja senatora trwa tam 6 lat.

26 D. Ziółkowski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b, teza 23.

27 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 1.8.2014 r., 66/2014, Legalis

zasad działania mieści się także możliwość unormowania w statucie zasad (przesłanek i trybu) ustanowienia członkostwa w radzie seniorów, w związku z odwołaniem członka rady albo wygaśnięciem jego mandatu²⁸, a więc nie wiąże regulacji członkostwa w tych radach z literalną kompetencją do takowej regulacji.

Jak więc widać określenie kadencyjności rady zależy całkowicie od organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego, jednakże wskazane jest, aby została ona ustalona tak, aby zapewnić ciągłość funkcjonowania organu oraz nie wprowadzała dodatkowych zawiłości w procesie stosowania prawa.

28 Wyrok WSA w Poznaniu z 11.02.2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.

Przepisy intertemporalne związane z wydłużeniem kadencji młodzieżowych rad w czasie pandemii SARS-CoV-2

Pandemia SARS-CoV-2 spowodowała wiele trudności związanych z funkcjonowaniem młodzieżowych rad. Zasadniczą z nich była jednak niemożność przeprowadzenia wyborów, a co za tym idzie powołania radnych nowej kadencji. Jednakowoż wraz z dużym postępem informatyzacyjnym oraz wprowadzaniem zdalnych form działania organów ustawodawca w art. 15zxx ust. 1 ustawy COVID-19²⁹, obowiązującym od dnia 31 marca 2020 r., wprowadził regulację, zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie (ust. 2). Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie (ust. 3). Od dnia 18 kwietnia 2020 r. regulacją ust. 1 objęto również organy pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego. Orzecznictwo uznało, że powyższy przepis nie ma zastosowania do młodzieżowej rady³⁰, jednakże w argumentacji dokonało wykładni art. 5b ustawy o samorządzie gminnym zdecydowanie rozszerzającą zauważając w regulacjach możliwość głosowania oraz porozumiewania się na odległość - jako dopuszczalnej formy obrad i organizacji wyborów jedynie w stacucie. Ocena dotycząca braku zastosowania przepisu ustawowego była jednak nieco pochopna, opierając się wyłącznie na stwierdzeniu, że rada nie jest organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, ani też kolegialnym organem wykonawczym; jednostką organizacyjną gminy czy jednostką pomocniczą. Nie przeanalizowano jednakże kategorii organu pomocniczego. Młodzieżowa rada bez wątpienia jest organem i tak określa się ją w orzecznictwie³¹ jak i doktrynie³², a ze względu na specyfikę można ją uznać za organ pomocniczy (nie mylić z jednostką pomocniczą).

W statutach młodzieżowych rad rzadko kiedy przed pandemią można było spotkać regulacje dot. zdalnego trybu pracy - były one pojedyncze. Ich brak w trakcie pandemii często paraliżował rady, jednakże część z nich przeszła na tryb zdalny i hybrydowy, z tym że nie organizowano sesji (mimo teoretycznej podstawy ustawowej), a więc sprawowano wyłącznie funkcje inicjatywne.

W momencie zakończenia okresu kadencji rady, a więc upływie czasu jednostki samorządu nie mogły przeprowadzić wyborów, mimo dość prostej możliwości przeprowadzenia ich zdalnie (o tym trochę powyżej i w następnych podrozdziałach). W wielu przypadkach nie przerwało to jednak ciągłości ze względu na przepisy statutowe, które ustanowiły kadencję młodzieżowej rady: „na x lat, licząc od (...) do dnia poprzedzającego dzień pierwszej sesji kolejnej kadencji”.

W paru przypadkach statutów można spotkać się również z przepisami, które ustanawiają kadencję rady na okres x lat z możliwością przedłużenia o rok. Taka forma również nie jest zabroniona, jednakże przedłużenie kadencji rady, tak jak jej powołanie musi zostać uchwalone uchwałą organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego, gdyż odnosi się do materii statutowej młodzieżowej

29 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

30 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.

31 Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z 11.02.2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.

32 Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce. Poznań 1994, s. 164.

rady, a więc jest aktem prawa miejscowego³³.

W pewnych przypadkach rady gmin decydowały się jednak na stworzenie osobnej uchwały, która jednorazowo przedłużała kadencję młodzieżowej rady do czasu ustania stanu epidemii na terenie Polski. Za przykład można podać decyzję Rady Miasta Płocka³⁴, która przełożyła wybory do młodzieżowej rady na IV kwartał 2021 r. jednocześnie przedłużając kadencję młodzieżowej rady do dnia poprzedzającego dzień pierwszej sesji kadencji nowej rady. Za podstawę prawną posłużono się art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Powyższej konstrukcji można jednak zarzucić dwie rzeczy. Po pierwsze, powołanie się na całościowy art. 5b jest zdecydowanie za ogólną podstawą prawną, zdecydowanie bardziej adekwatne byłoby powołanie się na art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym i zmianę przepisów statutowych, które doprowadziłyby do ustania kadencji rady z dniem poprzedzającym dzień pierwszej sesji kadencji nowej rady, ew. na podstawie art. 5b ust. 1 uchwalić tożsamy przepis, ale o charakterze epizodycznym, przejściowym – obowiązującym jedynie dla funkcjonującej wtedy kadencji młodzieżowej rady miasta. Drugą kwestią jest natomiast przesunięcie wyborów podjęte decyzją rady miasta. W wielu statutach (w tym też w statucie młodzieżowej rady miasta Płocka³⁵) znajduje się przepis, który powierza proces przeprowadzenia wyborów do młodzieżowej rady organowi wykonawczemu – wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi. Zatem to do nich kompetencji należy wydanie odpowiedniego zarządzenia, które wprowadzałyby zmiany w kalendarzu wyborczym z racji tego, że w statucie czy ordynacji wyborczej to na ten organ przeniesiono kompetencje w tym zakresie.

33 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 19.01.2010 r., NK.II.PK1.0911-1/10, Dolno 2010, nr 14, poz. 218.

34 Uchwała nr 451/XXVI/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 30 grudnia 2020 r

35 §2 ust. 1 ordynacji wyborczej do młodzieżowej rady miasta Płocka, chociaż same wybory w tym przypadku zarządza Miejska Młodzieżowa Komisja Wyborcza (§4)

Czynne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego

Zanim przejdzie się do drugiej istotnej kwestii ustrojowej dla młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego zasadne jest omówienie kwestii praw wyborczych osób zainteresowanych rzeczoną formą aktywności młodzieży na szczeblu lokalnym. Czynne prawo wyborcze to nic innego jak możliwość złożenia prawnie skutecznego oświadczenia woli w postaci oddania głosu na danego kandydata lub kandydatów biorących udział w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego. Jest to więc pewna sfera prawa publicznego, w której nie mają zastosowania przepisy odnośnie zdolności do czynności prawnych charakterystyczne dla prawa prywatnego (kodeksu cywilnego). Ważne jest więc rozgraniczenie tego dychotomicznego podziału prawa, szczególnie, że oddanie głosu w wyborach jest oczywistą formą wyrażenia swojej woli.

Statuty jednostek samorządu terytorialnego bardzo różnie podchodzą do umocowania kwestii czynnego prawa wyborczego. Jest bardzo dużo koncepcji jak rozwiązać tę kwestię tj. jakie cechy powinna mieć osoba, która otrzyma czynne prawo wyborcze, więc istnieje bardzo mało punktów wspólnych w tym zagadnieniu. Właściwie jedynym punktem wspólnym, względnie stałym dla całego samorządu terytorialnego w Polsce jest kwestia momentu, w którym prawo to wygasa – następuje to albo w przypadku ukończenia 18 albo 19 rok życia albo w momencie ukończenia szkoły ponadpodstawowej.

Ratio legis pierwszego rozwiązania (powiązania wygaśnięcia czynnego prawa wyborczego z ukończeniem określonego roku życia) wydaje się dość jasne i sensowne – w wieku 18 lat młoda osoba nabywa czynne prawo wyborcze we wszystkich wyborach powszechnych, tak więc może je realizować decydując o składzie organów znacznie ważniejszych niż młodzieżowa rada. Dziewiętnasty rok życia jest konstrukcją uzależnioną od momentu ukończenia szkoły ponadpodstawowej (liceum ogólnokształcącego).

Moment ukończenia szkoły ponadpodstawowej jest koncepcją niejednorodną i de facto statuuje górną granicę osoby przysługującej czynne prawo wyborcze w różnym wieku – 17/18 lat dla absolwentów szkoły branżowej I stopnia, 18/19 lat dla absolwentów liceum ogólnokształcącego, 19/20 lat dla absolwentów technikum i szkoły branżowej II stopnia³⁶. Bardzo często, żeby wyłączyć ew. możliwość głosowania przez osoby powtarzające dany rok szkolny w powyższych podmiotach sytuuje się górną granicę wieku np. 21 czy 25 lat, ale taka koncepcja wydaje się nietrafiona ze względu na specyfikę młodzieżowej rady, która jest ukierunkowana na upowszechnianie idei samorządowej wśród młodzieży w wieku szkolnym (czyli do 18/19 roku życia) tak, aby potem mogła ona uczestniczyć w kształtowaniu „dorosłego” samorządu.

Koncepcja powiązania wygaśnięcia czynnego prawa wyborczego z ukończeniem danej szkoły powoduje jeszcze jeden problem. Pełen opis tego zagadnienia zaprezentował D. Ziółkowski, zatem aby w pełni zrozumieć cały problem warto przytoczyć jego całość, chociażby dlatego, że teza została w sposób wyczerpujący uargumentowana i bezsensownym byłoby dodawanie czegokolwiek więcej wobec słusznej argumentacji, z którą można się w pełni zgodzić:

„Innym ważnym problemem praktycznym jest dopuszczalność uzależnienia praw wyborczych do młodzieżowej rady gminy od pobierania nauki na terenie konkretnej gminy. Chodzi o ocenę sytuacji młodzieży, która ma miejsce zamieszkania w danej miejscowości (np. w jednej z podmiejskich gmin), zainteresowana jest natomiast partycypacją w młodzieżowej radzie gminy miejscowości, w której uczęszcza do szkoły (np. młodzieżowej radzie sąsiedniego miasta). W praktyce, wiele statutów rad młodzieżowych uzależnia przyznanie praw wyborczych do rady od spełnienia przesłanki uczęszczania do placówki oświatowej położonej na terenie konkretnej gminy³⁷. Kwestia ta ma spore znacze-

36 Zakładając, że uczeń rozpoczął naukę w I klasie w wieku 7 lat.

37 Zob. np. § 14 ust. 1 Statutu Młodzieżowej Rady Gminy Tarnów (załącznik do uchw. XXXIII/353/2017 Rady Gminy Tarnów z 17.10.2017 r., Dz.Urz. Woj. Mał. poz. 6657) oraz § 7 ust. 1 Statutu Młodzieżowej Rady Krakowa (załącznik Nr 1 do uchwały XCVII/1449/14 Rady Miasta Krakowa z 19.2.2014 r., Dz.Urz. Woj. Mał. poz. 1203 ze zm.).

nie praktyczne w dużych aglomeracjach miejskich, często zdarza się bowiem, że członkowie młodzieżowych rad większych ośrodków mieszkają w sąsiadujących z nimi mniejszych miejscowościach. Pomimo pewnych wątpliwości, w sprawie tej należy opowiedzieć się za poglądem rygorystycznym, uniemożliwiającym oparcie praw wyborczych do młodzieżowej rady na kryterium pobierania nauki w danej miejscowości. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 28 KC można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Przyznanie praw wyborczych do młodzieżowej rady gminy według miejsca nauki byłoby dyskryminujące dla faktycznych mieszkańców danej miejscowości, albowiem mieliby oni <<konkurentów>> do rady niemieszkających na terenie gminy. Co więcej, w takiej sytuacji młodzi mieszkańcy podmiejskich gmin mogliby w zasadzie kandydować do dwóch młodzieżowych rad: miejsca zamieszkania i miejsca nauki³⁸.

Inną kwestią, bardzo niejednorodną dla jednostek samorządu terytorialnego jest moment przyznania czynnego prawa wyborczego. Moment rozpoczęcia uczęszczania do szkoły należy odrzucić z powodów oczywistych wyjaśnionych w poprzednim akapicie. Pozostaje więc kryterium wieku. Źródła wskazują na różny wiek osób, które określa się terminem młodzieży. Według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych są to osoby pomiędzy 15. a 24. rokiem życia³⁹, natomiast program Komisji Europejskiej Youth in Action, następnie przekształcony w program Erasmus+, zakłada, że młodzież stanowi grupę wiekową w zakresie od 13 do 30 lat⁴⁰. Również w programach z zakresu polityki społecznej przyjmuje się, że są to osoby w wieku 13-30 lat⁴¹. Z kolei część badaczy określa wiek młodzieży jako przedział 11-25 lat⁴². Zatem to, którą koncepcją dolnego wieku przyjmiemy zależy w pełni od organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Podsumowując więc, moment przyznania jak i wygaśnięcia czynnego prawa wyborczego powinien być określony w sposób jednoznaczny, z kryterium wieku. Co do rozpoczęcia można przyjąć różne koncepcje, natomiast co do zakończenia należy iść za opinią T. Molla⁴³ i M. Augustyniak⁴⁴, która staje za przyznaniem praw wyborczych jedynie osobom, które nie ukończyły 18. roku życia. Tym niemniej istnieje również pogląd przeciwny reprezentowany np. przez D. Ziółkowskiego, który staje za dużą swobodą gminy w tym zakresie i dopuszcza możliwość czynnego prawa wyborczego w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego również dla studentów⁴⁵. Co jednak ważne i na co wskazuje R. Mędrzycki: „w sensie celowościowym należy opowiedzieć się przeciwko uczestnictwu z prawem głosowania w obradach młodzieżowych rad, osób niezaliczanych do młodzieży, np. rodziców lub nauczycieli etc”⁴⁶.

38 D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b, teza 17.

39 Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, *ONZ dla młodzieży*, 2012, http://www.unic.un.org.pl/dla_mlodziwy/onz.pdf (dostęp: 21.04.2022)

40 FRSE, *Erasmus+ Młodzież*, http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziwy_24_10.pdf (dostęp: 21.04.2022)

41 M. Konieczny, *Polityka Młodzieżowa w Polsce – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Polityka młodzieżowa w Polsce*. Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki, red. M. Jeżowski, J. Dąbrowska-Resiak, t. 1, s. 7, Warszawa 2019.

42 B. Fatyga, *Definicja młodzieży*, (w:) tejże (red.), *"Biała Księga" młodzieży polskiej*, Warszawa: MENiS, 2004, s.12-13

43 T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(b), LEX

44 M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 56

45 D. Ziółkowski, teza 15

46 R. Mędrzycki, *Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego*, Kw.Pr.Pub. 2015, nr 1, s. 67-80.

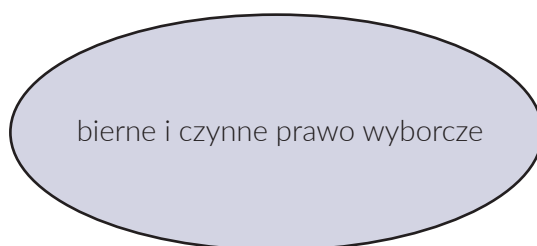
Bierne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego

Bierne prawo wyborcze jest tematem bardziej rozległym od czynnego prawa wyborczego, jednakże konkluzje co do funkcjonowania obydwu instytucji w gruncie rzeczy zawierają się w tym samym.

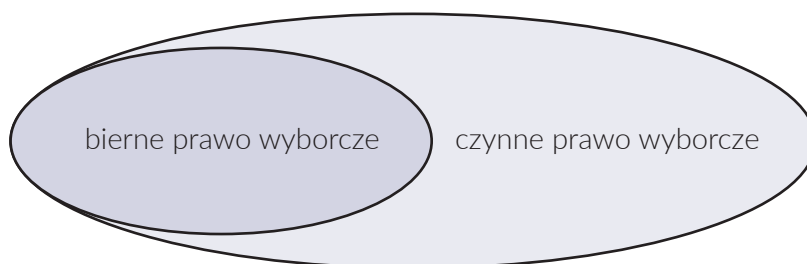
W pierwszej kolejności należy podtrzymać pogląd co do sposobu regulacji czynnego prawa wyborczego do kategorii biernego prawa wyborczego. Wiedelki przewidujące możliwość głosowania powinny być ustalane w wartościach bezwzględnych (wiek owo), a nie przyjmując pewne względne określenia jak ukończenie danego rodzaju szkoły. Bierne prawo wyborcze nie powinno być również przyznawane biorąc pod uwagę kryterium miejsca nauki oraz, co ważne, miejsca zameldowania⁴⁷. Tak więc podstawowymi wymogami co do biernego i czynnego prawa wyborczego powinno być miejsce zamieszkania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz określony wiek.

Zasadniczo problematyka biernego prawa wyborczego opiera się na jego zakresie. W przypadku, gdy wybory do młodzieżowej rady są wyborami powszechnymi (a więc nie jest to rekrutacja, wybór przez jakieś gremium np. kolegium elektorów czy mianowanie przewodniczących samorządu uczniowskiego na członków młodzieżowej rady) istnieją w zasadzie trzy możliwości współzależności czynnego i biernego prawa wyborczego:

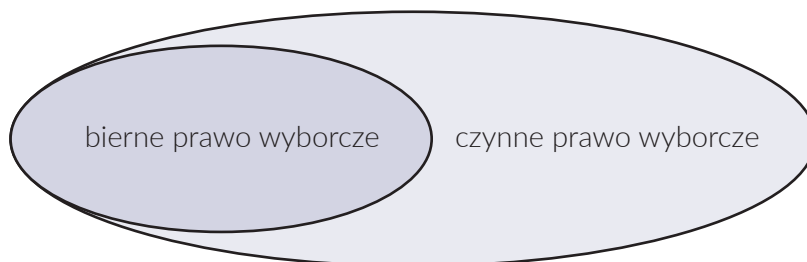
- każda osoba posiadająca czynne prawo wyborcze posiada również bierne



- zakres czynnego prawa wyborczego jest szerszy

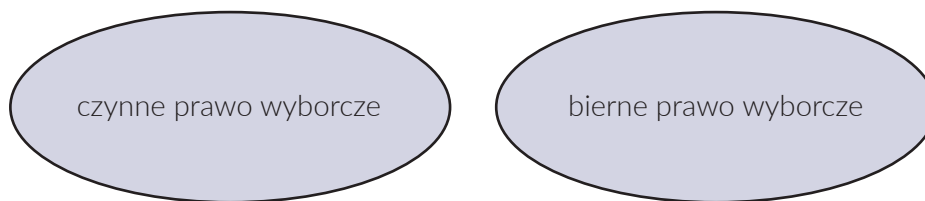


- zakres czynnego prawa wyborczego jest węższy



47 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30.05.2014 r., NK-N.4131.150.9.2014.MR1, Legalis

– bierne i czynne prawo wyborcze się wykluczają



W większości dominujące są pierwsze dwa przykłady, jednakże również można spotkać się z trzecim (np. w Piotrkowie Trybunalskim) czy czwartym (np. w Piekarach Śląskich).

Analizując tę kwestię nie wydają się mieć sensu sposoby 2-4. Art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie województwa mówią wszakże o upowszechnianiu idei samorządowej. Zakładając również, że młodzieżowa rada jest organem powstałym zgodnie z ideą kolegialności organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostaje w stosunku do nich w charakterze podległości⁴⁸ to nie wydaje się, aby rozróżniać wymogi co do czynnego i biernego prawa wyborczego, skoro nie stosuje się tego w wyborach do organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego (wymogami są jedynie miejsce zamieszkania i ukończenie 18 roku życia).

W podobnym duchu wypowiedają się Ł. Więclawski i D. Ziółkowski, którzy wskazują, że: „w obliczu braku konkretnej normy ustawowej należy postulować, aby wymagania dotyczące uzyskania prawa wybierania zasadniczo pokrywały się z tymi związanymi z prawem wybieralności⁴⁹”.

Oczywiście z biernym prawem wyborczym wiążą się również prawa kandydatów, którzy zdecydowali ubiegać się o stanowisko młodzieżowego radnego oraz wyborców – osoby, które będą mogły oddać swój głos. Jako prawa wyborców doktryna wskazuje przede wszystkim na uzyskiwanie informacji na temat rywalizujących osób, artykułowania swoich potrzeb i poglądów, prowadzenia agitacji wyborczej, a nadto do podjęcia decyzji wyborczej w spokoju, przy czym pierwsze i ostatnie z wymienionych praw składają się na szersze prawo do podjęcia wolnego od emocji, przemyślanego, „dobrze poinformowanego” wyboru spośród rywalizującymi kandydatami⁵⁰. Do niniejszego katalogu można by również dodać prawo do zgłoszenia kandydata, jednakże praktyka nie wykreowała takiej postaci – kandydaci zazwyczaj zgłaszają się sami.

48 M. Fijałkowski, Młodzieżowa rada gminy jako organ o charakterze konsultacyjnym, (w:) Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 381

49 Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, Status prawny członka młodzieżowej rady gminy, ST 2018, nr 9, s. 72-81.

50 J. Zbieranek, Polacy o Internecie w kampanii wyborczej w 2011 roku, [w:] M. Jeliński, A. Seklecka, W. Peszyński, W. Szewczak (red.), Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty, Toruń 2013; Code of Conduct for Political Parties. Campaigning in Democratic Election, Stockholm 1999, s. 14

Sposoby wyboru członków młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego

Ustawodawca pozostawił kwestie sposobu regulacji ordynacji wyborczej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, ale pochopnym wydawałoby się przyjęcie koncepcji, w której nie ma żadnych norm ani zasad, które nie wskazywałyby na preferencje ustawodawcy w tym zakresie. W końcu kompetencja co do utworzenia młodzieżowej rady jest preferowanym działaniem w zakresie upowszechniania jest jednostki samorządu terytorialnego idei samorządowej. Jak wskazuje M. Kolczyński i M. Faracik-Nowak: „Pojęcie samorządności jest ściśle związane z demokracją⁵¹”. Przede wszystkim sam proces wyboru członków młodzieżowej rady powinien odbyć się w duchu demokratycznego państwa prawa. Jak wskazuje M. Zubik: „Zasada demokratyzmu oznacza – w tym zestawieniu – nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania. Równocześnie zakłada się ukształtowanie i funkcjonowanie instytucji i procedur demokratycznych stosownie do wymogów państwa prawnego⁵²”. Przede wszystkim więc wybory do młodzieżowej rady powinny się odbyć w duchu demokratyzmu, a więc w „ustroju dającym przewagę większości społeczeństwa [w tym przypadku młodzieży – J.Z.D] w procesie decydowania politycznego⁵³”. Wydaje się zatem, że wszelkie przypadki, w którym młodzieżowi radni są wybierani poprzez rekrutacje nie spełniają powyższego warunku.

Przechodząc natomiast do poszczególnych przymiotników wyborczych należy na samym początku zaznaczyć, iż literalnie nie wprowadzono w tym zakresie wymogów co do przeprowadzania wyborów, jednakże przymiotniki wyborcze są w większym lub mniejszym stopniu powiązane z zasadą demokratycznego państwa prawa.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca nie wprowadził żadnych kryteriów co do wyborów proporcjonalnych albo większościowych. Jak wskazuje P. Radzewicz: „Zasada proporcjonalności oznacza system rozdziału mandatów (ustalania wyniku wyborów) pomiędzy listy wyborcze w wielomandatowych okręgach wyborczych. Przeciwnieństwem systemu proporcjonalnego jest system większościowy, polegający na przyznawaniu mandatu poselskiego tej osobie, która – mówiąc w uproszczeniu – uzyskała największą liczbę głosów w swoim okręgu wyborczym. Istnieją różne modele proporcjonalnego rozdziału mandatów poselskich między listy wyborcze, przyjmujące odmienne preferencje aksjologiczne, zależnie od dodatkowych celów, które ma spełniać prawo wyborcze⁵⁴”. Z racji tego, że oba te sposoby wyboru kandydatów są demokratyczne oraz co ważne występują w przypadku wyborów członków organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego należy uznać, iż to właśnie te organy mają całkowitą swobodę w ustaleniu czy ordynacja wyborcza będzie proporcjonalna czy większościowa. W dużej mierze zależec to będzie od specyfiki (wielkości i liczby młodzieży w wieku uprawniającym do czynnego/biernego prawa wyborczego) oraz siatki szkół w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Pozostają zatem cztery przymiotniki wyborcze, co do których jak zauważa A. Ławniczak: „W środowiskach prodemokratycznych istnieje - jak się zdaje - consensus co do tego, że wybory powinny być powszechne, równe, bezpośrednie i tajne, choć wypada pamiętać, że nie zawsze tak było, iw USA elekcja prezydencka wciąż ma pośredni charakter i nie wzbudza to jakichś fundamentalnych zastrzeżeń. Zasadniczo jednak w zdecydowanej większości mniej lub bardziej dojrzałych demokracji owe cztery dogmaty wyborcze są traktowane jako kanoniczne, przy czym trzeba sobie zdawać sprawę, że de facto są one postulatami, które nie są w 100% realizowane⁵⁵”.

51 M. Kolczyński, M. Faracik-Nowak, Self-governance and political affiliation [w:] Preferencje polityczne, red. M. Kolczyński, Z. Widera, nr 7, 2013, s. 82.

52 M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2.

53 M. Kolczyński, M. Faracik-Nowak, op. cit., s. 82.

54 P. Radzewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 96.

55 A. Ławniczak [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, art. 96.

Wybory do młodzieżowej rady powinny być dla młodzieży jak najbardziej powszechne, jednakże deklarowana powszechność zawsze będzie ulegać ograniczeniu z powodu istnienia chociażby cenzusu wieku czy konieczności zamieszkania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy *de facto* młody człowiek funkcjonuje i wiąże swoją teraźniejszość lub przyszłość z inną jednostką na terenie której np. uczęszcza do szkoły. Tym niemniej, aby uznać, że realizowana jest zasada powszechności prawa wyborczego wystarczy, gdy dotyczy ona czynnego prawa wyborczego⁵⁶.

Bardzo ważną zasadą dla wyborów jest zasada tajności. W jej świetle niedawno WSA w Bydgoszczy wyszedł z bardzo kontrowersyjną tezą, wedle której „żaden przepis ustawowy nie wprowadza wymogu przeprowadzenia wyborów do młodzieżowej rady gminy w głosowaniu tajnym.”⁵⁷. Czytając akty prawne literalnie jest to oczywiście prawda, ale czy nie stoi to wszakże w sprzeczności z propagowaniem idei samorządności? Co prawda Sąd Najwyższy zaznaczył, że: „dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania.”⁵⁸. Tym niemniej zasada tajności została ona wprowadzona w interesie wyborcy, w celu zapewnienia mu swobody głosowania⁵⁹. W świetle powyższego oraz konsensusu do czteroprzymiotnikowych wyborów oraz silnego nacisku na tajność i swobodę wyborców (pamiętajmy również, że co do zasady większość głosowań imiennych jest przeprowadzanych w warunkach tajności) nie wydaje się, aby argumenty dopuszczające jawność głosowania w wyborach do młodzieżowej rady były przekonujące. W świetle powyższego należy również pamiętać, że treścią zasady tajności jest zapewnienie wyborcy odpowiednich warunków do uczestniczenia w akcie wyborczym, w szczególności zagwarantowanie mu swobody podejmowania decyzji i możliwości głosowania w warunkach wyłączających jawność⁶⁰. W kontekście zasady tajności ważne jest również postanowienie SN, w którym wyinterpretowuje on inne prawa przysługujące wyborcom w związku z tajnością głosowania. Jak wskazano: „Zasada tajności głosowania zakłada bowiem nie tylko, że wyborca powinien mieć zapewnione warunki tego rodzaju, że możliwym będzie nieskrępowane oddanie głosu zgodnie w jego wolą, ale przede wszystkim, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy.”⁶¹.

Oczywistym jest, że wybory do młodzieżowej rady muszą być równe, jednakże wyłącznie w znaczeniu formalnym. W sensie formalnym zasada równości wymaga bowiem, aby każdemu wyborcy przysługiwał jeden głos, zaś w sensie materialnym, aby każdy wyborca - optymalnie - miał taką samą siłę głosu⁶². Niemożliwym jest zatem, aby w wyborach do młodzieżowej rady funkcjonowała równość w znaczeniu materialnym – jedyna taka sytuacja jest możliwa wyłącznie w przypadku wyborów, w którym cały kraj jest jednym okręgiem (taka sytuacja występuje w wyborach prezydenckich).

W końcu należy też omówić zasadę bezpośredniości. „Zasada bezpośredniości zakłada, że wyborcy oddają głosy na osoby ubiegające się o mandaty poselskie, wykluczone jest zatem organizowanie wyborów wielostopniowych, polegających np. na uprzednim wyborze elektorów, którzy następnie dokonywaliby ostatecznego wyboru posłów (dwustopniowość aktu wyborczego).”⁶³. Jednakże jak pokazuje praktyka, w niektórych młodzieżowych radach (np. w Warszawie czy Bydgoszczy) wybory nie odbywają się zgodnie z zasadą bezpośredniości. Czy jest to zatem działanie niezgodne z prawem?

56 B. Banaszak, 6.3.1. Zasada powszechności [w:] Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007.

57 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.

58 Postanowienie SN z 12.11.2019 r., I NSW 170/19, LEX nr 2756169.

59 W. Skrzydło [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 96.

60 P. Radzewicz, op. cit.

61 Postanowienie SN z 20.11.2019 r., I NSW 257/19, LEX nr 2755927.

62 Postanowienie SN z 31.07.2020 r., I NSW 491/20, LEX nr 3046029.

63 P. Radzewicz, op. cit.

Oczywiście, nie. Wszakże pośredni charakter wyborów nie wzbudza fundamentalnych zastrzeżeń co do demokratyzmu wyborów, a należy pamiętać, że bezpośredniość nie ma też charakteru bezwzględnego skoro np. osoby z niepełnosprawnościami mogą i powinny korzystać z pomocy innych osób w oddawaniu głosu. Należy jednak pamiętać, iż w polskim ustroju prawnym odnoszącym się do wyborów samorządowych przyjęto koncepcję bezpośrednich wyborów, chociaż istnieją również elementy pewnej pośredniości wyborów organów wykonawczych powiatu, województwa i do 2002 roku gmin. Jednakże mając na uwadze, że młodzieżowa rada ma wzorować się na idei samorządowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnych należy wskazać, że preferowanym przymiotnikiem wyborczym w wyborach do młodzieżowego organu jest bezpośredniość.

Finalnie w powyższej kwestii należy też zwrócić uwagę, na pogląd doktryny, która opowiada się za przeprowadzeniem wyborów w sposób demokratyczny z gwarancjami, równości i tajności głosowania⁶⁴. Ponadto, jak wskazuje D. Ziółkowski: „Rozwiązanie to koresponduje z ogólną normą prawa samorządowego wynikającą z art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, na mocy którego wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W związku z tym, można zaryzykować tezę, że realnym wypełnieniem dyrektywy wynikającej z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, będzie organizacja wyborów powszechnych do młodzieżowej rady⁶⁵”. Przyjęto zatem możliwość głosowania pośredniego, ale odrzuca się jednoznacznie rekrutacji do młodzieżowej rady jako sposobie wyboru członków tego gremium.

Ponadto, w orzecznictwie nadzorczym kwestionuje się postanowienia statutów m.r.g., które nakazują organizację wyborów, zgodnie ze szkolnymi ordynacjami wyborczymi. Przykładowo, w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Dolnośląski wskazał⁶⁶, że odesłanie w statucie do bliżej nieokreślonego aktu, który ma szczegółowo regulować kwestie wyborcze jest naruszeniem art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru podniósł, że rada gminy nie ma możliwości upoważnienia kogokolwiek do uregulowania kwestii trybu wyborów do młodzieżowej rady. Nie wchodzi tu w grę szkolne ordynacje wyborcze, ustalone przez dyrekcje czy rady pedagogiczne. Z poglądem tym należy się zgodzić w całej rozciągłości, rekomendując jednocześnie precyzyjne określenie trybu wyborczego w samym statucie, bez odsyłania do innych regulacji. W statucie należy rozstrzygnąć, co jaki czas będą przeprowadzane wybory. Przyjęcie konkretnego rozwiązania powinno oczywiście korespondować z długością kadencji młodzieżowej rady. Ponadto, wydaje się, że w ustawowej formule regulowania „trybu wyboru” mieści się także możliwość zawarcia w statucie postanowień mających na celu uporządkowanie kampanii wyborczej, czy przeciwdziałanie niskiej frekwencji⁶⁷. Rekomendować należy w tym zakresie liberalne podejście, któremu przyświecać powinien zasadniczy cel - mobilizowanie młodzieży do udziału w wyborach do rady młodzieżowej i w rezultacie włączanie jej w proces administrowania sprawami lokalnymi⁶⁸.

Ostatnim zagadnieniem wartym poruszenia w przypadku specyfiki sposobu wyboru młodzieżowych radnych są wybory pod kątem proceduralnym, a konkretniej organizacyjnym. Mając na myśli ten kontekst chodzi głównie o ustanowienie jak najbardziej zasadnych okręgów wyborczych oraz organizacji wyborów. Jak zostało wskazane wcześniej w doktrynie przyjęto jednoznacznie pogląd, w którym zanegowano organizację wyborów, zgodnie ze szkolnymi ordynacjami wyborczymi. Tak więc jedynym źródłem ordynacji wyborczej do młodzieżowej rady powinien być jej statut.

Jak wskazuje D. Ziółkowski względy praktyczne przesądzają o zasadności przeprowadzania wyborów do m.r.g. w szkołach, które mogą zresztą spełniać funkcję okręgów wyborczych⁶⁹. Jak w tej

64 zob. M. Fijałkowski, Młodzieżowa rada gminy..., s. 381

65 D. Ziółkowski, op. cit., teza 18.

66 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 11.06.2010 r., NK.II.MS6.0911-10/10-1, Legalis

67 D. Ziółkowski, op. cit., teza 19.

68 D. Tykwińska-Rutkowska, Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym, ST 2017, Nr 9, s. 54.

69 D. Ziółkowski, op. cit., teza 18-19.

kwestii wskazała K. Płonka-Bielenin w 2015 roku: „Oczywiście istnieje możliwość zorganizowania wyborów poza szkołami gimnazjalnymi i ponadgimnazjalnymi, jednak 13-letnie doświadczenia w zakresie przeprowadzania wyborów do młodzieżowej rady gmin pokazują, że organizacja wyborów na terenie szkoły jest łatwiejsza. Pozwala także włączyć nauczycieli danej placówki do pomocy w ich organizowaniu, a szkoła staje się miejscem dyskusji młodzieży o sprawach swojej gminy między innymi poprzez organizację kampanii wyborczej. W celu przeprowadzenia wyborów do młodzieżowej rady gminy można powołać komisję wyborczą, której zadaniem jest czuwanie nad prawidłowością ich przeprowadzenia”⁷⁰. T. Moll również dopuszcza taki pogląd zaznaczając dodatkowo, że w celu przeprowadzenia wyborów do młodzieżowej rady można powołać komisję wyborczą, która powinna czuwać na prawidłowym ich przebiegu⁷¹. Tym niemniej nie można zanegować innych możliwości ustalenia okręgów wyborczych np. tożsamych do tych, w których wybiera się organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego. Jednak wychodząc z założenia, że bierne i czynne prawo wyborcze powinno ograniczać się do osób, które zamieszkują teren danej gminy należy wykluczyć możliwość tworzenia dodatkowych (zazwyczaj jednego) okręgu dla osób uczących się poza daną jednostką samorządu terytorialnego, jak ma to bardzo często miejsce w przypadku, gdy bierne i czynne prawo wyborcze jest ustalane wedle kryteriów miejsca nauki.

70 K. Płonka-Bielenin, Młodzieżowe rady gmin - 13 lat doświadczeń, ST 2015, nr 11, s. 77-85.

71 T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(b).

Wnioski końcowe

Kwestie dotyczące kadencyjności, sposobu wyboru oraz czynnego i biernego prawa wyborczego są sprawami fundamentalnymi dla sprawnego i długotrwałego funkcjonowania młodzieżowej rady. Są to bez wątpienia fundamenty organizacyjne tego gremium, które bez wątpienia wpływają na skuteczność działań rady w długim okresie. Można by nawet pokusić się o stwierdzenie, że w bardzo wielu przypadkach to od problemów z tymi kwestiami rozpoczynała się stagnacja w aktywności młodzieży w organie pomocniczym danej jednostki samorządu terytorialnego.

Od momentu wprowadzenia tej instytucji do polskiego prawodawstwa w 2001, ustawodawca pozo-
stawił powyższe kwestie w pełni do uregulowania na poziomie samorządowym. Jest to zresztą w pełni racjonalny zabieg, gdyż z samej definicji podmioty te miały charakteryzować się terytorialnością oraz podległością pod dany samorząd terytorialny. Dzięki temu, wraz z niedawnym rozwojem młodzieżowych organów doradczych w strukturach administracji rządowej, wytworzył się dychotomiczny podział młodzieżowych rad na te „rządowe” oraz „samorządowe”, który przynajmniej pod względem organizacyjnym pozostaje całkowicie rozłączny. Co prawda w niedawnej nowelizacji z 2021 roku⁷² ustawodawca wprowadził pewne założenie dotyczące działania na linii rządowa polityka młodzieżowa – samorządowa polityka młodzieżowa, poprzez dodanie przepisu, w którym stwierdza się: „Młodzieżowa rada (...) może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej”. Jak wskazuje jednak R. Marchaj: „analizując treść ww. przepisu, należy dostrzec, iż nie precyzuje on, w jaki sposób młodzieżowa rada gminy może wykonywać przysługujące jej uprawnienia. Biorąc pod uwagę ogólną funkcję tego organu oraz sposób jego działania, przede wszystkim będzie to konsultowanie otrzymanych projektów z jednoczesną możliwością zgłaszania do nich swoich uwag lub propozycji.⁷³”. Ponadto, O. Wyrzykowska i J. Zapolski-Downar zauważają, że: „współuczestniczenie w tychże działaniach niejako poszerza zakres działań młodzieżowej rady gminy, ponieważ wskazuje nie tylko na charakter konsultacyjny i doradczy w kwestii tworzenia dokumentów strategicznych dot. polityki młodzieżowej, ale również na ich realizację. Realizacja ta może przybierać różne formy, w zależności od tego, co będą zakładały dokumenty, natomiast z pewnością będą się w tym zawierały organizacje różnych inicjatyw, wydarzeń czy tworzenie kampanii społecznych. Młodzieżowa rada może realizować te zadanie m.in. poprzez zajmowanie stanowisk w poszczególnych kwestiach, konsultacjach, ale również w bezpośrednim uczestnictwie w tworzeniu dokumentów, pracy nad nimi⁷⁴”. Jednakże zostawiając te teoretyczne rozważania trochę z boku należy poinformować, iż w niedalekiej przyszłości rząd planuje rozpocząć pierwszy przykład, o którym mowa powyżej – poprzez wprowadzenie Rządowego Programu Funduszu Młodzieżowego na lata 2022–2033⁷⁵.

Wracając do samego tematu publikacji, a więc kadencji młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego, wyboru jej członków oraz rozwiązań w tym zakresie przyjętych wskutek pandemii SARS-CoV-2 należy zauważyć, że pomimo czysto lokalnego charakteru tych rad można zauważyć pewną zależność między nimi w powyższych kwestiach.

Przede wszystkim widać stałą tendencję do ustalania długości kadencji w przedziale rok - 2 lata. Jest to już raczej utarta praktyka w praktyce samorządowej, jednak szczegóły pokazują, iż statuty przewidują różny sposób liczenia tych kadencji – w latach kalendarzowych i szkolnych.

Kolejną rzeczą jest preferencja do ustalania czynnego i biernego prawa wyborczego w oparciu o kategorie uczęszczania na terenie danej jednostki do danej placówki oświatowej. Wiele na ten temat zostało już napisane, tym niemniej pomimo dosyć twardego stanowiska w tej sprawie zaprezen-

72 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).

73 R. Marchaj, Młodzieżowa rada gminy, PPP 2022, nr 3, s. 81-94.

74 O. Wyrzykowska, J. Zapolski-Downar, op. cit., s. 67-68

75 Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy, projekt <https://www.gov.pl/attachment/bc1f68ed-cd93-47e2-9abb-df6f74b0c07e> (dostęp 26.04.2022).

wanego w tym raporcie jak i opinii D. Ziółkowskiego, trzeba odnotować, że pogląd na ten temat jest podzielony, np. A. Gronkiewicz i A. Ziółkowska stwierdzają, że z reguły rada wybierana jest przez młodzież z obszaru, dla którego się ją tworzy w demokratycznych wyborach organizowanych w szkołach⁷⁶ nie negując takiego rozwiązania.

Sposób wyboru młodzieżowych radnych jest natomiast prawie całkowicie uzależniony od specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego oraz indywidualnych wskaźników, które determinują konkretne rozwiązania wyborcze. W zależności więc od tych determinantów jednostka samorządu terytorialnego może wybrać sposób ustalania okręgów, określić czy wybory mają charakter większościowy czy proporcjonalny i przede wszystkim zarządzić w jaki sposób zostają wybrani sami młodzieżowi radni (bezpośrednio przez młodzież czy pośrednio np. spośród członków młodzieżowych rad dzielnic jak ma to miejsce w mieście stołecznym Warszawa).

Nie bez znaczenia w powyższych kwestiach miał ponad dwuletni stan pandemii wirusa SARS-CoV-2, z którym wiązały się bardziej lub mniej dotkliwe obostrzenia paraliżujące wiele dziedzin życia publicznego, w tym działalność młodzieżowych rad. Jednak wygląda na to, że w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego młodzieżowa samorządność wyszła obronną ręką z tego kryzysu i powoli wraca do przedpandemicznych aktywności. Co innego należy powiedzieć, w przypadku powiatów, a przede wszystkim województw, w których organy uchwałodawcze mają wyraźny problem z implementacją norm ustawowych, a nawet jeśli to się uda, brak jest chęci ze strony młodzieży (np. w województwie lubuskim). Warto też po raz kolejny podkreślić, że zasadnym byłoby rozciągnięcie przez ustawodawcę regulacji dot. młodzieżowych rad gmin, powiatów i młodzieżowych sejmików województw na młodzieżowe rady jednostek pomocniczych gminy, co ma kolosalne znaczenie dla dużych ośrodków miejskich, szczególnie w aspekcie dyskusji o legalności powołania takowych.

Powyższe rozważania stanowią o czymś więcej niż poszczególne komponenty, które wpływają na działalność młodzieżowych rad, ale pozostają pewien dyskurs teorii i aksjologii prawa. Wszystkie powyższe zagadnienia są pierwszymi czynnikami, które mogą lub nie powodować aktywność obywatelską u młodego pokolenia. Właściwie są to bardzo wyraźne czynniki zewnętrzne, które mogą uświadomić młodzieży czym jest idea samorządności oraz jak ta idea jest realizowana.

Wszystkie rozważania powracając na koniec trochę do punktu wyjścia – stwierdzenia, że młodzieżowa rada, aby spełniała swoją rolę musi zostać stworzona na koncepcji wspierania i upowszechniania idei samorządowej przez jednostki samorządu terytorialnego wśród mieszkańców gminy/powiatu/województwa, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.

Młodzieżowa rada ma zatem implikować aktywność obywatelską wśród młodych mieszkańców. Jak ujął to D. Brodacki: „Aktywność obywatelska powinna przekładać się przede wszystkim na możliwość partycypacji mieszkańców w decydowaniu o sposobie realizacji zadań gminy, również tych określanych przez ustawę jako zadania własne. W przeciwnym wypadku gminne społeczeństwo obywatelskie świadome wartości idei samorządności pozostaje pustym hasłem, a aktywność i inicjatywa obywateli nie znajduje żadnego ujścia dającego wspólnocie wymierne korzyści. Brak też okazji do poczucia się współodpowiedzialnym za swoją gminę i pełnego uświadomienia sobie jej obowiązków”⁷⁷, i taka puenta wydaje się najbardziej adekwatna do zwięźczenia rozważań Instytutu.

76 A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, 2.5. Młodzieżowe rady miasta (powiatu, dzielnicy) [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

77 D. Brodacki, Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększenia zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na szczeblu gminy. Ciągłe dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej pozycji podmiotów obywatelskich?, PPP 2017, nr 9, s. 107-116.

Zakończenie

Tematyka młodzieżowych rad jest problematyką niezwykle zmienną, o silnej potrzebie aktualizacji ze względu na nieustannie zmieniającą się praktykę oraz rozwój orzecznictwa. Tym niemniej analiza tego zagadnienia nie powinna ograniczać się wyłącznie do oceny praktycznych rozwiązań – doktryna niezwykle mocno potrzebuje wysokiej jakości prac związanych z kwestiami ustrojowymi młodzieżowej radzie o charakterze dogmatycznym.

Kwestie sposobu wyboru radnych oraz kadencyjności młodzieżowej rady jednostki samorządu terytorialnego są dziedziną najbardziej zróżnicowaną regionalnie i charakterystyczną praktycznie dla każdej gminy, powiatu czy województwa. Sytuacja ta jest spowodowana dużą swobodą przyznaną samorządowi terytorialnemu przez ustawodawcę. Jak pokazały badania w ponad 300 przypadkach, ta swoboda połączona z chęcią partycypacji młodzieży i współpracy organów samorządowych spełnia swoją rolę. Niestety w ponad 2000 przypadkach sytuacja jest odwrotna, a co najmniej kilkadziesiąt jednostek samorządu terytorialnego pomimo chęci upowszechniania idei samorządowej spotkało się z brakiem odzewu ze strony młodzieży. Dlaczego zatem młodzieżowe rady są wzorem aktywności w jednej gminie, a w drugiej symbolem nieudanej inicjatywy? Na to pytanie nie można odpowiedzieć jednoznacznie biorąc pod uwagę tylko nauki prawne, a konkretniej prawo administracyjne. Jest to kwestia do rozważenia w kategoriach badań interdyscyplinarnych: nauk prawnych, socjologii, psychologii czy też pedagogiki lub nauki o administracji. Stąd też niezwykle ważne są podjęte dotychczas badania w tej kwestii, ale również prosi się, aby młodzieżowymi radami nie zajmowali się wyłącznie przedstawiciele prawa, gdyż nie da się zdefiniować młodzieży i jej potrzeb oraz aktywności bazując się jedynie na porównaniu stanu prawnego ze stanem faktycznym.

Na sam koniec Instytut pragnie zachęcić wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów, radnych organów uchwałodawczych oraz członków organów wykonawczych powiatów oraz województw do rozpoczęcia ponownej dyskusji nt. utworzenia młodzieżowej rady w Państwa jednostce samorządu terytorialnego. Gwarantujemy również chęć zaangażowania się przy pomocy merytoryczną w przygotowaniu i opracowaniu strategii działania tych organów oraz niezbędnej pomocy prawnej związanej z ich funkcjonowaniem, zadaniami i kompetencjami wraz z niezbędnym uwzględnieniem specyfiki danej wspólnoty samorządowej. Zapraszamy do kontaktu i żywimy nadzieję, że niniejsza publikacja była dla Państwa okazją do zapoznania się albo rozwinięcia swojej wiedzy w zagadnieniach dotyczących tematu młodzieżowych rad.

Bibliografia

Augustyniak M., Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.

Augustyniak M. et al., Rada seniorów jako ciało konsultacyjne, doradcze i inicjatywne [w:] Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań, Warszawa 2016.

Augustyniak M., Młodzieżowa rada gminy/powiatu i młodzieżowy sejmik województwa w świetle nowych regulacji prawnych, „Opinie i komentarze FRDL”, nr 23, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/augustyniak_opinia.pdf (dostęp 15.04.2022).

Banaszak B., 6.3.1. Zasada powszechności [w:] Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007.

Bącał P., Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza [w:] K. Łukomiak (red.), Prawo w Polsce 2000-2020, Łódź 2020.

Boratyn D., Charytatywna działalność gminnych rad młodzieżowych – analiza zagadnienia, „UR Journal of Humanities and Social Sciences”, nr 3(16), 2020.

Fatyga B., Definicja młodzieży, (w:) tejże (red.), „Biała Księga” młodzieży polskiej, Warszawa: MENiS, 2004.

Fijałkowski M., Młodzieżowa rada gminy jako organ o charakterze konsultacyjnym, (w:) Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

FRSE, Erasmus+ Młodzież, http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziez_24_10.pdf (dostęp: 21.04.2022).

Gronkiewicz A., Ziółkowska A., Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym, (w:) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Kolczyński M., Faracik-Nowak M/, Self governance and political affiliation [w:] Preferencje polityczne, red. M. Kolczyński, Z. Widera, nr 7, 2013.

Konieczny M., Polityka Młodzieżowa w Polsce – podstawowe zagadnienia, [w:] Polityka młodzieżowa w Polsce. Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki, red. M. Jeżowski, J. Dąbrowska-Resiak, t. 1, Warszawa 2019.

Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce. Poznań 1994.

Ławniczak A. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 96.

Marchaj R., Młodzieżowa rada gminy, PPP 2022, nr 3, s. 81-94.

Mędrzycki R., Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego, Kw.Pr.Pub. 2015, nr 1, s. 67-80.

Mędrzycki R., Funkcje Gminnych Rad Seniorów [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, zeszyt 3, 2017.

Moll T. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(b), LEX.

Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, ONZ dla młodzieży, 2012, http://www.unic.un.org.pl/dla_mlodziemy/onz.pdf (dostęp: 21.04.2022).

Płonka-Bielenin K., Młodzieżowe rady gmin - 13 lat doświadczeń, ST 2015, nr 11.

Postanowienie SN z 12.11.2019 r., I NSW 170/19, LEX nr 2756169.

Postanowienie SN z 20.11.2019 r., I NSW 257/19, LEX nr 2755927.

Radziewicz P. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 96.

Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 10 września 2019 r. w sprawie Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem (Dz.U. 2019 poz. 1743 ze zm.).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 19.01.2010 r., NK.II.PK1.0911-1/10, Dolno 2010, nr 14, poz. 218.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 11.06.2010 r., NK.II.MS6.0911-10/10-1, Legalis.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 1.8.2014 r., 66/2014, Legalis.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30.05.2014 r., NK-N.4131.150.9.2014.MR1, Legalis.

Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy, projekt <https://www.gov.pl/attachment/bc1f68ed-cd-93-47e2-9abb-df6f74b0c07e> (dostęp 26.04.2022).

Skrzydło W. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 96.

Taładaj H., Rozważania de lege lata i de lege ferenda na bazie pierwszych doświadczeń z funkcjonowania Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem, PPP 2021, nr 4.

Tykwińska-Rutkowska D., Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym, ST 2017, Nr 9

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 547 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

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).

Więćławski Ł., Ziółkowski D., Status prawny członka młodzieżowej rady gminy, ST 2018, nr 9.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2021 r., II SA/Bd 616/21, LEX nr 3258317.

Wyrok WSA w Poznaniu z 11.02.2022 r., IV SA/Po 968/21, LEX nr 3313574.

Wyrzykowska O., Zapolski-Downar J., Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa. Poznań, 2021.

Zbieranek J., Polacy o Internecie w kampanii wyborczej w 2011 roku, [w:] M. Jeliński, A. Seklecka, W. Peszyński, W. Szewczak (red.), Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty, Toruń 2013; Code of Conduct for Political Parties. Campaigning in Democratic Election, Stockholm 1999.

Zieliński E., Nauka o państwie i polityce, Wyd. IV, Warszawa 2006.

Ziółkowska A., Gronkiewicz A., 2.5. Młodzieżowe rady miasta (powiatu, dzielnicy) [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Ziółkowski D., [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b.

Ziółkowski D. [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b.

Zubik M., Sokolewicz W. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2.



Jan Zapolski-Downar

Student prawa na Uniwersytecie Warszawskim oraz Szkoły Głównej Handlowej. Naukowo i zawodowo zajmuje się problematyką partycypacji społecznej młodzieży. Współautor książki „Młodzieżowa samorządność w Polsce. Analiza i dalsza perspektywa” oraz autor kilkunastu artykułów naukowych. Entuzjasta samorządu terytorialnego, były radny Młodzieżowej Rady Miasta Malborka.

**OKIEM
MŁODYCH**

IREP§O EDUKACJA.
PRAWO.
OBYWATEL.